

# Het plan-Cnossen en de arbeidsmarkt

J.J. Graafland en S. de Boer\*

**I**n een recent plan stelt professor Cnossen een belastingstelsel voor waarin kapitaalinkomen en het grootste deel van het arbeidsinkomen belast worden met een tarief van 30%. Een verkennende analyse met het CPB-model MIMIC laat zien dat dit voorstel tot een aanzienlijke stijging van de werkgelegenheid en een daling van de werkloosheid leidt. Dit is het resultaat van een forse verschuiving van de belasting op actieven naar inactieven.

Nederland is aan een nieuw belastingstelsel toe, zo menen velen. Van links tot rechts is er een discussie gaande hoe verschuivingen binnen het belastingstelsel ertoe kunnen leiden dat de situatie van hoge inactiviteit op de arbeidsmarkt doorbroken wordt.

In de discussie worden globaal vijf routes voorgesteld, waarlangs door een herinrichting van het belastingstelsel de arbeidsmarktsituatie verbeterd kan worden. De eerste is door de belastingdruk te verschuiven van actieven naar inactieven. Een voorbeeld hiervan is de introductie van een heffingskorting voor werknemers, die deels gefinancierd wordt door een hoger belastingtarief voor bejaarden, zoals voorgesteld door de commissie-Andriessen. De tweede route is belasting te verschuiven van arbeid naar kapitaal. Een voorbeeld hiervan is het plan van Van Elswijk, waarbij de belasting (premies volksverzekeringen) niet op de loonsom, maar op de toegevoegde waarde van bedrijven wordt geheven, hetgeen impliciet een verschuiving inhoudt naar belasting op kapitaal<sup>1</sup>. Een derde route is de inzet van arbeid te verhogen door belasting te verschuiven van arbeid naar energie door middel van een energieheffing<sup>2</sup>. De vierde route is om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar consumptie, een route die in de VS populair is. De vijfde route heeft niet zozeer betrekking op een verschuiving binnen het belastingstelsel, maar op een verkleining van de wig door de overheidsuitgaven te verlagen.

Een nieuwe variant om tot vermindering van de wig op arbeidsinkomen te komen vormt het belastingplan van professor Cnossen<sup>3</sup>. Hij stelt voor om – in navolging van Scandinavië – in plaats van het huidige zogenaamde synthetische belastingstelsel waarin arbeidsinkomen en kapitaalinkomen geïntegreerd worden belast, een duaal belastingstelsel te introduceren waarin inkomsten uit arbeid en kapitaal apart worden belast. Alle vormen van kapitaalinkomen worden belast met een proportioneel tarief van 30%. Dit tarief is, na een arbeidsaftrek, eveneens van toe-

passing op inkomsten uit arbeid over een fors verlengde eerste schijf. Voor hogere arbeidsinkomens geldt met het oog op het draagkrachtprincipe een hoger belastingtarief.

Hoe past dit voorstel in het hierboven geschetste beeld van de routes tot vermindering van de wig? Voor een deel sluit het voorstel van Cnossen aan bij de eerste route. Door de belastingvrije som af te schaffen en in plaats daarvan een arbeidsaftrek te bieden verschuift de belastingdruk van actieven naar inactieven. Een nieuw element is dat Cnossen de wig op arbeid wil verlagen door het inkomen uit kapitaal zwaarder te belasten. Het verschil met de tweede route is dat de opbrengst van kapitaal aan de huishouding wordt belast en niet de inzet van kapitaal bij de produktie aan de kant van de ondernemingen. Een wezenlijk aspect van het voorstel van Cnossen is verder dat door een sterke vereenvoudiging van de belasting op kapitaalinkomen de grote variatie in effectieve belastingtarieven op kapitaalinkomen opgeheven wordt. Dit heeft als voordeel dat de belastingarbitrage afneemt hetgeen de belastinggrondslag versterkt. De daaruit resulterende extra belastingopbrengsten kunnen worden aangewend om het belastingtarief op arbeidsinkomen te verminderen.

In dit artikel wordt onderzocht wat de mogelijke arbeidsmarkt-effecten van het plan van Cnossen zijn. Daartoe is een analyse verricht met het algemeen

\* De auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau. Zij danken A. Nibbelink, R. Janssen en S.J. Ottens voor hun hulp bij de simulatie-analyse en P. van den Berg en L. Bovenberg voor hun commentaar.

1. Zie hierover: *Alternatieve financiering van de sociale zekerheid: Plan van Van Elswijk*, Centraal Planbureau, Werkdocument 79, Den Haag, 1995.

2. Zie bij voorbeeld: *Effecten van een kleinverbruikersheffing op energie bij lage en hoge prijsniveaus*, Centraal Planbureau, Werkdocument 64, Den Haag, 1993.

3. S. Cnossen, *Werken aan de wig; contouren van een fiscaal convenant*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1994.

evenwichtsmodel van het CPB, MIMIC. Dit model bevat een uitgebreide beschrijving van de invloed van allerlei vormen van belasting op het inkomen en arbeidsmarktgedrag van huishoudens. Wel ontbreekt in het model een gedetailleerde modellering van fiscale invloeden op het investeringsgedrag. Bovendien is de (vrije) spaarquote in MIMIC exogeen. Omdat de voorstellen van Cnossen voor een deel juist aangrijpen bij de opbrengst van sparen en beleggen, betekent dit dat de analyse niet de pretentie heeft tot een volledige doorrekening van het plan van Cnossen te komen. De doelstelling is eerder een bijdrage te leveren aan de discussie over het plan-Cnossen door bepaalde consequenties ervan in het licht te stellen.

### Het plan-Cnossen

In zijn voorstel voor een duaal belastingsysteem wil Cnossen het arbeidsinkomen progressief belasten, en het kapitaalinkomen met een proportioneel tarief. De progressie in de belasting op arbeid wordt vormgegeven door een niet-overdraagbare arbeidsaftrek van f 10.000, een basistarief van 30% (inclusief premies volksverzekeringen) voor arbeidsinkomens tot f 100.000, een tarief van 40% voor arbeidsinkomens tussen f 100.000 en f 200.000 en een toptarief van 50% voor arbeidsinkomens hoger dan f 200.000. Het basistarief van 30% geldt ook voor bejaarden, hetgeen ten opzichte van het huidige basistarief voor bejaarden een stijging van 13% impliceert. Om de forse aanslag op het beschikbaar inkomen van bejaarden te verminderen stelt Cnossen een tijdelijke, inkomensafhankelijke ouderenaftrek voor. De uniforme arbeidsaftrek van f 10.000 per werkende komt in de plaats van de huidige belastingvrije som, arbeidskostenforfait, reiskostenaftrek en zelfstandigenaftrek<sup>4</sup>. Omdat uitkeringsgerechtigden geen recht hebben op de arbeidsaftrek, betekent dit dat zij per saldo een inkomensverlies ondervinden vanwege de afschaffing van de belastingvrije som.

Voor het inkomen uit kapitaal, zoals inkomen uit vermogen, winst uit onderneming en vermogenswinsten geldt een proportioneel tarief dat gelijk is aan het basistarief voor de belasting op arbeid, namelijk 30%. Er geldt geen belastingvrije som. Rente-inkomsten worden belast met een (geleidelijk in te voeren) bronheffing van 30%<sup>5</sup>. Ook de rente-inkomsten van pensioenfondsen (en levensverzekeringsmaatschappijen), die nu onbelast zijn, vallen hieronder. De vermogenswinst op aandelen wordt met 15% belast. Cnossen baseert dit op de vuistregel dat de helft van de winst wordt ingehouden. De vermogenswinst op de eigen woning blijft daarentegen onbelast. De hypotheekrente-aftrek wordt afgerekend tegen 30% met als keerzijde een belasting van 30% op de huurwaarde van de eigen woning<sup>6</sup>. De aftrek van rente op consumptief krediet wordt afgeschaft, omdat ook de opbrengsten van duurzame consumptiegoederen, zoals auto's, niet belast worden. Tot slot wordt ook de vennootschapsbelasting (Vpb) in dit systeem van kapitaalbelasting ondergebracht door het heffingspercentage te verlagen tot 30% en de Vpb een bevrijdende voorheffing op de inkomstenbelasting (IB) van aandeelhouders te laten zijn.

De bovengenoemde voorstellen impliceren een forse daling van de lasten op arbeid en een stijging van de belasting op kapitaal. Voor zover de opbrengsten van de extra belasting op kapitaal onvoldoende zijn om de vermindering van de belasting op arbeid te compenseren, stelt Cnossen voor om dit tekort te dekken door een vermindering van subsidies op huisvesting en openbaar vervoer.

Om te berekenen hoe groot het bedrag aan benodigde bezuinigingen is, zijn in tabel 1 de ex ante kosten en opbrengsten van de verschillende elementen van het plan van Cnossen weergegeven. De linkerkolom geeft de effecten op de belastingopbrengsten van de bovenvermelde veranderingen in de tarieven en schijfgrenzen van het inkomstenbelastingstelsel. Behalve mutaties in belastingopbrengsten op arbeids- en uitkeringsinkomen vallen onder deze noemer ook alle veranderingen in de belasting op kapitaalinkomen die direct voortvloeien uit de verschuiving in schijfgrenzen en tariefmutaties van het IB-stelsel. Zo leidt een verlenging van de eerste schijf er niet alleen toe dat personen die voorheen in de tweede schijf vielen, minder belasting hoeven te betalen, maar ook dat hun hypotheekrente nu tegen het tarief van de eerste schijf zal worden afgerekend, zodat de hypotheekrente-aftrek vermindert. Vanwege de grote lengte van de eerste schijf in het nieuwe stelsel betreft dit verreweg het grootste deel van alle huishoudens.

Uit de linkerkolom van tabel 1 blijkt dat werknemers en zelfstandigen sterk profiteren van de belastingherziening op arbeidsinkomen. De uitkeringsgerechtigden en de bejaarden gaan per saldo meer belasting betalen, omdat de belastingvrije som wordt afgeschaft en zij geen recht hebben op de arbeidsaftrek die daarvoor in de plaats komt. Voor de bejaarden geldt bovendien dat het eerste schijftarief toeneemt<sup>7</sup>. Per saldo nemen de belastingopbrengsten op arbeids- en uitkeringsinkomen met f 13,5 mrd af.

In de rechterkolom staan de extra belastingopbrengsten van de wijzigingen in de belasting van kapitaalinkomen. Kostenposten zijn de verlaging van het Vpb-tarief van 35% naar 30% en afschaffing van de dividendbelasting (om dubbele belasting van bedrijfswinsten te voorkomen). De belasting van de rente-opbrengsten van pensioenfondsen levert f 14 mrd op (circa 2% van het fondsvermogen). Indien de pensioenfondsen dit opvangen door hogere pensioenpremies, zijn de netto opbrengsten echter f 10 mrd omdat de pensioenpremies aftrekbaar zijn voor de IB. Afschaffen van de rentevrijstelling en de aftrek van rente op consumptief krediet levert f 2,5 mrd op,

4. Verwervingskosten zijn daarboven slechts aftrekbaar indien en voor zover zij 5% van het arbeidsinkomen of f 5.000 te boven gaan.

5. Invoering van een bronheffing in Nederland zal leiden tot een stijging van het binnenlands rentepeil. Om deze reden pleit Cnossen voor Europese samenwerking bij de invoering van de bronheffing.

6. Om de effecten op middeninkomens te matigen stelt Cnossen een overgangsregeling voor.

7. In de cijfers is geen rekening gehouden met de effecten van eventuele tijdelijke maatregelen die bedoeld zijn om de inkomenseffecten voor bejaarden te verzachten.

**Tabel 1. Ex-ante belasting- en premieverschuiving volgens het plan-Cnossen<sup>a</sup>**

Arbeids- en uitkeringsinkomen		Kapitaalinkomen	
Werknemers	-21,0	Verlaging Vpb-tarief	-3,2
Zelfstandigen	-2,0	Afschaffen dividendbelasting	-2,7
Uitkeringsgerechtigden <sup>b</sup>	2,1	Belasting rente pensioenfondsen	10,0
Bejaarden <sup>c</sup>	7,4	Afschaffen rente-vrijstelling	1,1
		Afschaffen aftrek rente cons. krediet	1,3
<b>Totaal</b>	<b>-13,5</b>	<b>Totaal</b>	<b>6,5</b>

a. Berekend voor 1996, in miljarden gulden; b. excl. AOW.

c. Bij de AOW is gecorrigeerd voor de brutering van de AOW-uitkering.

zodat het totaal aan extra belastingopbrengsten op kapitaalinkomen op f 6,5 mrd uitkomt. Dit impliceert dat met het oog op budgetneutraliteit een bezuiniging van f 7 mrd nodig is. Dit bedrag is hoger indien overgangsmaatregelen extra geld geven.

### Onzekerheden

Het algemeen-evenwichtsmodel MIMIC is ontwikkeld om de invloed van belastingen op arbeidsinkomen op de arbeidsmarkt in beeld te brengen. Het is echter duidelijk dat het plan-Cnossen niet alleen belangrijke gevolgen zal hebben voor de arbeidsmarkt, maar ook andere gedragsreacties zal oproepen, die in MIMIC niet of onvoldoende gemodelleerd zijn. Dit betreft vooral de woningmarkt en de kapitaalmarkt.

Wat betreft de woningmarkt is te verwachten dat de verminderde aftrek van het saldo van hypotheekrente en huurwaardeforfait een verschuiving van duurdere naar goedkopere woningen teweeg zal brengen, omdat de kosten van het aanhouden van een eigen woning toenemen. Om met dit effect rekening te houden is in de analyse met MIMIC verondersteld dat de verminderde aftrek van hypotheekrente tot een verschuiving van consumptie van woningdiensten naar andere consumptiegoederen leidt<sup>8</sup>.

Grote onzekerheid bestaat ook met betrekking tot de gevolgen van het plan-Cnossen voor de kapitaalmarkt. Dit betreft diverse aspecten. Allereerst, hoe zullen de pensioenfondsen reageren op de belasting van hun rente-inkomsten? Eén mogelijkheid is dat de pensioenpremies zodanig worden verhoogd, dat het bruto uitkeringsniveau van de pensioenen ongewijzigd blijft. Een andere mogelijkheid is dat de premies nog extra worden verhoogd om ook de netto inkomensachteruitgang, vanwege de afschaffing van de belastingvrije som en de verhoging van het belastingtarief, te kunnen compenseren door een hogere bruto pensioenuitkering. Een derde mogelijkheid is dat de pensioenfondsen de premies onveranderd laten en het uitkeringsniveau neerwaarts aanpassen aan de verminderde inkomsten. De rol van pensioenvoorzieningen neemt dan af, omdat sparen via pensioenpremies minder aantrekkelijk is geworden. Onzekerheid bestaat ook ten aanzien van de mate waarin de pensioenfondsen de samenstelling van hun beleggingsportefeuille zullen aanpassen. Denkbaar is dat een groter deel van het vermogen in het buitenland of in aandelen belegd wordt ten einde een hoger netto ren-

dement te realiseren. Hierdoor zullen de effecten op de pensioenpremies minder groot zijn, maar ook de belastingopbrengsten op rente-inkomsten van pensioenfondsen lager uitvallen.

Welke reactie de pensioenfondsen laten zien is ook van groot belang voor de vrije besparingen. Naarmate de netto pensioenuitkering lager uitvalt, zal er een grotere spaarreactie optreden om het inkomen voor de oude dag veilig te stellen. Daarnaast zal er ook een impuls op de vrije besparingen uit kunnen gaan van prijsbewegingen op de huizenmarkt als gevolg van de vraagverschuiving van duurdere naar goedkopere woningen in verband met de verminderde hypotheekrente-aftrek. De resulterende verslechtering van de vermogenspositie van eigen-huisbezitters zal eveneens tot een stijging van de spaarquote kunnen leiden om het vermogen te herstellen, waardoor de consumptie tijdelijk lager zal zijn. Daarnaast zal de spaargeneigdheid beïnvloed worden door de afschaffing van de rentevrijstelling en de afschaffing van de dividendbelasting. Dit zal tot een verschuiving van spaarvormen van binnenlandse rentedragende titels leiden in de richting van aandelen of buitenlandse vermogensvormen, waarop geen bronheffing wordt geheven. Het netto effect van al deze veranderingen op de totale besparingen, collectief en particulier, en op de opbrengsten die de bronheffing op rente-inkomsten genereert, is onzeker.

Een andere onzekere factor betreft het effect van de verandering in kapitaalbelasting op het investeringsgedrag van ondernemingen. Te denken is aan een mogelijk positieve invloed die van de verlaging van het Vpb-tarief uitgaat op de investeringen. In MIMIC ontbreekt een dergelijke invloed. Verder is onduidelijk in hoeverre een verschuiving van de besparingen in de richting van aandelen ook het doen van risicovolle investeringen vergemakkelijkt en de dynamiek in de economie ten goede komt.

In het licht van deze onzekerheden kunnen de resultaten van onze analyse niet als het totale effect van het plan-Cnossen worden beschouwd. De bijdrage van de simulaties is veeleer gelegen in het aandragen van aanvullende inzichten in economische effecten die kunnen optreden bij een effectuering van het plan-Cnossen.

### Simulatie-resultaten

Om het totale pakket aan belastingverschuivingen en -verlichting te analyseren met behulp van MIMIC is het voorstel van Cnossen gesplitst in twee stappen, overeenkomstig de indeling toegepast bij tabel 1.

De eerste stap berekent de gevolgen van de verandering in het IB-systeem dat betrekking heeft op arbeidsinkomen. Hierbij is geen rekening gehouden met de door Cnossen voorgestelde overgangsmaatregelen om de inkomensachteruitgang van bejaarden en eigen-huisbezitters tijdelijk te verzachten en het effect op de rente te spreiden. De reden hiervoor is dat MIMIC alleen de uiteindelijke effecten op lange

8. De omvang van dit effect is ontleend aan CPB, *Vijf verkiezingsprogramma's*, Den Haag, 1994.

termijn kan laten zien, zodat overgangsregelingen niet relevant zijn.

De tweede stap introduceert de hervormingen op het gebied van kapitaalbelastingen<sup>9</sup>, zoals weergegeven in de rechterkolom van tabel 1. In afwijking van het voorstel van Cnossen zien we af van een belasting op koerswinsten van aandelen vanwege een mogelijke dubbele belasting van winsten. Verder wordt (om technische redenen) geen correctie toegepast voor het gedeelte van het kapitaalinkomen dat marginaal in de tweede en derde schijf valt en daardoor niet met 30% belast wordt, zoals in het voorstel van Cnossen, maar met 40% respectievelijk 50%. Vanwege de hoge schijfgrenzen gaat het hier om een relatief klein bedrag. Aangenomen wordt ten slotte dat de bronheffing op rente alleen voor ingezetenen geldt.

Ten einde de vergelijkbaarheid van de twee stappen te vergroten zijn beide (ex post) budgetneutraal gemaakt door compenserende mutaties in de tarieven van de belasting op arbeidsinkomsten. Daartoe is het tarief van de eerste, tweede en derde schijf bij de eerste stap verhoogd met 2,4%-punt en bij de tweede stap verlaagd met 1,7%-punt.

De effecten van de eerste stap staan weergegeven in de linkerkolom van tabel 2. De wijzigingen in de IB leiden tot een stijging van de werkgelegenheid. De reden is tweeledig. In de eerste plaats stimuleert de vervanging van de (overdraagbare) belastingvrije som door de (niet-overdraagbare) arbeidsaftrek het arbeidsaanbod van partners, omdat daardoor het belastingtarief voor met name part-time banen sterk wordt verlaagd. Dit maakt het veel aantrekkelijker om part-time werk te verrichten. De toename van het arbeidsaanbod genereert loonmatiging en vertaalt zich via exportgroei grotendeels in toenemende produktie en werkgelegenheid.

De tweede reden voor de toename van de werkgelegenheid is dat de vervanging van de belastingvrije som door de arbeidsaftrek ook tot een sterke daling van de verhouding tussen netto uitkering en netto loon (replacement ratio) leidt. De arbeidsaftrek geldt alleen voor werkenden. Vanwege de afschaffing van de belastingvrije som die daar tegenover staat, lijden de uitkeringsgerechtigden een aanzienlijk koopkrachtverlies. De koopkrachtdaling is het grootst bij de RWW-gerechtigden, omdat de afschaffing van de belastingvrije som verhoudingsgewijs vooral mensen met een laag inkomen treft. Kostwinners met een RWW-uitkering worden bovendien extra getroffen omdat zij in het huidige systeem vanwege de voetoverheveling een dubbele belastingvrije som genieten. Omdat de RWW-uitkering van alleenstaanden en eenoudergezinnen netto-netto gekoppeld is aan die van kostwinners, dalen ook de RWW-uitkeringen van deze groepen fors. De daling van de uitkeringen vergroot de zoekintensiteit en acceptatiebereidheid van werklozen bij het zoeken van een baan. Daarnaast leidt de verslechtering van de verhouding tussen netto arbeidsongeschiktheidsuitkering en netto loon ertoe dat het aantal arbeidsongeschikten afneemt. Zowel de daling van de replacement ratio voor werkloosheidsuitkeringen als de stijging van het arbeidsaanbod uit hoofde van de

Tabel 2. Simulatie-resultaten van elementen uit het plan-Cnossen<sup>a</sup>

Wijzigingen belasting op	arbeidsinkomen	kapitaalinkomen
<i>Prijzen</i>		
	procentuele mutaties	
Loonsom per werknemer	-10,7	1,4
Particuliere consumptie	-4,2	0,3
<i>Volumes</i>		
Particuliere consumptie	1,3	-1,0
Productie	4,0	-0,7
absolute mutaties		
Werkgelegenheid <sup>b</sup>	330	-45
Arbeidsaanbod <sup>b</sup>	235	-10
Werkloosheidsquote	-2,0	0,7
Replacement ratio <sup>c</sup>	-10,4	1,4
Saldo lopende rekening <sup>c</sup>	0,3	0,3
<i>Netto reëel inkomen</i>		
procentuele mutaties		
<i>Kostwinners</i>		
- werkend	2,8	-1,0
- RWW-uitkering	-15,2	2,3
<i>Alleenstaanden</i>		
- werkend	5,5	-1,3
- RWW-uitkering	-15,7	1,9
Bejaarden	-15,7	2,2

a. De modelsimulaties zijn gestapeld uitgevoerd en presenteren afwijkingen na 25 perioden.

b. In duizenden arbeidsjaren.

c. In procenten van het NNP.

afname van het aantal WAO-ers genereren additionele loonmatiging. Dit doet de werkgelegenheid verder stijgen. De werkloosheid daalt, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De stijging van de werkgelegenheid en de daling van de werkloosheid wordt wel bereikt ten koste van een grotere ongelijkheid in de inkomensverdeling. Naast RWW-gerechtigden treft dit vooral de bejaarden<sup>10</sup>, omdat die enerzijds met een hoger basistarief geconfronteerd worden (30% in plaats van 17%) en anderzijds de afschaffing van de belastingvrije som niet gecompenseerd zien. Werknemers profiteren in het algemeen van de belastinghervormingen die in de eerste stap zijn doorgerekend.

De effecten van de tweede stap staan in de rechterkolom van tabel 2 vermeld. Bij deze tweede stap is uitgegaan van de veronderstelling dat de pensioenpremies zodanig worden verhoogd, dat het bruto uitkeringsniveau van de pensioenen ongewijzigd blijft. In dat geval heeft de voorgestelde verandering in de belasting op kapitaalinkomen per saldo een lichte stij-

9. Als uitgangspunt voor de tweede stap geldt het simulatiepad van de eerste stap. Dit betekent dat de maatregelen die in de tweede stap worden doorgerekend, zijn toegepast op een situatie waarin de maatregelen uit de eerste stap al zijn geïmplementeerd.

10. Omdat Cnossen voor de huidige bejaarden een overgangsregeling wil treffen, gaat het om de toekomstige bejaarden, oftewel de huidige jongere generaties die door een verandering in spaargedrag dit inkomensverlies nog kunnen compenseren.

ging van de loonvoet en daling van de werkgelegenheid tot gevolg. De reden hiervoor is dat deze operatie dan niet tot een daling maar tot een stijging van de belasting- en premiedruk op arbeid leidt. De belangrijkste component hiervan wordt gevormd door een stijging van de pensioenpremies, die nodig is om het verlies aan (netto) rente-inkomsten van de pensioenfondsen op te vangen. Daar tegenover staat weliswaar een daling van de IB-tarieven, maar deze is onvoldoende om de lastendrukstijging voor arbeid te compenseren, omdat ook geld wegvloeit vanwege de verlaging van het Vpb-tarief en de afschaffing van de dividendbelasting. De loonstijging wordt versterkt door een stijging van de replacement ratio. De verklaring hiervoor is dat de lagere inkomensgroepen verhoudingsgewijs veel minder koopkracht verliezen bij een stijging van de pensioenpremies, vanwege de hoge franchise in de pensioenpremie van werknemers. Per saldo profiteren de uitkeringsgerechtigden daarom van de impliciete verschuiving van inkomstenbelasting naar pensioenpremie, terwijl werkenden, die gemiddeld een hoger inkomen hebben, er per saldo op achteruitgaan. De loonstijging gaat ten koste van de werkgelegenheid en de werkloosheid neemt dan ook toe.

De economische effecten van de tweede stap zullen belangrijk anders kunnen uitvallen indien de pensioeninstellingen niet voor handhaving van de bruto pensioenuitkeringen kiezen, maar voor handhaving van de netto pensioenuitkeringen of, in het andere uiterste geval, voor een handhaving van de pensioenpremies. In het eerste geval is een veel sterkere stijging van de pensioenpremies nodig. Als gevolg hiervan zal de wig op arbeidsinkomen toenemen met als consequentie dat de positieve effecten van de eerste stap voor een aanzienlijk deel zullen verdwijnen. In het geval dat de pensioeninstellingen hun premies niet verhogen zullen de werkgelegenheidseffecten positief zijn, omdat de opbrengsten van de belasting op kapitaal dan gebruikt kunnen worden voor een verlaging van de wig op arbeid. Wel zal de netto inkomenspositie van bejaarden dan verder verslechteren, hetgeen een reactie in de sfeer van de vrije besparingen aannemelijk maakt<sup>11</sup>. Dit illustreert nog eens het mechanisme dat een verbetering van de werkgelegenheid voornamelijk bereikt wordt door een verschuiving van belasting van actieven naar inactieven.

Vanwege de onzekerheid met betrekking tot de effecten in de rechterkolom is het moeilijk om een uitspraak te doen over de totale effecten van het plan-Cnossen<sup>12</sup>. Wel kan worden gesteld dat het plan-Cnossen inderdaad via een verlaging van de wig op arbeid tot een belangrijke stijging van de werkgelegenheid leidt. Grotendeels wordt dit veroorzaakt door een verschuiving van belasting van actieven naar inactieven. De mate waarin dit plaatsvindt is afhankelijk van de reactie in de sfeer van de pensioenen en besparingen.

Tot slot merken we op dat het belastingstelsel nog verder vereenvoudigd zou kunnen worden door, in afwijking van het voorstel van Cnossen, ook het onderscheid tussen het tarief van de eerste schijf en dat van de tweede en derde schijf van de belasting

op arbeid te laten vervallen. Compensatie zou kunnen worden gezocht in een verhoging van het basistarief. Omdat slechts een klein deel van het arbeidsinkomen in het duale stelsel van Cnossen in de hogere schijven valt, is de benodigde stijging van het basistarief om de daling van de belastinginkomsten als gevolg van de afschaffing van de hogere schijven te compenseren slechts gering, in de orde van grootte van 0,5%-punt. Het voordeel van zo'n 'flat rate' op alle vormen van inkomen is dat het de problematische scheiding tussen arbeids- en kapitaalinkomen overbodig maakt.

### Samenvatting

In dit artikel worden de gevolgen voor de arbeidsmarkt bezien van een recent belastingvoorstel van Cnossen met behulp van een simulatie-analyse met het toegepaste algemeen-evenwichtsmodel MIMIC. Uit de analyse blijkt dat het voorstel elementen bevat die belangrijk bijdragen aan de beoogde doelstelling van vergroting van de werkgelegenheid. De hoofdreden hiervoor is dat in het plan-Cnossen de belastingvrije som vervangen wordt door een arbeidsaftrek. Hierdoor wordt de belastingdruk verschoven van actieven naar inactieven. Het lagere marginale tarief op arbeidsinkomen lokt extra arbeidsaanbod uit. Ook de werkloosheid neemt af, omdat de verhouding tussen de netto werkloosheidsuitkering en het netto loon afneemt. De schaduwzijde is gelegen in een aanzienlijke vergroting van de inkomensverschillen, omdat de actieven er in het algemeen op vooruitgaan in koopkracht, terwijl de uitkeringsgerechtigden fors moeten inleveren. Met name mensen met een RWW-uitkering en bejaarden kunnen een sterke daling in hun inkomen tegemoet zien.

Veel onzekerheid bestaat er over de effecten van de andere elementen uit het plan-Cnossen die aangrijpen op het gedrag van pensioeninstellingen en individuele spaarders. Wordt uitgegaan van de veronderstelling dat pensioenfondsen in reactie op de belasting van hun rente-inkomsten de pensioenpremies verhogen, dan impliceert de verandering in de belasting van kapitaalinkomen in plaats van een verlichting juist een verzwaring van de wig op arbeidsinkomen. Als gevolg hiervan nemen productie en werkgelegenheid enigszins af. De belastingdruk op kapitaalinkomen daalt per saldo.

### J.J. Graafland en S. de Boer

11. Uit een artikel van Draper blijkt dat een reductie van de netto pensioenuitkeringen tot een stijging van de vrije besparingen leidt. Uit zijn analyse blijkt echter ook dat deze spaarreactie onvoldoende is om op lange termijn de inkomenspositie van bejaarden volledig te herstellen. Zie D.A.G. Draper, Savings, pension rights and taxation, *De Economist*, 1994, blz. 171-192.

12. Berekend is dat ex post (dat wil zeggen inclusief de positieve inverdien-effecten die het plan Cnossen genereert) een bezuiniging van f 3 miljard op subsidies nodig is om budgetneutraliteit te bereiken. De economische gevolgen hiervan zijn beperkt. Wel neemt de inkomensongelijkheid hierdoor verder toe.