



## John Maynard Keynes en de fiscalisering van de aow

**Auteur(s):**

J. Pen

*De auteur is emeritus hoogleraar staathuishoudkunde en de leer der openbare financiën.***Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4449, pagina 618, 24 december 2004

**Rubriek:**

overheidsfinanciën

**Trefwoord(en):**

*De argumenten voor fiscalisering van de aow voeren terug op het werk van Keynes. De functional finance-benadering van Lerner waarin zijn noties werden uitgewerkt, heeft amper voet aan de grond gekregen in het Nederlandse beleidsdebat. Het is nu hoog tijd voor de fiscalisering.*

Sinds mijn studententijd heb ik een bijzondere belangstelling voor de theorie van Keynes. Weliswaar heb ik destijds verzuimd, als eerstejaars, *The General Theory of Employment, Interest and Money* aan te schaffen; het had gekund, want ik kwam aan in 1938 en het boek was verschenen in 1936. Ik kreeg het pas in handen toen ik in een ziekenhuis lag, te Heerenveen, met een lelijke aanval van artritis, een nasleep van de oorlog. Maar toen schreef ik, liggende in bed, een artikeltje over de auteur die, terwijl ik zijn boek probeerde te begrijpen, in Engeland was overleden. Die necrologie stond in *Politeia*, het blad van de Sociaal-Democratische Studenten Club van mei 1946, en Keynes werd vergeleken met Immanuel Kant. Toe maar, denk ik nu ik het overlees, dat is niet voor de poes; maar het was mijn eerste publicatie over het onderwerp (van 404 woorden). Er zouden er nog vele volgen.

In datzelfde jaar, 1946, ben ik afgestudeerd. Op het examen bracht de examinerator, Hennipman, de keynesiaanse theorie ter sprake, maar dat gebeurde aan de hand van secundaire literatuur. Die was, net als mijn leermeester zelf, eclectisch. Op de aanbevolen lijst stond Gottfried Haberler, *Prosperité et Dépression* (1939), een ongeëvenaard overzicht van de bestaande conjunctuurtheorieën - het staat nog in mijn boekenkast, vol aantekeningen waar ik van op kijk - en ik had zelf het boekje van Joan Robinson gekocht: *The Theory of Unemployment* (1938). Het proza van deze geduchte aanhangster van Keynes was glashelder en begrijpelijk, wat van *The General Theory* niet gezegd kon worden.

### Functional finance

Toen ik in de jaren vijftig zelf over het onderwerp ging schrijven, heb ik veel steun gehad van een Amerikaan, Abba Lerner, die de bedenker is van het begrip *functional finance*, dat onder andere is beschreven in zijn *Economics of Employment* (1951). Heldere logica en dwingende politieke conclusies. In de opeenvolgende edities van *Moderne Economie* (1958 e.v., het werd een bestseller) wordt functional finance telkens opnieuw uitgelegd, aangepast aan de nieuwe omstandigheden en aanbevolen. De Engelse term is gehandhaafd in het Nederlands. Ook in *Macro-economie* (Van Gemerden & Pen, 1980), dat veel meer op de neoklassieke toer gaat, wordt geen Nederlandse term beproefd (functionele financiering?).

Door de vertalingen van die pocket is de term functional finance ook doorgedrongen in Griekenland, Polen en Japan (maar daar was Lerner zonder mij ook wel bekend geworden). Nu ik, in 2004, moet uitleggen wat er schort aan het Nederlandse beleid heb ik nog altijd plezier van Abba Lerner's idee.

Functional finance stelt de openbare financiën volledig in dienst van het bestedingsevenwicht, dat wil zeggen het vermijden van onderbesteding die werkloosheid oproept en overbesteding die leidt tot inflatie. In mijn eigen interpretatie gaat volledige werkgelegenheid boven alles, omdat werkloosheid een ramp is voor de mensen die het treft, voor hun partners en kinderen; een algemene prijsstijging die binnen de perken blijft is niet erg, en soms gewenst. Functional finance wil dat de overheidsuitgaven worden beoordeeld op hun eigen merites. Bovendien mogen ze niet in verband worden gebracht met hun dekking.

Dekkingsmiddelen moeten worden beoordeeld op hun eigen effecten. Het zijn er drie: belastingen, die de functie hebben om de bestedingen te remmen; leningen, die volgens Lerner geen last leggen op het nageslacht, maar wel rentebetalingen vergen die gefinancierd moeten worden; en geldschepping. De geldschepping heeft een nuttige functie als er een depressie aan de gang is, maar is een aanvullend middel. Bij overbesteding werkt de geldcreatie door banken verkeerd en dus moet de overheid of de centrale bank een beetje knippen. De monetair politiek is bijzaak. Dat belastingen, volgens Lerner, gezien worden als remmers, vind ik het belangrijkste element. Dat is hun rationele functie en niet het vullen van de schatkist. In de macro-economie gaat het om het afremmen van de totale vraag, maar we kunnen ook op sectoren letten (bijvoorbeeld op vervuilende sectoren en dan nastreven dat deze krimpen) of op delen van de arbeidsmarkt, waar de loonheffing gevolgen heeft die door niemand worden begeerd. Dit idee houd ik vast als ik nadenk over de fiscalisering van de premies van de volksverzekeringen - dat zijn de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Algemene Nabestaanden Wet. Ik beperk mij in dit artikel tot de aow, omdat iedereen weet wat dat is en het getalsmatig de grootste post vormt. Wat niet iedereen weet, is dat we hier te maken hebben met een taboe van jewelste.

### Fiscalisering van de aow-premie

Mijn voorstel is simpel en ik hoef het niet zelf uit te vinden. Dat is gebeurd door enkele fiscaal-economen van de Erasmus Universiteit, waaronder Leo Stevens. Hij heeft zijn voorstel verschillende keren gepubliceerd; de laatste keer (samen met zijn collega Ruud de Mooij) in een artikel 'Fiscale taboes in macro-economisch perspectief'. Dat pleidooi heeft niet de aandacht gekregen die het verdient. Het stond dan ook in het *Weekblad Fiscaal Recht* (30 juni 2003), dat blijkbaar niet goed gelezen wordt door politici en economische redacties van kranten en televisiecommentatoren.

Stevens en De Mooij willen de aow-premie fiscaliseren, dat wil zeggen dat de aow-uitkering gefinancierd gaat worden uit de algemene middelen. De reden waarom ik hier voor ben heeft te maken met de remmende werking die de sociale premies hebben op de werkgelegenheid, en dan speciaal aan de voet van de arbeidsmarkt. De laagbetaalden betalen weliswaar bijna geen loonbelasting, maar de premies bedragen dertig procent van het loon. De kosten van de arbeid worden daardoor onmatig verhoogd. Dit is de 'wig'; het verschil tussen brutoloon en netto-inkomen. Die wig frustreert de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Eigenlijk zouden we, in de geest van Abba Lerner, de hele loonbelasting moeten afschaffen en belastingen moeten heffen op datgene wat afgeremd moet worden. Dat wijst in de richting van massieve eco-heffingen en zware accijnzen, maar dit gaat zelfs mij, in mijn stoutste dromen te ver. Ik beperk mij tot de aow.

### *Voordelen fiscalisering*

De fiscalisering van deze premie, nu 17,9 procent van het inkomen tot circa dertigduizend euro, zal verstrekkende gevolgen hebben. Gunstig is, dat er meer mensen met een lage opleiding aan het werk gaan, zoals vakkenvullers, caissières, bejaardenhulpverleners en vele deeltijdwerkers. Ook in de daarboven gelegen sectoren van de arbeidsmarkt neemt de werkgelegenheid toe, omdat ook daar de wig is verkleind. Die is bij de tweede schijf van de inkomstenbelasting nog altijd eenderde! Een ander voordeel is, dat het netelige probleem van het heffen van de aow-premie bij bejaarden is verdwenen. We hebben destijds gekozen voor twee plafonds: de inkomensgrens van dertigduizend euro en de leeftijd van 65 jaar. Wie ouder wordt, is vrijgesteld van de 17,9 procent, ook al vloeit het geld met bakken binnen. Als de overheid de schatkist vult met eco-heffingen, gaan die bejaarden meer betalen naarmate ze zich meer met het vliegtuig naar verre landen begeven, in zware wagens rijden en meer gas verbruiken in hun villa's. Misschien remt dat een beetje. Zo treden verschuivingen op in de inkomensverdeling en de allocatie, die door mij positief beoordeeld worden.

### *Bezwaren*

De bezwaren zijn van ideologische aard: de aow is een *verzekering* en wordt *een voorziening*. Bij een verzekering bestaat er een verband tussen het betalen van de premie en het verkrijgen van het recht - dit verband is evident bij een particuliere verzekering. Daar is een contract afgesloten op individuele basis. De aow is van stond af aan een collectieve regeling geweest; de uitkering gaat naar alle mensen die de juiste leeftijd hebben bereikt en ligt op een niveau dat door de wetgever is vastgesteld. Er is geen verband met de betaalde premies. We kunnen dat feit erkennen door er ook wat de financiering betreft een voorziening van te maken. Naar verluidt wil men daar in cda-kringen niet aan. Ik heb echter geen economen uit die kringen kunnen vinden die tegen het plan waren. Ook Lans Bovenberg, de man van de 'levensloopbenadering' niet. Wel werd mij nog eens uitgelegd dat het plan nivellerend werkt - op dat punt kan tegenstand worden verwacht bij de vvd. De PvdA zou, juist vanwege dat effect, vóór de fiscalisering moeten zijn. Dat geldt al helemaal voor de partijen links van de PvdA en misschien ook voor D66. Het plan brengt verschillen in opvatting aan het licht tussen de politieke partijen en dat lijkt mij een voordeel op zichzelf. Leve de duidelijkheid!

En er is ten minste één nadeel en dat maakt dat het hele plan een illusie is. De burgers zullen denken dat de afschaffing van de premie zal leiden tot vermindering of afschaffing van de aow zelf. Want als de aow-uitkering wordt betaald uit de algemene middelen, die elk jaar bij de begrotingsbehandeling worden vastgesteld, kan een regering die met geldtekorten kampt in de verleiding komen de uitkering te verlagen. Wie zwartgallig wil zijn denkt: eerst schaffen ze de premie af en dan de aow zelf. Het is strijdig met functional finance, maar ook deze vrees kan ik niet wegnemen en de regering die de operatie in gang zet ook niet. Toekomstige wetgevers kunnen de aow halveren of tiërceren. Vandaar dat deze terugkeer tot het 'premievrij staatspensioen' er voorlopig niet zal komen.

### *Omvang effecten*

Wie zich in de cijfers wil verdiepen, kan kennisnemen van Peter Kavelaars *Op weg naar fiscalisering van de premieheffing?! in de afscheidsbundel voor Sybren Cnossen Er zal geheven worden* (2001). En verder heb ik in *Het Parool* (30 januari 2004) een column geschreven, *Werk scheppen door verkleining van de wig*, waarin, met verwijzing naar "*schattingen van econometristen*" wordt gesproken over tienduizenden banen. Ik heb dat nog eens nagevraagd bij het Centraal Planbureau en het effect op basis van het Jade-model blijkt circa 25.000. Dat lijkt me haast te mooi om waar te zijn. Maar het vereist een lastenverschuiving van werkenden naar vijftigzestigplussers. Deze verschuiving ligt in de orde van grootte van twee miljard euro. Dat is twee procent van de totale belastingopbrengst. Is dat veel? Het gaat tenslotte alleen maar om een verschuiving. Het taboe wordt er niet door verklaard.

### **Taboes**

Terug naar Maynard Keynes, want zo werd hij genoemd door zijn vele vrienden. Hij was de grootste econoom van de twintigste eeuw: een genie maar tegelijk af en toe in de war. Niet alleen emotioneel - in zijn jonge jaren leed hij aan extreme vormen van homo-erotisch liefdesverdriet - maar ook intellectueel. Hij schreef en schreef, alle dagen, en vaak ook 's nachts, over de vele onderwerpen die hem bezig hielden. Hij is tamelijk jong aan een hartaanval overleden, 63 jaar oud, en heeft zijn honderdduizenden volgelingen een formidabele erfenis nagelaten, maar taboes horen daar niet bij. Dat blijkt uit de diverse biografieën die over hem zijn gepubliceerd. Mijn favoriet is die van D.E. Moggridge, met veel intieme details uit dagboeken en brieven en met mooie foto's. Ik kan me eigenlijk ook niet herinneren dat ik, in de vijftig jaar dat ik het vak beoefen, zulke blokkades in het denken ben tegengekomen. Wel in de Nederlandse politiek - namelijk als het gaat over de overbevolking! - maar de fiscalisering van de aow is een vreemd geval. Ik hoop dat dit taboe gauw wordt opgeruimd en dat de discussie, in alle openheid, op gang komt.

*Jan Pen*

*Literatuur*

- Gemerden, L.J. van & J. Pen (1980) *Macro-economie*. Het Spectrum, Utrecht.
- Haberler, G. (1939) *Prospérité et Dépression*. Société des Nations, Genève.
- Kavelaars, P. (2001) *Op weg naar fiscalisering van de premieheffing?!*
- D.A. Albrechtse, A.L. Bovenberg & L.G.M. Stevens (red.) *Er zal geheven worden*. Kluwer, Deventer, 189-200.
- Keynes, J.M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. MacMillan, Londen.
- Lerner, A. (1951) *Economics of Employment*. McGraw-Hill, New York.
- Moggridge, D.E. (1992) *Maynard Keynes, An Economist's Biography*. Routledge, Londen.
- Pen, J. (1958 e.v.) *Moderne Economie*. Het Spectrum, Utrecht.
- Pen, J. (2004) Werk scheppen door verkleining van de wig, *Het Parool*, 30 januari 2004.
- Robinson, J. (1938) *The Theory of Unemployment*, MacMillan, Londen.
- Stevens, L. & R.A.D.M. de Mooij (2003) Fiscale taboes in macro-economisch perspectief. *Weekblad Fiscaal Recht*, 6514, 30 juni 2003, 1-9.
-