



Leidt Belastingplan tot meer scholing?

Auteur(s):

Jacobs, B.

Vakgroepen Algemene Economie UvA en KUB, Tinbergen Instituut, en NWO Prioriteitsprogramma 'Scholar'. Met dank aan Hessel Oosterbeek voor commentaar en suggesties.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4246, pagina 203, 10 maart 2000

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

onderwijs

Investerings in onderwijs en de vorming van menselijk kapitaal worden van groot belang geacht voor het toekomstig welvaartsniveau van de Nederlandse samenleving. Vaak wordt gepleit voor hogere overheidsuitgaven aan onderwijs en aan fiscale maatregelen die deelname aan onderwijs en latere scholing stimuleren. Echter, de evaluatie van deze beleidsmaatregelen is vaak partieel van aard. Maar partiële analyses vertellen slechts een deel van het verhaal als het om programma's gaat waarvan ook algemeen-evenwichtseffecten te verwachten zijn. Goede evaluatie zou dan ook gebaseerd moeten zijn op algemeen-evenwichtsanalyses.

Recent hebben Heckman, Lochner en Taber een dynamisch algemeen-evenwichtsmodel met optimaliserende agenten voor de Amerikaanse economie ontwikkeld, waarmee de effecten van overheidsmaatregelen op de deelname aan onderwijs en scholing, groei en de inkomensongelijkheid zijn geanalyseerd¹. Zij gaan uit van twee typen werknemers: hoog- en laaggeschoolde. Verder verschillen werknemers in talent om menselijk kapitaal te vergaren door scholing binnen de baan ('on the job training') en vanwege verschillen in leeftijd; het is een model met overlappende generaties. Voor de beleidsanalyses wordt alleen naar de stationaire toestand van het model gekeken, hoewel er ook transitie-effecten zijn. De auteurs vinden sterke dynamische schaafeffecten op basis van hun schattingen. Dit betekent dat er grote welvaartswinsten verbonden zijn aan leren in vroege stadia van de levenscyclus: jong geleerd is oud gedaan. Dit komt door de langere periode waarover de opbrengsten verdiend worden, maar ook omdat in de jonge jaren de opportuniteitskosten van leren - gederfde inkomens - laag zijn. De belangrijke beleidsimplicatie is dat het het meest efficiënt is om in 'jongeren' te investeren en niet in 'ouderen'

Heckman bepleit met verve dat er daarom grote aandacht besteed moet worden aan het voorkomen dat mensen op jonge leeftijd al met problemen het schoolsysteem binnenstromen². Specifieke voorschoolse projecten gericht op probleemgroepen zijn dan effectiever dan generieke maatregelen zoals klassenverkleining. Generieke maatregelen slaan met name neer bij groepen zonder problemen. Dit maakt deze maatregelen zeer kostbaar en ondoelmatig.

De auteurs analyseren verder twee belastinghervormingen. Allereerst kan progressie door een oplopend marginaal belastingtarief de leerbeslissing negatief beïnvloeden omdat de kosten - gederfd inkomen en directe kosten van onderwijs (deze zijn niet aftrekbaar) - tegen een lager tarief worden belast dan de toekomstige baten - hogere inkomens. Ten tweede, belastingen verstoren de leerbeslissing vanwege niet aftrekbare directe kosten van onderwijs. De baten zijn dan onderhevig aan een hoger tarief dan de totale kosten (directe kosten plus gederfd inkomen).

In de eerste exercitie wordt het progressieve tarief op arbeidsinkomsten omgezet in een flat tax- het tarief op kapitaal blijft constant. Dit stimuleert de accumulatie van menselijk kapitaal. Echter, de prikkels om meer te leren nemen op termijn af omdat loonvoeten dalen vanwege de resulterende geringere schaarste aan menselijk kapitaal. Op de lange termijn zijn de voordelen van deze belastingverschuiving licht positief voor de voorraden menselijk kapitaal, productie en consumptie. Maar progressie in het belastingstelsel heeft dus niet zo'n negatieve invloed op de leerbeslissing als wel gesuggereerd wordt.

In een tweede hervorming wordt het tarief op fysiek kapitaal verlaagd en het tarief op menselijk kapitaal verhoogd om begrotingsevenwicht te handhaven. Deze herziening maakt sparen aantrekkelijker ten opzichte van leren. De effecten op productie en de voorraden en fysiek en menselijk kapitaal zijn substantieel. Dit suggereert dat verstoringen door het belasten van fysiek kapitaal groter zijn dan van de belasting op arbeid.

Als we de auteurs mogen geloven, hoeven we van de Belastingherziening 2001 dan ook geen grote effecten op de vorming van menselijk kapitaal te verwachten. Aan de ene kant zal de afvlakking van de progressie door lagere marginale tarieven een gering positief effect sorteren op deelname aan onderwijs en scholing binnen de baan. Aan de andere kant stimuleert de forfaitaire rendementsheffing de besparingen en remt ze investeringen in menselijk kapitaal. De heffing leidt tot een daling van marginale tarieven op kapitaal, want het tarief wordt dertig procent in plaats van het tarief voor arbeidsinkomsten. Ook daalt het effectieve marginale belastingtarief als er meer vermogensinkomsten genoten worden dan de fictieve vier procent.

De auteurs tonen aan hoe belangrijk algemeen evenwichtseffecten zijn voor de uitkomsten van beleid. Beleid is meestal niet zo effectief als gedacht. Generieke maatregelen, zoals hogere subsidies aan onderwijs of vermindering van de belastingprogressie, sorteren weinig effect op de vorming van menselijk kapitaal

1 J.J. Heckman, L. Lochner, en C. Taber, Tax policy and human capital formation, *AEA Papers and Proceedings*, 1998, blz. 293-297 en: A study of tuition policy, *AEA Papers and Proceedings*, 1998, blz. 381-386, general equilibrium cost-benefit analysis of education and tax policies, in: G. Ranis and L.K. Raut (red.), *Trade growth and development*, Elsevier Science, 1999.

2 Zie J.J.Heckman, *Policies to foster human capital*, NBER Workingpaper 7288, 1999.