

MIMIC en Robin Hood

Verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf, gefinancierd met verhoging van het tarief in de andere schijven, is in het MIMIC-model van het Centraal Planbureau goed voor de werkgelegenheid. Onlangs werd in ESB betwijfeld of het CPB de gevolgen van zo'n 'Robin Hood'-beleid goed weergeeft. Het is echter de vraag of de niet-kwantificeerbare effecten wel van zo'n groot belang zijn.

Robin Hood, dat was die nobele struikrover die, opererend vanuit het diepe bos, de beurs van de rijken wat lichter maakte om daarmee het leven van de armen te verlichten. Kortom, een man met visie, die anticipeerde op de verzorgingsstaat, maar dit alleen op een wat ongebruikelijke manier in praktijk bracht.

Wat heeft hij nu met MIMIC, het toegepaste algemeen evenwichtsmoedel van het Centraal Planbureau, te maken? Dat wordt duidelijk na lezing van het ESB-artikel van Bovenberg, De Mooij en Van der Ploeg van 13 april 1994. Volgens de auteurs laten de simulaties met MIMIC zien, dat een dergelijke herverdeling van inkomens van rijk naar arm per saldo goed is voor de economie. Zij illustreren dat door erop te wijzen dat volgens MIMIC een budget-neutrale combinatie van een verhoging van het tarief in de tweede of derde schijf van de inkomstenbelasting met een verlaging van het tarief van de eerste schijf per saldo de productie en werkgelegenheid stimuleert. Kortom, volgens MIMIC zou Robin Hood niet alleen om zijn visionaire kijk op de verzorgingsstaat, maar ook om zijn briljante economische visie moeten worden geëerd. En dat gaat de auteurs een beetje te ver. Immers, dit druist in tegen de intuïtie van veel huidige economen dat een verhoging van de marginale belasting- en premiedruk, die met een dergelijke maatregel gepaard gaat, negatieve gevolgen moet hebben voor de economie.

In dit artikel wil ik nader ingaan op de argumenten die Bovenberg e.a. hanteren om deze intuïtie nader te onderbouwen. Allereerst zal de invloed van de marginale belasting- en premiedruk in MIMIC kort worden uiteengezet om de belangrijkste rede-

nen voor de positieve simulatie-uitkomsten van zo'n belastingverschuiving te kunnen begrijpen. Vervolgens wordt de kritiek van Bovenberg e.a. besproken. In een derde paragraaf wordt tot slot kort ingegaan op de wenselijkheid van een 'Robin Hood'-beleid.

'Robin Hood'-beleid in MIMIC

Het MIMIC-model (Micro Macro model to analyze the Institutional Context) bestaat globaal uit vier onderdelen¹. Het eerste deel beschrijft het keuzegedrag van ondernemingen, betreffende de vraag naar arbeid, investeringen en afzetprijzen op de goederenmarkt. Het tweede deel modelleert het keuzegedrag van huishoudingen bij de bepaling van de hoogte van de consumptieve uitgaven en het aanbod van arbeid. Het derde deel beschrijft de loonvorming als uitkomst van de loononderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. De collectieve sector tot slot wordt beschreven door middel van rekenregels die de geldende instituties weergeven en is voor het overige grotendeels exogeen.

MIMIC wordt door het CPB vooral gebruikt om de lange-termijneffecten van veranderingen in instituties te analyseren die aangrijpen op de werking van de arbeidsmarkt. Te denken valt aan veranderingen in het inkomstenbelastingstelsel, het sociale premiestelsel, het uitkeringsstelsel voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en de hoogte van het wettelijk minimum loon. Met het oog hierop is met name het model voor de huishoudingen zeer gedetailleerd vorm gegeven als het gaat om de invloed van allerlei belastingtarieven en sociale premies alsmede verschillende soor-

ten uitkeringen. Dit maakt het mogelijk om de gevolgen van bij voorbeeld een verhoging van het tarief van de tweede schijf in combinatie met een verlaging van het tarief van de eerste schijf op consumptie en arbeidsaanbod te analyseren, hetgeen weer een verdere doorwerking heeft op de andere modelonderdelen, zoals de loonvorming.

Waarom geeft volgens MIMIC een belastingverlaging via het tarief van de eerste schijf nu een groter positief werkgelegenheids- en productie-effect dan een gelijk bedrag voor verlaging via het tarief van de tweede schijf of derde schijf?² De reden hiervoor is dat verlaging van het tarief van de eerste schijf enerzijds het arbeidsaanbod meer stimuleert en anderzijds de loonmatiging meer bevordert.

De relatief grote stijging van het arbeidsaanbod bij verlaging van het tarief van de eerste schijf treedt op, ondanks dat per gulden aan verminderde belastinginkomsten de daling van het gewogen marginale tarief in dit geval veel kleiner is dan bij verlaging van het tarief van de tweede of derde schijf³. Dit komt doordat de positieve samenhang tussen loonhoogte en arbeidsaanbod voor partners (veelal gehuwde vrouwen) veel sterker is dan voor kostwinners. Bovendien heeft het inkomen van kostwinners een negatieve invloed op het arbeidsaanbod van partners. Omdat gehuwde vrouwen veelal part-time werken

1. G.M.M. Gelauff, *Taxation, social security and the labour market*, Dissertatie, WIBRO dissertatiedrukkerij, Helmond, 1992. Binnenkort verschijnt in de reeks Contributions to economic analysis van Elsevier Science Publishers een integrale beschrijving van de huidige modelstructuur en simulatieresultaten van MIMIC onder de titel *Modelling welfare state reform*.

2. Voor een beschrijving van deze simulatieresultaten, zie CPB, *Belastingverlaging, heffingskorting en overdraagbaarheid belastingrijke voet*, Werkdocument 50, 1993.

3. Verlaging van het eerste schijftarief leidt namelijk ook tot verminderde belastingbetaling door de hogere inkomens, zonder dat hun marginaal tarief echter verandert. Daarentegen profiteren lagere inkomens niet van een verlaging van het tarief van de tweede of derde schijf. Verhoudingsgewijs is de daling van de marginale druk per gulden belastingverlaging dus groter naarmate deze meer geconcentreerd is bij groepen waarbij elke belastingverlaging ook een verlaging van de marginale druk betekent.

en hun loon bovendien gemiddeld lager is dan van andere groepen, hebben de meesten een inkomen dat binnen de eerste schijf valt. Het inkomen van kostwinners valt daarentegen voor een groter deel in de tweede of derde schijf. Bij verlaging van het marginaal tarief over het traject van de eerste schijf wordt derhalve een groep bereikt waarbij (via het substitutie-effect) het positieve arbeidsaanbodeffect relatief sterk is, terwijl bij een verlaging van het marginaal tarief over het traject van de tweede of derde schijf een groep wordt bereikt waarbij (via het inkomenseffect) het negatieve arbeidsaanbodeffect op partners dominant is. De sterkere stijging van het arbeidsaanbod in het geval van de verlaging van het eerste schijftarief leidt tot sterkere loonmatiging en daarmee op lange termijn tot hogere produktie en werkgelegenheid.

De tweede reden voor de relatief gunstige economische effecten van een verlaging van het tarief van de eerste schijf in verhouding tot een verlaging van het tarief in andere schijven is gelegen in het feit dat in MIMIC een hogere marginale druk een neerwaartse invloed heeft op de lonen⁴. Zoals hierboven al aangegeven is, leidt een daling van het tarief van de eerste schijf tot een minder sterke daling van de (gewogen) marginale belasting- en premiedruk van de beroepsbevolking dan een vermindering van het tarief van de tweede of derde schijf. Bijgevolg dalen de lonen relatief sterker. Dit vergroot de produktie- en werkgelegenheidsgroei in deze variant ten opzichte van een verlaging van het tarief van de tweede of derde schijf nog meer.

Tot slot vermelden we dat er in MIMIC ook nog een tegenkracht werkzaam is, die de bovengenoemde effecten ietwat afzwakt. Dit mechanisme loopt via de replacement ratio. Een daling van het tarief van de eerste schijf komt immers meer ten goede aan de uitkeringstrekkers dan een daling van het tarief van de tweede schijf, omdat veruit het grootste deel van de uitkeringstrekkers (marginaal) onder het eerste schijftarief valt. Derhalve daalt de replacement ratio in het tweede geval sterker, hetgeen de loonmatiging stimuleert. Kwantitatief is dit effect echter beperkt, zodat het totaaleffect op de lonen gedomineerd wordt door het arbeidsaanbodeffect en het effect van de marginale druk.

De intuïtie van veel economen

Bovenberg e.a. stellen dat de totaaluitkomst in MIMIC van zo'n belastingverschuiving van lage naar hoge inkomens ingaat tegen de intuïtie van veel economen. Niet dat de bovenbeschreven mechanismen niet zouden werken, veeleer omdat naast bovengenoemde effecten ook nog andere effecten werkzaam zouden zijn, die niet door MIMIC worden meegenomen. Maar voordat zij dat uitwerken, behandelen ze eerst een aantal loontheorieën die de analyse van MIMIC juist ondersteunen. Het betreft hier de loononderhandelingstheorie (die ook in MIMIC gebruikt wordt), als ook de 'efficiency wage'-theorie en modellen met fricties op de arbeidsmarkt. In alle drie deze moderne loontheorieën blijkt de marginale belasting- en premiedruk een negatieve invloed op de lonen te hebben conform MIMIC. Alleen in theoretische modellen waarbij het loon bepaald wordt door evenwicht tussen vraag en aanbod van arbeid is de invloed van marginale druk op loonvorming positief⁵.

Desalniettemin is volgens Bovenberg e.a. de intuïtie van de meeste economen dat een meer progressief belastingstelsel negatieve gevolgen heeft voor de werkgelegenheid. Een meer progressief belastingstelsel vermindert de prikkel om te gaan werken. Daarnaast noemen de auteurs een aantal mechanismen die in MIMIC ontbreken en die hiertoe bijdragen, zoals:

- hoge marginale tarieven maken vrijwillige vroegtijdige pensionering en VUT aantrekkelijk;
- hoge marginale tarieven stimuleren een vlucht in het zwarte circuit;
- het lokt belastingvlucht uit naar het buitenland van met name hoogproduktieve arbeid;
- het tast de kwaliteit van het arbeidsaanbod aan, omdat het bij hoge marginale tarieven minder loont om je te laten her- of bijscholen;
- hoge marginale tarieven werken verstrend op het allocatiemechanisme op de arbeidsmarkt, omdat netto loonverschillen onvoldoende het verschil in produktiviteit weer geven, waardoor er voor werknemers nauwelijks een stimulans is om een produktievere baan te zoeken;

- hoge marginale tarieven verminderen de motivatie van werknemers.

Bij deze kritiek kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats dient te worden benadrukt dat ook MIMIC de intuïtie bevestigt dat een eenduidige vergroting van de progressiviteit van het belastingstelsel ten koste gaat van de werkgelegenheid. Varianten waarin bij voorbeeld de belastingvrije som wordt verhoogd of een basisinkomen wordt verstrekt met gelijktijdige verhoging van het tarief van de eerste, tweede of derde schijf laten allen een daling van het arbeidsaanbod en werkgelegenheid zien⁶. Ook varianten waarin de impliciete marginale druk bij uitkeringstrekkers vergroot wordt door een stijging van de uitkeringshoogte leiden in MIMIC tot minder (effectief) arbeidsaanbod en tasten door loonstijging produktie en werkgelegenheid aan. Positieve werkgelegenheidseffecten treden alleen in varianten op waarin de stijging van de marginale druk niet eenduidig is en er naast inkomensgroepen waarvoor de marginale druk toeneemt er ook inkomensgroepen zijn waarvoor de marginale druk daalt. De economische theorie zoals vervat in de intuïtie van economen biedt voor de beoordeling van dit soort varianten veel minder houvast, omdat de afwegingen dan veel ingewikkelder zijn en het teken uiteindelijk afhangt van complexe kwantitatieve verhoudingen. Het is dan van groot belang om na te gaan voor welke groep verlaging van de marginale druk nu het

4. Overigens is de negatieve invloed van de marginale druk op de loonvorming met een elasticiteit van -0,1 relatief klein ten opzichte van de positieve invloed van de gemiddeld druk met een elasticiteit van 0,6.

5. Zie ook J.J. Graafland, Effecten van marginale belasting- en premiedruk op loonvorming, *Maandschrift Economie*, nr. 6, 1991, blz. 442-455.

6. Illustratief in dit verband is bij voorbeeld paragraaf vijf uit onderzoeksmemorandum 112 van het CPB van N.E.M. de Jager, J.J. Graafland en G.M.M. Gelauuff, *A negative income tax in a mini welfare state: a simulation with MIMIC*, 1994, waarin de effecten van een basisinkomen bovenop het huidige sociale zekerheidsstelsel worden geanalyseerd, indien gefinancierd uit een verhoging van de tarieven van de eerste, tweede en derde schijf.

meest effectief is en dat is nu juist wat MIMIC doet. Indien de inkomensgroepen die profiteren gevoeliger zijn voor inkomensveranderingen dan inkomensgroepen die erop achteruit gaan, kan dit per saldo positieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Ook indien dit gepaard gaat met een stijging van de gewogen marginale druk van de beroepsbevolking⁷.

Zwart werken

Ook voor zover er in MIMIC mechanismen ontbreken die een negatieve invloed van de marginale druk op de economie impliceren, geldt dat dan toch zorgvuldig moet worden nagegaan in hoeverre verschillende inkomensgroepen verschillend zullen reageren. Bij voorbeeld, men kan zich afvragen of zwart werk niet veelal betrekking heeft op eenvoudige klussen door mensen met een relatief bescheiden inkomen. Uit enquêtes blijkt dat vooral mensen met ambachtelijke vaardigheden (blauwe boorden) zwart werken, terwijl mensen met administratieve vaardigheden relatief minder zwart werken⁸. Het grootste deel van het zwarte werk geschiedt door mensen met een middelbare opleiding. Daar staat tegenover dat ander belastingontwijkend gedrag, zoals bij voorbeeld de aanschaf van consumptiegoederen op rekening van de zaak, wellicht meer bij de hogere inkomens voorkomt. Niettemin is het zeer wel te beargumenteren dat verlaging van de hogere schijftarieven minder effectief is voor de bestrijding van zwart werken dan verlaging van het eerste schijftarief.

Een andere vraag is of vermindering van het zwarte circuit kwantitatief wel van zo'n groot belang is. Onderzoek suggereert dat de gevolgen van een vlucht naar het zwarte circuit als gevolg van hogere belastingtarieven op de formele economie beperkt zijn, omdat de extra bestedingen die het zwart werk genereert voor een groot deel weer terugvloeien naar de formele sector⁹. De economische effecten van een eventuele toename van de omvang van het zwarte circuit op de formele werkgelegenheid zullen derhalve beperkt zijn. Wat betreft de belastingvlucht of migratie naar het buitenland troost ik mijzelf met de gedachte dat in ieder geval twee topeconomen inmiddels naar ons land zijn teruggekeerd.

Scholing

Ook op het punt van herscholing rijzen er vragen of en zo ja in welke mate een belastingverschuiving van invloed is. In de eerste plaats is ook hier a priori niet duidelijk voor welke inkomensgroep scholing het belangrijkste is, de groep die (marginaal) in de eerste schijf valt of de hogere inkomensgroepen? In de tweede plaats, herscholing wordt veelal gefinancierd door het bedrijf omdat deze meestal erop gericht is om bedrijfsspecifieke vaardigheden te ontwikkelen. Sterke progressiviteit in de inkomstenbelasting is dan van minder invloed op de bij- of herscholingsbeslissing. In de derde plaats kun je je afvragen in hoeverre meer scholing zonder meer gewenst is. In Nederland wordt scholing nu al zo zwaar gesubsidieerd dat voor alle opleidingen in het bekostigde onderwijs het private rendement beduidend hoger lijkt te zijn dan het maatschappelijk rendement¹⁰.

Efficiëntie van de arbeidsmarkt

Wat betreft de efficiëntie van het allocatiemechanisme op de arbeidsmarkt kan erop worden gewezen dat juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt deze waarschijnlijk gehinderd wordt door de ineengedrukte inkomensverdeling. Hetzelfde geldt voor de motivatie van werknemers. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de vloer die de hoogte van uitkeringen en het minimum loon leggen in het loongebouw en anderzijds door de opbouw van de sociale premiedruk waardoor de marginale wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt minstens even hoog of zelfs nog hoger is dan voor hogere inkomensgroepen. Zo is de marginale wig op minimum plus niveau 58,75%, op modaal niveau 60% en voor twee maal modaal 57,5%¹¹.

Tegenkrachten

Een andere vraag die naar aanleiding van de kritiekpunten van Bovenberg e.a. opkomt is of hun lijst wel volledig is. Wellicht dat MIMIC ook mechanismen mist die, indien daar wel rekening mee gehouden zou worden, juist de andere kant op zouden werken. Bij voorbeeld, MIMIC houdt geen rekening met een eventueel verschil in invoeraandeel van de consumptieve bestedingen door lagere dan wel hogere inkomensgroepen. Verondersteld mag worden dat het aandeel van luxe goederen in het

consumptiepakket van hogere inkomensgroepen groter is dan van lagere inkomensgroepen. Aangezien het invoeraandeel van luxe consumptiegoederen groter is dan dat van noodzakelijke consumptiegoederen, zal een herverdeling van inkomen van hoge naar lage inkomensgroepen op macro-economisch niveau tot een daling van de invoerquote en daarmee tot een stijging van de produktie en werkgelegenheid kunnen leiden.

Daarnaast wordt in MIMIC ook geen rekening gehouden met verlies van 'human capital' ten gevolge van werkloosheid. Dit is van belang bij varianten waarbij een drukverlaging aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt gerealiseerd, onder de conditie dat de netto uitkeringsinkomen onveranderd blijven. De resulterende daling in de verhouding tussen netto uitkering en netto minimumloon zal vooral de werkloosheidsduur van laaggeschoolden kunnen verminderen. Daarmee wordt de uitholling van hun vaardigheden tegengegaan, waardoor de kwaliteit van de beroepsbevolking permanent verbetert. Dergelijke positieve 'human capital'-effecten kunnen de negatieve 'human capital'-effecten die voortvloeien uit de hogere marginale druk voor de hogere inkomensgroepen compenseren. In tegenstelling tot de negatieve

7. In dit verband is een opmerking van Lindbeck tijdens een lezing op 17 mei 1994 in het Ministerie van Financiën interessant. Hij stelt dat mensen met een laag inkomen veel meer op inkomensprykkels lijken te reageren dan mensen met een hoog inkomen. Een reden hiervoor zou kunnen zijn het afnemend grensnut van inkomen, waardoor lage inkomensgroepen meer gemotiveerd zijn om op inkomen te letten. Indien dit waar is, is het een extra reden om vooral het marginaal tarief van lagere inkomensgroepen te verlagen.

8. Zie B. Kazemier en R. van Eck, De zwarte arbeidsmarkt. Kansen voor kansarmen?, *ESB*, 1986, blz. 976-981.

9. Zie J.J. Graafland, Tax policies and interaction between hidden and official economy, *Public Finance/Finances Publiques*, 1990, blz. 70-89; R.J. Mulder, *De makro-economische aspecten van de zwarte sektor*, dissertatie, 1990.

10. Zie A.J. Koss-Fischer, Het economisch rendement van onderwijs, *Supplement bij de Sociaal-economische maandstatistiek*, nr. 6, Centraal Bureau voor de Statistiek, 1988.

11. Zie Centraal Planbureau, *Vijf verkiezingsprogramma's*, SDU, Den Haag, 1994, blz. 62.

human capital-effecten uit hoofde van verminderde scholingsinspanning betreft het hier overigens een effect waar wel empirische aanwijzingen voor bestaan in het micro-econometrisch onderzoek naar uittreedkansen van werklozen¹².

Ondanks deze overwegingen is het zeker de moeite waard om na te gaan in hoeverre MIMIC verder kan worden aangepast om aan de constructieve kritiek van Bovenberg e.a. tegemoet te komen. Op korte termijn lijkt het niet haalbaar om veel van hun punten in MIMIC te verwerken. Te denken valt wel aan endogenisering van de VUT- of pensioneringsbeslissing. Alhoewel het kwantitatieve belang hiervan op voorhand moeilijk in te schatten is, zou dit een matigend effect kunnen hebben op de uitkomsten van MIMIC ten aanzien van de belastingschuif. Immers, omdat ouderen veelal in hun eindschaal zitten en daardoor een relatief hoog inkomen hebben, mag aangenomen worden dat een relatief groot deel van deze groep marginaal belast wordt in de tweede of derde schijf. Ook lijkt niet onaannemelijk dat de uittreedbeslissing van deze groep gevoeliger zal zijn voor relatieve inkomensverhoudingen in vergelijking met jongere leeftijdsgroepen van kostwinners, zodat een verhoging van de tweede en derde-schijftarief een niet verwaarloosbaar effect kan hebben op het arbeidsaanbod van deze groep.

Slot

Het is tegenwoordig bon ton om de negatieve gevolgen van de hoge belasting- en premiedruk met aansprekende voorbeelden te illustreren. Zo kent Van der Ploeg veel hoogleraren en andere hooggekwalificeerde mensen die hun doorzonwoning zelf behangen¹³. En wat te denken van de chirurg die Asar Lindbeck ten tonele voert, die in plaats van een patiënt te opereren zijn zeilboot repareert¹⁴? De suggestie die van deze voorbeelden uitgaat is dat de hoge marginale belasting- en premiedruk ertoe leidt dat vooral hogere inkomensgroepen hun tijd inefficiënt gaan indelen. Natuurlijk zijn er ook tegenvoorbeelden. Bij hogere inkomensgroepen schiet mij bij voorbeeld een gepensioneerde hoogleraar in gedachten die zo bevlogen is dat hij zelfs de pinksterdagen doorwerkt om een artikel af te krijgen. En de eerste chirurg die part-

time werkt moet ik nog tegenkomen. Misschien zijn er wel chirurgen die in plaats van tachtig uur zeventig uur werken vanwege het hoge marginale tarief, maar dan is de kans dat hij per ongeluk een tang in je buik achterlaat ook wat kleiner.

Deze voorbeelden illustreren dat het beroep dat Bovenberg e.a. aan het eind van hun artikel doen om het beleid te baseren op het 'gezond verstand', aangevuld met inzichten uit CPB-analyses niet helemaal zonder problemen is. Hoewel een dergelijk appèl op het gezonde verstand de meeste economen wel aanspreekt, is de vraag altijd: wiens gezonde verstand? Immers, met gezond verstand bedoelen wij meestal ons eigen verstand, gebaseerd op onze eigen (beperkte) ervaringen. Bij de beoordeling van varianten waarbij de marginale druk voor sommige inkomensgroepen stijgt en voor anderen daalt spelen echter zoveel complexe overwegingen een rol, dat het gezonde verstand heel zorgvuldig te werk moet gaan om niet tot verkeerde conclusies te komen.

Ook bij de kritiekpunten van Bovenberg e.a. kunnen belangrijke kanttekeningen worden gemaakt. Dit klemmt temeer waar de relevantie van de mechanismen waarop zij wijzen niet of nauwelijks gebaseerd kan worden op empirisch onderzoek. Dit in tegenstelling tot de mechanismen in MIMIC, waarvoor wel empirische en, zoals Bovenberg e.a. aangeven, ook theoretische gronden bestaan. De bijdrage van de analyse van Bovenberg e.a. is mijns inziens dan ook daarin gelegen dat het de onzekerheid waarmee de MIMIC-resultaten omgeven zijn nog eens onderstreept. Dat de kwalitatieve overwegingen van Bo-

venberg e.a. zo evident zijn dat deze de empirische mechanismen vervat in MIMIC overrulen, lijkt mij echter een uitermate speculatieve conclusie.

Tot slot: het centrale probleem van de Nederlandse arbeidsmarkt is gelegen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Eventuele maatregelen in de sfeer van reductie van de wig zullen vooral daar moeten aangrijpen. Een verhoging van het tarief van de tweede of derde schijf om daarmee het tarief van de eerste schijf te verlagen lijkt daarvoor niet het meest geschikte instrument. Efficiënter is het om het impliciete marginaal tarief tussen het uitkeringsinkomen en looninkomen te verlagen. Een dergelijk gematigd Robin Hood beleid, in de zin dat prioriteit wordt gegeven aan verlaging van de wig aan de onderkant en niet aan verlaging van de tarieven aan de bovenkant is alleszins verdedigbaar.

J.J. Graafland

De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau. Hij dankt V.R. Okker, H.J.J. Stolwijk en andere collega's van het CPB voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

-
12. Zie bij voorbeeld W. Groot, *Werkloosheid en de arbeidsloopbaan van jongeren 1984-1986*, OSA werkdocument W71, Den Haag, 1990; C. Gorter, P. Nijkamp en P. Rietveld, *Unemployed job seekers in the Netherlands, De Economist*, blz. 70-95, 1993; R. van Opstal en F. van de Pol, *The transition from school to work in 1979-1987 in the Netherlands*, Onderzoeksmemorandum 82, Centraal Planbureau, 1991.
13. F. van der Ploeg, *Wat doe je met bijklussers*, *ESB*, 1993, blz. 739.
14. In een lezing op 17 mei 1994 in het Ministerie van Financiën te Den Haag.

Naschrift

In ons artikel van 13 april j.l. definiëren wij een 'Robin Hood'-beleid als volgt. De gemiddelde wig aan de onderkant van het loongebouw wordt verlaagd (bij voorbeeld door het verhogen van het arbeidskostenforfait) om zodoende het inkomensverschil tussen actieven en niet-actieven te vergroten. Deze belastingverlaging wordt gefinancierd door een verhoging van de marginale tarieven in het

inkomenstraject boven de lagere arbeidsinkomens (bij voorbeeld door een verhoging van het tweede- of derde schijftarief).

Een dergelijke belastingverschuiving van arm naar rijk doet het in het MIMIC-model van het CPB per saldo goed voor de werkgelegenheid. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat het vergroten van de inkomensverschillen tussen werkenden en niet-wer-

kenden (meer prikkels aan de onderkant...) in het model goed uitpakt. Het feit dat e.e.a. wordt gefinancierd door de marginale tarieven op de midden- en hogere arbeidsinkomens te verhogen (... die steken aan de bovenkant) is in MIMIC veel minder belangrijk.

In ons 'Robin Hood'-artikel gaan wij met name in op dit laatste aspect, dat wil zeggen op de gevolgen voor de arbeidsmarkt van meer fiscale progressie (en daardoor kleinere netto inkomensverschillen) binnen de groep van werkenden. Op grond van onze analyse concluderen we dat het saldo-effect van een 'Robin Hood'-beleid niet op voorhand duidelijk is. Dit komt doordat er tal van plussen en minnen zijn waarvan er in MIMIC een aantal ontbreekt. Door deze 'blinde vlek' van MIMIC bloot te leggen vormt ons artikel een nuancering en een aanvulling op de CPB-cijfers.

Het belang van MIMIC's 'blinde vlek'

Graafland gaat in zijn reactie vooral in op de kwantitatieve betekenis van de niet in MIMIC voorkomende effecten van hoge marginale belastingtarieven. Hij doet daar vaak nogal lachend over. Het negatieve effect van hogere marginale tarieven op scholing en de werking van de arbeidsmarkt doet hij bij voorbeeld van de hand door er op te wijzen dat de marginale wig voor laag- en hogeschoolden ongeveer even hoog is. Daardoor zou een verlaging voor de een niet beter zijn dan voor de ander. Met deze redenering slaat hij evenwel de plank mis. Het lijkt er dan ook op dat Graafland aan Robin Hood een heel andere rol toeschrijft dan wij. Voor hem is blijkbaar de uitruil tussen marginale tarieven van enerzijds de lagere arbeidsinkomens en anderzijds de midden- en hogere inkomens relevant. Hij gaat daarbij vooral in op de effecten van een verlaging van het eerste schijftarief, gefinancierd door een verhoging van de derde schijf. Een dergelijke maatregel doet zowel de gemiddelde als de marginale wig voor laagbetaalden dalen, terwijl de marginale wig voor de hogere inkomens stijgt. Ons gaat het echter niet om de uitruil tussen de verschillende marginale tarieven, maar vooral om de uitruil tussen een lagere gemiddelde wig voor werkenden aan de onderkant, gefinancierd

door een verhoging van de marginale tarieven in het inkomenstraject daarboven. Een beter voorbeeld van het door ons gedefinieerde 'Robin Hood'-beleid is daarom een verhoging van het arbeidskostenforfait (lagere gemiddelde wig bij gelijkblijvende marginale tarieven) die wordt gefinancierd door een verhoging van de tweede of derde schijf (hogere marginale wig voor midden- en hogere inkomens). In ons artikel gaan we daarbij vooral in op de schadelijke gevolgen van deze hogere marginale tarieven of, anders gezegd, op de effecten van kleinere netto inkomensverschillen binnen de groep van werkenden, want hier zit de 'blinde vlek' in het MIMIC-model. Deze inkomensverschillen zijn overigens relevant over het hele inkomenstraject. Waar die inkomensverschillen er nu precies het meest toe doen is een interessante vraag, maar niet waar het in ons artikel om gaat.

Het marginale belastingtarief bepaalt wat een werknemer netto in handen krijgt indien zijn bruto salaris aan de marge toeneemt. Hoe hoger dat marginale tarief is, des te minder aantrekkelijk is zo'n bruto salarisverhoging hetgeen invloed heeft op het gedrag van de werknemer. Zo wordt het bij voorbeeld minder aantrekkelijk om zich te laten her- of bijscholen; het zoeken naar een baan in een andere, beter betaalde regio of sector wordt ontmoedigd; zwart werken wordt aantrekkelijker; steeds grotere groepen (niet alleen vrouwen) die de ruimte hebben om hun werkduur zelf in te delen worden ontmoedigd om langer te werken; mensen worden gedemotiveerd om via hard werken en het nemen van initiatieven hoger op te komen¹. Al deze ontmoedigings-effecten van hogere marginale belastingtarieven zijn ons inziens van veel groter belang voor de werkgelegenheidsontwikkeling in onze moderne samenleving dan Graafland ons doet geloven.

Hoewel bij voorbeeld de empirische onderbouwing van het effect van belastingen op scholing gering is, heeft de economische theorie op dit gebied inmiddels een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Zo laat Trostel met behulp van een simulatiemodel zien dat het negatieve effect van hogere belastingen op de vorming van menselijk kapitaal substantieel is². Overigens is daarbij niet alleen de hoogte maar ook de

verandering in het marginale tarief relevant; indien men nivellering verwacht neemt scholing af.

Bovendien schatten wij het maatschappelijke belang van scholing veel hoger in dan Graafland. Effecten op de concurrentiepositie (met name in kennis-intensieve sectoren), de positie van laaggeschoolden in de maatschappij, de technologische ontwikkeling, de flexibiliteit van werknemers bij technologische veranderingen, enzovoort zijn ons inziens van toenemend belang voor de werkgelegenheidsontwikkeling. Wat dit betreft kunnen we nog veel leren van Japan en de tijgers uit Zuidoost Azië. Bovendien doelen wij met scholing niet alleen op formele opleidingen, zoals Graafland suggereert, maar ook op scholing en training binnen een bedrijf waarvan het rendement vaak veel hoger ligt dan scholing via opleidingen³. De opmerking dat scholing nu al zo zwaar gesubsidieerd is en dat voor het bekostigde onderwijs het private rendement hoger is dan het maatschappelijk rendement geldt dan ook niet voor 'on-the-job-training' en waarschijnlijk ook niet voor technische studies.

Bij de bespreking van zwart werken lijkt Graafland wel erg 'economisch' te redeneren. Volgens hem wordt werk in de informele sector wel gestimuleerd, maar is dit niet zo slecht voor de economische ontwikkeling. Echter, behalve dat zwart werken tot belastingontduiking en een onrechtmatig beroep op sociale uitkeringen leidt, ondergraaft het tevens de moraal van werkenden in de formele sector. In die zin zijn hoge marginale tarieven dan ook een belasting op eerlijkheid en daarmee schadelijker voor de economie dan kwantificeerbaar is.

Gezond-verstand-economie

Graafland opent ook de discussie hoe om te gaan met economische mechanismen die niet door het CPB (kunnen) worden gemodelleerd. Problemen met kwantificering kunnen

1. Zie ons eerdere artikel voor een uitgebreider overzicht.
2. P.A. Trostel, The effect of taxation on human capital, *Journal of Political Economy*, 1993, blz.327-50.
3. J.J.M. Theeuwes, Het rendement van scholing en training, *ESB*, 15 september 1993, blz. 845-49.

een gevolg zijn van econometrische problemen (zie de discussie tussen Bomhoff en Okker in *ESB*, 18 mei 1994, blz. 462-465), gebrek aan cijfers, of het feit dat de geschiedenis onvoldoende informatie biedt over effecten van structurele veranderingsprocessen in de toekomst⁴. Behalve problemen met de kwantificering is een bijkomend probleem met economische modellen dat verschillende economen, zelfs als het gaat om kwantificeerbare elementen, verschillende ideeën hebben over hoe de economische werkelijkheid in elkaar steekt. Ook over cijfers kan men daarom al van mening verschillen⁵. Volgens Graafland is het evenwel niet erg waarschijnlijk dat de door ons aangedragen niet-quantificeerbare mechanismen bij een 'Robin Hood'-beleid de empirisch onderbouwde MIMIC-effecten zouden kunnen domineren⁶. Bovendien vindt hij een discussie op basis van gezond verstand ook "niet zonder problemen", omdat volgens hem "dat meestal ons eigen verstand is hetgeen gebaseerd is op eigen (beperkte) ervaringen. Met name wanneer er zoveel complexe overwegingen een rol spelen kan gezond verstand dan al snel tot verkeerde conclusies leiden".

Vaak lijken in beleidsdiscussies verstandige argumenten onder te sneeuwen bij 'harde' CPB-cijfers. Hierdoor bestaat het gevaar dat het beleid wordt geduwd in de richting van maatregelen met kwantificeerbare effecten die de illusie van een schijnzekerheid geven⁷. Kwesties als de afschaffing van het algemeen verbindendverklaren van cao's, veranderingen in de uitvoering van de sociale zekerheid of deregulering lijken daar-

door minder belangrijk dan bij voorbeeld de ouderwetse banenplannen. Toch zijn dergelijke hervormingen ons inziens veel belangrijker voor de werkgelegenheid en de economische groei dan een banenplan, met name op de (middel)lange termijn⁸. Wij willen daarom benadrukken dat creatief nadenken en gezond-verstand-economie van minstens zo groot belang zijn in beleidsdiscussies, ook als die gaan over belastingmaatregelen, als CPB-cijfers. In tegenstelling tot Graafland bedoelen wij met gezond verstand niet slechts de gedachtengang van een individu die redeneert op basis van eigen (beperkte) ervaring, maar juist ook inzichten uit de economische theorie waar soms moeilijk een empirische onderbouwing voor te vinden is⁹. Bovendien is het feit dat de werkelijkheid complex is nog geen reden om in plaats van gezond verstand maar een model te gebruiken waar het merendeel van de gebruikers niets van begrijpt. Een model zou als hulpmiddel moeten dienen bij vruchtbare gezond-verstand-discussies.

Met ons 'Robin Hood'-artikel hebben wij geprobeerd de gezond-verstand-discussie over een belastingverschuiving van arm naar rijk en over de rol van MIMIC daarin aan te wakkeren. De reactie van Graafland is hier ons inziens een nuttige aanvulling op omdat hij probeert het inzicht te vergroten in het belang van de niet-gekwantificeerde elementen. Hij vult de door ons opgestelde lijst zelfs aan, maar lijkt er niet in te geloven dat de niet-gekwantificeerde elementen, zoals de gevolgen voor de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, de dynamiek op de arbeidsmarkt en

emancipatie, het MIMIC resultaat zouden kunnen domineren. Zonder empirische onderbouwing is dit evenwel geen waarde vrije uitspraak. Wij wagen ons daarom niet aan een ondubbelzinnige conclusie over de effecten van een 'Robin Hood'-beleid. Wel is de ziel van ten minste een van ons ervan overtuigd dat een 'Robin Hood'-beleid zowel de rechtvaardigheid als de werkgelegenheid dient.

Lans Bovenberg
Ruud de Mooij
Rick van der Ploeg

4. Voor een discussie over kwantificeerbaarheid van beleidsmaatregelen door het CPB, zie R.C.G. Haffner en P.A.G. van Bergeijk, *The economic consequences of Dutch politics, De Economist*, te verschijnen in 1994.

5. J.C. Siebrand en O.H. Swank, *Te centrale rol voor het CPB?*, *ESB*, 29 juni 1994, blz. 620-21.

6. Overigens is ook de empirische onderbouwing van het simulatiemodel MIMIC enigszins gebrekkig. Veel cruciale elasticiteiten zijn namelijk gecalibreerd op basis van studies die vaak zeer uiteenlopende resultaten vertonen.

7. Dit is overigens niet alleen het CPB aan te rekenen, maar ook de gebruikers van modeluitkomsten.

8. In J. van Sinderen, P.A.G. van Bergeijk, R.C.G. Haffner en P.M. Waasdorp, *De kosten van economische verstarring op macro-niveau*, *ESB*, 23 maart 1994, blz. 274-79, worden op een tentatieve manier de kosten van (overheids)regulering benaderd.

9. In die zin zou het CPB vergeleken kunnen worden met de persoon die zijn portemonnee in een donker steegje verloren heeft, maar toch zoekt onder de lantaarn op het verlichte plein.