

Op zoek naar een gratis lunch

P.A.G. van Bergeijk*

Telkens weer duiken in de economische discussie plannen op om de werkloosheid te bestrijden door verschuiving van belastingen. De werkgelegenheidswinst van omvangrijke belastingverschuivingen is echter op z'n best uiterst gering. Uitsluitend een lastenverlichting die wordt gefinancierd door bezuinigingen op de sociale uitgaven of de overheidsconsumptie kan soelaas bieden.

Nederlanders staan bekend als zuinig en Nederlandse economen passen uit de aard van hun professie nog beter op de kleintjes. Dit heeft in de voorbije jaren tot een opmerkelijke speurtocht naar een 'free lunch' geleid. Het doel is het in één klap kosteloos oplossen van diverse beleidsdilemma's. Vast ingrediënt is het verlagen van de wig tussen bruto- en nettoloon, bij voorkeur aan de onderkant van de arbeidsmarkt, want iedereen is het erover eens dat hier in de kern de oplossing voor de Nederlandse inactiviteit moet worden gezocht. Deze consensus, die al eerder haar weerslag vond in de verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen, is in het regeerakkoord vertaald in een omvangrijke verlaging van de gemiddelde wig op minimumniveau¹.

De grote maatschappelijke overeenstemming over de wenselijkheid de lasten op arbeid te verlagen is begrijpelijk want de marginale wig, het verschil tussen bruto- en nettobeloning van de laatstverdiende gulden, is in Nederland exorbitant hoog. Dit is een gevolg van hoge belastingtarieven en sociale-zekerheidpremies. Onder marginale wig wordt hier tevens begrepen de druk van indirecte belastingen, omdat bij economische beslissingen niet het geldinkomen maar de goederen en diensten die men met dat inkomen kan aanschaffen, de relevante factor zijn: uiteindelijk wordt de arbeidsaanbodbeslissing bepaald door de koopkracht van het nettoloon. Net zoals er sprake is van geldillusie in economische analyses die geen rekening houden met de geldontwaarding, leiden analyses die geen rekening houden met alle heffingen aan belastingillusie.

Tabel 1 laat de totale marginale wig zien die werkgevers- en werknemerslasten, pensioenpremies, inkomstenbelasting en (rekening houdend met consumptiepatronen) consumptiebelastingen omvat. Nederland is met 70% koploper binnen de OESO.

Het beleidsrecept om de wig in ieder geval aan de onderkant van het loongebouw te verlagen, wordt door de economische theorie en door modelmatige berekeningen ondersteund. Lagere loonkosten leiden tot meer banen en hogere nettolonen vergroten en verbeteren het arbeidsaanbod. In het FKSEC-model van het Centraal Planbureau leidt een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting ter grootte van 1%

Nederland	70	Noorwegen	58
Denemarken	69	Canada	54
België	65	Spanje	53
Finland	63	Verenigd Koninkrijk	49
Duitsland	63	Australië	43
Frankrijk	62	Verenigde Staten	38
Zweden	60	Japan	22

Bron: OESO, *Jobs study*, Parijs, 1994.

van het netto nationaal inkomen (nni) via een daling van de eerste belastingschijf met 1,9 procentpunt na 8 jaar tot een toeneming van de werkgelegenheid met ongeveer 40.000 personen². Het is in FKSEC van belang hoe de verlaging van de wig wordt vormgegeven: een even grote lastenvermindering gericht op de werkgeverslasten in bedrijven werkt nog beter en helpt circa 55.000 mensen aan werk³. Ook andere modellen laten positieve effecten zien van het verlagen van de wig. MORKMON, het kwartaalmodel van de Nederlandsche Bank voorspelt een toeneming van de werkgelegenheid met ruim 21.000 arbeidsjaren na 4 jaar als de loon- en inkomstenbelasting met 1% bbp wordt verlaagd en met 33.000 arbeidsjaren na 4 jaar indien de werkgeverslasten verlaagd worden⁴. In het op Economische Zaken ontwikkelde semi-algemeen-evenwichtmodel MEOM levert een verlaging van de wig met 1% nni rond de 35.000 banen op⁵. In het algemeen-evenwichtmodel MIMIC

Tabel 1. Totale marginale wig (gemiddelde werknemer met 2 kinderen, 1992, in procenten)

* De auteur werkt op het Ministerie van Economische Zaken en schrijft op persoonlijke titel. Bij de vele calculaties heb ik geleund op de expertise en rekenvaardigheid van R. Haffner, G. van Hagen, R. de Mooij en P. Waasdorp. Ook L. Bovenberg, K. van Dijkhuizen, D. Kabel, C. Kortleve, F. Krapels en J. van Sinderen leverden nuttig commentaar.
1. CPB, *Vijf verkiezingsprogramma's*, Den Haag, 1994, en Tweede Kamer, 1993-1994, 23 715, nr. 11.
2. CPB, *FKSEC variantenboek*, Leiden, 1992.
3. Een aansprekend werkgelegenheidsplan richt zich dan ook op het verlagen van deze lasten (de zogeheten OT-variant): C. van Dijkhuizen, Een kwart miljoen banen erbij, *ESB*, 12 januari 1994, blz. 2829.
4. J.A. Bikker, P.J.A. van Els en M.E.J. Schuit, *Vijftwintig spoorboekjes voor de Nederlandse economie*, Monetaire monografieën 13, Amsterdam, 1993.

van het CPB scheidt een verlaging van de eerste belastingsschijf ad 1% nni 85.000 banen⁶.

Het is niet zo moeilijk om in te zien dat een substantiële verlaging van de wig op arbeid helpt in de strijd tegen de werkloosheid. Maar de financieel-economische randvoorwaarden voor zo'n lastenverlaging maken het niet gemakkelijk de wigverkleining in de praktijk te brengen. De kunst is een beleidsvoorstel te vinden dat geen geld kost (het tekort mag niet omhoog) en twee vliegen in één klap slaat: vermindering van de inactiviteit en tegelijkertijd het bereiken van een andere nastrevenswaardige doelstelling. De speurtochten naar gratis lunches zijn erop gericht om een specifieke lastenverhoging te vinden waarmee de wigverlaging kan worden gefinancierd en tevens een belangrijke beleidsdoelstelling op een ander terrein wordt nagestreefd.

Op het menu staan vier recente ideeën. Het vaste ingrediënt daarbij is het verlagen van de arbeidskosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt; de voorstellen worden gekruid met alternatieve financieringsmogelijkheden: (i) een milieubelasting; (ii) een consumptiebelasting (BTW of omzetbelasting); (iii) nivellering (verhoging van het marginale toptarief) en (iv) een belasting op kapitaal.

Milieuheffingen

Een gratis lunch met een groen milieusausje valt niet te versmaden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat één van de hardnekkigste misverstanden die in discussies over de Nederlandse werkloosheid steeds weer opduikt, het zogenoemde tweesnijdende zwaard is. In essentie komt het tweesnijdende zwaard er op neer dat een toeneming van werkgelegenheid samengaat met milieuverbetering als de opbrengst van een milieuheffing wordt gebruikt om de wig op de arbeidsmarkt te reduceren. Arbeid is te duur en milieu te goedkoop of niet geprijsd en daarom lijkt men door ecologisering van de belastingheffing twee vliegen in één klap te kunnen slaan: meer werkgelegenheid en een beter milieu. De denkfout van het tweesnijdende zwaard is dat vergeten wordt dat de *totale* wig relevant is bij economische beslissingen en dat het dus niet uitmaakt of men door de milieuheffing of door de loonbelasting wordt gebeten. Verkenning van de effecten laat zien dat indien de wijziging in de belastingmix inkomensneutraal wordt uitgevoerd, de werkgelegenheid daalt⁷. Daarbij is er wellicht een kleine kans om deze dreiging te weren indien de heffing vlekkeloos zou worden uitgevoerd en er geen enkele afwenteling zou plaatsvinden; dat zijn echter vooral gezien de omvang van de bepleite lastenverschuiving geen erg realistische vooronderstellingen.

De doorrekeningen met behulp van zes alternatieve modellen voor de Nederlandse economie ontnuchteren (tabel 2). Geen van de grootverbruikvarianten laat een toeneming van de produktie zien, terwijl de werkgelegenheid in het merendeel van de berekeningen daalt. Werkgelegenheidswinst wordt wel gevonden in de kleinverbruikersvarianten, met name in de analyse van de gevolgen van een hypothetische energieheffing in het begin van de jaren zeventig die Dellink en Hofkes met het aan de VU ontwikkelde EnTech model hebben uitgevoerd. Hun berekeningen voeren zowel in de kleinverbruikersvariant als in de grootverbruikersvariant de lijst aan met een groei van de werkgelegenheid met enige tienduizenden arbeidsjaren. Mogelijke verklaringen voor de afwijkende bevindingen van Dellink en Hofkes zijn dat in hun model geen collectieve sector is opgenomen en dat de aanbodeffecten van belastingen worden veronachtzaamd⁸. De energieheffing wordt in dit model afgewenteld op de produktiefactor kapitaal, terwijl dat volgens EnTech in het geheel geen negatieve ef-

Tabel 2. Gevolgen van lastenverschuiving van arbeid naar milieu volgens verschillende modellen, procentuele veranderingen

Variant	Jaar	Model	Werkgel. (%)	Bnp (%)
Grootverbruikvarianten				
Dellink, Hofkes	1994	EnTech	1,4	-1,2
GroenLinks (optimaal)	1994	FKSEC/ATHENA	0,3	-1
Knoester, Van Sinderen	1993	MEOM	0	0
Kuper	1994	CCSO	-0,1	-0,1
Europese Commissie	1992	QUEST	-0,3	-1
GroenLinks (afwenteling)	1994	FKSEC/ATHENA	-1	-1
De Mooij	1993	ENTAX	-1	-2,5
SRE OESO variant (A)	1992	FKSEC/ATHENA	-1	-3
SRE Grootverbruik (B)	1992	FKSEC/ATHENA	-6	-10
Kleinverbruikvarianten				
Dellink, Hofkes	1994	EnTech	0,5	0,8
SRE (C)	1992	FKSEC/ATHENA	0,3	-0,4
VROM (C')	1993	FKSEC/ATHENA	0,0	-0,1
De Mooij	1993	ENTAX	-0,5	-0,5

Bronnen:

- CCSO Lange-termijneffecten volgens G.H. Kuper, *The effects of energy taxes on productivity and employment*, congres European Economic Association, Maastricht, september 1994.
- ENTAX inkomensneutrale varianten in R.A. de Mooij, op cit.
- EnTech 5e-jaarseffecten volgens R. Dellink en M.W. Hofkes, *Energieheffing: werkgelegenheid en technologische ontwikkeling*, *ESB*, 16 februari 1994, blz. 159-161.
- FKSEC/ATHENA CPB werkdokument nr. 43 t.b.v. de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen (SRE); CPB werkdokument nr. 63 op basis van een voorstel van VROM en gunstige veronderstellingen; Groenlinks varianten in *Vijf verkiezingsprogramma's*, i.h.b. blz. 119.
- VROM A. Knoester en J. van Sinderen, op cit.
- QUEST *European Economy* nr. 51, ("The climate challenge"), mei 1992.

5. J. van Sinderen, Taxation and economic growth, *Economic Modelling*, juni 1993, blz. 285-300.

6. G.M.M. Gelauff, *Taxation, social security and the labour market*, dissertatie KUB, 1992.

7. R.A. de Mooij, Energieheffing en werkgelegenheid, *ESB*, 1 december 1993, blz. 1100-1104; A.L. Bovenberg en R.A. de Mooij, Environmental levies and distortionary taxation, *American Economic Review*, 1994, blz. 1085-1089 en A. Knoester en J. van Sinderen, *Taxation and the abuse of environmental policies: a supply side view*, Congres Confederation of European Economic Associations, Oxford, 1993.

8. Zie de gevoeligheidsanalyse van F.A.G. den Butter en R.W. van Zijp, *Technologie en werkgelegenheid*, BTE beleidsstudie, Den Haag, 1994.

fecten op het groeitempo heeft. Om deze redenen mag aan de doorrekening met EnTech geen groot realiteitsgehalte worden toegekend. Geen van de berekeningen met de bij de beleidsvoorbereiding gebruikte modellen toont een noemenswaardige werkgelegenheidswinst terwijl er duidelijke neerwaartse risico's bestaan.

Consumptiebelasting

Er circuleren ook diverse plannen om de indirecte belastingen te verhogen. Daarbij wordt zowel gedacht aan invoering van een omzetbelasting als aan een verhoging van de BTW⁹. In feite gaat het hierbij om een algemene versie van het tweesnijdende zwaard, daar nu niet de milieuvervuilende goederen maar de gehele consumptie wordt aangepakt. In essentie komt deze categorie van lastenverschuivingsplannen er op neer de inkomstenbelasting voor werknemers te verlagen en dit te financieren met een verhoging van een indirecte belasting.

Het belangrijkste bezwaar is dat de wig óók de indirecte belastingen omvat. Een verschuiving van directe naar indirecte belastingen kan daarom uitsluitend iets uitmaken wanneer zo'n verandering in de belastingmix niet inkomensneutraal gebeurt. Als het al iets uitmaakt, dan is de invloed naar verwachting negatief omdat werknemers de door de hogere BTW stijgende kosten van levensonderhoud in de praktijk afwentelen op de werkgevers; de belastingverlaging wordt gewoon geïncasseerd. De wigdaling vertaalt zich met andere woorden slechts ten dele in loonmatiging en daarom is een verlaging van de werkgeverslasten die direct aangrijpt op de loonkosten effectiever voor het stimuleren van de werkgelegenheid.

In tabel 3 staan beleidsvoorstellen waarbij het financieringstekort in het eerste jaar van implementatie niet wordt beïnvloed; daarna kunnen er wel in- of uitvoerdieneffecten optreden¹⁰. In de berekeningen met FKSEC stijgt het hoge BTW-tarief met 3,9 procentpunt ten behoeve van een daling van het tarief in de eerste Oortschijf met 2,4 procentpunt c.q. een verlaging van de werkgeverslasten met 1,1% nnp. De werkgelegenheidswinst in FKSEC valt tegen, zelfs bij aanwending via de werkgeverslasten. Het DNB-model MORKMON laat een substantieel werkgelegenheidsverlies zien. MIMIC toont daarentegen een opmerkelijk groot batig saldo. De verklaring voor dit fenomeen kan niet worden gevonden in het feit dat MIMIC gericht is op de lange termijn, noch in het algemeen-evenwichtskarakter van het model, noch in het feit dat de berekeningen ex post budgetneutraal zijn uitgevoerd. Andere algemeen-evenwichtmodellen voor de Nederlandse economie vinden op lange termijn onder vooronderstelde budgetneutraliteit net als de economische modellen FKSEC en MORKMON slechts zeer bescheiden produktie- en werkgelegenheidswinsten. In MEOM en in het voor Nederland in 1989 gecalibreerde model van Broer en Westerhout is het effect op werkgelegenheid en produktie nihil¹¹. De verklaring voor het batige saldo van MIMIC is eerder dat het arbeidsaanbod van de kostwinner exogeen is. Belasting heeft dus per definitie voor kostwinners geen gedragsverstoringe effecten.

	FKSEC eerste Oortschijf	FKSEC werkgevers- lasten	MORKMON (lb/ib)	MIMIC eerste Oortschijf
Productie	-0,1	-0,2	-0,2	1,2
Werkgelegenheid (x 1000 arb.jaren)	-2	6	-19	110
Financieringstekort (% nni)	0,1	-0,5	-0,4	0

a. Effecten in het achtste jaar voor FKSEC, in het zestiende kwartaal voor MORKMON.

ten. Het arbeidsaanbod van partners wordt daarentegen wel beïnvloed door de (samenstelling van de) belastingdruk. Hierbij heeft een belasting die relatief sterker drukt op het inkomen van partners (bij voorbeeld een heffing in de eerste Oortschijf) een groter effect dan een zelfde bedrag dat vooral drukt op het gezinsinkomen (bij voorbeeld via een verhoging van de BTW). Al met al lijken de MIMIC-resultaten in dit geval geen betrouwbaar kompas.

Tabel 3. Ex ante budgetneutrale lastenverschuiving (1% nni) van arbeid naar consumptie (hoog BTW-tarief)¹

Nivellering

In een recent artikel vragen Bovenberg, De Mooij en Van der Ploeg zich af of het zwaarder belasten van de hogere inkomens een oplossing kan bieden¹². De verlaging van de gemiddelde wig aan de onderkant wordt door deze moderne Robin Hoods gefinancierd door een verhoging van de marginale wig op bovenmodaal niveau. Veel partijen ter linker zijde staan zo'n op herverdeling gebaseerde verbetering van de efficiëntie van het belastingstelsel voor en ook de heffingskorting van de commissie-Andriessen is een vorm van Hoodisme. Het is evenwel zeer de vraag van wie, en vooral waarom, Robin Hood steelt. Bovenberg c.s. baseren hun idee dat herverdeling tussen werkenden werkgelegenheid kan scheppen, op een model waarin hoge marginale tarieven feitelijk een belasting op loonsverhogingen betekenen en zowel vakbonden als werkgevers aanmoedigen om de loonontwikkeling te matigen. Hierdoor kan de werkgelegenheid toenemen. Bovenberg c.s. ontwaren in het MIMIC-model een bondgenoot van Robin Hood, omdat in dit model, dat is gefundeerd op de door hen besproken literatuur, met een Robin Hood belastingshuif kleine werkgelegenheidswinsten kunnen worden geboekt. Het Robin Hood-effect is geen gevolg van vakbondsgedrag. Dit blijkt uit tabel 4; de tweede kolom schetst een situatie waarin de arbeidsmarkt ruimt, maar ook hier treedt het Robin Hood-effect op. De door MIMIC voorspelde positieve gevolgen van nivellering moeten dus ergens anders van afhangen, zoals de eerder besproken ongevoeligheid

9. R.M. Lubbers, Ik wens je veel personeel toe, *de Volkskrant*, 10 december 1993 en OESO, *Jobs study*, Parijs, 1994.

10. De door het CPB gepubliceerde berekeningen met MIMIC zijn ex post budgetneutraal waarbij mee- en tegenvallers worden afgerekend via veranderingen in overheidsconsumptie of belastingtarieven.

11. D.P. Broer en E.W.M.T. Westerhout, Taxation in an intertemporal general equilibrium model of a small open economy, *Economic Modelling*, 1993, blz. 64-80.

12. A.L. Bovenberg, R.A. de Mooij en F. van der Ploeg, Werkt een Rob in Hood-beleid?, *ESB*, 13 april 1994, blz. 332-337.

Tabel 4. Gevolgen volgens MIMIC van een budgetneutrale belastingsschuif (1% nmi) van de eerste naar de derde schijf

	Vakbondsmodel	Marktruiming
Loonvoet	-1,3	-0,65
Consumptie	0,35	0,60
Werkgelegenheid	1,35	0,85

Bron: G.M.M. Gelauff, *Taxation, social security and the labour market*, 1992, blz. 168 en 186.

van het arbeidsaanbod van de kostwinner voor wijzigingen van belastingtarieven. Dit lijkt geen realistische vooronderstelling. De keuze voor arbeidstijdverkortings boven inkomen lijkt bij voorbeeld mede te worden bepaald door hoge marginale tarieven. Evenzo schrikt de belastingdruk additionele inspanningen (grotere verantwoordelijkheid, overwerk, freelance-activiteit enz.) af. Ook Bovenberg c.s. willen niet zover gaan Graaflands bevinding dat hogere marginale tarieven leiden tot hogere werkgelegenheid als vaststaand te accepteren¹³.

Een tentatieve doorrekening van de verkiezingsprogramma's met het model INERT laat zien dat er grote neerwaartse risico's bestaan wanneer de marginale wig stijgt ook al daalt de gemiddelde wig, en dat Robin Hood-beleid tot een zeer omvangrijke vernietiging van arbeidsplaatsen in de particuliere sector leidt¹⁴. Ook in de doorrekening van de middellange-termijneffecten van de verkiezingsprogramma's door het CPB blijkt Groen Linksbeleid (dat de meeste Robin Hoodtrekjes vertoont) tot daling van de werkgelegenheid in de particuliere sector te leiden hoewel de gemiddelde wig over een groot inkomenstraject daalt. Het CPB verklaart dit 'magere' resultaat terecht uit het feit dat de economisch relevante lastendruk (verschil netto reëel beschikbaar loon en bruto loon) niet kleiner wordt¹⁵.

Kapitaalbelasting

In internationale gremia wordt voorzichtig gediscussieerd over een verschuiving van de lastendruk van arbeid naar kapitaal. Het Witboek van de Europese Commissie wijst nadrukkelijk op maatregelen in de sfeer van de vermogensbelastingen en pleit, overigens met een open oog voor het belang van investeringen, voor herstel van het evenwicht in de structuur van de collectieve lasten op de verschillende produktiefactoren (arbeid, kapitaal, schaarse natuurlijke hulpbronnen)¹⁶. Hierdoor veranderen de relatieve

Tabel 5. Gevolgen van budgetneutrale lastenverschuiving van arbeid naar kapitaal volgens INERT (1% nmi, procentuele afwijking van basispad)

	Basisvariant	Endogene technologie zonder bedrijfsverpl.
Produktiecapaciteit	0,1	-0,6
Produktie bedrijven	0,1	-0,3
Investeringen	-1,2	-2,6
Totale werkgelegenheid	0,3	0,3

prijzen immers in de gewenste richting, waardoor de vraag naar arbeid toeneemt, de kapitaalintensiteit afneemt en de werkgelegenheid ceteris paribus stijgt.

In de moderne groeitheorie wordt echter een duidelijk verband gelegd tussen de omvang van de economische activiteit en de hoogte van het tarief van de belasting op kapitaal. Een verhoging van het marginale tarief van de winstbelasting drukt langs twee kanalen het economische groeipotentieel. In de eerste plaats betekent een hogere winstbelasting dat de gewenste kapitaalvoorraad van bedrijven daalt. De hogere winstbelasting impliceert een lager netto reëel rendement. Dit ontmoedigt risicovolle investerings- en R&D-uitgaven, prikkelt Nederlandse ondernemingen zulke bestedingen in het buitenland te doen en schrikt de instroom van risicodragend kapitaal af.

Een toename van de winstbelasting heeft ook een negatieve invloed op de netto besparingen van gezinnen en bedrijven. Omdat deze een belangrijke financieringsbron voor investeringen zijn, neemt het aanbod van risicodragend vermogen af en daarmee dalen de investeringen en de produktiecapaciteit. De dalende produktiecapaciteit beïnvloedt uiteindelijk ook de werkgelegenheid negatief.

Het CPB heeft in 1988 voor het laatst een variant gepubliceerd waarin het tarief van de vennootschapsbelasting wordt gewijzigd¹⁷. Deze berekeningen met het model FK'85 tonen een verwaarloosbare positieve invloed op de werkgelegenheid (1000 arbeidsjaren na 7 jaar) en een lichte produktie-uitval (0,4 procentpunt). In de desbetreffende berekeningen wordt onvoldoende rekening gehouden met de locatiekeuze van internationaal opererende bedrijven, de kwetsbaarheid van de balansstructuur of profit-routing en andere fiscale constructies. In recentere berekeningen met MORKMON komt een werkgelegenheidsverlies naar voren (3.000 arbeidsplaatsen na 7 jaar) en een vergelijkbaar produktieverlies, maar ook hier ontbreken relevante mechanismen. Het is daarom interessant naar een experimentele versie van INERT te kijken waarin de technologische ontwikkeling is geëndogeniseerd via particuliere en overheidsuitgaven terzake van scholing, onderzoek en ontwikkeling en via de marginale belastingtarieven die gelden voor de produktiefactoren¹⁸. Een hoger vpb-tarief leidt in deze variant tot een lagere kapitaalbesparende technologische ontwikkeling waardoor ka-

13. Zie de discussie tussen Graafland en Bovenberg c.s. in *ESB*, 17 augustus 1994, blz. 718-723.

14. Zie R.C.G. Haffner en P.A.G. van Bergeijk, The economic consequences of Dutch politics, *De Economist*, 1994, te verschijnen. INERT wordt beschreven in J. van Sinderen e.a., De kosten van economische verstarung op macro-niveau, *ESB*, 23 maart 1994, blz. 274-279.

15. CPB, *Vijf verkiezingsprogramma's*, 1994, blz. 65 e.v.

16. Europese Commissie, Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid; Witboek, *Publikatiebulletin van de Europese Gemeenschappen*, Supplement 6/93, blz. 156.

17. CPB, *Macro-economische gevolgen van het opheffen van de WIR en van alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de vrijvallende gelden*, Werkdocument nr. 22, Den Haag, 1988.

18. G.H.A. van Hagen, *Kennis, groei en technische vooruitgang*, Den Haag, 1994.

pitaal relatief minder productief wordt, de investeringsgeneigdheid negatief wordt beïnvloed, de productiecapaciteit daalt en de vraag naar arbeid afneemt. Anderzijds leiden de lagere arbeidskosten tot een daling van de prijs voor onderzoek en ontwikkeling en dit is gunstig voor de technologische ontwikkeling. Ook is wigverlaging een belangrijke stimulans voor investeringen in menselijk kapitaal. Ten slotte leiden lagere arbeidskosten op zich natuurlijk tot een hogere arbeidsvraag.

Het netto-effect van deze tegengestelde tendensen op de werkgelegenheid is blijkens tabel 5 wederom ontnuchterend klein. De berekeningen zijn geheel geschoond voor bedrijfsverplaatsingen omdat de empirische basis voor het modelleren van zulke effecten omstreden is. Er treedt een lichte werkgelegenheidswinst op, maar dit is gezien het feit dat er waarschijnlijk wel enige bedrijfsverplaatsing zal plaatsvinden geen uitkomst om ons op te verheugen. Belangrijk is verder de negatieve invloed van de lastenverschuiving van arbeid naar kapitaal op de andere variabelen.

Afrekenen!

Het nut van lastenverlichting voor arbeid is onomstreden. Voor de aansprekende plannen voor lastenverschuiving lijkt op het eerste gezicht ook wel wat te zeggen. De belangrijkste variabele in het economische systeem is de relatieve prijs en dit is nu eenmaal een tweesnijdend zwaard. Het is dan ook niet zo gek dat diegenen die de mooie eigenschappen van het prijsmechanisme hebben ontdekt, langs die weg het goede willen stimuleren en het kwade willen afremmen. De vraag is echter hoe scherp het zwaard aan beide zijden snijdt en wat de ongewenste bijeffecten zijn van het inzetten van dit wapen.

Uit dit artikel blijkt dat het niet mogelijk is het kwade te bestrijden door een belasting op te leggen en tegelijk te profiteren van de belastingopbrengst. Feitelijk zijn alle voorstellen voor een belastingschuif tot deze denkfout te herleiden, die in tegenspraak is met de Tinbergenregel dat er ten minste evenveel instrumenten als doelstellingen beschikbaar moeten zijn. Twee doelstellingen nastreven met één instrument is te veel van het goede.

In het algemeen zijn de effecten van belastingverschuiving gericht op het bereiken van een geringere druk op arbeid volgens de in de beleidsvoorbereiding gebruikte modellen dan ook negatief. Er zijn wel enige mogelijkheden om een licht positief effect te bewerkstelligen, bij voorbeeld wanneer de werkgeverslasten worden verlaagd. De positieve effecten zijn echter ook dan afhankelijk van de vlekkeloze invoering en maatschappelijke acceptatie van de belastingverschuiving. Dit is een opmerkelijk robuuste bevinding omdat zij wordt ondersteund door modellen die vanuit geheel verschillende visies op de economie zijn ontwikkeld. De CPB-modellen hebben een (nieuw) Keynesiaanse inslag, het beleidsmodel van DNB is monetair georiënteerd, terwijl in MEOM weer veel aandacht aan aanbodelementen wordt gegeven.

Dit resultaat wil niet zeggen dat de Nederlandse belastingen qua samenstelling of hoogte optimaal

Model	Bezuinigen op	invloed op	
		bnp/nni, %	werkgel. (x 1000)
FKSEC	overheidsconsumptie	-0,2	20
	inkomensoverdrachten	0,2	25
MORKMON	overheidsconsumptie	0,3	19
	inkomensoverdrachten	0,8	70
MEOM	overheidsconsumptie	0,8	30
	inkomensoverdrachten	1,8	110
MIMIC	overheidsconsumptie	2,5	170
	inkomensoverdrachten	3,1 ^a	350 ^a

a. Ongewogen gemiddelde van bezuiniging op AOW en werkloosheidsuitkeringen, berekend aan de hand van G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, *Modelling welfare state reform*, Amsterdam, 1994, tabel 10.7 en 10.8).

zijn; het illustreert slechts helder dat belastingverschuivingen verborgen beleidskosten met zich brengen. Het CPB wijst op het risico van het ontstaan van een loonprijs-spiraal ten gevolge van de introductie van energie- en milieueffingen, met een werkgelegenheidsverlies van vele tienduizenden arbeidsjaren. Daarnaast zijn er reële aanpassingskosten van de economie. Hierbij gaat het zowel om de kosten van herallocatie van productiefactoren als om de geïntroduceerde onzekerheid.

Bij de kosten van herallocatie gaat het onder andere om kapitaalvernietiging (bij voorbeeld wanneer erg vervuilende of kapitaalintensieve bedrijven de poorten moeten sluiten) en scholings- en trainingskosten voor werknemers die in andere bedrijfstakken aan het werk moeten. Met name in een inflexibele economie als de Nederlandse kunnen dergelijke maatschappelijke kosten omvangrijk zijn.

Daarnaast scheppen frequente en ingrijpende wijzigingen in het belastingregime (de indruk van) instabiliteit; een voorspelbaar consequent economisch beleid is belangrijke voor het ondernemingsklimaat. Experimenten met belastingverschuivingen zijn niet kosteloos en wijzigingen in de belastingmix moeten dan ook eerst zorgvuldig worden geanalyseerd en een substantieel batig saldo vertonen om te compenseren voor dit soort verborgen kosten¹⁹.

Tabel 6 illustreert dat betekenisvolle werkgelegenheidswinst wel degelijk bereikt kan worden als de lunch wordt afgerekend. In vergelijking met de lastenverschuivingsvarianten in tabel 2 t/m 5 zijn de opbrengsten van de bezuinigingsvarianten in tabel 6 veel groter, zeker wanneer de bezuinigingen worden gezocht op het terrein van de inkomensoverdrachten. Daar waar de positieve werkgelegenheidseffecten van een verlaging van lastendruk op arbeid onomstreden zijn, is de koninklijke weg naar werkgelegenheidsherstel te bezuinigen om zo lagere belastingen op arbeid te financieren. De kern van de Nederlandse problemen (arbeidsmarkt en hoge wig) is de te grote collectieve sector.

Peter A.G. van Bergeijk

19. Zie bij voorbeeld A.L. Bovenberg en S. Cnossen, *Public economics and the environment in an imperfect world*, 50th IIPF Congress, Harvard, 1994, blz. 11.

Tabel 6. Bezuinigen om de wig te verlagen (1% nni)