

Werkt een 'Robin Hood'-beleid?

A.L. Bovenberg, R.A. de Mooij en F. van der Ploeg*

Een verschuiving in de belastingdruk van de lagere arbeidsinkomens naar het middenkader heeft volgens het model MIMIC van het CPB positieve effecten op de werkgelegenheid. Dit hangt vooral samen met het loonmatigende effect van hogere marginale tarieven in het model. Echter, MIMIC houdt geen rekening met een aantal ontmoedigende effecten van hogere marginale tarieven. Het totale effect van een 'Robin Hood'-beleid is niet op voorhand duidelijk.

In de verkiezingsprogramma's krijgt een verlaging van de wig voor laagbetaalden een hoge prioriteit. Zowel links als rechts onderkennen daarmee de noodzaak om iets te doen aan de langdurige werkloosheid onder laaggeschoolden. Minder druk van belastingen en premies op de lagere inkomens kan immers de bruto loonkosten verlagen, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het creëren van meer arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Over de financiering van een lagere wig voor laagbetaalden zijn de politieke partijen minder eensgezind. Enerzijds wordt deze gezocht in een verlaging van de sociale uitkeringen. De VVD gaat hierin het verst met haar pleidooi voor een ministelsel voor de sociale zekerheid waarbij de uitkeringen (exclusief de AOW) worden teruggebracht van zeventig procent van het laatstverdiende loon tot zestig procent van het netto minimumloon. Anderzijds worden de middelen gezocht in allerhande fiscale verschuivingen hetgeen resulteert in een hogere marginale belastingdruk op het middenkader. Zo zal de marginale wig voor een modale werknemer door de PvdA voorstellen met 7%-punt stijgen, terwijl deze in het GroenLinks programma met 10%-punt toeneemt (tabel 1).

Ondanks deze verschillen in financiering tonen de doorrekeningen van het CPB van de economische effecten van de diverse verkiezingsprogramma's opmerkelijk weinig verschil. Zo is het frappant dat de PvdA, die twaalf miljard minder bezuinigt dan de VVD, volgens het CPB qua werkgelegenheid niet zoveel slechter scoort dan de VVD en het zelfs beter doet ten aanzien van de werkloosheid¹. De plannen van GroenLinks leveren in het meest positieve scenario toch zo'n 86.000 extra banen op².

Deze uitkomsten gaan in tegen de intuïtie van veel economen. Zij geloven namelijk dat maatregelen die leiden tot meer fiscale progressie de economie meer verstoren en de werkgelegenheid aantasten. Dit is precies waarom Thatcher, Reagan en in mindere mate de kabinetten Lubbers I en II de marginale be-

lastingtarieven hebben verlaagd³. In deze bijdrage gaan we in op de vraag hoe een verschuiving in de belastingdruk van de lagere arbeidsinkomens naar het middenkader, waardoor de progressie in het belastingstelsel toeneemt, uitpakt voor de werkgelegenheid. We gaan daartoe in op zowel de voor- als nadelen van progressieve belastingen. Ook bespreken we in dit kader het MIMIC-model van het CPB.

Prikkels aan de onderkant...

Van alle werklozen in ons land is ongeveer een kwart laag geschoold, terwijl slechts tien procent van de werkenden tot deze categorie behoort. Deze lage arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een bron van grote sociale, politieke en ook economische zorg. Langdurige inactiviteit onder laaggeschoolden leidt ertoe dat de waarde van het menselijk kapitaal afneemt en dat men werkervaring en leereffecten van 'on-the-job' training ontbeert. Zo dreigt er een tweedeling te ontstaan tussen, ener-

* A.L. Bovenberg is verbonden aan het Center for Economic Research van de Katholieke Universiteit Brabant en aan het Onderzoekscentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit. R.A. de Mooij is werkzaam op het Ministerie van Economische Zaken, directie Algemeen Economische Politiek en is eveneens verbonden aan het OCFEB. F. van der Ploeg is werkzaam bij de Universiteit van Amsterdam en het Tinbergen Instituut. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Jarig van Sinderen en Ed Westerhout leverden nuttig commentaar op een eerdere versie.

1. De VVD creëert zo'n 25.000 arbeidsplaatsen meer dan de PvdA, terwijl het PvdA-programma uitkomt op 30.000 minder werklozen. Hierbij zij opgemerkt dat de PvdA 30.000 banen meer in de collectieve sector creëert dan de VVD.

2. Overigens voorziet het CPB op termijn grote economische risico's bij het GroenLinks-programma.

3. De effecten op de wig in Nederland in deze periode staan beschreven in F.J. Krapels, Wordt de belasting- en premiedruk marginaal?, *ESB*, 31 januari 1990, blz 104-107.

zijds, werkenden met een hoge arbeidsproductiviteit en, anderzijds, degenen die door hun lagere produktiviteit buiten het formele arbeidsproces zijn komen te staan en weinig kansen hebben om weer toe te treden. In het licht van deze problematiek is het aantrekkelijk om de belastingdruk voor laagbetaalden te verlagen. Een lagere druk van belastingen en premies op de lagere inkomens maakt het immers mogelijk de loonkosten te verlagen zonder daarbij het netto beschikbare loon en daarmee het sociale minimum te hoeven aantasten⁴. Op deze manier kan een bijdrage worden geleverd aan het creëren van meer arbeidsplaatsen aan de onderkant van het loongebouw.

Een lagere wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan, behalve de arbeidsvraag, ook het arbeidsaanbod van laaggeschoolden stimuleren. Met name voor deze groep is het veelal de vraag of accepteren van een baan voldoende financieel voordeel oplevert ten opzichte van een situatie met een uitkering. Deze zogenaamde armoedeval vormt een groot probleem voor het effectieve arbeidsaanbod van laaggeschoolden. Diverse inkomensafhankelijke regelingen zoals huursubsidie, studiefinanciering, en dergelijke vergroten dit probleem: door de armen te helpen loop je ook het gevaar dat je meer armen creëert. Een lagere wig voor werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan de hoogte van de netto uitkering ten opzichte van de netto loonvoet (de zogenaamde netto uitkeringsquote) verlagen, waardoor het effectieve aanbod van laaggeschoolden stijgt. Immers, zij zullen hun zoekintensiteit vergroten en eerder een baan accepteren. Hierdoor zullen ook de zoekkosten voor werkgevers dalen, waardoor het voor hen goedkoper wordt om geschikte werknemers te vinden.

... steken aan de bovenkant

Een complicatie bij het verlagen van de wig aan de onderkant is dat dit veel duurder is dan het vermindere van de tarieven aan de bovenkant van het inkomensgebouw. Naast de lagere inkomens profiteren namelijk ook de hogere inkomens van elke gulden belastingverlaging die verstrekt wordt aan de onderkant van het inkomenstraject. Een manier om de belastingverlaging alleen aan de lagere arbeidsinkomens ten goede te laten komen is het verhogen van de marginale tarieven in het inkomenstraject boven de lagere inkomens. Bij een budgettair neutrale operatie zal de marginale druk aan de bovenkant nog verder stijgen. Dit komt doordat de belastingverlaging voor de lagere inkomens in dat geval gefinancierd moet worden door belastingverhogingen elders. Verschuivingen in de belastingmix, waarbij de lagere inkomens uit arbeid zoveel mogelijk worden ontzien, leiden vaak tot een verdere stijging van de marginale belastingdruk op de midden- en hogere inkomens⁵. Welk effect een verschuiving in de belastingmix van rijk naar arm nu heeft voor de werkgelegenheid zullen we hieronder bespreken.

Robin Hood in het MIMIC-model

We beginnen daartoe bij het CPB. Het CPB heeft in de loop der tijd allerlei modellen ontwikkeld om ant-

Tabel 1. Effecten (in procentpunt) van diverse verkiezingsprogramma's op de wig en de netto uitkeringsquote

	CDA	PvdA	VVD	D66	Gr.Li.
Gemiddelde wig					
Minimum plus	-3,5	-5,25	-2,5	-2,5	-12,5
Modaal	-4	-3,25	-2,75	-2,75	-6
2x modaal	-2,25	+0,5	-1,5	-1,5	0
Marginale wig					
Minimum plus	-4,5	-2	-3	-3	0
Modaal	-4,25	+7	-3,25	-3	+10
2x modaal	-0,25	+8,5	0	0	+10,5
Netto uitkeringsquote^a	-3,7	-1,2	-8,5	-2,7	+0,8

a. Netto verhouding tussen de minimum uitkering / 0,8 x gemiddeld loon.
Bron: *Vijf verkiezingsprogramma's: Economische gevolgen van voorgenomen beleid*, Centraal Planbureau, 1994.

woord te kunnen geven op uiteenlopende beleidsvragen. Als het gaat om de lange-termijneffecten van veranderingen in het belastingstelsel maakt het bureau meestal gebruik van het MIMIC-model⁶. MIMIC speelt daarmee een belangrijke rol in de huidige discussie over belastingverschuivingen. De modelsimulaties die met MIMIC worden gedaan suggereren twee belangrijke uitkomsten ten aanzien van de gevolgen van belastingverschuivingen voor de werkgelegenheid. Ten eerste kan verschuiving binnen de lastendruk van actieven naar inactieven, bij voorbeeld door de belastingvrije voet te verlagen en het arbeidskostenforfait te verhogen, effectief zijn in het creëren van arbeidsplaatsen (zie tabel 2). Een dergelijke de-nivellering tussen werkenden en niet-werkenden is zelfs de meest effectieve manier van werkgelegenheidscreatie (ongeveer 65.000 banen (1%) bij een budgettair neutrale operatie van 0,2% nnp). Daarnaast zijn ook maatregelen die de belastingdruk verschuiven van de lagere arbeidsinkomens naar de midden- en hogere inkomens uit arbeid volgens het MIMIC-model effectief om de werkloosheid te bestrijden. Het stimuleren van prikkels aan de onderkant is in het model derhalve belangrijker dan het feit dat deze steken aan de bovenkant. Uit tabel 2 blijkt bij voorbeeld dat het verlagen van het tarief van de eerste schijf en het tegelijkertijd verhogen van het tarief van de derde schijf een verhoging van de werkgelegenheid oplevert van ruim 30.000 arbeidsplaatsen (bij een operatie van 0,2% nnp). Ook de belastingmaatregelen van het laatste kabinet, zoals het tegelij-

4. De mate waarin wigverkleining leidt tot, enerzijds, lagere loonkosten en, anderzijds, hogere netto inkomens, hangt af van de mate van afwenteling. Op korte en middellange termijn kan het daarbij verschil uitmaken of werkgeverspremies, danwel de belasting- en premiedruk voor werknemers wordt verlaagd. Zie bij voorbeeld het FKSEC-model van het CPB.

5. Een andere manier om een belastingverlaging voor de lagere arbeidsinkomens te financieren is het verlagen van de netto uitkeringen door inactieven zwaarder te belasten.

6. G.M.M. Gelauff, *Taxation, social security and the labour market: an applied general equilibrium model for the Netherlands*, 1992.

Tabel 2. Gevolgen (in procentuele mutaties) in het MIMIC-model van budgettair-neutrale verschuivingen in de inkomstenbelasting ter grootte van 0,2% nmp

	Verhogen arbeidskostenforfait – verlagen belastingvrije voet	Verhogen arbeidskostenforfait – verkorten bovengrens eerste schijf	Verlagen tarief eerste schijf – verhogen tarief derde schijf
Arbidsaanbod (in personen)	-0,2	-0,4	+0,2
Werkloosheidsvoet (abs %)	-1,0	-0,8	-0,2
Loonvoet	-1,0	-0,5	-0,4
Werkgelegenheid	+1,0	+0,4	+0,5
wv. minimum	+2,0	+1,1	+0,7
overig laag- geschoold	+1,3	+0,6	+0,5
hooggeschoold	+0,7	+0,1	+0,4

Bron: CPB, *Belastingverlaging, heffingskorting en overdraagbaarheid belastingvrije voet*, werkdocument nr. 50, maart 1993.

kertijd verkorten van de eerste schijf (door het achterwege laten van de inflatiecorrectie) en verhoging van het arbeidskostenforfait, leveren in MIMIC een werkgelegenheidsstijging van ca. 25.000 arbeidsplaatsen op.

Van eminent belang voor deze MIMIC-uitkomsten is de loonvergelijking in het model. De effecten van een aantal beleidsvariabelen op de loonvoet worden geïllustreerd in tabel 3. We zien dat een verlaging van de uitkeringsquote met 1% op termijn tot een loonmatiging van 0,2% leidt. Een stijging van de consumptieprijzen, bij voorbeeld door hogere indirecte belastingen, veroorzaakt een opwaartse druk op lonen. Een lagere gemiddelde druk van de inkomstenbelasting leidt uiteindelijk voor ongeveer één derde deel tot loonmatiging. Tweederde deel gaat derhalve zitten in een hogere netto koopkracht voor werkenden. Ten slotte leiden hogere marginale tarieven, bij constante uitkeringsquote en gemiddelde tarieven, in MIMIC tot loonmatiging. Voorts is relevant dat in MIMIC alleen het arbeidsaanbod van partners van tweeverdieners endogeen is, terwijl andere werkenden niet reageren op veranderingen in de netto arbeidsbeloning. Deze partners hebben vaak een laagbetaalde baan als gevolg van deeltijdwerk. Daardoor kunnen maatregelen die ten goede komen aan de laagbetaalden het arbeidsaanbod stimuleren, ook als dit ten koste gaat van de inkomens daarboven⁷.

Progressie en werk⁸

In MIMIC spelen echter niet alle relevante aspecten van fiscale progressie een rol. Marginale belastingtarieven hebben namelijk veel en zeer uiteenlopende consequenties voor de arbeidsmarkt. Zo kunnen ze van invloed zijn op het loonvormingsproces, het arbeidsaanbod, de prikkels van mensen om zich te laten her- of bijscholen en de werking van de arbeidsmarkt. Hieronder wordt nader ingegaan op de diverse effecten van progressie voor de arbeidsmarkt.

Progressie en loonvorming

Meest opvallend in MIMIC is dat nivellering onder werkenden goed uitpakt voor de werkgelegenheid,

zelfs voor het midden- en hogere kader. De reden hiervoor ligt in de theoretische onderbouwing van het model. MIMIC is een toegepast algemeen-evenwichtsmodel gebaseerd op de theorie van imperfecte arbeidsmarkten. In deze theorie kunnen bij voorbeeld vakbonden monopoliekracht hebben of zijn werkgevers in staat de lonen te bepalen. Modellen tenderen daarbij naar een evenwicht met een natuurlijk werkloosheidsniveau. Voor Nederland geven modellen waarin imperfecties een rol spelen waarschijnlijk een meer plausibel inzicht in de economische werkelijkheid dan modellen met flexibele markten vanwege de vele rigiditeiten die onze arbeidsmarkt in de praktijk kent. De literatuur over imperfecte arbeidsmarkten geeft aan dat hogere marginale tarieven (bij gegeven gemiddelde tarieven en netto beschikbare inkomens uit sociale uitkeringen) tot loonmatiging kunnen leiden en daarmee de werkgelegenheid ten goede kunnen komen. De reden is dat hoge marginale tarieven in feite een belasting op loonsverhogingen betekenen. Dit loonmatigende effect van hogere marginale tarieven is een illustratie van de theorie van 'second best'. In een economie met marktverstoringen kan de introductie van een extra verstoring de efficiëntie ten goede komen doordat het effect van andere verstoringen wordt vermindert⁹.

Onderhandelingsmodellen waarin vakbonden en werkgevers onderhandelen over de lonen illustreren het mogelijk loonmatigende effect van hogere marginale tarieven¹⁰. In deze modellen maken vakbonden een afweging tussen, enerzijds, de voordelen van hogere lonen in de vorm van een hoger besteedbaar inkomen voor haar leden en, anderzijds, de nadelen in de vorm van een lagere werkgelegenheid als een gevolg van hogere bruto loonkosten. Hogere marginale tarieven verminderen de voordelen van een gegeven bruto loonstijging; een groter gedeelte van de loonstijging komt namelijk ten goede aan de overheid in plaats van de werknemer. Hierdoor wordt het voor de vakbond aantrekkelijker om de lonen te matigen hetgeen ten goede komt aan de werkgelegenheid. Kortom, hoge marginale tarieven, op zichzelf een extra distorsie, verminderen in het onderhandelingsmodel de versturende effecten van de marktmacht van vakbonden.

Ook in modellen met efficiënte loonzetting hebben hogere marginale tarieven een matigend effect

7. Empirische schattingen geven aan dat het arbeidsaanbod van de tweede verdieners relatief elastisch is. Een probleem hierbij is wel dat wanneer deze tweede verdieners profiteren, dit de effectiviteit van de 'targetting' op laaggeschoolde alleenverdieners ondermijnt. Zo kwam de extra werkgelegenheid in de jaren tachtig vooral ten goede aan herintredende vrouwen in plaats van laaggeschoolde alleenverdieners.

8. Niet alleen schijftarieven zijn relevant voor de mate van fiscale progressie, maar ook andere onderdelen van het belastingstelsel zoals de belastingvrije voet en het arbeidskostenforfait spelen een rol.

9. Zie: A.L. Bovenberg en F. van der Ploeg, *Effects of the Tax and Benefit System on Wage Formation and Unemployment*, mimeo, CentER, Tilburg, 1994.

10. T. Hersoug, *Union wage responses to tax changes*, *Oxford Economic Papers*, 1984, blz. 37-51.

op de lonen¹¹. In deze modellen stellen de werkgevers eenzijdig de lonen vast. Voor werkgevers zijn er niet alleen nadelen verbonden aan hogere lonen in de vorm of hogere loonkosten per werknemer maar ook voordelen. Door het aanbieden van hogere lonen trekt de werkgever namelijk produktievere werknemers aan, motiveert hij zijn werknemers, en voorkomt hij dat werknemers hun heil elders zoeken. Hogere lonen gaan dus gepaard met een hogere arbeidsproductiviteit. De baten van hogere lonen in termen van een hogere produktiviteit hangen af van het extra netto beschikbaar loon dat de werknemer geniet. De kosten, daarentegen, worden bepaald door de extra bruto loonkosten die de werkgever moet betalen. De werkgever minimaliseert de loonkosten per eenheid produkt, dat wil zeggen dat aan de marge de extra arbeidsproductiviteit als gevolg van een extra gulden bruto loon precies opweegt tegen de extra loonkosten. Hogere marginale tarieven verminderen het positieve effect van hogere bruto lonen op het netto beschikbaar inkomen van de werknemer en daarmee op de arbeidsproductiviteit. Dit betekent dat het voor de werkgever minder aantrekkelijk wordt om hoge lonen uit te betalen.

Ten slotte kunnen hoge marginale tarieven goed voor de werkgelegenheid zijn in modellen met fricties op de arbeidsmarkt. Een verbintenis tussen een werkgever en een werknemer (een 'job match') is namelijk kostbaar om te verbreken. Zowel de werkgever als de werknemer willen immers vermijden om opnieuw te moeten investeren in zoekkosten voor nieuw personeel of een nieuwe baan. Een 'job match' gaat daarom gepaard met een surplus dat verdeeld wordt tussen de werkgever en de werknemer. Hogere marginale tarieven beïnvloeden de onderhandelingen over dit surplus op zodanige wijze dat het voordelig is voor de werknemer om met minder loon genoegen te nemen. Dit komt doordat een groter gedeelte van de hogere lonen in dat geval naar de schatkist vloeit.

Empirische studies naar de effecten van de progressie in het belastingstelsel op de werkgelegenheid zijn schaars en niet altijd ondubbelzinnig. Schattingen van Graafland suggereren evenwel dat de marginale belasting- en premiedruk, gegeven de gemiddelde druk en netto uitkeringen, een (lichte) negatieve invloed heeft gehad op de loonontwikkeling in de jaren tachtig in ons land. Overigens leidde een hogere gemiddelde druk in deze periode (in sterkere mate) tot hogere looneisen¹².

Progressie, arbeidsaanbod en emancipatie

De bovenstaande conclusie uit de theorie van imperfecte arbeidsmarkten, dat een belastingverschuiving die nivelleert onder de werkenden goed is voor de werkgelegenheid, komt veel economen vreemd voor. Vooral in de jaren tachtig zijn zij zich namelijk steeds meer bewust geworden van juist de negatieve economische effecten van hoge marginale belasting- en premietarieven¹³. Ten eerste vermindert een meer progressief belastingstelsel het formele arbeidsaanbod in uren. Bij een gelijkblijvende gemiddelde belastingdruk maar een hoger marginaal tarief gaat iemand namelijk niet meer werken op grond van het inkomens-

Initiële impuls	Effect op de loonvoet
Netto uitkeringsquote +1%	+0,2
Consumptieprijs +1%	+0,3
Gemiddelde wig +1%	+0,3
Marginale wig +1%	-0,1

Bron: J.J. Graafland, *Minimum wages, unemployment benefits and equilibrium unemployment: a simulation model for the Netherlands*, CPB Onderzoeksmemorandum nr. 87.

Tabel 3.
Lange-termijn-effecten van enkele (beleids-) variabelen op de loonvoet in MIMIC, in procenten

effect. Daarentegen zal een extra uur werk in de formele sector minder extra besteedbaar inkomen opleveren, zodat de grenskosten van activiteiten in de informele sector en van vrije tijd dalen (negatief substitutie-effect). Hierdoor wordt deeltijdwerk aangemoedigd en het maken van overuren minder aantrekkelijk. Vanuit emancipatie-oogpunt of de verdeling van werk kan dit als wenselijk worden ervaren.

Ook kan een meer progressief fiscaal systeem het arbeidsaanbod in personen verminderen. Zo wordt het aantrekkelijker voor oudere werknemers om zich eerder uit het formele arbeidsproces terug te trekken. De toenemende mogelijkheden voor flexibele pensioering en vervroegde uittreding vergroten het belang van deze effecten. Hoge marginale tarieven maken tevens belastingontduiking aantrekkelijker en stimuleren het zwarte circuit¹⁴. Bovendien lokken ze belastingvlucht uit naar het buitenland van met name hoogproductieve arbeid. Dit geldt vooral in een Europa zonder grenzen met een mobielere factor arbeid.

Het terugtrekken van arbeidsaanbod kan volgens sommigen bijdragen aan het verminderen van de werkloosheid. Er kleven echter een aantal belangrijke bezwaren aan. Zo resulteert een vermindering van het arbeidsaanbod in een opwaartse druk op de lonen waardoor de arbeidsvraag daalt. Voorts daalt de productiecapaciteit en wordt de budgettaire problematiek verzaamd doordat de belastingafdrachten afnemen en de inkomensoverdrachten verder toenemen. Dit alles tast de financiële basis van de verzorgingsstaat aan. Ten slotte kunnen er door het terugtrekken van arbeidsaanbod spanningen ontstaan op deelmarkten van de arbeidsmarkt en stijgen de zoekkosten voor werkgevers om geschikte werknemers te vinden.

Progressie en scholing

Hoge marginale tarieven tasten naast de kwantiteit ook de kwaliteit van het arbeidsaanbod aan. Zo maken ze het aanleren van nieuwe vaardigheden min-

11. M. Hoel, Efficiency wages and income taxes, *Journal of Economics*, 1990, blz. 89-99.

12. J.J. Graafland, Effecten van marginale belasting- en premiedruk op loonvorming, *Maandschrift economie*, 1991, blz. 442-55. Zie ook B. Lockwood en A. Manning, Wage setting and the tax system: theory and evidence for the UK, *Journal of Public Economics*, 1993.

13. J. van Sinderen, *Belastingheffing en economische groei*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1990.

14. In A. Lindbeck, Overshooting, reform and retreat of the welfare state, *De Economist*, februari 1994, blz. 1-9, wordt een goed overzicht gegeven van de nadelen van hoge marginale tarieven. Zo zetten progressieve belastingen een premie op oneerlijkheid.

der aantrekkelijk. Dit komt doordat werknemers het uitzicht wordt ontnomen om in de toekomst meer te gaan verdienen door zich te laten her- of bijscholen. Dit is een vorm van het targeting-probleem: door de belastingverlaging te richten op laaggeschoolden lopen we het gevaar meer laaggeschoolde werknemers te creëren. Het ontberen van vaardigheden brengt sociale en economische kosten met zich mee, temeer daar menselijk kapitaal belangrijke positieve externe effecten genereert¹⁵.

Het verhogen van de arbeidsproductiviteit via het accumuleren van menselijk kapitaal is vooral voor laaggeschoolde werknemers van groot maatschappelijk belang. Dit segment van de beroepsbevolking kan alleen uitzicht geboden worden op een blijvende werkgelegenheid, indien de arbeidsproductiviteit hoog genoeg is ten opzichte van de loonkosten. Een hogere arbeidsproductiviteit voor de laaggeschoolde bevolking resulteert bovendien in een gelijkere primaire inkomensverdeling. Recent onderzoek geeft aan dat dit de economische groei ten goede komt omdat er minder verstoringe belastingen nodig zijn om de sociaal gewenste secundaire inkomensverdeling te bewerkstelligen¹⁶. Bovendien wordt bij een gelijkere primaire inkomensverdeling de vrije marktwerking eerder maatschappelijk geaccepteerd.

Een hoge marginale druk tast ook de arbeidsproductiviteit van het geschoolde middenkader aan – de kurk waarop de economie drijft. Motivatie, her- en bijscholing lijden ook bij deze groep onder hoge marginale tarieven. Een goed geschoolde en gemotiveerde beroepsbevolking is van essentieel belang om de concurrentie met andere landen in kennisintensieve sectoren aan te kunnen gaan. Met name deze sector is het trekpaard van onze economie en daarmee van de werkgelegenheidsontwikkeling.

Progressie en marktwerking

Een laatste bezwaar van hoge marginale tarieven is dat bruto loonverschillen hun rol als signalen voor schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt minder goed kunnen vervullen. Het beleid gericht op toenemende loondifferentiatie wordt op deze manier ondergraven. Zo wordt de marktwerking en de flexibiliteit van de economie aangetast en is er nauwelijks een prikkel voor werknemers om een beter betaalde baan te zoeken of om in te spelen op nieuwe technologische ontwikkelingen. De allocatie van de beroepsbevolking over verschillende activiteiten is dan ook verre van optimaal en er is een slechte aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeid.

Robin Hood's goedheid gewogen

Maatregelen die de belastingdruk verschuiven van de lagere arbeidsinkomens naar het midden- en hogere kader leiden tot korter werken en kunnen emancipatie bevorderen. Maar wat heeft zo'n Robin Hood actie voor effect op de werkgelegenheid? Het MIMIC-model suggereert dat meer fiscale progressie binnen de groep van werkenden in het algemeen goed is voor de werkgelegenheid. Zoals hierboven staat beschreven, leiden hogere marginale belasting- en premietarieven (bij gelijkblijvende gemiddelde tarieven

en uitkeringsquote) in het gecombineerde vakbond/-zoek-model MIMIC tot loonmatiging en daarmee tot meer werk. Bovendien is in MIMIC alleen het arbeidsaanbod van de partner endogeen waardoor de conclusie wordt versterkt.

Argumenten dat meer fiscale progressie onder werkenden ook slecht kan zijn voor de economie komen echter nauwelijks in MIMIC tot uitdrukking. Verstoringe effecten van hoge marginale tarieven, zoals de negatieve effecten op de scholingsbeslissing, de motivatie van de werknemer, het functioneren van de arbeidsmarkt, het grijze circuit, belastingvlucht, de pensioenbeslissing, de lengte van de werkweek voor de meeste werkenden, enz., blijven buiten beschouwing. Bovendien zijn er geen negatieve effecten van bezuinigingen op sommige publieke investeringsuitgaven, zoals onderwijs, op de arbeidsproductiviteit. Door deze tekortkomingen geeft het model een enigszins vertekend beeld van de effecten van belastingverschuivingen. Het CPB erkent deze tekortkomingen en maakt daarom vaak kanttekeningen. Zo zegt ze bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's over MIMIC dat "de positieve effecten van een verkleining van de marginale wig onderbelicht blijven als gevolg van het buiten beeld blijven van effecten op de scholingsbereidheid en werkinspanningen"¹⁷. Veel contra-indicaties van hoge marginale tarieven zijn namelijk minder makkelijk in het model te gieten. In het kader van het beleid dient men de MIMIC-cijfers dan ook met voorzichtigheid te hanteren en de relevante tekortkomingen in ogenschouw te nemen. Dit geldt in het bijzonder als het gaat om een Robin Hood beleid, waarbij de belastingdruk wordt verschoven van de lagere arbeidsinkomens naar het midden- en hogere kader. Wellicht zou het nuttig zijn wanneer het CPB haar cijfers in de toekomst zou complementeren met alternatieven waarin juist de andere hierboven genoemde aspecten van belastingheffing worden belicht. Op die manier zou een meer compleet beeld kunnen worden gegeven van de gevolgen van economische politiek in het algemeen, en van belastingverschuivingen in het bijzonder. Bovendien kan meer empirisch onderzoek de komende jaren helpen om de totale effecten van een 'Robin Hood'-beleid in te schatten. Voorlopig moet men in het beleid echter met gezond verstand, aangevuld met inzichten uit CPB analyses, te werk gaan.

**Lans Bovenberg
Ruud de Mooij
Rick van der Ploeg**

15. Ook de verandering van marginale tarieven in de tijd is hierbij relevant. Indien de (verwachte) marginale tarieven in de toekomst hoger zijn, dan wordt het immers nu minder aantrekkelijk voor werknemers om zich te laten scholen en aantrekkelijker om te werken.

16. Zie P.A.G. van Bergeijk en P.M. Waasdorp, Inkomensverdeling en economische groei, *ESB*, 13 oktober 1993, blz. 932-935, of F. van der Ploeg, *Is de econoom een vijand van het volk?*, Prometheus, Amsterdam, 1992.

17. Op.cit. blz. 76.