

Belastingen en werkgelegenheid

G.M.M. Gelauff*

Volgens het nieuwe model 'MIMIC' van het CPB leidt het verlagen van het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting tot de sterkste werkgelegenheidstoename vergeleken met respectievelijk het verlagen van de tarieven in de drie schijven gezamenlijk, het verhogen van de belastingvrije voet, het verhogen van het arbeidskostenforfait, of het verlagen van het btw-tarief. Experimenten met tariefsverhogingen wijzen uit dat de top van de zogenaamde Laffercurve wordt bereikt wanneer de inkomstenbelastingtarieven 16 punten zijn gestegen.

Dat belastingverlaging gunstig uitwerkt voor de werkgelegenheid blijkt uit vele economische modellen. De consequenties van de manier waarop de belastingen worden verlaagd voor de werkgelegenheid zijn minder vaak in kaart gebracht. De meeste economische modellen beschikken niet over voldoende gedetailleerde beleidsinstrumenten om dit onderscheid te kunnen maken. Het recent op het CPB operationeel geworden MIMIC (Micro Macro model to analyze the Institutional Context)-model bevat daarentegen een nauwgezette weergave van het systeem van belastingen en sociale premies in Nederland, hetgeen een meer gedetailleerde analyse mogelijk maakt van de invloed van de structuur van het belastingstelsel op de economie¹.

Vijf vormen van belastingverlaging komen in dit artikel aan de orde, te weten een verlaging van het tarief van de eerste tariefschijf van de inkomstenbelasting, een verlaging van de tarieven in alle drie de schijven met een gelijk percentage, het verhogen van de algemene belastingvrije voet, het verhogen van het arbeidskostenforfait en een verlaging van het hoge btw-tarief. Het laatste beleidsinstrument is actueel aangezien per 1 oktober aanstaande het hoge btw-tarief met één procentpunt wordt verlaagd, waarbij vooral de beperking van de inflatie en de internationale harmonisatie van btw-tarieven een belangrijke rol spelen.

In de tijd van de opkomst van de 'supply-siders' speelde de Laffercurve een belangrijke rol in discussies over belastingverlaging. De curve geeft aan dat bij steeds verder stijgende belastingtarieven door reacties aan de aanbodzijde van de economie de belastinggrondslag afneemt en op den duur ook de belastingopbrengsten gaan dalen². Interessant is hoe het verloop van de curve voor Nederland is en door welke mechanismen dit tot stand komt. Ook deze kwestie is onderzocht met MIMIC door de schijven-tarieven van de inkomstenbelasting steeds verder te laten stijgen.

Vijf manieren van belastingverlaging

De vijf vormen van belastingverlaging zijn onderling vergelijkbaar gemaakt door uit te gaan van ex-post identieke gevolgen voor het overheidsbudget³. In alle vijf de gevallen neemt het financieringstekort van de overheid toe met 0,2% van het netto nationaal produkt, hetgeen voor 1992 neerkomt op een bedrag van één miljard gulden. Daarbij zijn invardieneffecten voor de overheid door gedragsreacties van economische actoren volledig verdisconteerd. Dus indien belastingverlaging bij voorbeeld leidt tot een vermindering van de werkloosheid en daarmee tot geringere RWW-uitkeringen voor de overheid is de extra financiële ruimte die hierdoor ontstaat gebruikt voor verdere verlaging van belastingen. Uit de eerste regel van tabel 1 blijkt dat een bedrag van f 1 mrd. in 1992 kan worden gebruikt om het tarief van de eerste schijf met 0,6 procentpunten te verlagen. Alternatieve aanwendingen zijn het verlagen van alle drie de belastingschijven met 0,5 procentpunten, verhogen van de belastingvrije voet met f 310, verhogen van het arbeidskostenforfait met f 540, of het verlagen van het hoge btw-tarief met 0,7 procentpunten.

* De auteur is hoofd van de afdeling Toegepaste Algemeen Evenwichtsmodellen van het CPB, op welke afdeling het MIMIC-model ontwikkeld is.

1. Een integrale beschrijving van MIMIC is te vinden in G.M.M. Gelauff, *Taxation, social security and the labour market, an applied general equilibrium model for The Netherlands*, proefschrift, 1992.

2. Voor verdere achtergronden van de Laffercurve en literatuurverwijzingen zie J. van Sinderen, *Belastingbeffing, economische groei en belastingopbrengst, een evaluatie van aanbodeconomie*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1990.

3. De berekende effecten zijn ontleend aan G.M.M. Gelauff, op.cit., 1992, tabel 6.5, blz. 168. Deze tabel gaat uit van ex-ante budgettaire equivalentie. Voor dit artikel zijn de waarden uit de tabel omgerekend naar een ex-post toename van het financieringstekort met 0,2% nnp.

Van belang voor de resulterende werkgelegenheidsreacties is de wijze waarop deze beleidsinstrumenten aangrijpen op het arbeidsaanbod en de loonvorming. Onder andere om het arbeidsaanbod adequaat te beschrijven worden in het MIMIC-model zestien verschillende typen huishoudingen onderscheiden. Alleen het formele arbeidsaanbod van samenlevende partners is endo-geen. De reden hiervoor is dat micro-econometrisch onderzoek erop duidt dat het arbeidsaanbod van kostwinners in gezinshuishoudingen en van alleenstaanden nauwelijks gevoelig is voor veranderingen in de inkomenssfeer. Belangrijke determinanten van het arbeidsaanbod van de partner zijn het beschikbaar inkomen van de kostwinner in de huishouding en de netto-loonvoet van de partner zelf.

Verlaging eerste schijf

Het merendeel van de samenlevende partners werkt part-time. Het belastbaar inkomen van een groot deel van deze partners valt daarom in de eerste schijf. Verlagen van het tarief van de eerste schijf betekent dan dat de netto opbrengst van een toename van het aantal gewerkte uren voor deze partners stijgt. Dit maakt het aantrekkelijker het aantal aangeboden arbeidsuren te vergroten. Daartegenover staat dat een lager belastingtarief eveneens het netto inkomen van kostwinners doet toenemen, wat een ontmoedigend effect op het arbeidsaanbod van partners heeft. Omdat het effect via het nettoloon van de partner domineert stijgt het arbeidsaanbod bij een vermindering van het tarief in de eerste schijf.

In MIMIC wordt het loon bepaald door loononderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Het loonniveau beïnvloedt de vraag naar en het aanbod van arbeid en daarmee de werkloosheid. Belangrijke factoren bij loononderhandelingen zijn de verhouding tussen consumptieprijzen en productieprijzen, de gemiddelde belasting- en premiedruk op looninkomen, de verhouding tussen netto werkloosheidsuitkering en de gemiddelde netto-loonvoet en de spanning op de arbeidsmarkt. Deze factoren hebben alle vier een positieve invloed op de hoogte van het loon; het relatieve belang ervan is ontleend aan de schatting van een macro-loonvergelijking.

Verlaging van het tarief in de eerste schijf heeft drie belangrijke consequenties voor de loonvorming. Ten eerste versterkt de bovenbeschreven stijging van het arbeidsaanbod de onderhandelingskracht van werkgevers, hetgeen een drukkend effect op de lonen heeft. Ten tweede vergroot belastingverlaging het beschikbaar inkomen van consumenten, wat een stijging van de consumptieve vraag met zich mee brengt. Doorwerking van de vraagtoename op de productie vergroot de vraag naar arbeid. Dit leidt tot spanning op de arbeidsmarkt en opwaartse druk op de lonen. Ten derde vermindert een lager tarief in de eerste schijf de gemiddelde belasting- en premiedruk voor werknemers, wat de looneisen be-

Tabel 1. Simulatieresultaten van vijf vormen van belastingverlaging corresponderend met een ex-post toename van het financieringstekort met 0,2% nnp^a

Mutatie	Tarief eerste IB-schijf	Tarief alle IB-schijven	Bel. vrije voet	Arb. kostenforfait	Btw tarief
	-0,6	-0,5	+f 310	+f 540	-0,7
Prijzen					
<i>Procentuele verandering</i>					
Loonvoet	-0,14	-0,08	0,05	-0,03	0,09
Consumptieprijzen	-0,06	-0,04	0,03	-0,02	-0,33
Volumes					
Particuliere cons.	0,60	0,55	0,45	0,51	0,51
Uitvoer	0,11	0,07	-0,04	0,02	0,00
Productie	0,38	0,32	0,16	0,25	0,26
Werkgh. bedrijven	0,42	0,34	0,16	0,26	0,21
Arbidsaanbod	0,11	0,08	-0,07	-0,09	0,01
Ratio's					
<i>Absolute verandering</i>					
Werkloosheidsvoet	-0,23	-0,20	-0,20	-0,29	-0,16
Gem. collectieve druk	-0,42	-0,37	-0,29	-0,40	-0,06
Marg. collectieve druk	-0,29	-0,41	-0,15	-0,17	-0,03
Netto replacement ratio	0,02	0,00	0,08	-0,17	-0,01
In termen van 1992					
Werkgh. (1000 arb. j.)	21	17	8	13	11
Werkloosh. (1000 pers.)	-16	-14	-14	-21	-11

a. Gecumuleerde verschillen tussen simulatie- en projectiepad.

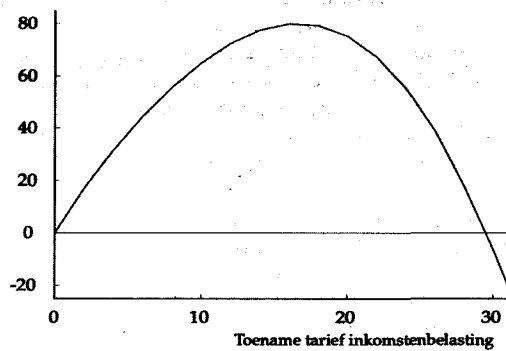
perkt. Per saldo domineert de verlaging van de gemiddelde druk, zodat de lonen dalen zoals kolom één van tabel 1 laat zien.

De loonmatiging vermindert de loonkosten voor het bedrijfsleven, waardoor de prijzen kunnen dalen. Dit verbetert de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland. De afzet en productie stijgen evenals de werkgelegenheid. De werkgelegenheidstoename overtreft het gestegen arbeidsaanbod, zodat de werkloosheid afneemt. Om de werkgelegenheids- en werkloosheidscijfers goed te kunnen interpreteren zijn in de laatste twee regels van tabel 1 de absolute mutaties ervan opgenomen in termen van 1992. Daarbij moet wel bedacht worden dat het model, vanwege het doel van lange-termijnanalyse, geen beschrijving geeft van eventuele vertragingen in het economische gedrag. De simulatieresultaten geven derhalve de gevolgen op langere termijn weer, waarbij vertragingen in gedragsreacties zijn uitgewerkt.

Verlaging alle tarieven

Vermindering van alle drie de belastingtarieven is minder effectief in het creëren van werkgelegenheid dan een zelfde bedrag bestemmen voor verlaging van het tarief in de eerste schijf. De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in de arbeidsaanbodreactie. Voor slechts een beperkt aantal partners is het tarief in de tweede of derde schijf relevant. De toename van het arbeidsaanbod ten gevolge van een hoger nettoloon van partners is dan ook bescheiden bij lagere tarieven in de tweede en derde schijf. Daarentegen is het effect via het inkomen van kostwinners juist relatief sterk. Per saldo is daarom de toename van het arbeidsaanbod in kolom twee geringer dan in kolom één van tabel 1. Bijgevolg is ook de loonmatiging beperkter en treedt er een geringere werk-

Figuur 1. Procentuele verandering materiële overbeldsconsumptie bij stijgend belastingtarief



gelegenheidsstijging op. In het model wordt de loonmatiging nog meer beperkt doordat de marginale druk van inkomstenbelasting en sociale premies meer afneemt wanneer de drie tarieven gezamenlijk dalen. Een lagere marginale druk betekent dat de netto opbrengst van een toename van het loon groter wordt. Dit maakt het bij loononderhandelingen voor vakbonden aantrekkelijker looneisen te stellen dan lonen te matigen om werkgelegenheid te creëren.

Verhoging belastingvrije voet

Een verhoging van de belastingvrije voet (kolom drie van tabel 1) werkt negatief uit op het formele arbeidsaanbod. Voor partners die al op de arbeidsmarkt actief zijn genereert het een inkomenseffect via het eigen inkomen en via het inkomen van de kostwinner, dat tot een teruggang van het aantal aangeboden uren leidt. Dit wordt versterkt door het feit dat het inkomenseffect relatief groot is voor die kostwinners die de hogere belastingvrije voet kunnen verrekenen in de tweede of derde schijf. Van belang voor de loonvorming is dat de hogere belastingvrije voet een stijging met zich meebrengt van de verhouding tussen netto werkloosheidsuitkering en netto loon, de zogenaamde 'replacement ratio', omdat een uitkeringsgerechtigde meer profiteert van een stijging van de belastingvrije voet dan de gemiddelde werknemer. De hogere 'replacement ratio' versterkt de onderhandelingspositie van werknemers, waarvan een opwaartse werking op de lonen uitgaat. Dit werkt de effecten van de lagere belastingdruk tegen, zodat een relatief geringe toename van de werkgelegenheid resulteert.

Verhoging arbeidskostenforfait

Analoog aan de effecten bij de belastingvrije som daalt het arbeidsaanbod bij een verhoging van het arbeidskostenforfait (kolom vier van tabel 1). Het grote verschil met de vorige variant is dat nu een drukkende werking op de lonen uitgaat van de daling van de 'replacement ratio', die optreedt omdat het hogere arbeidskostenforfait alleen ten goede komt aan werkenden. De werkgelegenheidscreatie is dan ook zodanig groot dat de reductie van de werkloosheid het sterkst is bij deze maatregel. Echter door de afname van het arbeidsaanbod is de totale toename van de werkgelegenheid minder groot dan wanneer de schijfrentes verlaagd worden.

Verlaging btw-tarief

Verlaging van het btw-tarief doet de consumentenprijzen dalen en is daarmee het meest effectief in het verminderen van de inflatie (kolom vijf van tabel 1). Het reële loon van werkende partners neemt toe, hetgeen een positieve invloed op het arbeidsaanbod uitoefent. Daarnaast treedt een relatief sterk inkomenseffect op doordat eveneens het besteedbare inkomen van kostwinners stijgt. Per saldo resulteert een geringe toename van het arbeidsaanbod van partners. De daling van de consumentenprijzen vergeleken met de productieprijzen leidt tot loonmatiging, waardoor de lonen minder ver stijgen dan op grond van de vraagimpuls alleen het geval zou zijn geweest. Hierdoor ontstaan werkgelegenheidsgroei en een daling van de werkloosheid.

Belastingverhoging en de Laffercurve

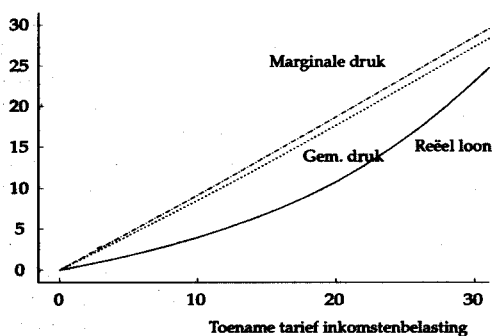
De gevolgen van steeds verdergaande belastingverhoging zijn geanalyseerd door de tarieven in de drie schijven van de inkomstenbelasting met stappen van twee procentpunten op te hogen. De extra belastinginkomsten van de overheid worden aangewend voor het verhogen van de materiële consumptie van de overheid op zodanige wijze dat het financieringstekort niet verandert.

Figuur 1 geeft de gevolgen weer van de belastingverhoging op de materiële consumptie van de overheid. Horizontaal staat de toename van het belastingtarief in procentpunten, verticaal staat de toename van het volume van de materiële consumptie van de overheid ten opzichte van de basisprojectie met MIMIC. Uit de figuur blijkt bij voorbeeld dat verhogen van alle schijftarieven met twee punten het mogelijk maakt de materiële consumptie met 17% te vergroten. Verder ophogen van de materiële consumptie blijft mogelijk totdat de tarieven met 16 punten zijn toegenomen. Vanaf dit punt leidt verder ophogen van de belastingtarieven tot een relatieve daling van de materiële consumptie. Verhogen van de belastingtarieven met meer dan 28 punten dient zelfs gepaard te gaan met bezuinigingen om het financieringstekort onveranderd te laten ten opzichte van het centrale pad.

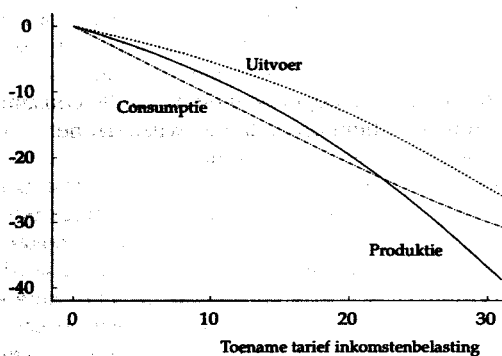
Zoals uit bovenstaande varianten blijkt heeft belastingverhoging twee belangrijke consequenties in MIMIC. Ten eerste treedt door afwenteling van de gestegen belastingdruk een loonstijging op, zoals figuur 2 laat zien. De lonen stijgen zelfs exponentieel in figuur 2, hetgeen te verklaren is uit het feit dat het afwentelingseffect afhangt van het niveau van de belastingdruk in MIMIC⁴. Hogere lonen leiden tot prijsstijgingen waardoor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven verslechtert en de uitvoer daalt (zie figuur 3). De resulterende afzetdaling leidt tot productieverlies, hetgeen een daling van de werkgelegenheid in de hand werkt met als gevolg oplopende werkloosheid. Dit is weergegeven in figuur 4. Het tweede gevolg van belastingverhoging is dat hogere marginale tarieven van partners negatief uitwerken op het arbeidsaanbod van partners. De daling van het arbeidsaanbod leidt tot een verdere loonstijging hetgeen bovenbeschreven effecten versterkt.

4. Zie vergelijking (2.85) van G.M.M. Gelauff, op.cit., 1992, blz. 73. Wanneer de gemiddelde en marginale druk de waarde één naderen gaan de lonen naar oneindig.

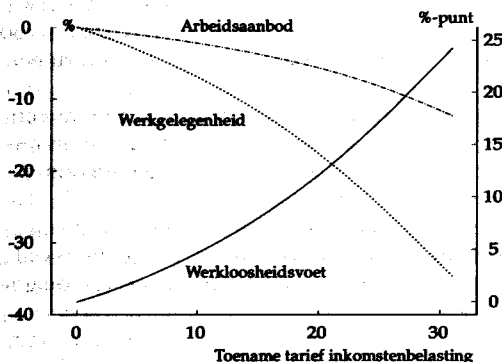
Figuur 2. Verandering belasting- en premiedruk (%-punt) en loonvoet (%) bij stijgend belastingtarief



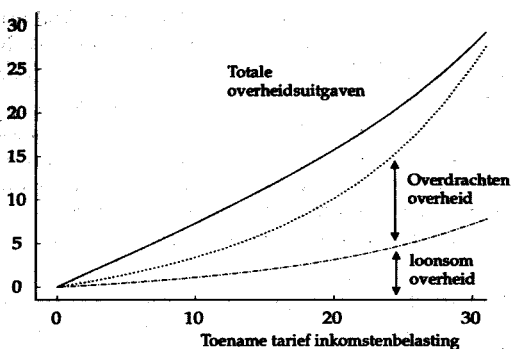
Figuur 3. Procentuele verandering consumptie, uitvoer en produktie bij stijgend belasting tarief



Figuur 4. Verandering arbeidsmarktvariabelen bij stijgend belasting tarief



Figuur 5. Verandering componenten van overheidsuitgaven bij stijgend belastingtarief (% nnp)



De consequenties voor de overheidsfinanciën staan in figuur 5. Omdat wordt uitgegaan van tekort-neutraliteit is de verandering van de totale overheidsuitgaven in procenten van het nationaal produkt in figuur 5 gelijk aan die van de belastingopbrengsten. Dan blijkt steeds verder verhogen van de belastingtarieven niet tot afname van de belastingopbrengsten te leiden, zoals volgens de oorspronkelijke definitie van de Laffercurve het geval zou zijn. De sterke loonstijging heeft tot gevolg dat de belastinggrondslag niet zodanig inkrimpt dat de belastingopbrengsten gaan dalen bij toenemende tariefstijging. De netto opbrengsten van belastingverhoging voor de overheid, tot uiting komend in de materiële consumptie, komen daarentegen onder druk door de sterke toename van de loongerelateerde uitgaven. Enerzijds betreft dit de loonkosten van het overheidspersoneel, anderzijds de inkomensoverdrachten die loongeïndexeerd zijn. De inkomensoverdrachten nemen daarnaast toe door de stijging van het beroep op de RWW ten gevolge van de toenemende werkloosheid. Per saldo verdringt de stijging van de loongerelateerde uitkeringen de mogelijkheden tot uitbreiding van de materiële consumptie, hetgeen het verloop in figuur 1 verklaart.

Conclusie

Vanuit het oogpunt van het creëren van werkgelegenheid op langere termijn is volgens het MIMIC-model het verlagen van het tarief in de eerste schijf het meest effectief. Door een lagere marginale druk voor een groot deel van de partners in huishoudens treedt er een relatief sterke toename van het arbeidsaanbod op, die gepaard gaat met loonmatiging. De loonmatiging wordt versterkt door de dalende belastingdruk. Een sterke impuls op loonmatiging gaat uit van een verhoging van het arbeidskostenforfait. Omdat in dit geval echter het arbeidsaanbod terugloopt is de stijging van de werkgelegenheid minder groot dan bij verlagen van het tarief in de eerste schijf. Btw-verlaging is het gunstigst vanuit de doelstelling van verlagen van de inflatie. De werkgelegenheidstoename is geringer dan bij het verlagen van de tarieven van de inkomstenbelasting of van het arbeidskostenforfait. De kleinste werkgelegenheidsgroei treedt op bij het verhogen van de algemene belastingvrije voet.

Varianten waarin de belastingtarieven steeds verder oplopen laten zien dat de netto opbrengsten van de belastingverhoging in steeds geringere mate toenemen en op den duur weer gaan dalen door toenemende werkloosheid en afnemend arbeidsaanbod. De top van deze zogenaamde Laffercurve wordt bereikt wanneer de tarieven 16 punten zijn gestegen. Bij het verhogen van de tarieven met meer dan 28 punten kan budgetneutraliteit alleen bereikt worden door de belastingverhoging gepaard te laten gaan met bezuinigingen. In MIMIC ontstaat de Laffercurve voor Nederland niet door dalende belastingopbrengsten bij stijgende belastingtarieven maar door stijgende loongerelateerde uitgaven van de overheid.

G.M.M. Gelauff