

Bas Jacobs en Floris Zoutman

Werkende armen in Nederland betalen belasting voor de middengroepen

Om meer welvaart te genereren in Nederland moeten de netto-inkomens van werkende armen verhoogd worden ten opzichte van die van middengroepen en uitkeringsgerechtigden.

De Nederlandse overheid herverdeelt te veel inkomens naar de middengroepen, ten koste van de werkende armen, maar ook van de hoogste inkomens. Een vlaktaks of hogere toptarieven zijn economisch kostbaar. Dit zijn de belangrijkste conclusies van onze recente studies naar de optimale progressie van het belastingstelsel in Nederland. In die studies maken we gebruik van een model voor de arbeidsmarkt waarin mensen kiezen of ze werken en hoeveel ze willen verdienen, bijvoorbeeld door meer uren per week te werken. Het belastingstelsel verstoort zowel de beslissing om te gaan werken als de prikkel om inkomens te verwerven. De mate waarin is gebaseerd op recent empirisch onderzoek voor Nederland.

In het belastingstelsel moet een fundamentele afruil worden gemaakt tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Hoe meer inkomens de overheid herverdeelt van hoge naar lage inkomensgroepen, hoe zwakker de prikkels worden om te werken en om meer te verdienen.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen de gemiddelde en de marginale belastingtarieven. Het gemiddelde belastingtarief is het totaal aan betaalde belasting als deel van het totale inkomen. Het marginale tarief is de extra belasting die moet worden betaald als één euro meer wordt verdiend. Zowel het gemiddelde als marginale belastingtarief houdt rekening met toeslagen, heffingskortingen en andere inkomensafhankelijke regelingen.

Een belastingstelsel is progressief als de gemiddelde belastingdruk stijgt met het inkomen. De optimale progressie van het belastingstelsel wordt bepaald door enerzijds de doelmatigheidsverliezen en anderzijds de herverdelingswinsten. Politici — en niet economen — gaan over de maatschappelijke waardering van die inkomensherverdeling.

Optimale marginale belastingtarieven hebben een U-vorm, zowel bij 'linkse' als bij 'rechtse' voorkeuren voor herverdeling. De marginale tarieven beginnen hoog, dalen tot aan ongeveer modaal, en stijgen weer na modaal. Bij 'linkse' voorkeuren zijn de marginale tarieven daarbij hoger dan bij 'rechtse' voorkeuren. In beide gevallen is het belastingstelsel progressief aangezien de gemiddelde belastingtarieven stijgen met het inkomen.

De U-vorm van de marginale belastingtarieven komt door het verloop van de herverdelingswinsten en doelmatigheidsverliezen. De herverdelingswinsten van het marginale tarief worden bepaald door de belastingopbrengst van



ILLUSTRATIE: MAX KISMAN

**Herverdeling
Netto-inkomens
van werkende armen
moeten ten opzichte
van die van midden-
groepen en mensen
met een uitkering
omhoog, los van
politieke voorkeuren**

het tarief. Als het tarief bij een bepaald inkomensniveau wordt verhoogd, gaan mensen boven dat inkomensniveau méér belasting betalen. Met die extra belastingopbrengst kan de gemiddelde belastingdruk worden verlaagd voor mensen onder dat inkomensniveau.

De herverdelingswinst van een hoger marginaal tarief — hoe die politiek ook wordt gewaardeerd — neemt altijd af met het inkomen. Er zijn immers minder mensen die meer belasting gaan betalen als het belastingtarief wordt verhoogd bij een hoger inkomensniveau.

Het verloop van de doelmatigheidsverliezen wordt hoofdzakelijk bepaald door de inkomensverdeling.

De verstoring van een hoger marginaal tarief is groter als dat over een bredere grondslag wordt geheven. Dus als relatief veel mensen door het tarief worden geraakt of als mensen meer verdienen.

In een optimaal stelsel beginnen de marginale tarieven daarom hoog en dalen vervolgens tot aan het modale inkomen. Van de onderkant tot modaal neemt het aantal personen dat getroffen wordt door een hoger marginaal tarief

toe, terwijl de herverdelingswinst daalt. Na het modale inkomen stijgen de optimale marginale tarieven. De herverdelingswinsten nemen nog steeds af, maar de doelmatigheidsverliezen nog sterker, omdat de grondslag weer kleiner wordt.

De marginale tarieven in het huidige belastingstelsel kennen geen U-vorm en zijn daarom niet optimaal, ongeacht de maatschappelijke voorkeuren voor herverdeling. De marginale tarieven beginnen relatief laag aan de onderkant en lopen vervolgens op met het inkomen. Hierdoor betalen werknemers met een laag inkomen gemiddeld te veel belasting ten opzichte van de midden- en hoge inkomens. Daardoor wordt ook te veel inkomen herverdeeld van werkende armen naar uitkeringsgerechtigden, waardoor te veel mensen geen laagbetaald werk willen doen.

De U-vorm van de optimale belastingtarieven betekent dat een vlaktaks onwenselijk is. Marginale tarieven kunnen gemiddeld lager zijn in een niet-lineair stelsel, waardoor minder economische verstoringen optreden om dezelfde herverdeling te realiseren. Bij 'rechtse' sociale voorkeuren voor herverdeling kost een vlaktaks 0,5% bbp aan welvaart ten opzichte van het optimale niet-lineaire stelsel. Dit welvaartsverlies loopt op tot 9% bbp bij zeer 'linkse' voorkeuren.

Het hoogste belastingtarief, van 52%, is waarschijnlijk al iets boven het opbrengstmaximaliserende toptarief gezet. Bij een nog hoger tarief dalen de opbrengsten en stijgt de economische schade. Dan verliest zowel rijk als arm.

Het bestaande belasting- en uitkeringssysteem kan alleen optimaal zijn als de overheid een groter politiek gewicht toekent aan herverdeling naar de middengroepen dan aan die naar de werkende armen. De overheid kent ook geen politiek gewicht toe aan de topinkomens, want die worden maximaal uitgeknepen. Ook zien we dat de overheid — bij een identiek bruto-inkomen — inkomen wil herverdelen van werkende armen naar uitkeringsgerechtigden.

Politieke economie kan verklaren waarom de overheid wil herverdelen naar de middengroepen, ten koste van lagere en hogere inkomensgroepen. Belastingvoorstellen in de verkiezingsprogramma's laten zien dat met name linkse partijen de ondoelmatige herverdeling in het bestaande stelsel erger maken. Verder zien we dat de verschillen in voorkeuren voor herverdeling tussen linkse en rechtse partijen klein zijn.

Onze belangrijkste beleidsaanbeveling is om de netto-inkomens van werkende armen te verhogen ten opzichte van die van middengroepen en uitkeringsgerechtigden. Deze conclusie is onafhankelijk van politieke voorkeuren, maar veronderstelt wel dat een extra euro voor een werkende arme meer welvaart oplevert dan een euro voor de midden- of hogere inkomens.

Floris Zoutman is universitair onderzoeker aan de Norwegian School of Economics in Bergen. **Bas Jacobs** is hoogleraar economie en overheidsfinanciën aan de Erasmus School of Economics. Het onderzoek dat wordt genoemd in dit essay is onderdeel van het proefschrift van Zoutman, waarop hij op 21 februari promoveerde aan de EUR.