

Tien doelmatigheidsargumenten voor progressieve belastingen

Casper van Ewijk, Bas Jacobs, Ruud de Mooij en Paul Tang¹

Inleiding

Voornamelijk inkomenspolitieke motieven liggen ten grondslag aan ons belastingstelsel. Zo wil links een belastingstelsel waarin het draagkrachtprincipe zwaar weegt door toepassing van fiscale progressie. Rechts hecht minder belang aan inkomensherverdeling en legt de nadruk vooral op de efficiëntieverliezen van progressieve belastingen. De aanbodeconomie uit de jaren '80 heeft ons immers gewezen op de talrijke gedragsverstoringen van hoge marginale tarieven. Zo kunnen belastingen het aantal gewerkte uren verminderen, de arbeidsparticipatie ontmoedigen, en scholingsbeslissingen verstoren. Bovendien worden veelverdieners gestimuleerd in het buitenland te werken of te wonen. Dergelijke verstoringen zijn slecht voor onze welvaart. Immers, belastingen drijven een wig tussen de maatschappelijke opbrengst van economische activiteiten en de private opbrengst na belastingheffing.

In de afgelopen decennia is er in beleidskringen dan ook een *communis opinio* ontstaan dat hoge marginale belastingtarieven slecht zijn voor de economie. Dit geldt in het bijzonder in een wereld waarin de internationalisering voortschrijdt, kennis een steeds belangrijkere productiefactor wordt, en de aankomende vergrijzing een groter arbeidsaanbod wenselijk maakt. We zien dan ook een trend naar lagere tarieven in de loon- en inkomstenbelasting, zowel in Nederland als in het buitenland. Zo kenden we in ons land in 1980 nog een toptarief van 72%; sinds de meest recente belastinghervorming is deze gedaald naar 52%. Volgens sommigen is verdere verlaging gewenst. Zo pleitte de VVD in haar laatste verkiezingsprogramma voor een daling van het toptarief naar 49%.

De economische onderbouwing van de verstoring van invloed van progressieve belastingen is gebaseerd op een optimale ('first-best') economie waarin geen andere (niet-fiscale) verstoringen bestaan. In de praktijk is dit beeld evenwel niet correct. We leven nu eenmaal in een wereld waarin reeds tal van andere verstoringen aanwezig is. Zo kunnen markten ontbreken (institutionele en juridische restricties, hoge transactiekosten) of falen (externe effecten, asymmetrische informatie, onvolkomen mededinging). In zo'n naast-beste ('second-best') wereld kunnen progressieve belastingen een positieve bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart door de verstoringen van ontbrekende en falende markten te verminderen. In deze bijdrage geven wij een overzicht van deze effecten.

Progressieve belastingen

Er zijn twee aspecten van progressieve belastingstelsels relevant voor doelmatigheid: *herverdeling* en *marginale* tarieven. Herverdeling komt tot uitdrukking in een gemiddelde belastingdruk die stijgt met het inkomen. Dit is tevens de meest gangbare definitie van fiscale progressie. Oplopende gemiddelde belastingen hoeven niet per se veroorzaakt te worden door oplopende marginale tarieven: ook een vlaktaks met een vaste heffingskorting of belastingvrije som impliceert namelijk dat de gemiddelde belastingdruk stijgt met inkomen. Meestal betekent fiscale progressie ook dat het marginale tarief hoger ligt dan het gemiddelde tarief. Het zijn die relatief hoge marginale tarieven die economische prikkels aan de marge verstoren. Toch kunnen de gedragseffecten als gevolg van relatief hoge marginale belastingtarieven ook een heilzame werking op de welvaart hebben. Ook de herverdelende functie van belastingen kan een gunstig effect sorteren voor de doelmatigheid in de economie. In het navolgende zullen we per geval aangeven of de doelmatigheid wordt beïnvloed door herverdeling of door de hoogte van de marginale tarieven.

¹ Allen zijn verbonden aan het CPB. Daarnaast zijn Jacobs en Van Ewijk verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en is De Mooij verbonden aan OCfEB.

Efficiënte progressieve belastingen

I) Falende arbeidsmarkten²: vakbonden

Vakbonden hebben doorgaans monopolie-macht bij de loonvorming. Zij benutten deze om hogere lonen af te dwingen bij de onderhandelingen met hun werkgevers. Vakbondsmacht is vooral sterk indien er een sociaal stelsel is dat de negatieve consequenties van ontslag verzacht, of wanneer ontslag juridisch moeilijk wordt gemaakt door de overheid. Het neveneffect van sterke vakbonden is dat werkloosheid ontstaat omdat de lonen boven het marktruimende niveau komen te liggen. Hoewel die werkloosheid de prijs van een hoger loon wel waard is voor de vakbond, is dit maatschappelijk gezien niet aantrekkelijk. Hogere marginale tarieven in de inkomstenbelasting (bij gegeven gemiddelde tarieven) kunnen dan de maatschappelijke welvaart verhogen. Van de loonstijging belast de overheid namelijk een groter deel weg, waardoor vakbonden geneigd zijn minder hoge lonen te eisen. Tegen dezelfde kosten in termen van werkloosheid levert een loonsverhoging immers minder netto loon op voor de vakbondsleden. Empirisch onderzoek bevestigt dit dempende effect van hoge marginale belastingen op lonen.³

II) Falende arbeidsmarkten: efficiënte loonzetting

In de theorie van de efficiënte loonzetting kunnen bedrijven niet precies observeren wat de productiviteit van hun werknemers is.⁴ Door dit informatieprobleem hebben werknemers een zekere vrijheid te gaan lanterfant, zonder dat de baas het meteen merkt. Als ze worden betrapt is dit niet zo heel erg, als werknemers nog altijd elders aan de slag kunnen tegen hetzelfde loon. Door werknemers nu iets extra's te betalen, maken werkgevers het onaantrekkelijker voor hun personeel om te lanterfant. Bij ontslag lopen werknemers namelijk de premie op het loon mis. Om vergelijkbare redenen kan de werkgever een premie op het loon bieden om nieuw personeel aan te trekken of om te voorkomen dat bestaand personeel vertrekt. Maatschappelijk gezien is dit haasje-overgedrag van werkgevers problematisch omdat de lonen te hoog worden en er hierdoor werkloosheid ontstaat. Hogere marginale tarieven (wederom bij gegeven gemiddelde tarieven) kunnen de efficiëntie vergroten, omdat de hoogte van de beloning een steeds botter instrument wordt voor bedrijven om werknemers te aan te trekken, te motiveren, en te behouden. Immers, door hogere marginale tarieven roomt de overheid aan de marge een groter deel van de premie op het loon af. Hoge marginale tarieven zijn daarom efficiënt omdat ze de werkloosheid verlagen.

III) Falende arbeidsmarkten: fricties⁵

De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door imperfecties als gevolg van zoekfricties. Bedrijven moeten kosten maken om hun vacatures te vervullen en werknemers maken kosten om de juiste baan te vinden. Door deze fricties bestaan er continu onvervulde vacatures alsmede werkloze werknemers. In deze situatie leiden hogere marginale tarieven tot een lagere evenwichtswerkloosheid. Indien de overheid zich een groter deel van die loonstijging toeigent, nemen werknemers namelijk met minder loon genoegen. Door het lagere loon stijgt de waarde van een baan voor bedrijven en neemt het aantal vacatures toe ten opzichte van het

² P.B. Sørensen (1999), "Optimal tax progressivity in imperfect labour markets", *Labour Economics*, 6, 435-452.

³ Voor onderzoek naar de Nederlandse praktijk, zie J.J. Graafland en F. H. Huizinga (1996), "Taxes and benefits in a non-linear wage equation", CPB Research Memorandum 125.

⁴ C. Shapiro en J.E. Stiglitz (1984), "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", *American Economic Review*, 74, 433-444.

⁵ A.L. Bovenberg en F. van der Ploeg (1994), "Effects of the tax and benefit system on wage formation and unemployment", mimeo: KUB.

aantal werkzoekenden. Hoge marginale tarieven verschuiven dus de feitelijke onderhandelingsmacht van werknemers naar werkgevers.⁶

IV) Falende kapitaalmarkten: besparingen in financieel kapitaal

Toekomstig arbeidsinkomen kan niet gebruikt worden als onderpand bij een bank om een lening af te sluiten. De bank kan namelijk mensen niet dwingen om voor haar te werken als ze verzaken terug te betalen: slavernij is verboden (een juridische restrictie). En, zelfs al wordt er krediet verstrekt, dan is het voor private kredietverschaffers ingewikkeld en kostbaar om contracten te schrijven vanwege problemen met asymmetrische informatie.⁷ Door deze falende kapitaalmarkten kunnen mensen hun consumptie niet optimaal over hun leven uitsmeren: ze kunnen immers niet genoeg lenen als ze jong zijn. Progressieve belastingen zijn dan efficiënt omdat ze inkomen herverdelen over de levenscyclus. In de periode dat men veel geld verdient (als men oud is) betaalt men een relatief hoge gemiddelde belastingdruk, en in de periode dat men weinig inkomen heeft (als men jong is), betaalt men een relatief lage gemiddelde belastingdruk. Hierdoor worden de nadelige gevolgen van kapitaalmarktimperfecties ingeperkt.⁸

V) Falende kapitaalmarkten: besparingen in menselijk kapitaal

Kapitaalmarktimperfecties zijn niet alleen nadelig voor optimale besparingen over de levenscyclus, maar ook voor investeringen in menselijk kapitaal. Als mensen gerantsoeneerd zijn op de kapitaalmarkt, worden met name studenten van arme ouders (studenten die hun opleiding niet kunnen betalen uit het vermogen van hun ouders) onvoldoende in staat gesteld te investeren in een opleiding. Dit is inefficiënt omdat potentieel rendabel menselijk kapitaal niet wordt opgebouwd. Ook hier zijn progressieve belastingen efficiënt omdat ze inkomen herverdelen over de levenscyclus, net als hierboven. Bovendien wordt inkomen herverdeeld van rijke ouders naar arme ouders, waardoor de nadelige gevolgen van falende kapitaalmarkten worden beperkt. Daardoor nemen maatschappelijk gewenste investeringen in menselijk kapitaal toe.⁹

VI) Falende verzekeringsmarkten: arbeidsmarktrisico's

Veel inkomensrisico's kunnen niet op private markten verzekerd worden. Allereerst kunnen vanwege juridische restricties verzekeringscontracten moeilijk afhankelijk gemaakt worden van het (life-time) inkomen (net als bij falende kapitaalmarkten). Daarnaast speelt averechtse selectie een belangrijke rol bij verzekeringen (informatieprobleem). Op het moment dat verzekeringscontracten worden afgesloten, weten verzekeringsnemers al vaak welk risicoprofiel ze hebben, bijvoorbeeld bij risico op ziekte, werkloosheid, of arbeidsongeschiktheid. Degenen met een laag risicoprofiel zullen zich weinig of zelfs helemaal niet verzekeren omdat de verwachte uitkering niet opweegt tegen de premie die ze moeten betalen. Alleen mensen met een relatief hoog risico willen wel een verzekering. Omdat een verzekeringsmaatschappij genoodzaakt wordt torenhoge premies te vragen indien de mensen met een laag risico uit de verzekering stappen, kan de verzekeringsmarkt

⁶ Wanneer de onderhandelingsmacht van de werknemer relatief zwak is en bovendien de zoekintensiteit van werklozen endogeen, kan het aantal vacatures ten opzicht van de werkloosheid op een te hoog niveau liggen. Hoge marginale tarieven zijn dan slecht voor de welvaart, zie J. Boone en A.L. Bovenberg (2002), "Optimal labour taxation and search", *Journal of Public Economics*, 85, 53-97.

⁷ J.E. Stiglitz en A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *American Economic Review*, 71, 3, 393-410.

⁸ R.G. Hubbard en K.L. Judd (1986), "Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-50.

⁹ B. Jacobs (2002), "Optimal taxation of human capital and credit constraints", Tinbergen Institute Discussion Paper 2002-044/2.

uiteindelijk volledig instorten. Immers, steeds minder mensen zullen zich verzekeren tegen steeds hoger wordende premies.¹⁰

Door de afwezigheid van goed functionerende verzekeringsmarkten voor belangrijke risico's, zullen mensen te weinig risicovolle activiteiten ontplooiën. Zo zal men geneigd zijn een relatief risicovolle baan te mijden en weinig te ondernemen indien dit grote inkomensrisico's impliceert. Progressieve belastingen kunnen ontbrekende verzekeringsmarkten corrigeren. Ze vervullen namelijk een vergelijkbare functie als verzekeringscontracten, namelijk het herverdelen van inkomen van diegenen die het geluk hebben een hoog inkomen te genieten, naar diegenen die de pech hebben een laag inkomen te verdienen.¹¹ Immers, bij verzekering betalen mensen 'ex-ante' premie, en volgt er 'ex post' herverdeling van geluksvogels naar pechvogels.

VII) Falende verzekeringsmarkten: risico's in menselijk kapitaal

Wat geldt voor andere investeringen, geldt ook voor investeringen in kennis. Indien het rendement op deze investeringen onzeker is, zullen risicoaverse mensen te weinig investeren in hun opleiding. Ze eisen namelijk een risicopremie op hun investeringen. Via progressieve belastingen draagt de overheid mee in het rendementsrisico bij investeringen in kennis. Mensen nemen hierdoor met een lagere risicopremie genoegen en zullen meer investeren in kennis. Wederom is een progressief belastingstelsel efficiënt vanwege de inkomensherverdeling van geluksvogels naar pechvogels.¹²

VIII) Keeping up with the Jones

Als preferenties worden weerspiegeld door een relatieve nutswaardering, dan stijgt het nut van mensen niet zozeer door extra consumptie aan zich, maar alleen als ze meer consumptie kunnen genieten ten opzichte van anderen. Een hoog inkomen is het ware een statusgoed. Als nutswaardering inderdaad relatief is, zullen mensen elkaar via door haasje-overeffecten prikkelen om steeds meer inkomen te verwerven. Daarbij houden ze er geen rekening mee dat ze, door meer te gaan verdienen, de nutsbeleving van anderen negatief beïnvloeden. Omdat niemand dit negatieve externe effectief in ogenschouw neemt, wordt er te veel en te hard gewerkt. Marginale tarieven verminderen de prikkels om inkomen te verwerven en internaliseren zo dit negatieve externe effect. Het versturende arbeidsaanbodeffect van hoge marginale belastingtarieven is nu niet welvaartsverlagend, zoals in de gangbare literatuur wordt verondersteld, maar welvaartsverhogend.¹³ Empirisch onderzoek suggereert dat nutswaardering inderdaad in belangrijke mate relatief is.¹⁴

IX) Rat races

Bedrijven kunnen meestal niet het talent van hun werknemers observeren. Door het informatieprobleem moeten bedrijven iedereen op hetzelfde niveau in de organisatie een gelijk loon betalen, gebaseerd op de gemiddelde productiviteit. Wel kunnen ze werknemers laten kiezen op welk niveau in de organisatie ze willen werken. Op deze indirecte manier

¹⁰ M. Rothschild en J.E. Stiglitz (1976), "Equilibrium in competitive insurance markets", *Quarterly Journal of Economics* 90, 629-649.

¹¹ H.-W. Sinn (1995), "A theory of the welfare state", *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 495-526.

¹² J. Eaton en H.S. Rosen (1980), "Taxation, human capital, and uncertainty", *American Economic Review*, 70, 705-715.

¹³ R. Layard (1980), "Human satisfactions and public policy", *Economic Journal*, 90, 737-750.

¹⁴ Zie voor Nederlandse studies A.J.M. Hagenaars (1986), *The perception of poverty*, Amsterdam: North-Holland; H. van de Stadt, A. Kapteyn en S. van de Geer (1985), "The relativity of utility: Evidence from panel data", *Review of Economics and Statistics*, 67, 179-187; B. Melenberg (1992), *Micro-economic models of consumer behavior and welfare*, academisch proefschrift, KUB. De laatste twee studies concluderen dat niet statistisch verworpen kan worden dat nut volledig (!) relatief is.

komen bedrijven erachter welk talent werknemers in huis hebben. Op hogere niveaus (de 'carrièrejagers') wordt meer betaald dan in de lagere echelons, omdat de laatste groep gemiddeld minder productief is. Hierdoor ontstaat een *rat race*. De werknemers hebben namelijk de neiging om heel hard te gaan werken om zo op de hogere niveaus terecht te komen en te profiteren van de hogere productiviteit van hun meer getalenteerde collega's. Omgekeerd willen ze voorkomen dat hun minder getalenteerde collega's profiteren van hun grote inzet en productiviteit. Uiteindelijk probeert iedereen zo hoog mogelijk te komen door hard te werken. Dit gaat evenwel ten koste van vrije tijd en mensen werken dan ook inefficiënt hard. Hoge marginale tarieven ontmoedigen de prikkels voor werknemers om steeds een stapje harder te willen zetten en internaliseren zo de negatieve consequenties van rat races.¹⁵

X) Emancipatie en machtsverschillen binnen huishoudens

Partners in het huishouden moeten onderling afspraken maken over de hoeveelheid arbeid die door beiden wordt aangeboden en de hoeveelheid tijd die wordt besteed aan huishoudelijke activiteiten. Door de sociale context kunnen verhoudingen binnen het huishouden echter zijn verstoord, waardoor een van de partners (lees: mannen) inefficiënt veel werkt en te weinig tijd besteed aan huishoudelijk werk, terwijl de andere partner (lees: vrouwen) teveel tijd besteedt aan het huishouden en te weinig werkt. Progressieve belastingen kunnen helpen om ongelijk verdeelde posities binnen huishoudens te corrigeren. Door oplopende marginale tarieven in een geïndividualiseerd belastingstelsel, wordt namelijk het arbeidsaanbod van de meest verdienende partner (lees: mannen) afgeremd ten opzichte van de minst verdienende partner (lees: vrouwen). Zo wordt een mogelijke verstoorde verhouding binnen het huishouden hersteld, en kan een vanuit emancipatie-oogpunt betere verdeling van zorg en werk worden gestimuleerd.

Conclusies

De versturende invloed van progressieve belastingen is niet zo groot als vaak wordt aangenomen indien rekening wordt gehouden met de mogelijke doelmatigheidswinsten via het verminderen van bestaande marktperfecties. Het welvaartsverlies van de versturende gedragreacties op progressieve belastingen moet dan ook worden afgewogen tegen de welvaartswinst van de geringere verstoringen elders in de economie. Progressieve belastingen zijn echter wel 'second-best' instrumenten om bestaande marktverstoringen op te heffen. Indien er betere, meer directe instrumenten zijn om dat te realiseren, dan heeft dat in beginsel de voorkeur. Daarom moet het effect van progressieve belastingen op marktperfecties worden gezien in samenhang met andere instrumenten, zoals sociale zekerheid en onderwijssubsidies. Wanneer evenwel de overheid over onvoldoende instrumenten beschikt om marktverstoringen direct aan te pakken, zijn progressieve belastingen minder schadelijk voor onze welvaart dan veelal wordt gedacht.

¹⁵ G. Akerlof (1976), "The economics of the caste and of the rat race and other woeful tales", *Quarterly Journal of Economics*, 90, 4, 599-617.