

Samenvatting *De Prijs van Gelijkheid*

Oratie Bas Jacobs, bijzonder hoogleraar Openbare financiën en economisch beleid, de Faculteit der Economische Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Maandag 26 mei 2008, 16 uur.

De oratie wordt uitgegeven bij Uitgeverij Bert Bakker

De prijs van gelijkheid, ISBN 978 90 351 3321 1

De prijs van gelijkheid is het offer dat de samenleving brengt om een gelijkere verdeling van welvaart te realiseren. Bas Jacobs probeert de volgende drie vragen te beantwoorden: Hoe groot is het welvaartsverlies van herverdeling, oftewel hoe hoog is de prijs van gelijkheid? Hoe moet de overheid herverdeling idealiter organiseren? En zijn er welvaartsverhogende verbeteringen in het overheidsbeleid mogelijk om doelmatiger te delen?

Kosten en baten van gelijkheid

De rede en het boek gaan over de maatschappelijke kosten-batenanalyse van gelijkheid. De overheid kan om uiteenlopende redenen de welvaartsverschillen verkleinen. De waardering van de baten van gelijkheid is ten diepste een politieke afweging. Linkse mensen zullen een hogere welvaart ontlenen aan een gelijkere samenleving dan rechtse mensen. Maar economen gaan daar niet over. In de rede staan de kosten van een gelijke verdeling centraal. Herverdeling van inkomen leidt onherroepelijk tot gedragsreacties omdat mensen minder werken, hun best doen, ondernemen, leren en sparen. Met behulp van de welvaartseconomie worden de maatschappelijke kosten van herverdeling in kaart gebracht.

Prijs van gelijkheid is 50 cent

De prijs van gelijkheid is aanzienlijk. Voor iedere euro die de overheid extra wil herverdelen moet de samenleving ongeveer 50 eurocent welvaartsverlies betalen omdat de economie op een lager tempo gaat draaien. Het welvaartsverlies houdt rekening met de gestegen waarde van de vrije tijd. Dat welvaartsverlies staat bovendien los van de administratieve lasten die met inkomensherverdeling gepaard gaan. De oorzaken van de hoge prijs van gelijkheid zijn: de hoge marginale belastingdruk, relatief sterke gedragsreacties op hoge belastingen en imperfecties in de arbeidsmarkt. De prijs van gelijkheid neemt echter af doordat sommige overheidsvoorzieningen, bijvoorbeeld de gezondheidszorg en de sociale zekerheid, efficiënt zijn en marktfalen in kapitaal- en verzekeringsmarkten corrigeren. Vijftig eurocenten per herverdeelde euro zijn de *marginale* kosten van gelijkheid, dat wil zeggen de prijs van gelijkheid als de overheid een extra euro herverdeelt bij de huidige herverdelingsinstituten. De *gemiddelde* kosten van gelijkheid zijn veel lager, maar bedragen nog steeds ongeveer 10-15 procent van het totale inkomen.

Principes voor doelmatig delen

Welke politieke kleur de overheid ook heeft, het is van belang te weten hoe het maatschappelijke doel om tot een gelijkere samenleving te komen, tegen de geringste maatschappelijke kosten, gerealiseerd kan worden. De welvaartseconomie geeft een aantal belangrijke principes om doelmatig inkomen te verdelen.

Het eerste principe is dat de overheid in beginsel alle herverdeling organiseert via de belastingen en premies op arbeid teneinde de heffingskortingen, toeslagen, uitkeringen en andere inkomensoverdrachten te financieren. Ongelijkheid kan het beste bij de bron – verdientalent – worden bestreden.

Het tweede principe is dat de overheid alleen indirecte instrumenten inzet, zoals subsidies, belastingen of regulering, als daarmee de marginale belastingdruk op arbeid daalt. De overheid moet dan consumptie van goederen subsidiëren of goederen publiekelijk aanbieden die complementair zijn met werk (bijvoorbeeld kinderopvang of onderwijs), of consumptie van goederen belasten die complementair zijn met vrije tijd (bijvoorbeeld alcohol en vliegtickets).

De overheid kan ook indirecte instrumenten inzetten als daardoor meer inkomen kan worden herverdeeld dan met de inkomstenbelasting op arbeid. Vereist is dan wel dat dergelijke goederen disproportioneel door de lagere inkomensgroepen worden geconsumeerd (huur, gezondheidszorg). Dat laatste argument vervalt als de overheid een niet-lineaire inkomstenbelasting kan heffen, omdat de niet-lineaire belasting alle informatie over het verborgen verdientalent maximaal uitbuit.

Het derde principe is dat de overheid altijd poogt om de productie- en bedrijfsbeslissingen zo efficiënt mogelijk te organiseren. Dat betekent dat de overheid afziet van directe ingrepen in het prijsmechanisme door de marktprijzen vast te zetten (bijvoorbeeld het minimumloon of de maximum huurprijs) of marktprijzen of lonen probeert te beïnvloeden via het kunstmatig creëren van schaarste of overschotten. Ook directe interventies bij bedrijven moeten tot een minimum worden beperkt. Echter, overheidsingrijpen bij bedrijven is terecht als de markt faalt of de overheid problemen heeft om bepaalde transacties tussen huishoudens en bedrijven te verifiëren.

Optimale progressie inkomstenbelasting

Hoe progressief moet de inkomstenbelasting zijn? De optimale inkomstenbelasting heeft een niet-lineaire tariefstructuur. De enige functie van het marginale tarief op ieder punt in de inkomensverdeling is te zorgen dat alle mensen met een hoger inkomen meer belasting gaan betalen. Het is dan ook niet zonder meer correct om stijgende marginale tarieven met optimale herverdeling van inkomens te associëren. De optimale effectieve marginale tarieven aan de onderkant van de inkomensverdeling moeten juist zeer hoog zijn, in de orde van 70 tot 80 procent van het inkomen. De reden is dat de inkomensafhankelijke regelingen snel uitgefaseerd moeten worden om te voorkomen dat de midden- en hoge inkomens profiteren van

maatregelen die bedoeld zijn voor de armsten en om te zorgen dat ze netto gaan bijdragen aan herverdeling. Met andere woorden, om lage inkomens een lage gemiddelde belastingdruk en hoge inkomens een hoge gemiddelde belastingdruk te geven, dient het marginale tarief aan de onderkant hoog te zijn.

Hoewel het optimaal is om een aanzienlijke armoedeval te hebben, is het toch onwenselijk om die volledig bij de allerlaagste inkomens te concentreren omdat dan de arbeidsparticipatie teveel afneemt. Om die reden moet de overheid de armoedeval een beetje verschuiven naar de middengroepen door middel van een inkomensafhankelijke arbeidskorting (Earned Income Tax Credit).

De marginale tarieven moeten dalen in de middengroepen. De reden is dat de efficiëntiekosten van versturende belastingen daar zeer hoog oplopen door het grote aantal mensen dat wordt belast. Dat betekent ook dat de armoedeval niet te ver kan worden opgeschoven naar de middengroepen met de EITC. Pas vanaf het modale inkomen lopen de marginale tarieven weer wat op omdat dan de efficiëntiekosten afnemen ten opzichte van de herverdelingswinst.

Toptarieven in de inkomstenbelasting niet verhogen

De optimale effectieve toptarieven in de inkomstenbelasting liggen in de orde van 40 tot 45 procent indien de overheid de allerrijksten maximaal wil uitknijpen. Dat betekent dat voorstellen om de belastingtarieven voor de hoge inkomensgroepen verder te verhogen de allerarmsten niet gaan helpen, omdat dan de belastingbasis zoveel erodeert dat verdere tariefverhoging netto geld kost en er elders bezuinigd moet worden.

Vlaktaks onwenselijk

Voorstellen voor een vlaktaks of een tweetrapstaks zijn op economisch drijfzand gebouwd. Met een vlaktaks wordt de inkomstenbelasting een veel botter herverdelingsinstrument waardoor óf met minder herverdeling genoeg moet worden genomen óf de arbeidsmarkt nog meer wordt ontwricht om dezelfde mate van herverdeling in stand te houden. Bovendien zal de overheid dan haar toevlucht zoeken in indirecte instrumenten om de lage inkomens te bereiken, zoals de huur- en zorgtoeslag. En ook dat is niet zonder gevolgen als het consumptiegedrag daardoor wordt verstoord, bijvoorbeeld overconsumptie van huurwoningen en gezondheidszorg. Natuurlijk is vereenvoudiging van het belastingstelsel en het schrappen van aftrekposten wenselijk, maar dat is noch een noodzakelijke noch een voldoende voorwaarde voor invoering van een vlaktaks.

Geen minimumloon, maar lage belastingen voor laagbetaalden

Het minimumloon is geen goed herverdelingsinstrument. Daarmee grijpt de overheid diep in op de marktprijzen voor arbeid; die kunnen niet meer schaarste signaleren en dat leidt tot inefficiënties. De allerarmste werknemers betalen met hogere

werkloosheid voor een hoger minimumloon. Het is dan ook welvaartsverbeterend om het minimumloon te laten zakken in combinatie met lagere belastingen op laagbetaald werk, bijvoorbeeld via een hogere arbeidskorting. Daarmee kan zowel het nettoloon voor arme werkenden hoger worden als hun werkgelegenheid toenemen. Dit hoeft niet direct ten koste te gaan van de hoogste inkomens. De belastingverlaging op laagbetaald werk zal zichzelf grotendeels financieren doordat de werkgelegenheid toeneemt, zwart werk minder aantrekkelijk wordt en de afhankelijkheid van uitkeringen daalt. Een nog hoger minimumloon helpt daarentegen de arme werkenden van de regen in de drup.

Onderwijs vergroot inkomensverschillen maar verlaagt prijs van gelijkheid met 15 eurocent

Het onderwijs denivelleert. De hoogste inkomensgroepen profiteren het meest van de publieke onderwijsvoorzieningen. Onderwijs draagt daarom niet direct bij aan een gelijkere samenleving, ondanks allerlei diep gewortelde overtuigingen van het tegendeel.

Onderwijs subsidies zijn echter wel belangrijk om een gelijke verdeling van inkomen tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten te realiseren. Door verkleining van de welvaartsverschillen verminderen niet alleen de prikkels om te werken, maar ook die om te leren. Zonder onderwijsbeleid zou de prijs van gelijkheid ongeveer 15 cent per herverdeelde euro hoger zijn geweest.

Vooraf aan de onderkant van de inkomensverdeling is het noodzakelijk dat voldoende wordt geïnvesteerd in scholing. Anders leidt de armoedeval tot een productiviteitsval en worden kwetsbare mensen veroordeeld tot een carrière in de sociale zekerheid, het zwarte circuit of de criminaliteit. Vandaar dat er doorslaggevende efficiëntieredenen zijn om basisonderwijs en grote delen van het middelbaar onderwijs publiekelijk te bekostigen. Ook voor het hoger onderwijs geldt dat onderwijs subsidies voor circa de helft van de directe kosten in de rede liggen om de negatieve prikkels van herverdeling op scholing te compenseren. Met onderwijs subsidies stelt de overheid de investeringen in menselijk kapitaal feitelijk vrij van belastingheffing en belast ze alleen aangeboren talenten om te leren.

De deelnemers aan het hoger onderwijs krijgen momenteel meer subsidie dan noodzakelijk is om de versturende effecten van herverdeling ongedaan te maken. Een sociaal leenstelsel voor een deel van de bekostiging van de studie is een doelmatiger en rechtvaardiger instrument om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen dan generieke onderwijs subsidies.

Onderwijs niet oversubsidiëren om loonverschillen te verkleinen

Tinbergen wilde de loonverdeling via onderwijs beïnvloeden. Door de investeringen in onderwijs aan te moedigen worden hoger opgeleiden minder schaars ten opzichte van lager opgeleiden. Daardoor zakt hun loon en stijgt dat van lager opgeleiden. Toch

is dat idee niet in overeenstemming met de principes voor doelmatig delen. De overheid moet niet proberen de marktprijzen, in dit geval de lonen, te sturen met overinvesteringen in onderwijs. Inkomenssteun is beter dan prijssteun, ook bij onderwijs. Overscholing is inefficiënt en dat erodeert de belastingbasis. Daardoor blijft er minder over om direct te herverdelen. De race kan beter worden tegengegaan door meer directe herverdeling via progressievere belastingen dan door onderwijsbeleid.

Belast kapitaalinkomen

Belastingen op kapitaalinkomen (rente, dividend, vermogenswinst) zijn eveneens noodzakelijk om de prijs van gelijkheid te verlagen. Hoewel de economische literatuur een sterke voorkeur suggereert om kapitaalinkomen vrij te stellen van belastingheffing, schieten de meeste argumenten bij nadere analyse tekort. Belastingen op kapitaalinkomen kunnen helpen bij herverdeling van inkomen. Dat is het geval omdat de inkomensongelijkheid over het leven sterk toeneemt. De belasting op kapitaalinkomen completeert de arbeidsbelasting om inkomen te herverdelen. Dat gaat echter wel gepaard met verstoringen in het spaargedrag. Bovendien vervalt dit argument als de overheid beschikt over een volledige niet-lineaire inkomstenbelasting, die goedkoper ongelijkheid kan verkleinen dan kapitaalbelastingen. Als kapitaalinkomen ook correleert met verdientalent moet kapitaal ook om die reden voor herverdelingsdoeleinden worden belast.

Daarnaast zijn er sterke argumenten voor belastingen op kapitaalinkomen om efficiëntieredenen. Kapitaalbelastingen zijn hogere belastingen op consumptie later in het leven. Het consumptieprofiel vertoont een stijgende lijn met leeftijd. Tegelijkertijd daalt het arbeidsaanbod (uren en participatie) over het leven en wordt zelfs nul bij pensionering. Met andere woorden: consumptie later in het leven is meer complementair met vrije tijd dan consumptie eerder in het leven. Door consumptie die complementair is met vrije tijd te belasten kan de overheid indirect de wig op arbeid verlagen en daarmee de verstoringen van de arbeidsbelasting verkleinen. Kapitaalbelastingen helpen om de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren op peil te houden als werknemers ouder worden en stellen het moment van pensionering uit. Daarnaast stimuleren belastingen op financieel kapitaal de investeringen in scholing en training van werknemers. Het is niet optimaal om investeringen in menselijk kapitaal wel te belasten en investeringen in financieel kapitaal niet. Daardoor sparen mensen te veel en leren ze te weinig. Optimale kapitaalbelastingen moeten in de orde van 30 tot 50 procent liggen. Een synthetische inkomstenbelasting waarin kapitaal- en arbeidsinkomen tegen hetzelfde tarief worden belast is waarschijnlijk redelijk optimaal.

Neutraliseer subsidies eigen huis en pensioen

Kapitaalinkomen moet idealiter worden belast, met name om de versturende effecten van arbeidsbelastingen te verminderen op arbeidsaanbod, scholing en pensioen. Het is tamelijk bizar dat de overheid massaal kapitaalinkomen uit huizen en pensioenen

subsidieert via de fiscus. Het gaat daarbij om meer dan 5 procent van het nationale inkomen. Dat is inclusief de gedeerde belastingopbrengsten in Box-3 door de onbelaste vermogensgroei op huizen en pensioenen. Bij het eigen huis legt de overheid ongeveer 20 eurocent per euro besteed aan het eigen huis bij. Bij de pensioenen zijn dat ongeveer 40 eurocent per gespaarde euro. Daardoor neemt de belastingdruk op arbeid met zo'n 10 procentpunten over de hele linie toe. De fiscale behandeling van huizen en pensioenen zet mensen aan om minder te werken, later met pensioen te gaan en investeringen in menselijk kapitaal te verwaarlozen.

Bovendien is de economische onderbouwing van deze subsidies wankel. Voor zover er wel argumenten zouden zijn om huizen en pensioenen te subsidiëren is de effectiviteit zeer beperkt. Fiscale subsidies op het eigen huis leiden voornamelijk tot prijsopdrijving en niet tot meer eigen woningbezit omdat het huizenaanbod zo goed als inelastisch is. Hogere fiscale subsidies stimuleren mensen nauwelijks om meer te sparen voor hun pensioen omdat de pensioenbesparingen grotendeels vastliggen in de CAO's.

10 procentpunten tariefsverlaging bij afschaffing subsidies op eigen huis en pensioen: 2,5 % bbp welvaartswinst mogelijk en prijs van gelijkheid daalt naar 35 cent per euro

Afschaffing van beide subsidies en terugsluis in de vorm van lagere belastingtarieven levert in potentie een enorme welvaartswinst op. De belastingtarieven kunnen over de hele linie met ongeveer 10 procentpunten omlaag. Fiscale neutralisatie van beide subsidies levert circa 2,5 procent van het nationaal inkomen aan extra welvaart op. De prijs van gelijkheid daalt met maar liefst 15 cent per herverdeelde euro naar zo'n 35 cent per euro. Natuurlijk kan de overheid dergelijke maatregelen niet over één nacht ijs nemen. De overheid moet met een duidelijk en redelijk overgangsregime mensen beschermen tegen al te grote inkomenseffecten van dergelijke majeure beleidswijzigingen.

Schaf levenslooptregeling af

Om vergelijkbare redenen moet ook de levenslooptregeling verdwijnen. Hoewel kwantitatief minder belangrijk, heeft de overheid nóg een fiscaal gesubsidieerde spaarpot geïntroduceerd om te sparen voor verlof of vroegpensioen in een met de pensioenen vergelijkbaar fiscaal regime. De overheid moet geen subsidies geven op zaken die onbetaald werk aanmoedigen. Door de hoge belastingdruk op arbeid is de beslissing om betaald werk aan te bieden al ernstig verstoord. Daarnaast zijn nog meer fiscale prikkels om vroeg met pensioen te gaan onverstandig, om dezelfde redenen als hierboven zijn genoemd. Als de levenslooptregeling zou worden uitgebreid om ook fiscaal gesubsidieerd te sparen voor algemene doelen, dan wordt het feitelijk onmogelijk om kapitaalinkomen nog langer te belasten, omdat iedereen zijn spaargeld zal parkeren in de levenslooptregeling.

Houd erfenisbelasting in stand

De erfenisbelasting is eveneens een onderdeel van de belastingen op kapitaalinkomen. Belastingen op erfenissen zijn wenselijk om dezelfde redenen waarom kapitaalinkomen moet worden belast: als complement voor de arbeidsbelasting voor herverdeling en om de versturende effecten van arbeidsbelastingen te verminderen. Daarnaast zijn belastingen op onbedoelde erfenissen zeer efficiënt omdat ze het economisch gedrag niet verstoren en helpen om gelijke startposities in het leven te realiseren.

Hervorm de vennootschapsbelasting

Ook de vennootschapsbelastingen horen bij het regime van de belastingen op kapitaalinkomen. Bij het publiek bestaan twee misvattingen over deze bedrijfsbelasting. Ten eerste, in een kleine open economie kan de overheid geen belasting heffen op mobiel kapitaal. De belasting wordt op de immobiele werknemers afgewenteld in de vorm van lagere lonen. Maar zelfs als kapitaal niet perfect mobiel is en een deel van de belastingdruk draagt, dan nog betaalt uiteindelijk de aandeelhouder. Dat kunnen inderdaad welvarende mensen zijn, maar de grootste aandeelhouders zijn wederom de werknemers zelf, die via de pensioenfondsen beleggen. De vennootschapsbelasting wordt uiteindelijk altijd door mensen (werknemers, aandeelhouders) betaald, niet door bedrijven. De vennootschapsbelasting remt de bedrijfsinvesteringen, geeft fiscale prikkels tot zoveel mogelijk schuldfinanciering, verstoort locatiekeuze en geeft grote uitvoeringsproblemen om multinationals te belasten. De vennootschapsbelasting kan echter worden gerechtvaardigd omdat het door de internationalisering van het kapitaalverkeer steeds moeilijker wordt om kapitaalinkomen bij de aandeelhouder te belasten, maar ook omdat bedrijvenwinsten overwinsten bevatten.

De overheid zou de fiscaal gedreven verstoring in de vermogensstructuur moeten opheffen door een gedeeltelijke vrijstelling voor zowel vreemd als eigen vermogen. Om toch kapitaalinkomen te blijven belasten moet de overheid alles in het werk stellen om de belastingheffing op kapitaalinkomen bij de ontvanger te blijven belasten. Belastingcoördinatie en informatie-uitwisseling zijn daarom wenselijk. Het ligt ook in de rede om meer immobiele vormen van kapitaal te gaan belasten, zoals huizen, pensioenen en erfenissen.

Politieke economie herverdeling

Economen kunnen bedenken hoe optimaal herverdelingsbeleid er idealiter uit zou moeten zien. Toch is het maar de vraag of dat in de politiek ook praktisch mogelijk is. De welvaartseconomie gaat meestal uit van de verlicht despoot die de maatschappelijke welvaart zo groot mogelijk probeert te maken. Maar de verlicht despoot bestaat niet. Politieke instituties leggen allerlei beperkingen op aan het te voeren beleid waardoor de principes voor doelmatig delen niet altijd in de praktijk kunnen worden gebracht. Daar is een goede reden voor. Het meest wezenlijke

probleem is dat de overheid altijd de regels van het spel kan veranderen. Politici moeten worden herkozen en voeren daarom niet altijd beleid dat vanuit welvaartseconomisch perspectief optimaal is. Meestal betekent dit dat de prijs van gelijkheid nog groter wordt dan 50 cent per herverdeelde euro. Hoe precies de regels voor optimale herverdeling moeten veranderen als rekening wordt gehouden met politieke distorsies is een open vraag. De wetenschap is daarvoor nog onvoldoende voortgeschreden.