

Belasting met beleid

Redactie:

C.L.J. Caminada

A. M. Haberham

J.H. Hoogteijling

H. Vording

*N.M. Bosch, E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij en D.J. van Vuuren**

6.1 INLEIDING

De Nederlandse overheid streeft naar een vergroting van de arbeidsdeelname en een verhoging van het kennisniveau van de beroepsbevolking. Dit moet bijdragen aan de betaalbaarheid van het stelsel van collectieve voorzieningen zodat solidariteit in de toekomst gewaarborgd kan blijven. Het belastingstelsel speelt hierbij een belangrijke rol. Immers, herverdelende belastingheffing vermindert de prikkels voor arbeidsaanbod en leren. Dit is echter een onvermijdelijk gevolg van het maatschappelijk streven naar het beperken van ongelijkheid. Toch zijn sommige vormen van herverdeling meer verstorend dan andere. Door slimme gerichte hervormingen kan het fiscale stelsel de negatieve effecten op de arbeidsdeelname verkleinen, zonder dat de koopkracht van de minstbedeelden daalt. Deze bijdrage onderzoekt dergelijke opties. Daarbij maken we gebruik van de inzichten uit de economische theorie alsook van simulaties met het MIMIC model van het CPB. De bijdrage richt zich in het bijzonder op drie doelgroepen: laaggeschoolden, vrouwen en ouderen.

6.2 LAVEREN TUSSEN GELIJKHEID EN DOELMATIGHEID

Een belangrijk uitgangspunt in de Nederlandse inkomstenbelasting is het draagkrachtbeginsel. De herverdeling van rijk naar arm leidt tot meer gelijkheid in de verdeling van besteedbare inkomens. Echter, herverdeling leidt ook tot verstoringen op de arbeidsmarkt. Naarmate inkomensverschillen kleiner worden gaan mensen minder uren werken, doen minder hun best om hogerop te komen, investeren minder

* Bosch, Jongen en Van Vuuren zijn wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau. De Mooij is programmaleider Welvaartsstaat bij het Centraal Planbureau en hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteurs danken Jan Derk Brilman, Koen Caminada, Peter Kooiman en de deelnemers aan het symposium *Belasting met beleid* voor nuttig commentaar.

in hun opleiding en vaardigheden, en kiezen vaker voor non-participatie. Hierdoor ontstaat een dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. De vraag is hoe de overheid de gewenste herverdeling toch zo doelmatig mogelijk organiseert.

De optimale belastingtheorie – die voortbouwt op de analyse van Mirrlees (1971) – biedt inzicht in de baten en kosten van gelijkheid via het stelsel van belastingen en uitkeringen. De voordelen van gelijkheid worden bepaald door de inkomensongelijkheid vóór de herverdeling en de mate waarin de maatschappij aversie koestert tegen ongelijkheid. De efficiëntieverliezen worden bepaald door de gedragsreacties van mensen. Verstoringen zijn vooral groot als mensen sterk reageren (hoge elasticiteiten) en als ze een relatief grote groep treffen (een hoge dichtheid in de verdeling).

Ten aanzien van de verstoringen op de arbeidsmarkt wordt in de literatuur vooral aandacht besteed aan twee beslissingen: de urenbeslissing en de participatiebeslissing. Uit veel empirische studies blijkt dat de participatiekeuze sterker wordt beïnvloed door financiële prikkels dan de urenkeuze. De participatiekeuze kan bijvoorbeeld van toepassing zijn op partners in huishoudens die kiezen tussen werken of thuisblijven; of op werklozen die kunnen kiezen tussen het accepteren van werk of doorzoeken/thuiszitten; of op ouderen die voor de keuze staan om uit te treden of door te werken. Ten aanzien van de urenbeslissing blijkt uit empirisch onderzoek dat vooral vrouwen gevoelig zijn voor financiële prikkels en dat mannen over het algemeen veel minder sterk reageren (Evers e.a., 2005). Veel vrouwen werken in deeltijd, waarbij het aantal uren varieert.

In de optimale belastingliteratuur zijn de empirische inzichten vertaald naar concrete fiscale beleidsthema's, zoals fiscale progressie, het gebruik van heffingskortingen en individualisering. Zo biedt ten eerste de relatief hoge elasticiteit aan de participatiemarge ondersteuning voor gerichte heffingskortingen voor werkenden (Saez, 2002; Boone en Bovenberg, 2004). Dit geldt in het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt omdat daar relatief veel mensen te maken hebben met de keuze tussen werken of niet-werken. Denk bijvoorbeeld aan werklozen of niet-participerende partners. Een vergelijkbaar argument geldt voor ouderen. Ten tweede vraagt de hoge elasticiteit van het arbeidsaanbod van vrouwen ten opzichte van mannen om lagere marginale belastingtarieven op vrouwen. Hoewel een expliciet onderscheid naar geslacht stuit op antidiscriminatiewetgeving, biedt het wel ondersteuning voor individualisering van de belastingheffing (Apps en Rees, 2003; Kleven e.a., 2006), fiscale progressie (Jacobs e.a., 2006), en selectieve prikkels voor tweede verdiemers (Boskin en Sheshinsky, 1983). Ten derde leert de optimale belastingliteratuur dat marginale belastingtarieven niet te hoog moeten zijn voor inkomens waar zich veel

mensen bevinden. Dit zijn doorgaans de middengroepen. In dit licht komen Diamond (1998) en Saez (2001) tot de conclusie dat de optimale marginale drukverdeling een U-vorm vertoont: relatief hoog voor lage en hoge inkomens en relatief laag voor de middeninkomens. Dit betekent dat niet-lineaire belastingen efficiënter zijn dan een vlaktaks. Het impliceert ook dat een zekere armoedeval onvermijdelijk is: het genereert de laagste efficiëntiekosten van herverdeling (zie De Mooij e.a., 2006 voor een uitgebreidere analyse).

Deze bijdrage gebruikt de bovengenoemde inzichten om kansrijke hervormingsrichtingen te identificeren in ons fiscale stelsel, gericht op het bevorderen van werkgelegenheid. Om deze hervormingen nader te onderzoeken, maken we op onderdelen gebruik van het MIMIC model.² In het model worden verstoringen gemodelleerd in de participatiekeuze van partners en werklozen, en in de urenkeuze van mannen en vrouwen. De omvang van deze gedragsreacties is gebaseerd op de best beschikbare empirische inzichten uit de literatuur of geschat op basis van Nederlandse data. Het model maakt bovendien gebruik van de feitelijke Nederlandse inkomensverdeling voor de groepen om de dichtheid van diverse inkomensniveaus te reproduceren. Ten slotte houdt het model rekening met verstoringen in de leerbeslissing. De omvang van dit effect is evenwel bescheiden, hetgeen overeenkomt met empirische bevindingen.

In de rest van deze bijdrage wordt ingegaan op de relatie tussen fiscaal beleid en arbeidsparticipatie. In het bijzonder zullen we ingaan op de arbeidsdeelname van drie groepen: laaggeschoolden, vrouwen en ouderen. Voor de eerste twee groepen wordt gebruik gemaakt van MIMIC.

6.3 BELASTINGPRIKKELS VOOR LAAGGESCHOOLDEN

De arbeidsmarktparticipatie van laaggeschoolden steekt ongunstig af bij die van hooggeschoolden. Slechts 50 procent van de mensen met uitsluitend een basisopleiding participeert, en 75 procent van de VMBO-ers. Voor middelbaar geschoolden (HAVO, VWO, MBO) ligt dit percentage op 80 en voor HBO-ers en academici zelfs op 90 procent. De lage arbeidsparticipatie onder laaggeschoolden heeft onder meer te maken met herverdeling die mensen ontmoedigt zich in te spannen. Door de herverdeling naar mensen buiten de arbeidsmarkt te verminderen verbeteren de prikkels voor arbeidsdeelname. Dit gaat echter ten koste van de gelijkheid. Hieronder analyseren we

² Zie Graafland e.a. (2001). Een bredere set varianten met het model is geanalyseerd in De Mooij e.a. (2006). Het model is recentelijk verrijkt met een nieuw blok voor kinderopvang, zie Jongen (2007).

enkele maatregelen waarbij de koopkracht van niet-werkenden met een laag inkomen wordt behouden. Het gaat daarbij om de volgende vier varianten:

- Een specifieke afdrachtkorting (SPAK) op de sociale lasten voor werkgevers van werknemers met een laag uurloon. De korting geldt voor werknemers die minder dan 150 procent van het wettelijk minimum loon (WML) verdienen. Voor werknemers met een inkomen boven de 150 procent WML wordt de korting afgebouwd tot nul bij 200 procent WML. De budgettaire kosten bedragen 2,5 miljard euro.
- Een vermindering afdracht voor langdurig werklozen (VLW). Deze belastingkorting verlaagt de loonkosten van een ex-langdurig werkloze werknemer met 25 procent van het sociaal minimum. De budgettaire kosten bedragen 400 miljoen euro.
- Een verhoging van de arbeidskorting met 360 euro. De budgettaire kosten bedragen 2,5 miljard euro.
- De invoering van een gerichte arbeidskorting voor mensen met een laag inkomen.³ De korting bedraagt maximaal 800 euro en wordt opgebouwd tussen 8.000 euro en 16.000 euro. De korting wordt vervolgens afgebouwd tot nul tussen 24.000 euro en 32.000 euro. De budgettaire kosten bedragen 2,5 miljard euro.

Elke variant is budgetneutraal vormgegeven. Dat wil zeggen dat de schijftarieven in de loon- en inkomstenbelasting in de simulatie worden aangepast om het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid ongewijzigd te laten.⁴ De resultaten staan vermeld in Tabel 6.1.

De SPAK en de VLW verlagen de loonkosten voor laaggeschoolden respectievelijk (ex-)langdurig werklozen. De werkgelegenheid onder laaggeschoolden stijgt, maar dit gaat ten koste van de werkgelegenheid van hooggeschoolden. Bij de SPAK komt dit deels door de negatieve effecten op de scholingsprikkels. Verder leiden de hogere belastingtarieven die nodig zijn voor de financiering van de SPAK en de VLW tot een daling van het arbeidsaanbod. Per saldo neemt de totale werkgelegenheid bij de SPAK niet toe. Per saldo neemt de totale werkgelegenheid door de VLW wel toe, met 0,1 procent. De VLW richt zich op de groep langdurig werklozen. Dit beperkt het welvaartsverlies omdat de korting wordt gegeven aan mensen die zonder de korting moeilijk aan het werk komen.

3 In Amerika staat deze korting bekend als de Earned Income Tax Credit (EITC).

4 Deze keuze voor het sluiten van de overheidsbegroting heeft consequenties voor de arbeidsmarkt. Bij een andere sluitingsregel kan een ander effect op de participatie resulteren.

Tabel 6.1 Lange termijn effecten van fiscale prikkels aan de onderkant (procentuele mutaties)

	SPAK	VLW	Arbeidskorting	EITC
Arbeidsaanbod in arbeidsjaren	-0,1	0,0	-0,2	-0,4
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	0,0	0,1	0,1	0,0
laaggeschoolden	1,7	0,7	0,9	3,0
hooggeschoolden	-0,7	-0,1	-0,2	-1,1
Werkloosheidsvoet (absolute mutaties)	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3
laaggeschoolden	-0,4	-0,7	-0,5	-0,7
hooggeschoolden	0,0	0,1	-0,2	-0,3

Bron: MIMIC simulaties

De arbeidskorting en de EITC verlagen de relatieve uitkeringsvoet. Dit maakt werken aantrekkelijker waardoor werkzoekenden sneller een baan accepteren. Ook wordt loonmatiging gestimuleerd omdat de onderhandelingspositie van vakbonden ‘minder sterk’ wordt.⁵ De werkloosheid daalt. Omdat de EITC is gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt daalt de werkloosheid wat sterker dan bij de ongerichte arbeidskorting. Dit geldt vooral voor de werkloosheidsvoet onder laaggeschoolden. De marginale belastingdruk verderop in het loongebouw neemt echter toe. Er is immers een hogere inkomstenbelasting nodig voor de financiering van de korting. Bovendien neemt bij de EITC de marginale druk toe in het afbouwtraject. Omdat dit een traject is met een hoge inkomensdichtheid, is ook de verstoring op de urenkeuze groot en daalt het totale arbeidsaanbod fors. Per saldo stijgt de werkgelegenheid met 0,1 procent bij de generieke arbeidskorting, maar is het effect vrijwel nul bij de EITC.⁶

De simulaties maken duidelijk dat het verhogen van de werkgelegenheid van laaggeschoolden vaak ten koste gaat van de werkgelegenheid van hooggeschoolden. Bovendien gaat het stimuleren van het arbeidsaanbod in personen vaak ten koste van het aantal gewerkte uren van zittende werknemers. Of per saldo de totale werkgelegenheid toeneemt door gerichte lastenverlichting aan de onderkant is afhankelijk van de precieze vormgeving. Daarbij geldt dat hoge marginale tarieven het best kunnen worden vermeden voor de middengroepen omdat verstoringen dan relatief groot zijn.

5 Een gegeven onderhandeld bruto loon levert netto meer op, werkgevers claimen een deel van dit additionele ‘surplus’ door een lager bruto loon te bieden in de loononderhandelingen.

6 Een apart punt is nog de vraag of het uitmaakt of de belastingkorting aan de werkgever of de werknemer wordt gegeven. Volgens de zogenaamde Wet van Dalton zou dit (op de lange termijn) niet uit moeten maken. Minimumloonwetgeving en bruto gekoppelde uitkeringen kunnen de symmetrie van belastingkortingen voor werkgevers en werknemers echter doorbreken, zie bijvoorbeeld Jongen en Westerhout (2003).

6.4 BELASTINGPRIKKELS VOOR VROUWEN

De arbeidsparticipatie van vrouwen is de afgelopen decennia stormachtig gegroeid. Was in 1975 de participatiegraad van vrouwen (15-64 jaar) nog rond de 35 procent, nu is zij toegenomen tot rond de 60 procent. Zonder deze groei zou de arbeidsdeelname in 2006 een klein miljoen (+/- 850.000) personen lager zijn uitgevallen. De verwachting is dat de participatie van vrouwen in de toekomst nog verder zal doorgroeien – zij het in een lager tempo – naar 65 procent in 2020 (CPB, 2007).

Het fiscale beleid heeft bijgedragen aan de stijging in de arbeidsparticipatie van vrouwen in het verleden. Werken werd voor partners financieel aantrekkelijker gemaakt doordat begin jaren negentig het belastingstelsel is geïndividualiseerd.⁷ Vrouwen werden daardoor niet meer geconfronteerd met het hoge marginale tarief op het huishoudinkomen. In de tweede helft van de jaren negentig en bij de belastingherziening in 2001 volgden het omzetten van de belastingvrije voet in een heffingskorting, de intensivering van subsidies voor formele kinderopvang en de combinatiekortingen voor vrouwen die arbeid en zorg combineren. De participatie van vrouwen in personen is inmiddels vergelijkbaar met het EU-gemiddelde. De participatie in uren is echter een stuk lager. Circa 60 procent van de Nederlandse vrouwen werkte in 2004 in deeltijd (OESO, 2006). Ze zijn daarmee met afstand koploper in de EU. Er blijft ruimte voor beleid om het arbeidsaanbod van vrouwen verder te verhogen, en dan met name in uren. Vrouwen zijn bovendien een interessante groep voor het beleid vanwege hun eerder vermelde hoge arbeidsaanbodelasticiteit.

Hieronder presenteren we drie simulaties met MIMIC van fiscale beleidsvarianten die beogen het arbeidsaanbod van vrouwen te verhogen:

- Beperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.⁸ De opbrengst bedraagt 1,7 miljard euro.
- Een aanvullende combinatiekorting van maximaal 2.000 euro (conditioneel op de aanwezigheid van kinderen tussen 0 en 12 jaar, beide partners werken, toegekend aan de minst verdienende partner). Opgebouwd tussen het WML en 3 keer WML. De budgettaire kosten bedragen 330 miljoen euro.

7 Aan het begin van de 21e eeuw is het belastingstelsel weer in zekere mate 'gecollectiveerd' door de introductie van de zorgkorting en de kinderkorting (en de huurkorting) voor gezinnen met een laag gezinsinkomen. Hierdoor is de marginale druk van partners in gezinnen met een laag inkomen weer gestegen.

8 Door deze maatregel zal het netto minimum loon van een alleenverdiener dalen, waardoor ook het sociaal minimum omlaag gaat. In onze simulaties wordt deze daling van het sociaal minimum gecompenseerd zodat de minima er niet in koopkracht op achteruit gaan.

- Subsidies voor kinderopvang. De resterende ouderbijdrage wordt voor alle inkomens gehalveerd door de overheidsbijdrage te verhogen. De budgettaire kosten bedragen 280 miljoen euro.

Wederom is in de varianten aangenomen dat de overheid de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting aanpast om het saldo van overheidsinkomsten en overheidsuitgaven ongewijzigd te laten. De uitkomsten staan in Tabel 6.2.

Tabel 6.2 Langetermijneffecten van fiscale maatregelen gericht op vrouwen (procentuele veranderingen)

	Overdraagbaarheid	Combikorting	Kinderopvang
Arbeidsaanbod in arbeidsjaren	0,7	0,1	0,1
vrouwen	3,3	0,5	0,1
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	0,7	0,2	0,0
in personen	1,5	0,1	0,0

Bron: MIMIC simulaties

Niet-werkende partners in alleenverdienerhuishoudens kunnen op dit moment hun algemene heffingskorting van ruim 2.000 euro verzilveren door deze over te dragen aan de werkende partner.⁹ Zonder deze ‘overdraagbaarheid’ wordt werken financieel aantrekkelijker. Dit leidt tot een substantiële stijging van het aantal werkende vrouwen. De totale werkgelegenheid in personen stijgt met 1,5 procent. De stijging in de werkgelegenheid krijgt een extra impuls omdat de vrijkomende gelden worden ingezet om de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting te verlagen. De werkgelegenheid in uren stijgt minder sterk, met 0,7 procent. De stijging in uren is kleiner dan in personen omdat de extra deelnemers aan het arbeidsproces vooral in deeltijd gaan werken.

De combinatiekorting stimuleert vrouwen om meer uren te gaan werken. Dit levert gegeven de budgettaire impuls veel extra arbeidsaanbod op omdat vrouwen relatief gevoelig zijn voor hun netto beloning. De werkgelegenheid in uren stijgt met 0,1 procent. Het effect van de maatregel wordt echter beperkt door haar beslag, de korting blijft immers beperkt tot werkende tweede verdiemers met jonge kinderen. Het uitbreiden van de doelgroep tot alle tweede verdiemers maakt een groter participatie-effect mogelijk. Het verder verhogen van het maximale bedrag van de korting is ook mogelijk, maar dit zou de combinatiekorting tot de hoogste werkgerelateerde korting

⁹ Meer precies: de minst verdienende partner kan het ongebruikte deel van de algemene heffingskorting laten uitkeren indien de andere partner belastingplichtig is en belasting betaalt. In de berekening houden wij rekening met de ‘verzilveringsproblematiek’.

maken in ons belastingstelsel. Bovendien komt de korting vooral terecht bij tweeverdieners met een hoog inkomen, dit staat op gespannen voet met het draagkrachtprincipe.¹⁰

Het verhogen van de overheidsbijdrage voor de formele kinderopvang is potentieel ook aantrekkelijk als stimulans voor de arbeidsdeelname van vrouwen (voor een uitgebreide analyse zie Jongen, 2007). Kinderopvang is namelijk grotendeels complementair met de arbeidsdeelname van de minst verdienende partner. Echter, een lagere ouderbijdrage voor formele kinderopvang leidt niet alleen tot meer arbeidsparticipatie, maar ook tot substitutie van informele door formele kinderopvang. Ouders betalen naar verwachting gemiddeld nog maar 19 procent van de totale prijs van formele kinderopvang in 2007.¹¹ Hiermee is de prijs op een dermate laag niveau aanbeland dat een verdere verlaging leidt tot een relatief sterke substitutie van informele voor formele opvang. Hierdoor lopen de kosten voor de overheid flink op. Om dit te financieren moeten de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting omhoog. Per saldo resulteert bij een halvering van de ouderbijdrage een nihil effect op de werkgelegenheid in personen en uren. De positieve prikkel van de subsidie wordt teniet gedaan door de negatieve prikkel van de financiering. Kinderopvangsubsidies hebben in het verleden de participatie bevorderd, maar een verdere intensivering ligt vanuit het participatieperspectief niet voor de hand. Daarvoor lijkt een uitbreiding van de aanvullende combinatiekorting meer geschikt.

6.5 OUDEREN

Nadat de arbeidsparticipatie van ouderen decennialang daalde, is sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw sprake van herstel. Hoewel dit voor het grootste deel wordt veroorzaakt door de gevolgen van de emancipatie van vrouwen, is ook bij oudere mannen een zekere ommekeer waarneembaar. Niettemin is nog altijd sprake van een betrekkelijk laag participatieniveau, zowel in vergelijking met andere leeftijdscategorieën als in vergelijking met andere westerse landen.¹² In deze paragraaf bespreken we twee beleidsopties die te maken hebben met de fiscale behandeling van ouderen:

10 Kleven e.a. (2006) laten zien dat een volledige vrijstelling voor partners optimaal is indien het inkomen van de kostwinner voldoende hoog is. Herverdeling kan namelijk doelmatiger worden gerealiseerd door de kostwinner (zowel alleenverdiener als tweeverdiener) zwaarder te belasten dan het inkomen van de minst verdienende partner.

11 Zie CPB (2006c, p. 107). Hiermee komt het niveau van de ouderbijdrage in de buurt van het niveau in de Scandinavische landen.

12 Zie bijvoorbeeld CPB (2005, p. 116).

- Afschaffen van fiscale prikkels voor vervroegde pensionering;
- Fiscalisering van de AOW.

We gaan in op de gevolgen voor het arbeidsaanbod en de overheidsfinanciën. Beide maatregelen hebben gemeen dat zij slechts een klein effect hebben op de participatie – het effect van de fiscalisering is zelfs negatief – maar dat de gevolgen voor de overheidsfinanciën positief zijn.

6.5.1 *Afschaffing fiscale facilitatie vervroegd ouderdomspensioen*

Volgens de wet VPL - voluit: de 'Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling' - ingevoerd op 1 januari 2006, is het toegestaan om op 65-jarige leeftijd 100 procent van het laatstgenoten pensioengevend loon fiscaal gefacilieerd op te bouwen. De fiscale faciliteit houdt in dat de omkeerregel wordt toegepast - het pensioen wordt pas belast bij uitbetaling; de ingelegde pensioenpremies zijn vrijgesteld van belastingheffing - en dat het opgebouwde pensioen is vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing in box 3. In de praktijk betekent dit een forse subsidie op pensioensparen.

Alhoewel de wet erop gericht was om vervroegde pensionering terug te dringen, is de mogelijkheid opengehouden om het ouderdomspensioen aan te wenden voor vervroegde pensionering. Immers, volgens de wet blijft de fiscale faciliteit gehandhaafd wanneer een deel van de pensioenopbouw op eerdere leeftijden wordt uitbetaald, mits bij de omrekening 'algemeen aanvaarde actuariële grondslagen worden toegepast'. Met andere woorden, de fiscus subsidieert nog altijd vermogensvorming ten behoeve van vervroegde pensionering. De term 'prepensioen' is met de introductie van de wet VPL weliswaar afgeschaft, maar er bestaat nog voldoende fiscale ruimte om het ontstane gat voor een belangrijk deel op te vullen met de vervroegde uitbetaling van het ouderdomspensioen. De meest recente schatting op basis van afgesloten cao's laat zien dat circa 70 procent van de prepensioenopbouw op deze manier is 'gerepareerd'.¹³

In CPB (2004) wordt becijferd dat de fiscale subsidie op het toenmalige prepensioen circa een derde bedraagt. Voor het gemak gaan we ervan uit dat dit ook in de nieuwe situatie het geval is: van iedere euro ouderdomspensioen die naar voren wordt gehaald bestaat circa een derde uit fiscale subsidie. Stel dat deze subsidie zou wegvallen, wordt vervroegde pensionering dan ook daadwerkelijk teruggedrongen? Op grond van inzichten uit de economische literatuur mogen geen grote effecten worden verwacht. De fiscale subsidie impliceert een vermogenseffect: mensen hebben op oudere leeftijd

¹³ Zie CPB (2006a, p. 105). Merk op dat er nog een tweede fiscale faciliteit bestaat waarvan gebruik kan worden gemaakt bij vervroegde uittreding, de levensloopregeling.

de beschikking over een groter vermogen dan het geval zou zijn zonder fiscale subsidie. De prijs van vrije tijd verandert echter niet (geen substitutie-effect). Uit de empirische literatuur is bekend dat vermogenseffecten op het arbeidsaanbod niet groot zijn. Daarbij moet bedacht worden dat een lager vermogen niet per se hoeft te worden opgevangen door minder vrije tijd (i.e. latere pensionering), maar dat men evenzeer kan bezuinigen op vakanties, een minder dure auto kan rijden, et cetera. Lumsdaine en Mitchell (1999) concluderen op basis van de empirische literatuur dat een verhoging van het pensioenvermogen met 10 procent er gemiddeld genomen toe leidt dat ouderen één à twee maanden eerder met pensioen gaan. Wanneer we deze bevinding toepassen op de afschaffing van de fiscale subsidie in Nederland, dan zouden ouderen gemiddeld één à twee maanden langer doorwerken.¹⁴ In termen van arbeidsaanbod betekent dit een structurele toename van circa 15 duizend personen.

Bij deze berekening gaan we echter alleen uit van het financiële effect. Er kan zich ook een zogenaamd 'labelling effect' voordoen: mensen gaan daadwerkelijk op een andere leeftijd met (vervroegd) pensioen wanneer dat de 'standaard' pensioneringsleeftijd wordt.¹⁵ Ook de houding van werkgevers kan worden beïnvloed. Een andere reden waarom het effect wel eens hoger zou kunnen uitvallen is dat niet iedereen de mogelijkheden heeft om het ontstane financiële gat op te vullen, ook al zou men dat wel willen. Ouderen zonder eigen vermogen zouden wellicht geld willen lenen op de kapitaalmarkt met hun ouderdomspensioen als onderpand, maar in de praktijk zullen weinig banken aan deze wens willen voldoen. Het ligt, kortom, in de rede dat ouderen met liquiditeitsrestricties een grotere reactie te zien zullen geven in hun uitredingsgedrag dan hierboven werd becijferd. Vanwege het genoemde psychologische motief en de rol van liquiditeitsrestricties moet de bovenstaande raming dan ook als een ondergrens worden beschouwd.

6.5.2 Fiscalisering AOW

Ouderen kennen een lagere belasting- en premiedruk dan jongeren omdat ouderen geen AOW-premie hoeven te betalen over hun inkomen in de eerste en tweede schijf.¹⁶ Fiscalisering van de AOW betekent hier dat het speciale ouderentariaf vervalt,

14 Ondanks dat Lumsdaine en Mitchell (1999) een groot aantal studies bespreken in hun overzicht, bestaat toch onzekerheid omtrent de vermogenselasticiteit. Bij de berekening van het gedragseffect is er van uitgegaan dat het deel van het pensioenvermogen dat kan worden aangewend voor vervroegd uitreding 1/3 deel uitmaakt van het totale pensioenvermogen.

15 Een soortgelijk effect kan ook optreden bij beleid gericht op de participatie onder laaggeschoolden en/of vrouwen, waarbij de voorkeuren van personen om al dan niet te participeren afhangen van de 'norm', zie bijvoorbeeld Vendrik (2003) en Lindbeck en Nyberg (2006).

16 Dit effect wordt overigens beperkt doordat ouderen een lagere algemene heffingskorting hebben en geen aanspraak kunnen maken op de arbeidskorting.

waardoor ouderen hetzelfde tarief in de eerste twee schijven gaan betalen als jongeren. Tegelijkertijd wordt de bruto AOW-uitkering verhoogd, zodat de netto AOW-uitkering constant blijft. Een dergelijke maatregel impliceert dat gepensioneerden meer belasting gaan betalen over hun aanvullende pensioeninkomen voor zover dat (1) uitstijgt boven het nieuwe (verhoogde) AOW-niveau, en (2) in de eerste en/of tweede tariefschijf valt. Caminada en Goudswaard (2003) becijferen dat bovengenoemde maatregel circa 2 miljard euro oplevert. Hoewel de maatregel in principe niet beoogt het arbeidsaanbod te stimuleren - dit argument wordt althans zelden genoemd in de beleidsdiscussie - zijn er wel gevolgen voor het arbeidsaanbod. De maatregel impliceert immers een verslechtering van het netto ouderdomspensioen. Omdat het ouderdomspensioen een vorm is van uitgestelde beloning van arbeid, worden alle werknemers (jong en oud) ontmoedigd om te werken. In een berekening van het CPB (2006b) wordt becijferd dat hierdoor het aantal gewerkte uren met 0,25 procent daalt, vergelijkbaar met een daling van circa 20 duizend personen. In verhouding tot de budgettaire opbrengst van de maatregel is dit laatste effect echter betrekkelijk klein. Als gevolg van de vergrijzing neemt de budgettaire opbrengst van de maatregel in de toekomst bovendien verder toe. In Van Ewijk e.a. (2006) en CPB (2006b) komt de contante waarde van het budgettaire effect van de maatregel - waarbij rekening is gehouden met het negatieve arbeidsaanbodeffect - uit op circa 0,7 procent van het bbp.¹⁷

6.6 CONCLUSIE

Deze bijdrage onderzoekt kansrijke fiscale hervormingsopties in Nederland die de werkgelegenheid stimuleren. Overeenkomstig de optimale belastingtheorie vinden we dat verschuivingen die de marginale belastingdruk verlagen van de relatief elastische participatiemarge (aan de onderkant) of de intensieve marge van de elastische groep partners (vooral vrouwen) kansrijk zijn om de arbeidsdeelname te vergroten. Dergelijke verschuivingen zijn echter niet effectief in het bevorderen van de werkgelegenheid als de marginale belastingdruk wordt verschoven naar inkomensgroepen die een hoge dichtheid kennen. Verder zijn hogere subsidies voor kinderopvang na de recente intensiveringen niet langer kansrijk, omdat zij met name leiden tot substitutie van informele voor formele opvang. Tot slot heeft het beperken van subsidies voor/of het verhogen van belastingen op pensioenbesparingen slechts een beperkt effect op de arbeidsdeelname van ouderen. Hoewel de fiscale baten substantieel zijn, wordt de beslissing om al dan niet langer door te werken hier nauwelijks door beïnvloed.

¹⁷ Wanneer de opbrengst wordt teruggesluisd via lagere tarieven in de inkomstenbelasting dan pakt het effect voor de arbeidsmarkt anders uit.

Referenties

- Apps, P., and R. Rees (2003), 'The taxation of couples', mimeo, Universiteit van München.
- Boone, J., and A. Bovenberg (2004), 'The Optimal Taxation of Unskilled Labor with Job Search and Social Assistance', *Journal of Public Economics*, 88, pp. 2227-2258.
- Boskin, M., and E. Sheshinski (1983), 'Optimal Tax Treatment of the Family: Married Couples', *Journal of Public Economics*, 20, pp. 281-297.
- Caminada, C.L.J., en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Sdu: Den Haag.
- CPB (2004), *Centraal Economisch Plan 2004*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2005), *Centraal Economisch Plan 2005*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2006a), *Centraal Economisch Plan 2006*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2006b), *Varianten voor de Studiegroep Begrotingsruimte: effecten op houdbare overheidsfinanciën*, CPB Notitie, 19 juni.
- CPB (2006c), *Macro Economische Verkenning 2007*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2007), 'Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen', CPB Notitie, 17 januari.
- Diamond, P. (1998), 'Optimal income taxation: an example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates', *American Economic Review*, 88, pp. 83-95.
- Evers, M., R. de Mooij, and D. van Vuuren (2005), 'What explains the variation in estimates of labour supply elasticities?', CPB Discussion Paper 51, Den Haag.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Graafland, J., R. de Mooij, A. Nibbelink and A. Nieuwenhuis (2001), *MIMICing tax policies and the labour market*, Contributions to Economic Analysis, 251, North Holland.
- Jongen, E. (2007), 'Child care subsidies revisited', CPB Document, *forthcoming*.
- Jongen, E., en E. Westerhout (2003), 'Institutions breaking the Law', *CPB Report*, 2003/4, pp. 30-34.
- Kleven, H., C. Kreiner and E. Saez (2006), 'The optimal taxation of couples', NBER Working Paper no. 12685.
- Lumsdaine, R., en O. Mitchell (1999), 'New Developments in the Economic Analysis of Retirement', in: O. Ashenfelter en D. Card, *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Elsevier Science, pp. 3261-3307.
- Lindbeck, A., en S. Nyberg (2006), 'Raising children to work hard: altruism, work norms, and social insurance', *Quarterly Journal of Economics*, 121(4), pp. 1473-1503.
- Mirrlees, J. (1971), 'An exploration in the theory of optimum income taxation', *Review of Economic Studies*, 38, pp. 175-208.
- Mooij, R. de (2006), *Reinventing the welfare state*, CPB Special Publication no. 60, CPB, Den Haag.

OESO (2006), *Labour Force Statistics*, August 2006, OESO, Parijs.

Saez, E. (2001), 'Using elasticities to derive optimal income tax rates', *Review of Economic Studies*, 68, pp. 205-230.

Saez, E. (2002), 'Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses', *Quarterly Journal of Economics*, 117, pp. 1039-1073.

Vendrik, M. (2003), 'Dynamics of a household norm in female labour supply', *Journal of Economic Dynamics and Control*, 27, pp. 823-841.