

Uit de vakliteratuur: Progressieve belastingen

Sinds jaar en dag kennen wij een progressief inkomstenbelastingstelsel. Dit stelsel heeft al ettelijke belastinghervormingen als ook wisselende regeringssamenstellingen overleefd en het ziet er niet naar uit dat in de (nabije) toekomst getornd zal worden aan zijn uitgangspunten. Zowel links- als rechtsgeoriënteerde politieke partijen houden vast aan deze progressie. Bovendien staat de Nederlandse politiek niet alleen in de keuze voor een progressief belastingstelsel. Ook in andere landen zijn er geen politici van enig formaat die een degressief stelsel voorstaan. Zelfs de *flat tax* zoals voorgesteld door de republikein Dick Armey¹ is in hoge mate progressief door de grote belastingvrije som. Vaak genoemde argumenten voor deze vasthoudendheid aan een progressief stelsel zijn een latent gevoel van rechtvaardigheid en incrementalisme. Een politiek economisch argument wordt aangereikt door John Roemer².

Roemer analyseert hoe een samenleving tot een bepaald inkomstenbelastingregime komt. In zijn analyse hebben belastingen slechts een herverdelende functie. Er zijn twee partijen die elk een andere achterban vertegenwoordigen. De belastingstelsels die beschouwd worden dienen de juiste prikkels te geven, zodat een hoger bruto inkomen niet mag leiden tot een lager netto inkomen. Belastingstelsels verschillen zowel in de mate van herverdeling als in de mate van progressie. Dit maakt de beleidsruimte twee-dimensionaal, waardoor het bekende resultaat dat politieke partijen opteren voor de keuze van de mediane kiezer niet langer opgaat, en rationeel gedrag van politici randomisatie over beleidsvoorstellen impliceert.

Roemer breidt het standaard twee-partijen model uit via de introductie van verschillende politieke stromingen binnen partijen. Hij onderscheidt reformisten, militanten en opportunisten. Wanneer een partij geconfronteerd wordt met het belastingvoorstel van de andere partij zullen de *reformisten* een voorstel prefereren dat het verwachte nut van de achterban maximaliseert, daarbij rekening houdend met de onzekerheid verbonden aan de

¹Ook andere prominente Amerikaanse politici zoals Steve Forbes en Phil Gramm zijn fervente voorstanders van deze flat tax. In Forbes' campagne voor nominatie als Republikeins presidentskandidaat in 1996 was dit zelfs hét speerpunt.

²Roemer, J.E. (1999), "The Democratic Political Economy of Progressive Income Taxation," *Econometrica*, 67, 1-19.

uiteindelijke verkiezingsuitslag³. De *militanten* streven naar een belastingstelsel dat het netto-inkomen van hun achterban maximaliseert. Zij willen zoveel mogelijk vasthouden aan de partijbeginselen. Dit kan echter leiden tot verkiezingsprogramma's waarmee de kans om de verkiezingen te winnen minimaal is. Tenslotte zijn er *opportunisten* die boven alles willen regeren. Dit zijn de politici zoals beschreven door Downs⁴.

Roemer maakt de aanname dat een voorstel binnen de eigen partij alleen verworpen wordt indien er een ander voorstel is dat zowel de reformisten, als de militanten en de opportunisten beter vinden. Daarbij is de macht van de reformisten vrij beperkt, aangezien zij altijd akkoord gaan met een voorstel dat beter wordt gevonden door zowel de militanten als de opportunisten. De introductie van politieke stromingen binnen de partij leidt ertoe dat zelfs in een hoger-dimensionale beleidsruimte randomisatie niet nodig is, ofschoon dit het mediane kiezer resultaat niet herstelt.

Roemer toont aan dat lage inkomens opteren voor een volledige herverdeling van het inkomen. De middeninkomens kiezen voor een sterk progressief belastingstelsel. Op deze wijze betalen zij zelf weinig belasting, maar profiteren wel van de relatief grote belastingssom afgedragen door de hoge inkomens. De hoge inkomens prefereren een sterk degressief stelsel.

Als het merendeel van de kiezers een inkomen heeft dat beneden het gemiddelde inkomen ligt, een aanname waaraan empirisch voldaan is, dan is het alleen mogelijk om met een progressief regime de verkiezingen te winnen. Een partij die de lagere inkomens vertegenwoordigt zal geen degressief regime voorstellen omdat zowel opportunisten als militanten beter af zijn met een progressief stelsel. Gegeven dit feit zal een partij met de hogere inkomensgroepen als achterban wel met een progressief stelsel voor de dag moeten komen, wil zij een kans maken om de verkiezingen te winnen. Voor deze partij is zo'n progressieve keuze haalbaar omdat de opportunisten een meer degressief voorstel te allen tijde zullen blokkeren.

³Roemer gaat ervan uit dat de politieke voorkeuren van de kiezers niet volledig bekend zijn. Voorkeuren zijn echter wel gerelateerd zijn aan het bruto-inkomen, waarvan slechts de landelijke verdeling waarneembaar is.

⁴Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.

In het door Roemer gehanteerde raamwerk is het arbeidsaanbod inelastisch. Deze aanname is cruciaal. Als de elasticiteit van het arbeidsaanbod van de hogere inkomensgroepen voldoende hoog is, dan zullen voorstellen voor progressieve belastingregimes niet meer zo vanzelfsprekend zijn. De reden hiervoor is het relatief grote welvaartsverlies als gevolg van de negatieve substitutie-effecten verbonden aan een progressief stelsel.

Het Nederlandse belastingstelsel is uiteraard minder progressief dan het lijkt. Ofschoon de marginale tarieven er niet om liegen, worden de hogere inkomensgroepen gepaaid met douceurtjes zoals hypotheekrente-aftrek, spaarloonregelingen en de omkeerregel. Het oerwoud aan belastingregels en uitzonderingsgevallen is niet slechts een voortvloeisel van het bureaucratisch besluitvormingsproces, edoch vaak ook een bewust gehanteerd politiek instrument. Niet alleen wordt zo het welvaartsverlies verbonden aan een progressief stelsel beperkt, maar meer nog wordt voorkomen dat het politieke debat zich richt op slechts één enkele kwestie. Naast Roemer's stromingenstrijd lijkt daarmee ook intransparantie van regels te leiden tot bevordering van politieke stabiliteit.

Jean-Jacques Herings

Theo Leers

Economische Faculteit, Katholieke Universiteit Brabant