

CPB Document 79

Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements

NEDERLANDSE SAMENVATTING

In de laatste jaren zijn de welvaartseffecten van overheidsbeleid steeds meer geanalyseerd aan de hand van de uitwerking ervan over de gehele levensloop van individuen. Tot nu toe waren deze analyses echter gericht op de implicaties van het beleid op de welvaart van generaties in hun geheel en op de vaak strijdige belangen tussen generaties. Het vraagstuk van de verdeling van welvaart binnen een generatie, ofwel de verdeling tussen 'rijk' en 'arm', was nog niet uitvoerig geanalyseerd op een wijze die de gehele levensloop omvat.

Deze studie voorziet in deze lacune. De doelstelling van de studie is om, zo omvattend als mogelijk is, te meten hoe het stelsel van collectieve regelingen uitwerkt voor de verschillende inkomensgroepen in de samenleving. Dit vereist dat alle herverdelende regelingen in de berekening worden meegenomen en dat de berekeningen de gehele levensloop omspannen. Deze aanpak maakt het mogelijk om de verschillen tussen de inkomensgroepen te meten, zowel voor de baten als voor de lasten van collectieve regelingen, en deze verschillen te salderen. Ook kunnen de belangrijkste herverdelende factoren worden vastgesteld.

Aanzienlijke herverdeling.....

De resultaten van deze studie tonen aan dat het stelsel van collectieve regelingen leidt tot aanzienlijke herverdeling van welvaart van groepen met een over het leven gemeten hoog inkomen naar groepen waarvan dit inkomen laag is. Dit is het gevolg van een verschil in de mate waarin de lasten en baten van de overheid oplopen met het inkomen. De totale belasting- en premieverplichtingen blijken nagenoeg evenredig te stijgen met het verdiende inkomen over het leven. De totale baten van de diverse overheidsvoorzieningen (onderwijs, zorg, sociale uitkeringen) blijken daarentegen voor alle inkomensgroepen ruwweg gelijk te zijn.

.....en demping van welvaartsverschillen door overheid

De inkomensgroepen zijn ingedeeld aan de hand van het onderwijsniveau. Hierbij zijn zes niveaus onderscheiden: basisonderwijs, MAVO/VBO, HAVO/VWO, MBO, HBO en Universitair. Per onderwijstype is een levenspad opgesteld dat voor arbeidsmarktloopbaan en het gebruik van overheidsvoorzieningen overeenkomt met het gemiddelde van dat niveau. De berekeningen laten zien dat personen met basisonderwijs over het gehele leven gemeten gemiddeld een loon verdienen dat 48% bedraagt van het gemiddelde in de samenleving. Als

gevolg van het stelsel van collectieve regelingen wordt het relatieve welvaartsniveau echter verhoogd tot 74%. Aan het andere uiteinde van het spectrum, de personen met universitair onderwijs, zijn deze cijfers respectievelijk 172% en 143%. Dit betekent dat het stelsel van collectieve regelingen het relatieve welvaartsniveau van deze twee groepen verlaagt van 3,5 naar minder dan 2 maal het gemiddelde. Voor de overige groepen liggen de veranderingen in de relatieve positie tussen deze beide uitersten in.

Nadeel van herverdeling voor hoog opgeleiden is relatief veel kleiner dan voordeel voor laag opgeleiden

Door collectieve regelingen neemt de welvaart van mensen met een lage opleiding relatief veel sterker toe dan dat de welvaart van hoger opgeleiden daalt. Een toename van 48% tot 74% van de gemiddelde welvaart betekent een relatieve verbetering van 54%, terwijl een afname van 172% tot 143% van het gemiddelde een relatieve vermindering van de welvaart inhoudt van 17% voor universitair opgeleiden.

Iedereen profiteert ongeveer evenveel van de overheid.....

Absoluut gezien blijken de baten van de overheidsvoorzieningen gemiddeld genomen voor alle inkomens- en opleidingsgroepen ongeveer gelijk. Wel zijn er forse verschillen bij de afzonderlijke voorzieningen. Zo hebben de groepen met een hoog inkomen veel profijt van onderwijs en de subsidiëring van de eigen woning via de hypotheekrenteaftrek.

Lage- inkomensgroepen profiteren meer van de zorgvoorzieningen en de individuele huursubsidie.

Alle groepen zijn ongeveer evenveel gebaat bij sociale zekerheid, maar wel bij verschillende regelingen. Hoger opgeleiden profiteren meer van de AOW, vanwege de hogere levensverwachting, en van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de WW, omdat de inkomensafhankelijkheid ervan zwaarder blijkt te wegen dan de lagere instroom van deze groepen in deze regelingen. Daarentegen blijken lager opgeleiden een veel groter beroep te doen op de bijstand.

....dus dalen de baten van collectieve voorzieningen als aandeel van het inkomen sterk

Ongeveer gelijke baten voor alle onderscheiden groepen betekent dat deze baten als aandeel van de welvaart sterk afnemen met het stijgen van het inkomen. Toch houdt dit nog geen herverdeling van de welvaart tussen hoog- en laagopgeleiden in. Iedereen profiteert

gemiddeld evenveel. Als iedereen ook evenveel zou bijdragen via belastingen en premies, zou er niets veranderen aan de verdeling. Dat is echter niet het geval.

Lastendruk slechts licht progressief

Hoe hoger het inkomen, des te meer belastingen en premies mensen betalen. Dit zorgt voor herverdeling. De totale belasting- en premieverplichtingen blijken, over het gehele leven gemeten, in grote lijnen bijna evenredig op te lopen met het inkomen. Het onderzoek laat zien dat er, anders dan vaak gedacht, slechts sprake is van een lichte mate van progressie.

Het aandeel van de som van belastingen en sociale premies in het over het leven verdiende inkomen is 52,6% voor de groep met alleen basisonderwijs. Voor de groep met universitair onderwijs is deze weinig hoger, namelijk 54,6%. In deze berekeningen zijn ook de, als aandeel van het inkomen afnemende, werkgeversbijdragen aan de sociale verzekering en indirecte belastingen meegenomen. Ook deze lasten worden namelijk de facto door de werknemer gedragen.

Herverdeling ingebakken in het stelsel van collectieve regelingen

Uit een analyse blijkt dat een deel van de welvaartsverschillen en de herverdeling een gevolg is van verschillen in arbeidsparticipatie, in de instroom in de sociale zekerheidsregelingen en in het beroep op zorgvoorzieningen. Echter, ook als deze verschillen uit de berekeningen worden geëlimineerd, blijkt de overheid welvaartsverschillen te verkleinen. Dit geeft aan dat herverdeling een integraal onderdeel is van het systeem van collectieve regelingen.

Welvaartsverschillen en herverdeling over het leven kleiner dan binnen een jaar

Relatieve welvaartsverschillen en de invloed van de herverdeling door de overheid hierop zijn gemeten over het gehele leven kleiner dan op jaarbasis. Dit blijkt uit een vergelijking met berekeningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Dit is een gevolg van twee factoren. In de eerste plaats vindt in de berekening over het leven een middeling van verdiende inkomens plaats, waardoor de spreiding wordt verkleind. Daarnaast zorgt het stelsel van collectieve regelingen in zekere zin voor een verschuiving van inkomen over de levensloop van een individu. Immers, men doorloopt zowel perioden waarin wordt geprofiteerd van de overheid (op jonge leeftijd in de vorm van onderwijs en op hoge leeftijd in de vorm van AOW en zorg) als, gedurende het middendeel van het leven, een periode waarin per saldo een bijdrage wordt geleverd. Deze 'bijdrage aan zichzelf' wordt in de benadering die de hele levensloop omspannt, weggenomen. Alleen het netto effect blijft dan

over. Om deze redenen kunnen de jaarberekeningen misleidend zijn voor de bepaling van de *overall* verdeling van welvaart en de invloed van de overheid hierop.

Marginale tarieven hoog

De berekeningen geven voorts aan dat het marginaal tarief van belastingen en premies, ook als deze worden gemeten over het resterende leven, hoog is. Bij een permanente loonstijging wordt over het grootste deel van het inkomenstraject 55% tot 60% van de inkomensstijging wegbelast. Dit betreft het effect van directe belastingen, sociale premies en indirecte belastingen tezamen. Bij lage inkomens is de marginale druk nog hoger, zeker als ook rekening wordt gehouden met de inkomensafhankelijkheid van de individuele huursubsidie. Daarentegen zorgt de aftrek van hypotheekrente bij eigen woningbezitters voor enige verlaging van de druk.