



Belastinghervorming in de VS: marginaal effect

Auteur(s):

Verbon, H.A.A.

Hoogleraar Openbare Financiën, Katholieke Universiteit Brabant.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4127, pagina 843, 4 november 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

verenigde, staten, belastingen

In de jaren tachtig vond in de Verenigde Staten een grote belastinghervorming plaats. Door de marginale tarieven te verlagen en aftrekposten te verminderen moest het stelsel eenvoudiger worden en de besparingen stimuleren. Tien jaar later blijken de effecten gering.

De paarse coalitiepartners hebben een grootse belastinghervorming voor ogen, die moet leiden tot een verlaging van de lasten op arbeid en het ontzien van de meer mobiele delen van de belastingbasis. Het kabinet poogt dit te bereiken door marginale tarieven en belastingvrije sommen te verlagen en door de indirecte belastingen te verhogen. Het belastingstelsel krijgt zo meer het karakter van een consumptiebelasting. Opvallend is dat ook in de VS een uitgebreide discussie gaande is over een switch van een inkomstenbelasting naar een consumptiebelasting, al is daar de motivering niet gericht op de arbeidsmarkt maar op de stimulering van besparingen. Net als in Nederland is ook in de VS in de jaren tachtig al een grote belastinghervorming ingevoerd waarbij de belastinggrondslag werd verbreed en marginale tarieven werden verlaagd. Waarom is er dan nu alweer behoefte aan een nieuwe hervorming en hoe is het eigenlijk met de vorige afgelopen? Op met name de laatste vraag wordt hier ingegaan aan de hand van een uitgebreid antwoord dat recent door Auerbach en Slemrod is gegeven ¹.

Aanleiding, doelstellingen en maatregelen

De aanleiding voor de hervorming van 1986 in de VS bestond uit een aantal factoren. Er was een algemeen gevoel dat inflatie tot een sluipende toename van de belastingdruk had geleid. Bovendien leidden uitzonderingsbepalingen en aftrekposten behalve tot een ingewikkeld stelsel ook tot een onrechtvaardige verdeling van de last en zetten deze aan tot belastingarbitrage die weer tot verstoringen in de allocatie leidde. Een belastinghervorming diende deze verstoringen weg te nemen op een wijze die tot niet al te veel herverdelende effecten zou leiden (herverdelingsneutraliteit) en bovendien een vereenvoudiging in de belastingafdracht met zich mee zou brengen.

Dit moest in de inkomstenbelasting gerealiseerd worden door, ten eerste de marginale tarieven te verlagen, ten tweede de belastingvrije som te verhogen, ten derde aftrekposten af te schaffen, en ten vierde, kapitaalwinsten volledig te belasten. In de sfeer van de vennootschapsbelasting werden eveneens diverse aftrekposten afgeschaft naast een verlaging van het marginale tarief. Zo werd een vorm van investeringsaftrek afgeschaft en werd de aftrek van rentebetalingen op leningen afgeschaft.

De eis van budgetaire neutraliteit was, naast de eis van herverdelingsneutraliteit, een randvoorwaarde bij de hervorming van het belastingstelsel. Daarbij vond er een verschuiving plaats van de belasting op individuen naar belasting op bedrijven ².

Effecten en interpretaties

Auerbach en Slemrod gaan voor de drie doelstellingen (namelijk economische efficiëntie, rechtvaardigheid en eenvoud) na wat er van terecht is gekomen. Wat de efficiëntie aangaat, ligt een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt en een toename van de besparingen voor de hand. De empirische studies laten echter maar een klein effect op het arbeidsaanbod zien. Alleen voor getrouwde vrouwen is er enig positief effect van de belastinghervorming aantoonbaar. De VS werden vanaf 1970 gekenmerkt door voortdurend dalende particuliere besparingen. Op grond van de stijging van de marginale opbrengsten na belastingen zou een toename van de spaarvoet verwacht mogen worden. Dit bleek echter niet het geval te zijn. Na 1986 is de daling in de spaarvoet onverminderd voortgegaan.

Net als nu in Nederland stond in de VS een verlaging van het hoogste marginale tarief van de inkomstenbelasting hoog op de politieke verlanglijst, omdat daar grote economische effecten van werden verwacht. Individuen met een hoog inkomen kunnen veelal flexibeler reageren dan mensen met een laag inkomen doordat zij over substantieel inkomen uit meerdere bronnen beschikken. Een opvallend verschijnsel voor deze groep was dat het belastbaar inkomen na de hervorming zeer sterk bleek te zijn gestegen. Deze stijging kan inderdaad aan de wijzigingen in het belastingstelsel worden toegeschreven. Uit de empirische studies was echter niet op te maken of dit het gevolg is geweest van een (gewenste) toename van het arbeidsaanbod, dan wel dat er eenvoudigweg sprake was van een verschuiving van hoger belast winstinkomen naar het lager belast arbeidsinkomen. In het laatste geval treedt er uiteraard geen enkele welvaartswinst op, maar kan er alleen geconcludeerd worden dat mensen met een hoog inkomen, bij een ongewijzigde economische activiteit, heel goed in staat zijn hun inkomensbronnen daar onder te brengen waar ze het minst belast worden.

Voor de extra belasting op (gerealiseerde) kapitaalwinsten bleek overigens wel een duidelijk effect op de timing van de realisatie. Een jaar

voor de belastinghervorming in zou gaan was de gerealiseerde kapitaalwinst verdubbeld ten opzichte van het voorgaande jaar. Daarom konden belastingbetalers met kapitaalinkomens nog profiteren van de lagere tarieven. Blijkbaar zijn zij zeer goed in staat te anticiperen op veranderingen in wetgeving. Permanente effecten op gerealiseerde kapitaalwinsten bleken echter moeilijk aantoonbaar.

Economische effecten van belastinghervorming op individueel gedrag blijken dus gering of niet aantoonbaar te zijn. Bij de interpretatie van deze conclusie moet bedacht worden dat eisen van budget- en herverdelingsneutraliteit waren opgelegd. Deze eisen verhinderden dat de effectieve marginale belastingvoet over de hele linie substantieel zou kunnen dalen. Dat blijkt bijvoorbeeld als we kijken naar de hoogste inkomens. Door met name de verschuiving van de inkomstenbelasting naar de vennootschapsbelasting konden de marginale tarieven van de hoogste inkomens dalen (namelijk van 50 naar 28%). Aannemende echter dat de vennootschapsbelasting ook gedragen wordt door de mensen met de hoogste inkomens, zal hun feitelijke tarief toch hoger zijn dan 28% en wellicht niet veel afwijken van het oorspronkelijke effectieve tarief. Ook het vergroten van de belastinggrondslag door het afschaffen van aftrekposten kan een rem zijn op de feitelijke daling van het marginale tarief. Dit geldt met name als de voorheen aftrekbare post complementair is met participatie op de arbeidsmarkt. Het verlagen van het marginale tarief zal bijvoorbeeld minder effect hebben op het feitelijke arbeidsaanbod als dat gepaard gaat met het afschaffen van het arbeidskostenforfait. Maar dergelijke vormen van uitruil werden wel toegepast. Om een analoge reden zal de daling van marginale tarieven in de inkomstenbelasting een gering effect op besparingen moeten hebben.

Wat de rechtvaardigheid aangaat, was als gezegd een randvoorwaarde dat er geen verandering mocht optreden in de verdeling van de 'lasten' van het belastingstelsel. Bij lasten gaat het er in economische zin om bij wie uiteindelijk de belasting neerslaat. Voorzover herverdelingsneutrale veranderingen in de structuur van het belastingstelsel echter leiden tot gedragsveranderingen, zal ook de verdeling van de lasten veranderen. Nu hebben we gezien dat de effecten op arbeidsaanbod en besparingen gering bleken te zijn in de VS. Maar dit wil nog niet zeggen dat de belastingherziening geen rechtvaardigheidseffecten heeft. Stel bijvoorbeeld dat het belastingvoordeel van het arbeidskostenforfait op de arbeidsmarkt op grond van marktreacties wordt 'afgewenteld' op de werkenden door middel van een lager loon. Werkenden hebben dan per saldo geen voordeel van het arbeidskostenforfait en de afschaffing ervan leidt dan tot een achterstand (in plaats van een gelijkstelling) van werkenden ten opzichte van niet-werkenden. Zoals we zagen konden voor financiële transacties wel aanzienlijke gedragseffecten worden aangetoond, zodat hier waarschijnlijk de 'herverdelingsneutrale' belastingherziening tot aanzienlijke effecten op de lastenverdeling heeft kunnen leiden.

Hoe zit het dan met de vereenvoudigingswinst die geboekt kon worden? In het eerste jaar na de belastinghervorming daalde het percentage van de belastingplichtigen dat gebruik maakte van een belastingadviseur bij het invullen van het belastingformulier van 48% naar 47%. In 1993 was dit percentage desondanks weer gestegen tot bijna 50%. Ook andere maatstaven gaven niet aan dat het invullen van het belastingbiljet veel eenvoudiger was geworden. Zo steeg tussen 1982 en 1989 het aantal uren dat een huishouden kwijt was aan belastingzaken van 21 uur tot ruim 27 uur. De belastinghervorming van 1986 beloofde vereenvoudiging die gerealiseerd werd door aftrekposten af te schaffen of forfaitair te maken en door het beperken van het aantal schijven. Maar tegelijkertijd maakten sommige onderdelen van de hervorming de belastingafdracht juist gecompliceerder. Zo werden rentebetalingen conditioneel aftrekbaar gemaakt en werden na de belastinghervorming diverse 'speciale voorzieningen' ingevoerd. Dit waren specifieke aftrekposten, die bedoeld waren als aanmoediging voor bepaalde activiteiten, of ter bescherming van aangewezen groepen.

Lessen voor Nederland

Uit de literatuur over optimale belastingheffing (zie het artikel van C.G.M.Sterks, [ABC:verstoringe belastingen](#), ESB, 5 november 1997, blz 845) weten we dat het verbreden van de belastingbasis en het belasten van alle goederen met een uniform tarief niet noodzakelijk optimaal hoeft te zijn. Waar het om gaat is dat vooral goederen (in ruime zin) die complementair zijn met vrije tijd relatief zwaarder worden belast. Praktisch is het echter moeilijk te bepalen wat voor soort goederen dan wel of niet zwaarder moeten worden belast. Wel weten we dat het verwijderen van verstoringen in de productiesfeer een hogere prioriteit zou moeten krijgen dan die in de consumptiesfeer. Dit was ook inderdaad het geval in de VS, zoals blijkt uit het verwijderen van verschillen in de effectieve belastingvoet op allerlei soorten kapitaalinkomen. Echter, omdat de verlaging van de inkomstenbelasting gefinancierd werd door een verhoging van het (gemiddelde) tarief op kapitaalinkomen werd een nieuwe verstoring geïntroduceerd. Het valt dan inderdaad moeilijk te bepalen in hoeverre de beoogde doelstellingen zijn gehaald.

Wat de doelmatigheid aangaat, kunnen we zeggen dat het waarschijnlijk onmogelijk is om de doelmatigheidswinsten te meten 'in the midst of a constantly changing economy' (op.cit., blz. 627). Voor Nederland lijkt de doelmatigheidswinst van een aanzienlijke belastinghervorming ook gering te zijn. Het CPB meldde in de *MEV 1997* dat een verschuiving van de inkomstenbelasting naar de BTW maar een klein positief werkgelegenheidseffect zal hebben, waar tegenover negatieve koopkrachteffecten voor inkomens buiten de arbeidsmarkt staan.

Op alle fronten kan er derhalve niet veel winst van de grootse belastinghervormingen in de jaren tachtig worden aangetoond. Auerbach en Slemrod vermoeden daarom dat teleurgestelde verwachtingen de aanleiding hebben gegeven tot een hernieuwde discussie over belastinghervorming. Zal dat dan niet opnieuw tot teleurstellingen leiden? Misschien is de beste les die er uit de Amerikaanse hervormingen te trekken valt wel dat grootse visionaire hervormingen ('het belastingstelsel voor de 21e eeuw') maar beter niet kunnen worden ingevoerd. De effecten ervan kunnen immers niet gemeten worden en de politiek blijft een natuurlijke neiging houden aanslagen op het systeem te plegen in de vorm van de invoering van 'speciale voorzieningen'. Kleine stapjes in de richting van het juiste doel kunnen effectiever zijn, beter in de hand worden gehouden en, misschien nog belangrijker, tot minder teleurstellingen bij het belasting betalende publiek leiden, omdat ook de verwachtingen minder hoog worden gespannen

1 A.J.Auerbach en J.Slemrod, The economic effects of the Tax Reform Act of 1986, *Journal of Economic Literature*, mei 1997, blz. 589-632.

2 Natuurlijk wordt deze laatste vorm van belasting uiteindelijk ook weer door individuen gedragen.