

# Drie varianten van belastinghervorming

## Kan Ronald Reagan Nederland een lesje leren?

President Reagan van de VS heeft met zijn voorstellen voor belastinghervorming succes gehad. Of het de Nederlandse Commissie-Oort net zo zal vergaan is nog maar de vraag. De voorstellen van de Commissie-Oort zijn in vergelijking met de Amerikaanse belastinghervorming bescheiden. De vennootschapsbelasting en de daarbij behorende belastingfaciliteiten blijven buiten schot, waardoor de ruimte voor verlaging van de marginale tarieven in de inkomstenbelasting beperkt blijft. In dit artikel worden twee varianten behandeld die dichter bij de Amerikaanse belastinghervorming komen. De auteurs achten deze varianten in de Nederlandse situatie niet haalbaar. Eerst de voorstellen van de Commissie-Oort uitvoeren, concluderen ze, en dan maar eens verder zien.

**MR. C.A. DE KAM\* – DRS. B.J. SCHENDSTOK\*\***

In september hebben het Congres en de Senaat van de VS ingestemd met voorstellen van president Reagan voor een ingrijpende belastinghervorming (de *1986 US Tax Reform Act*). Het doel van deze operatie, die in de recente fiscale geschiedenis zonder precedent is, is de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting (personal income tax) en van de winstbelasting voor vennootschappen (corporate income tax) aanzienlijk te verbreden door tal van fiscale faciliteiten (belastinguitgaven) te beëindigen, aftrekposten te beperken en mazen in de wet aan te halen. De meeropbrengst die dit oplevert, maakt een behoorlijke verlaging van de tarieven mogelijk 1). De belastingdruk op buiten de VS behaalde winsten en op het resultaat van veel financiële en beleggingsinstellingen zal door de belastinghervorming sterk toenemen. Ondernemingen die in verhouding veel investeren, worden vooral getroffen door het vervallen van de investment tax credit (die enigszins vergelijkbaar is met onze premies krachtens de Wet investeringsrekening, de WIR). Hoewel het tarief van de corporate income tax daalt van 46% tot 34%, ervaart het Amerikaanse bedrijfsleven door de voorstellen per saldo een lastenverzwaring van ruwweg \$ 120 mrd. op jaarbasis. Daartegenover staat een belastingverlichting voor gezinnen van gemiddeld 6%, waarmee een bedrag is gemoeid in dezelfde orde van grootte.

Het succes van Reagans belastinghervorming zal veel Nederlandse belastingplichtigen aanspreken. De motieven die ten grondslag liggen aan het streven naar belastinghervorming in de VS zijn immers ook in Nederland actueel. In dit verband kan allereerst de overmatige ingewikkeldheid van de bestaande belastingwetgeving worden genoemd. Daarnaast worden ook de Nederlandse inkomstenbelasting (ib) en vennootschapsbelasting (vpb) gekenmerkt door mazen en andere onevenwichtigheden die een aanvaardbare lastenverdeling (dreigen te) door kruisen. Daardoor, en door het bestaan van allerhande belastingfaciliteiten leidt ons fiscale regime bovendien tot verstoringen bij de besluitvorming over de allocatie van schaarse middelen.

Moet Nederland dus Reagans les ter harte nemen? Wij pretenderen niet die vraag in het bestek van dit artikel afdoende te kunnen behandelen. De gedachtenvorming lijkt

ons in ieder geval te zijn gediend met enig inzicht in de gevolgen van een ingrijpende belastinghervorming in Nederland, die is geschied op Amerikaanse leest. Daartoe worden in dit artikel enkele budgettaire gevolgen en inkomensgevolgen in beeld gebracht van een ingrijpende stroomlijning van de Nederlandse ib en vpb, die is geïnspireerd door het Amerikaanse voorbeeld. Wij presenteren – in het verlengde van de vereenvoudigingsvoorstellen van de Commissie-Oort – twee andere varianten van belastinghervorming:

- een op verzoek van de Commissie-Oort gesimuleerde *grimmige variant*, waarbij – in aansluiting op de (unanieme) commissievoorstellen voor vereenvoudiging – een groot aantal door de commissie ongemoeid gelaten aftrekposten en faciliteiten zou vervallen. Deze grimmige variant wordt door de Commissie-Oort *niet* gepropageerd, maar is als denkoefening in een bijlage van haar rapport opgenomen 2);

\* Verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau, tevens lid van de Commissie-Oort.

\*\* Werkzaam bij de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken ir. F.G. van Herwaarden voor zijn commentaar.

1) De nu tot wet verheven hervormingsvoorstellen bouwen voort op een omvangrijke Amerikaanse literatuur over de wenselijkheid van een *comprehensive income tax* en de noodzaak van *tax reform*. Belangrijke publikaties zijn in dit verband: George F. Break en Joseph A. Pechman, *Federal tax reform: the impossible dream?*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1975; Joseph A. Pechman (red.), *Comprehensive income taxation*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1977; Robert E. Hall en A. Rabushka, *Low tax, simple tax, flat tax*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1983; David F. Bradford en the U.S. Treasury Policy Staff, *Blueprints for basic tax reform* (2e ed.), Tax Analysts, Arlington, 1984; Stanley S. Surrey en Paul R. McDaniel, *Tax expenditures*, Harvard University Press, Cambridge, 1985; Joseph A. Pechman, *The rich, the poor and the taxes they pay*, Wheatshaf Books Ltd, Brighton, 1986, blz. 19-84.

2) *Zicht op eenvoud. Rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting*, Distributiecentrum overheidspublicaties, Den Haag, 1986, blz. 175-183.

- een *extra-grimmige variant*, die in twee opzichten (nog) verder gaat dan de grimmige variant. In de eerste plaats wordt bij de extra-grimmige variant de belangrijkste nog overgebleven aftrekpost (rente) sterk beperkt. Deze post is in de grimmige variant ongemoeid gelaten. In de tweede plaats is - anders dan bij de grimmige variant - de meeropbrengst van de vpb door het vervallen van de WIR nu ingezet voor een verlaging van het ib-tarief. Dit strookt met de verschuiving van de belastingdruk in de VS, ten laste van het bedrijfsleven en ten gunste van gezinnen.

In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op het model en de gegevens die zijn gebruikt om de gevolgen van de Oort-voorstellen en van de grimmige variant te simuleren. Het verdient in dit verband de aandacht, dat de gevolgen van de extra-grimmige variant niet in detail zijn gesimuleerd maar dat deze globaal zijn benaderd, waarbij deels gebruik is gemaakt van op verzoek van de Commissie-Oort door het Ministerie van Financiën uitgevoerde berekeningen. Daarna wordt een beschrijving van de onderzochte varianten gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de budgettaire gevolgen. Tevens worden varianten gepresenteerd van het geïntegreerde tarief van ib plus premies voor de volksverzekeringen. De budgettaire meeropbrengst van de grimmige en van de extra-grimmige variant is daartoe versleuteld in een lager tarief dan door Oort en de zijnen is voorgesteld. Daarna worden de inkomensgevolgen van de onderzochte varianten gegeven. In een slotbeschouwing vergelijken wij enkele marginale tarieven in de VS (na de belastinghervorming) met het marginale tarief van een inkomensheffing à la Oort, in combinatie met een pakket maatregelen volgens de extra-grimmige variant.

## Model en gegevens

De budgettaire gevolgen en de inkomensgevolgen van overheidsmaatregelen kunnen worden onderzocht met een micro-modelsimulatie 3). Bij deze methode worden de bedoelde gevolgen gesimuleerd met een micro-economisch model. Het Ministerie van Financiën heeft op verzoek van de Commissie-Oort diverse micro-modelsimulaties uitgevoerd. Het model Complex-tax 85 was het uitgangspunt bij de simulatie van de budgettaire gevolgen van de commissievoorstellen. Voor het in kaart brengen van de inkomensgevolgen is begin 1986 een aangepast micro-simulatiemodel ontwikkeld: Oracle-tax 85.

Bij de voor de Commissie-Oort uitgevoerde berekeningen is gebruik gemaakt van een representatieve, landelijke steekproef met gegevens van meer dan een kwart miljoen belastingplichtigen uit 1981. Die gegevens betreffen onder meer de huishoudenssamenstelling en alle inkomensbestanddelen (zowel inkomsten uit verschillende bron als het gebruik van aftrekposten). Eerst is de waarde van inkomensbestanddelen van belastingplichtigen doorgetrokken naar 1985, om rekening te houden met algemene prijs- en inkomensontwikkelingen tussen 1981 en 1985. De inkomensontwikkeling van zelfstandigen, werknemers, ambtenaren en diverse categorieën uitkeringsontvangers liep in de beschouwde periode nogal uiteen. Dit was eveneens het geval met bij voorbeeld het verloop van de rentestand en de ontwikkeling van het dividendinkomen. Voorts is rekening gehouden met veranderingen in de omvang van relevante groepen, zoals zelfstandigen, onderscheiden groepen uitkeringsontvangers, enzovoort. Ten slotte is rekening gehouden met in de periode 1981 - 1985 tot stand gekomen wetswijzigingen. Na deze bewerkingen resulteert een bestand met (gewogen) gegevens over inkomensontvangers in 1985 4).

Bij de simulatie van de Oort-voorstellen en van de grimmige variant is verondersteld dat, in plaats van de in 1985 van kracht zijnde wetgeving, deze varianten geldend recht zouden zijn geweest. Door de situatie in 1985 - op basis van de steekproef - te vergelijken met de situatie volgens

de Oort-voorstellen, respectievelijk volgens de grimmige variant, kan voor ieder van de ongeveer kwart miljoen inkomensontvangers afzonderlijk worden nagegaan in welke mate de verschuldigde heffingen zouden veranderen 5). Daarna zijn de voor afzonderlijke inkomensontvangers gevonden resultaten opgehoogd tot landelijke totalen, waardoor een beeld wordt verkregen van de gevolgen van beide varianten voor het budget van de collectieve sector. Tegelijkertijd wordt zichtbaar welke veranderingen in het besteedbare inkomen van inkomensontvangers optreden. Wat zij er samen op voor- of achteruit gaan, is immers per definitie gelijk aan het budgettaire saldo van een hervormingsoperatie (volgens beide gesimuleerde varianten) voor de collectieve sector. Bij de benadering van de gevolgen van de extra-grimmige variant is eveneens de in 1985 bestaande situatie het uitgangspunt geweest.

## Drie varianten

Wij bezien in totaal drie varianten van belastinghervorming:

- de Oort-variant;
- de grimmige variant;
- een extra-grimmige variant.

De in dit verband relevante voorstellen van de Commissie-Oort worden kort samengevat. Loon- en inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen worden voortaan geheven op basis van een uniforme grondslag (het *heffingsinkomen*). De grootste aftrekpost - de premies voor de volksverzekeringen - vervalt. De opslagpremie voor de volksverzekeringen AAW, AKW en AWBZ komen voortaan ten laste van werknemers en uitkeringsontvangers 6). Het loon van werknemers en de uitkeringen worden verhoogd met het bedrag van deze opslagpremie (*bruterij*). Er komt één tarief voor loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen samen. De combinatie van belastingen en premies is de *inkomensheffing*. Het premiedeel blijft als zodanig herkenbaar en wordt geheel in de eerste schijf opgenomen. De lange eerste schijf kent een tarief van 40% (premiedeel 30% en belastingdeel 10%) 7). De commissie geeft twee tariefvarianten. Wij presenteren alleen de variant met vier schijven en een toptarief van 70%, omdat deze variant het beste voldoet aan de eis dat de inkomensgevolgen binnen een bescheiden bandbreedte blijven 8). Bijna negen van de tien heffingsplichtigen vallen in de eerste schijf. De heffingsvrije voet bedraagt f. 4.250 (*basisaftrek*). Alle bestaande toeslagen op de belastingvrije som vervallen. Onder bepaalde - eenvoudig te controleren - voorwaarden kunnen (on)gehuwde samenlevers de basisaftrek naar hun partner over-

3) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Berekend beleid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, blz. 41-68.

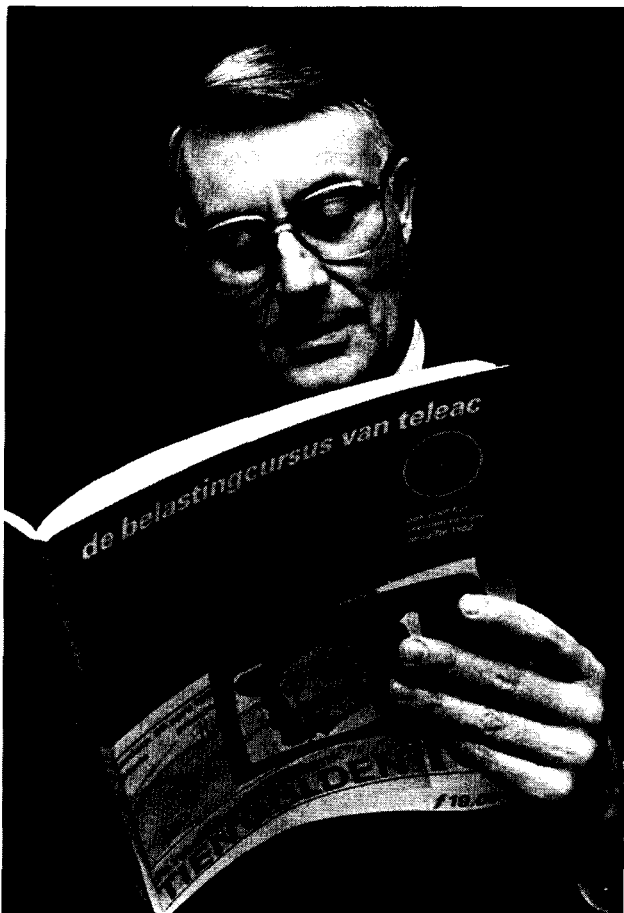
4) De gebruikte steekproef - 1981 bevat gegevens over *belastingplichtigen*. Het gebruikte gegevensbestand - 1985 (na bewerkingen) bevat (gecorrigeerde) gegevens over *inkomensontvangers*.

5) Bij de simulatie van de voorstellen van de Commissie-Oort en van de grimmige variant is uitgegaan van handhaving van de bestaande vrijstellings- en reductieregeling bij de premieheffing voor de volksverzekeringen, in aangepaste en vereenvoudigde vorm.

6) Nederland kent vijf volksverzekeringen. Iedere ingezetene van 15 - 64 jaar is premieplichtig voor de volksverzekeringen. Zelfstandigen betalen alle vijf premies (op aanslag). Op het loon van werknemers en op de uitkering van uitkeringsontvangers wordt premie voor de AOW en AWW ingehouden. De inhoudingsplichtige werkgever (de instantie die de uitkering verstrekt wordt fictief als werkgever aangemerkt) nemen de 'opslagpremie's' voor AAW, AKW en AWBZ voor hun rekening. Deze premies heten opslagpremie, omdat ze worden berekend als een opslag op de AOW/AWW-premie.

7) Voor bejaarden stelt de Commissie-Oort een eigen tarief van de eerste schijf voor van 23,6%, dat bestaat uit een belastingdeel van 10% en een premiedeel van 13,6%. Dit premiedeel correspondeert met de bestaande premies voor AAW, AKW en AWBZ.

8) *Zicht op eenvoud*, blz.42.



Belastingvereenvoudiging zou Koning heel wat hoofdbreken besparen. (foto ANP)

hevelen. Slechts enkele aftrekposten vervallen. De Commissie-Oort constateert in haar rapport dat over de wenselijkheid en praktische mogelijkheid van beperking van bestaande aftrekposten verschillend wordt gedacht. Daarom is een pragmatische aanpak gekozen, die de bestaande structuur van de aftrekposten niet wezenlijk aantast 9). De commissie heeft met name het mes gezet in de aftrek wegens buitengewone lasten en de forfaitaire reiskostenaftrek. Verder vervallen het variabele bijzonder tarief en de middelingsregeling.

In aanvulling hierop geeft het rapport *Zicht op eenvoud* een beeld van de tariefverlaging die mogelijk is door een drastische beperking van aftrekposten. Een verdergaande beperking van aftrekposten betekent op zich zelf meer eenvoud en schept ruimte voor tariefverlaging. Bij deze 'grimmige' variant van belastinghervorming sneuvelen de meeste aftrekposten van formaat. De Commissie-Oort heeft niet gelet op de maatschappelijke haalbaarheid van deze variant op dit moment. Het gaat haar louter om een rekenkundig gefundeerde denkoefening, die de in technisch opzicht maximaal bereikbare tariefverlaging laat zien. Het bereiken van maximale eenvoud is bij het opstellen van de variant leidraad geweest. Als de beperking of afschaffing van een post strijdig is met het streven naar vereenvoudiging, is deze verder buiten beschouwing gelaten. Dit geldt met name voor een eventuele beperking van de rente-aftrek. Een (beperkte) verhoging van het huurwaardeforfait vormt onderdeel van de grimmige variant. Sommige fiscale faciliteiten voor ondernemers gelden zowel in de ib als in de vpb. Het gaat met name om de voorraadaftrek, de vermogensaftrek en de premies krachtens de Wet investeringsrekening. In deze gevallen is in de grimmige variant uitsluitend de opbrengststijging bij de ib ingezet voor tariefverlaging. De achterliggende gedachte is daarbij geweest dat de bedragen die met deze faciliteiten voor vpb-plichtige lichamen zijn gemoeid, langs een andere weg weer aan dit deel van het bedrijfsleven ten goede zouden komen, bij voorbeeld door een verlaging van het tarief van de vpb, of door een verlaging van de werkgeverspre-

Tabel 1. De belangrijkste in drie varianten van belastinghervorming betrokken regelingen

	Variant-Oort	Grimmige variant	Extra-grimmige variant
Stakingsvrijstelling vervalt	—	x	x
Vorraadaftrek vervalt	—	x a)	x a)
Vermogensaftrek vervalt	—	x a)	x a)
Zelfstandigenaftrek vervalt	—	x	x
Reiskostenforfait vervalt	x b)	x	x
Reiskostenvergoeding belast	—	x	x
Forfaitaire aftrek arbeidskosten vervalt	—	x	x
Arbidskosten alleen aftrekbaar, indien en voorzover hoger dan 4% van het loon	—	x	x
Vergoeding van arbeidskosten belast, voorzover niet hoger dan 4% van het loon	—	x	x
Buitengewone-lastenaftrek vervalt	x c)	x	x
Giftenaftrek vervalt	—	x	x
Dividendvrijstelling vervalt	—	x	x
Rentevrijstelling vervalt	—	x	x
WIR vervalt	—	x a)	x d)
Verhoging huurwaardeforfait tot 2% bewoonde waarde	—	x	x
Beperking rente-aftrek tot bedrag positieve inkomsten uit vermogen (incl. huurwaarde)	—	—	x

a) Alleen het ib-deel is ingezet voor tariefverlaging.

b) In de variant-Oort vervalt uitsluitend de forfaitaire aftrek van f. 200 (eerste 10 km) en worden de hogere forfaitaire aftrekbedragen met f. 200 gekort.

c) De variant-Oort kent een aanzienlijke beperking van deze aftrekmogelijkheid.

d) Behalve het ib-deel is het vpb-deel ingezet voor tariefverlaging van de ib.

mies voor de sociale verzekeringen. Het budgettaire belang van de drie genoemde regelingen in de vpb bedroeg in 1985 circa f. 6,5 mrd. 10).

De voor de Commissie-Oort uitgevoerde berekeningen maken het mogelijk om ook – bij benadering – de gevolgen van een 'extra-grimmige variant' in beeld te brengen. Daarbij wordt de meeropbrengst van de vpb (door afschaffing van de WIR) gebruikt voor een verlaging van het tarief van de inkomensheffing. Bij deze overheveling gaat het om ruim f. 3 mrd. 11). Bovendien wordt de rente-aftrek beperkt tot het bedrag dat een heffingsplichtige geniet in de vorm van inkomsten uit vermogen (inclusief de forfaitaire huurwaarde-opbrengst van de eigen woning, die evenals bij de grimmige variant is gesteld op 2% in plaats van 1,3% van de bewoonde waarde). Deze beperking van de rente-aftrek resulteert in een verbreding van de heffingsgrondslag met circa f. 10,5 mrd. De budgettaire meeropbrengst beloopt globaal f. 5,5 mrd. 12).

Tabel 1 geeft een overzicht van de regelingen die in de drie onderscheiden varianten zijn meegenomen.

9) *Zicht op eenvoud*, biz. 93-94.

10) Inmiddels is de voorraadaftrek per 1 oktober 1986 vervallen en is de vermogensaftrek per dezelfde datum beperkt van 4% tot 1%. Deze wetswijzigingen vormen een onderdeel van de maatregelen ter beperking van de groei van het financieringstekort in 1987. Nu de daarmee gemoeide middelen (in de ib-sfeer) niet langer beschikbaar zijn, vertoont de grimmige variant een budgettair tekort van enkele honderden miljoenen gulden.

11) Alleen de budgettaire bate door afschaffing van de WIR is in aanmerking genomen, gezien de maatregelen met betrekking tot de voorraad- en vermogensaftrek (noot 10).

12) Een beperking van de aftrekbaarheid van rente heeft veel voeten in de aarde. Om te beginnen zou – ter vermindering van schokeffecten – een tamelijk lange overgangperiode noodzakelijk zijn (omdat veel eigen-woningbezitters hypothecaire verplichtingen zijn aangegaan, in de veronderstelling van een ongelimiteerde aftrek van financieringslasten). Voorts vormt deze maatregel zeker geen bijdrage aan het streven naar een eenvoudiger belastingwetgeving. Ten slotte moet worden gewezen op de mogelijkheid dat zelfstandigen een groter deel van hun onderneming met vreemd vermogen financieren (rente blijft uiteraard aftrekbaar bij de winstbepaling), ten einde zodoende over meer middelen in de privé-(vermogens)sfeer te kunnen beschikken. Voor deze groep heffingsplichtigen is de limitering van de rente-aftrek buiten de ondernemings sfeer dus vrij eenvoudig te omzeilen. Dergelijke complicaties blijven hier verder buiten beschouwing.

## Budgettaire opbrengst en daardoor mogelijke tariefverlaging

De variant-Oort is budgettair neutraal 13). De budgettaire gevolgen van de grimmige variant (zoals gespecificeerd in tabel 1) zijn nagegaan met micro-modelsimulatie, op de manier die hiervoor kort is toegelicht. Voor een goed begrip van de hierna gepresenteerde resultaten is het volgende van belang. Bij de simulatie van de grimmige variant is het tarief conform de variant-Oort als vertrekpunt genomen. Bovendien is verondersteld dat de overige voorstellen van de commissie – met name die betreffende een bescheiden beperking van aftrekposten – van kracht zouden zijn. De grimmige variant komt daar als het ware bovenop. Een voorbehoud moet verder worden gemaakt ten aanzien van de nauwkeurigheid van enkele schattingen. De oorzaak is dat soms de daarvoor benodigde gegevens ontbraken. Dit is met name het geval bij de raming van de budgettaire gevolgen van het belasten van door werknemers ontvangen onkostenvergoedingen. De effecten van de extra-grimmige variant zijn globaal benaderd. Bij deze benadering hebben wij mede gebruik gemaakt van de resultaten van verschillende voor de Commissie-Oort uitgevoerde varianten-analyses.

De budgettaire opbrengst van het gehele pakket maatregelen bedraagt bij de grimmige variant f. 5,5 mrd. 14). De budgettaire meeropbrengst van de extra-grimmige variant bedraagt ongeveer f. 14 mrd. Het verschil tussen de opbrengst van beide varianten (f. 8,5 mrd.) is – zoals reeds werd toegelicht – voor ruim f. 3 mrd. het gevolg van het vervallen van de WIR-faciliteiten in de vpb, en wordt voor ongeveer f. 5,5 mrd. verklaard door de beperking van de rente-aftrek. Doordat negatieve inkomsten uit vermogen (inclusief de eigen woning) niet langer in aanmerking worden genomen, stijgt het geaggregeerde heffingsinkomen in de extra-grimmige variant met f. 10,5 mrd.

Net als bij de variant-Oort, is ook bij de grimmige en de extra-grimmige variant *budgettaire neutraliteit* van de hele operatie het uitgangspunt geweest. Om – gegeven de budgettaire meeropbrengst van f. 5,5 mrd. respectievelijk f. 14 mrd. – te weten hoeveel tariefsverlaging daardoor mogelijk is, moeten de kosten van een verlaging van de schijfpercentages bekend zijn. Door de veel verdergaande beperking van aftrekposten is de grondslag van de inkomensheffing bij de grimmige variant aanzienlijk breder dan bij de Oort-variant. De grondslag van de extra-grimmige variant is nog weer breder dan die van de grimmige variant (door de beperking van de rente-aftrek). Nu geldt: hoe breder de grondslag, hoe hoger het budgettaire verlies door een verlaging van de schijfpercentages met 1 punt. Tabel 2 illustreert dit.

Tabel 2. Kosten verlaging schijfpercentages met 1 punt bij drie varianten van belastinghervorming, in mln. gld.

	Variant-Oort	Grimmige variant	Extra-grimmige variant a)
40-procentschijf	1.975	2.070	2.120
55-procentschijf	160	190	230
65-procentschijf	45	50	60
70-procentschijf	45	55	60
Totaal	2.225	2.365	2.470

a) Globale eigen raming.  
Bron: *Zicht op eenvoud*, blz. 178.

De vormgeving van een tariefsverlaging, waarvoor in totaal f. 5,5 mrd. respectievelijk f. 14 mrd. beschikbaar is, levert een bij uitstek *normatief* probleem op. Om de gevolgen van beide varianten zo vergelijkbaar mogelijk te presenteren, zijn de vier schijfpercentages – in navolging van de aanpak van de Commissie-Oort – steeds met een *gelijk aantal punten* verlaagd. Dit vergt per punt bijna f. 2,4

mrd. respectievelijk f. 2,5 mrd. (tabel 2). De extra opbrengst door de beschouwde maatregelen zou het mogelijk maken alle schijfpercentages met 2,5 punt (grimmige variant) dan wel met 6 punten (extra-grimmige variant) te verlagen.

Tabel 3 geeft – uitgaande van een vier-schijventarief – de tariefpercentages volgens de variant-Oort, alsmede bij de grimmige en de extra-grimmige variant.

Tabel 3. Schijfpercentage bij drie varianten van belastinghervorming

Schijf	Schijflengte	Schijfpercentages		
		variant-Oort	grimmige variant	extra-grimmige variant a)
1	f. 45.000	40	37,5	34
2	f. 35.000	55	52,5	49
3	f. 40.000	65	62,5	59
4	elke volgende gulden	70	67,5	64

a) Gebaseerd op globale eigen raming van de budgettaire gevolgen.  
Bron: *Zicht op eenvoud*, blz. 40 en 179.

## Inkomensgevolgen

In deze paragraaf besteden wij aandacht aan de inkomensgevolgen van de grimmige en van de extra-grimmige variant. Ter vergelijking zijn ook de inkomensgevolgen van de voorstellen van de Commissie-Oort vermeld. Het verdient de aandacht dat de inkomensgevolgen in kaart zijn gebracht, exclusief het effect van het belasten van reis- en onkostenvergoedingen. Voor beide posten is een minimale opbrengst geraamd. Zowel de budgettaire als de inkomensgevolgen zijn door deze aanpak onderschat. Door gebrek aan gegevens was echter geen andere oplossing mogelijk. Verder wordt aangetekend dat de effecten van het vervallen van de WIR (voor de groep zelfstandigen) vrij sterk kunnen wisselen, zeker per geval, doordat het investeringspatroon in de loop van de tijd schommelingen vertoont.

Tabel 4 geeft een beeld van de spreiding van de inkomensgevolgen van drie varianten van belastinghervorming. Op grond van de procentuele verandering van hun besteedbare inkomen (koopkracht), zijn alle inkomensontvangers gerangschikt in één van de in totaal zeven onderscheiden klassen. De tweede tot en met de vierde kolom van tabel 4 geven het *absolute aantal* inkomensontvangers dat te maken heeft met een koopkrachtverandering in het procentuele bereik volgens de eerste kolom. De vijfde tot en met de zevende kolom van tabel 4 geven de *procentuele verdeling* van inkomensontvangers naar koopkrachtverandering. De achtste tot en met de tiende kolom van tabel 4 geven het *totale bedrag aan belastingverlichting/verzwaring* dat de inkomensontvangers in het bereik volgens de eerste kolom hebben (in mln. gld).

Uit de bovenste regel van tabel 4 valt af te leiden dat door de variant-Oort 575.000 inkomensontvangers (= 8% van alle inkomensontvangers) er meer dan 10% in koopkracht op vooruit zouden gaan. De totale belastingverlichting bedraagt voor deze groep f. 455 mln. Door de grimmige variant zouden 525.000 inkomensontvangers (= 7% van alle inkomensontvangers) er meer dan 10% in koopkracht op vooruit gaan. De totale belastingverlichting bedraagt voor deze groep f. 445 mln. Door de extra-grimmige variant zouden bij benadering 700.000 inkomensontvangers (= 10% van alle inkomensontvangers) er meer dan 10% in koopkracht op vooruit gaan. De totale belastingverlichting voor deze groep bedraagt ongeveer f. 1 mrd. De

13) *Zicht op eenvoud*, blz. 108.  
14) *Zicht op eenvoud*, blz. 178.

**Tabel 4. Inkomensgevolgen van drie varianten van belastinghervorming, spreiding van de koopkrachtverandering in procenten a)**

Koopkrachtverandering (%)	Aantal inkomensontvangers b)						Belastingverlichting (+) resp. -verzwaring (-) in mln. gld.		
	x 1.000			%verdeling			I	II	III
	I	II	III	I	II	III			
Meer dan + 10%	575	525	700	8	7	10	+ 455	+ 445	+ 1.000
+ 5% tot + 10%	285	535	2.500	4	7	34	+ 350	+ 845	+ 5.300
+ 2% tot + 5%	1.100	1.855	2.100	15	25	29	+ 1.120	+ 2.105	+ 2.000
+ 2% tot - 2%	4.025	3.310	1.100	55	45	15	+ 115	+ 330	+ 100
- 2% tot - 5%	1.020	555	300	14	8	4	- 740	- 500	- 400
- 5% tot - 10%	285	290	300	4	4	4	- 340	- 630	- 1.000
Meer dan - 10%	40	265	300	0	4	4	- 160	- 1.790	- 2.500
Totaal	7.330	7.330	7.300	100	100	100	+ 800	+ 800	+ 4.500

a) I = variant-Oort; II = grimmige variant; III = extra-grimmige variant (globale eigen raming).  
 b) Gehuwde tweeverdieners zijn als één inkomensontvanger gepresenteerd.  
 Bron: *Zicht op eenvoud*, blz. 119 en 181.

overige regels van tabel 4 kunnen op dezelfde manier worden gelezen. Een vergelijking van de drie varianten leert dat bij de variant-Oort 84% van alle inkomensontvangers een koopkrachtverandering ervaart die ligt tussen + 5% en - 5%. Dit weerspiegelt het streven van de Commissie-Oort om de koopkrachtverandering van zoveel mogelijk inkomensontvangers binnen deze - aanvaardbaar geachte - bandbreedte te houden. De inkomensgevolgen van de beide andere varianten zijn minder evenwichtig. Toch ervaart ook bij de grimmige variant nog altijd 68% van alle inkomensontvangers een koopkrachtverandering tussen + 5% en - 5%. Bij de extra-grimmige variant bevindt zich iets minder dan de helft van alle inkomensontvangers (48%) in dit bereik.

Opvallend is verder dat bij de extra-grimmige variant slechts 12% van alle inkomensontvangers meer dan 2% koopkracht verliest, tegen 16% bij de grimmige variant en 18% bij de variant-Oort. Het valt met die grimmigheid dus wel mee. Bij de extra-grimmige variant gaan drie van de vier inkomensontvangers (73%) er meer dan 2% in koopkracht op vooruit. Bij de grimmige variant geldt dit voor 39% van de inkomensontvangers; bij de variant-Oort betreft het 27%. De in verhouding gunstige inkomensgevolgen van de extra-grimmige variant houden direct verband met het feit dat bij deze variant ruim f. 3 mrd. extra beschikbaar is voor tariefsverlaging (door het vervallen van WIR-premies in de vpb-sfeer). De beide andere varianten zijn een 'zero sum game', waarbij de totale belastingverlichting voor een deel van de inkomensontvangers gelijk is aan de belastingverzwaring voor de overige inkomensontvangers 15).

Tabel 5 geeft een beeld van de inkomensgevolgen, naar sociaal-economische groep. In totaal worden zes groepen onderscheiden. Uit de eerste regel van tabel 5 blijkt dat 380.000 zelfstandigen er bij de variant-Oort als groep in totaal f. 80 mln. op achteruit gaan. Bij de grimmige en de extra-grimmige variant bedraagt de achteruitgang voor deze groep ongeveer f. 1,5 mrd. Zelfstandigen vormen de enige groep die er door de belastinghervormingen op achteruit gaat. Dit valt eenvoudig te verklaren, omdat in verhouding veel van de vervallen regelingen uitsluitend aan zelfstandigen ten goede komen.

Bij de extra-grimmige variant ervaart de groep directeuren - ondanks de lagere tariefpercentages - een verlies van f. 0,1 mrd. De verklaring is dat deze groep in verhouding veel gebruik maakt van de rente-af trek, die bij de extra-grimmige variant sterk wordt beperkt. De overige onderscheiden sociaal-economische groepen gaan er bij de extra-grimmige variant aanzienlijk op vooruit. Uit een vergelijking van kolom II en III in tabel 5 blijkt dat de lastenverzwaring van de ondernemingen (ruim f. 3 mrd.) in het bijzonder ten goede komt aan werknemers/werklozen (f. 1,4 mrd.) en aan gepensioneerden (f. 1,8 mrd.). Dat ambtenaren in verhouding wat minder van de operatie profiteren,

**Tabel 5. Inkomensgevolgen van drie varianten van belastinghervorming, naar sociaal-economische groep**

Sociaal-economische groep	Aantal inkomensontvangers a)		Belastingverlichting (+) resp. -verzwaring (-) in mln. gld. b)		
	x 1.000	%verdeling	I	II	III
Zelfstandigen	380	5	- 80	- 1.490	- 1.400
Directeuren nv/bv	95	0	- 20	+ 15	- 100
Werknemers/werklozen	3.420	47	+ 450	- 1.080	+ 2.500
Ambtenaren	835	11	+ 265	+ 300	+ 500
Gepensioneerden	2.050	28	+ 50	+ 600	+ 2.400
Overigen	560	8	+ 140	+ 290	+ 600
Totaal	7.330	100	+ 800	+ 800	+ 4.500

a) Gehuwde tweeverdieners zijn als één inkomensontvanger gepresenteerd.  
 b) I = variant-Oort; II = grimmige variant; III = extra-grimmige variant (globale eigen raming).  
 Bron: *Zicht op eenvoud*, blz. 120 en 183.

houdt weer verband met het relatief grote gebruik dat deze groep maakt van de rente-af trek.

## Slotbeschouwing

In de VS is een belangrijke stap gezet op de weg naar een eenvoudiger belastingheffing over inkomen en winst. Bij deze operatie ervaart het Amerikaanse bedrijfsleven per saldo een lastenverzwaring van \$ 120 mrd., die aan de gezinnen ten goede komt. In dit artikel is aandacht besteed aan de vormgeving en inkomensgevolgen van enkele varianten voor een hervorming van het Nederlandse belastingstelsel, die liggen in het verlengde van Ronald Reagans 'tax reform'. Het betreft een 'grimmige' en een 'extra-grimmige' variant. De grimmige variant is ontleend

15) De simulatie van de budgettaire gevolgen van de variant-Oort en van de grimmige variant resulteert in een verlies voor de schatkist en de sociale fondsen van samen f. 800 mln. Alle inkomensontvangers samen gaan er volgens diezelfde berekeningswijze f. 800 mln. op vooruit (vergelijk de Totaal-regel van tabel 4 en 5). Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat in de simulatie niet alle voorstellen een plaats konden krijgen. Het budgettaire tekort wordt voor f. 700 mln. gedekt door maatregelen waarvan de opbrengst buiten het model om is geraamd (en waarvan de inkomensgevolgen dus niet zichtbaar zijn gemaakt). Bij de extra-grimmige variant toont de Totaal-regel van tabel 4 en 5 een belastingverlichting van f. 4.500 mln. Dit bedrag wordt gedekt door de opbrengst van niet-gesimuleerde Oort-voorstellen (f. 0,7 mrd.) en door het vervallen van de WIR-premies voor vpb-plichtige lichamen (ruim f. 3 mrd.). Er blijft dan nog een verschil van circa f. 0,5 mrd., dat verband houdt met diverse onvermijdelijke afrondingen (door het globale karakter van de exercitie rondom de extra-grimmige variant).

aan het rapport van de Commissie-Oort. Ten opzichte van het tarief-Oort maakt de grimmige variant – door een drastische beperking van fiscale faciliteiten en aftrekposten – een verlaging van de schijfpercentages van het voorgestelde geïntegreerde tarief met 2,5 punt mogelijk. De extra-grimmige variant (waarbij in vergelijking met de grimmige variant sprake is van een beperking van de rente-aftrek en de WIR-premie voor vpb-plichtige lichamen wordt gebruikt voor een extra verlaging van het tarief van de inkomensheffing) maakt een verlaging van de schijfpercentages met 6 punten mogelijk (ten opzichte van de variant-Oort). Het marginale tarief van de eerste schijf – waarin bijna negen van de tien heffingsplichtigen vallen – komt dan uit op 34%. Dat is nog steeds erg hoog, in vergelijking met de 15% waartegen de eerste schijf na de belastinghervorming in de VS wordt afgerekend. Deze conclusie wint aan scherpte indien wordt bedacht dat de *1986 Tax Reform Act* met de beperking van fiscale faciliteiten en aftrekposten een stuk minder ver gaat dan een belastinghervorming volgens de (extra-)grimmige variant. De verklaring is eenvoudig: ons hogere marginale tarief weerspiegelt de grotere omvang van de collectieve sector in Nederland 16).

Bij deze conclusie passen overigens twee belangrijke kanttekeningen. In de eerste plaats heffen de meeste (41) Amerikaanse staten een eigen inkomstenbelasting. Hierdoor ligt het effectieve marginale tarief in de meeste gevallen 2 tot 8 punten hoger dan dat van de 'federal income tax' 17). In de tweede plaats zijn de premies voor de volksverzekeringen in het geïntegreerde tarief van de inkomensheffing volgens Oort begrepen. In de VS hebben werknemers behalve met het marginale tarief van de 'income tax' ook te maken met premieheffing voor enkele sociale verzekeringen, die met onze volksverzekeringen vergelijkbaar zijn. Het betreft de OASDI ('old age, survivors and disability insurance'). De marginale druk uit hoofde van deze

'payroll taxes' bedraagt voor de werknemer ongeveer 6% 18).

Met inachtneming van het vorenstaande blijft de conclusie overeind dat de marginale druk voor werknemers in Nederland – zelfs na belastinghervorming volgens de extra-grimmige variant – aanmerkelijk hoger is dan die in de VS, zelfs als men afziet van de premies voor werknemersverzekeringen en de effecten van inkomensprijsen 19). Onze slotsom is dat belastingplichtigen en de organisaties van werkgevers en werknemers – mede gezien de in de vorige paragraaf gepresenteerde inkomensgevolgen – niet erg warm zullen lopen voor een belastinghervorming volgens de hier beschouwde (extra-)grimmige variant.

Gezien hun reacties hebben de sociale partners momenteel al enige moeite met de veel minder ingrijpende hervormingsvoorstellen van de Commissie-Oort 20). Laten we eerst eens afwachten in hoeverre langs dat spoor een eenvoudiger belastingheffing kan worden bereikt. Daarna zien we verder.

**Flip de Kam**  
**Bernard Schendstok**

16) Het grotere beslag op het nationale inkomen vanuit de collectieve sector wordt vrijwel geheel verklaard doordat in Nederland in verhouding veel meer publieke middelen zijn gemoeid met inkomensoverdrachten aan gezinnen (en bedrijven).

17) R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, New York, 1984 (4de druk), blz. 378-379.

18) Idem, blz. 493.

19) Zie: *De marginale druk van inkomensprijsen. Rapport van de interdepartementale commissie inkomensprijsen*, Den Haag, 1986.

20) Zie bij voorbeeld de reacties van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (brief aan de Tweede Kamer van 1 september 1986, kenmerk 47/99/98) en van de Raad van de Centrale Ondernemings Organisaties (brief van 25 september 1986, kenmerk 16.010/K/Fr).