

# Eenvoud

De Sociaal-Economische Raad heeft de regering geadviseerd de voorstellen tot belastingvereenvoudiging van de commissie-Oort niet uit te voeren. De raad moet wel over goede argumenten beschikken om plannen af te wijzen die zonder dat de belastingopbrengst daalt en zonder dat op grote schaal onaanvaardbare inkomenseffecten optreden ertoe leiden dat er 620.000 aanslagen per jaar minder hoeven te worden opgelegd en er 1.700 arbeidsjaren werk bij de belastingdienst worden bespaard. Dat geldt te meer daar de raad de wenselijkheid van vereenvoudiging onderschrijft en bovendien diverse elementen van de Oort-voorstellen omarmt. Wat zijn eigenlijk de argumenten contra Oort?

Voor de beoordeling van de plannen van Oort en van de beschouwde alternatieven hanteert de raad acht criteria. Op vier daarvan doorstaan de vereenvoudigingsplannen de toets. Ten eerste verbeteren de plannen de inzichtelijkheid en de uitvoerbaarheid van belasting- en premieheffing. Ten tweede blijven de inkomenseffecten binnen redelijke perken, dat wil zeggen binnen een bandbreedte van plus en min 5%. Ten derde gaat het toptarief naar beneden, zij het in bescheiden mate. Ten vierde blijft het eigen karakter van de volksverzekering gehandhaafd. De problemen ontstaan bij de overige criteria.

Een van die criteria heeft betrekking op de koopkracht-handhaving van de minimuminkomens. Alle vereenvoudigingsvarianten zakken voor dit examen. Wel blijven de inkomensdalingen over het algemeen ruim binnen de marge van 5%. De uitzondering daarop vormt de groep alleenstaanden ouder dan 27 jaar met een bruto looninkomen op of onder het minimumloon. Die komt er met een inkomensdaling van 6,5% bij Oort en 5,3% bij de SER-alternatieven slecht af. Om de minima in het algemeen tegemoet te komen zou in de sfeer van de forfaitaire aftrekposten wat moeten worden gedaan, vindt de SER. Ook zou er nog wat op moeten worden gevonden om de weinig verdienende oudere alleenstaanden bij te spijkeren. Deze groep omvat echter niet meer dan 15.000 à 20.000 personen<sup>1)</sup>, wat wel wat weinig is om een bijzondere regeling voor in het leven te roepen. In ieder geval kunnen de inkomenseffecten voor de grote meerderheid van de minima gemakkelijk worden opgevangen.

De afwijzing berust dan ook op de toets aan de overige drie criteria, die nauw samenhangen. Het gaat hier om de beloningsstructuur en de pensioenregelingen die geen wijziging mogen ondergaan, om de arbeidskosten die niet mogen stijgen, en om de marginale druk en de wig die zo mogelijk kleiner moeten worden. In de ogen van de raad doorstaat de kern van de vereenvoudigingsvoorstellen de toets aan deze criteria niet. De vereenvoudiging die Oort voor ogen staat is de samenvoeging van de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing voor alle volksverzekeringen. Om beide in één bedrag te kunnen heffen moeten de huidige werkgeverspremies AAW (arbeidsongeschiktheid), AWBZ (bijzondere ziektekosten) en AKW (kinderbijslag), ook bekend als de opslagpremies, bij het loon worden geteld. Die operatie nu wordt door de SER afgewezen.

De sociale partners vrezen dat deze z.g. bruteringsoperatie in de eerste plaats de loonstructuur zal ontregelen. Immers, als werknemers de nieuwe inkomensheffing moeten betalen over inkomensbestanddelen waarover voorheen geen opslagpremies werden betaald en waarvoor bij de bruterering geen compensatie plaatsvindt, daalt hun netto inkomen. De bruterering heeft ook gevolgen voor het aanvullend pensioen, waarvoor het bruto loon doorgaans als grondslag geldt, en de pensioenpremie. Daarnaast zal rond de huidige premie-inkomensgrens een forse nivelleringsoptreden. Deze zaken zullen doorwerken in de loononderhandelingen, wat naar de mening van zowel werkge-

vers als werknemers een te hoge prijs voor de vereenvoudiging is. Door afwentelingsreacties zullen uiteindelijk de arbeidskosten gaan stijgen, zodat de vereenvoudiging ook op dat punt voor het SER-examen zakt.

Ten slotte is er het effect van de bruterering voor de wig en de marginale druk. De bruterering brengt een deel van de wig dat nu een schemerbestaan leidt, binnen het gezichtsveld van de werknemers. De opslagpremies verschijnen op de loonstrook. De duidelijkheid die dat schept is een nevenvoordeel van de operatie. De SER denkt daar in navolging van de regering in het kabinetsstandpunt over Oort echter anders over. Vergeleken met de huidige situatie waarin de werknemer geen rekening houdt met de mutatie in dat bedrag aan opslagpremies, ervaart hij na Oort een hogere gemiddelde en marginale druk. Gevreesd wordt dat deze optische veranderingen een effect hebben op het arbeidsmarktgedrag.

Voor de plannen van Oort heeft de raad twee eigen alternatieven ontworpen. Deze alternatieven hebben gemeen dat er geen bruterering aan te pas komt, maar ook dat ze verre van budgetneutraal zijn. Beleidsalternatief A komt vrij dicht in de buurt van Oort: wel een gecombineerd tarief voor belasting en premies, maar afzonderlijke betaling van enerzijds de loonbelasting en AOW/AWW-premies door de werknemer en anderzijds de opslagpremies door de werkgever. Beleidsalternatief B omvat nauwelijks meer dan de samenvoeging van de loonbelasting met de premieheffing AOW/AWW. Daarnaast is nog de variant-Kombrink in beschouwing genomen. Die variant omvat uitvoering van de voorstellen van Oort, echter met dien verstande dat de opslagpremies ten laste van de werknemer komen, die daarvoor van de werkgever een z.g. overhevelingsvergoeding krijgt die buiten het schaalloon wordt gehouden.

Hoewel de gevolgen voor de loonstructuur en het loonniveau niet moeten worden onderschat, tonen werkgevers en werknemers zich met hun afwijzing van de bruterering van hun conservatiefste zijde. Zien zij niet het nevenvoordeel dat het hele bruto-nettotraject op de loonstrook te volgen is? Zien zij ook niet dat bij een eenvoudige tariefstructuur van de collectieve heffingen de vele uiteenlopende beloningscomponenten die de loonstructuur nu zo'n delicaat bouwsel maken, hun bestaansrecht verliezen? Aan vakbondszijde speelt wellicht ook een rol dat de vakbeweging voorstander is van het verkleinen van de wig door (een deel van) de sociale premies aan een andere heffingsgrondslag te koppelen dan het loon, b.v. de toegevoegde waarde.

Over wat de regering wel zou moeten doen kon de SER uiteindelijk geen eenstemmigheid bereiken. De variant-Kombrink kreeg in de plenaire vergadering de meeste stemmen. Deze variant lijkt ook het meest aanbevelenswaardig. De voorstellen van Oort kunnen hun beslag krijgen, terwijl een onmiddellijke bruterering achterwege kan blijven. Het bestaan van de overhevelingsvergoeding geeft werkgevers en werknemers de tijd om aanpassingen in de loonstructuur en de pensioenvoorziening overeen te komen, waarbij de vergoeding stukje bij beetje in het bruto loon opgaat. De regering kan dit proces bespoedigen door de vereenvoudiging te complementeren met belastingverlaging. Ook de sociale partners zullen dan uiteindelijk tot het inzicht komen dat eenvoud het kenmerk van het ware is.

**W. Sietsma**

1) C.A. de Kam, Big rat is eating you!, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, jg. 115, nr. 5750, 13 november 1986, blz. 1467.