



## Het dogma van een laag belastingtarief

**Auteur(s):**

Teulings, C.N.

Hoogleraar Erasmus Universiteit, directeur Tinbergen Instituut en verbonden aan Ocfb.

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4167, pagina 688, 18 september 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

miljoenennota, belastingen, overheidsfinanciën

*Dit artikel bevat drie fiscale voorstellen: een hoger tarief voor de eerste schijf ter vermindering van de armoedeval, het uitbetalen van de heffingskorting, en het onderbrengen van het inkomensafhankelijke deel van de Ziekenfondspremie bij de belastingen. Het wordt dan mogelijk om één tarief te hanteren voor alle inkomens tot een ton.*

**In het Regeerakkoord voor Paars II zijn de contouren uit de nota *Belastingen in de 21e eeuw* ingevuld: de belastingvrije sommen worden vervangen door een heffingskorting, de heffingskorting voor partners zonder eigen inkomen wordt rechtstreeks uitbetaald, en de armoedeval wordt verminderd door lastenverlichting voor met name laagbetaalde arbeid. In dit artikel worden de dilemma's bij de belasting op arbeid nader geanalyseerd, met name voor de onderkant van het inkomensgebouw.**

Vrijwel iedereen pleit voor een lager tarief van de eerste schijf om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Vanuit arbeidsmarkttoegpunt is een tariefsverhoging echter veel zinvoller. In samenhang met een integratie van het inkomensafhankelijke deel van de ziekenfondswet brengt een dergelijke operatie een wenkend perspectief met grote uitvoeringstechnische en principiële voordelen binnen handbereik: één tarief voor de eerste en tweede schijf, voor alle arbeidsinkomens tot een ton.

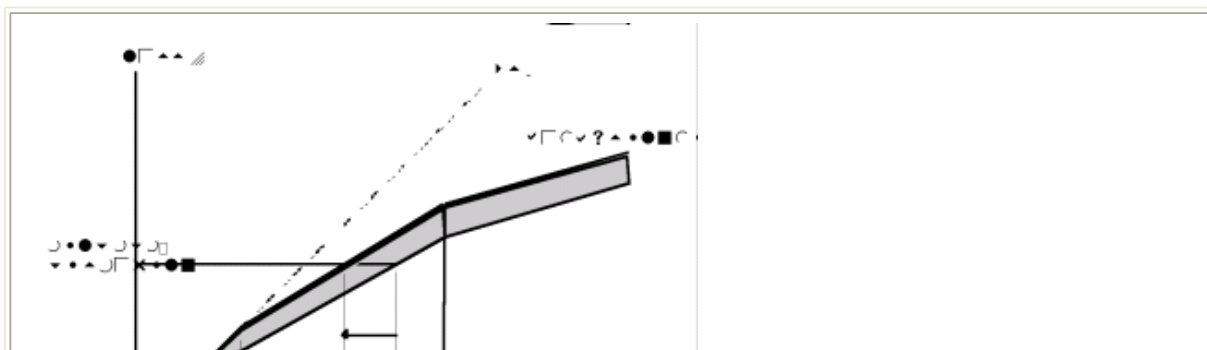
### De paradox van de eerste schijf

Verlaging van belastingtarieven is één van de hoekstenen van het economisch beleid van de afgelopen vijftien jaar. De grondslag hiervan ligt in gezonde economische inzichten. Naarmate door hoge belastingtarieven een groter verschil ontstaat tussen bruto en netto inkomen hebben burgers een geringere prikkel om zich in te spannen hun arbeidsinkomen te vergroten, bijvoorbeeld door meer uren te gaan werken of door te investeren in menselijk kapitaal. Aangezien het voor de meeste mensen om een afweging aan de marge gaat (bijv. een uur extra werken), zijn het vooral de marginale tarieven die er toe doen. De optimale inspanning komt tot stand als de marginale belastingtarieven nul zijn, omdat dan de sociale opbrengst (het bruto inkomen) gelijk is aan de private opbrengst (het netto inkomen). Een dergelijk ideaal is echter onbereikbaar, omdat de overheid zich moet voorzien van middelen.

Bij de nota *Belastingen in de 21e eeuw* is de verlaging van marginale tarieven verheven tot vertrekpunt, welhaast tot dogma. Het achterliggende doel, een eenvoudiger en minder verstorend belastingstelsel, is daarbij uit het oog verloren. Dit geldt met name voor de discussie over het tarief eerste schijf.

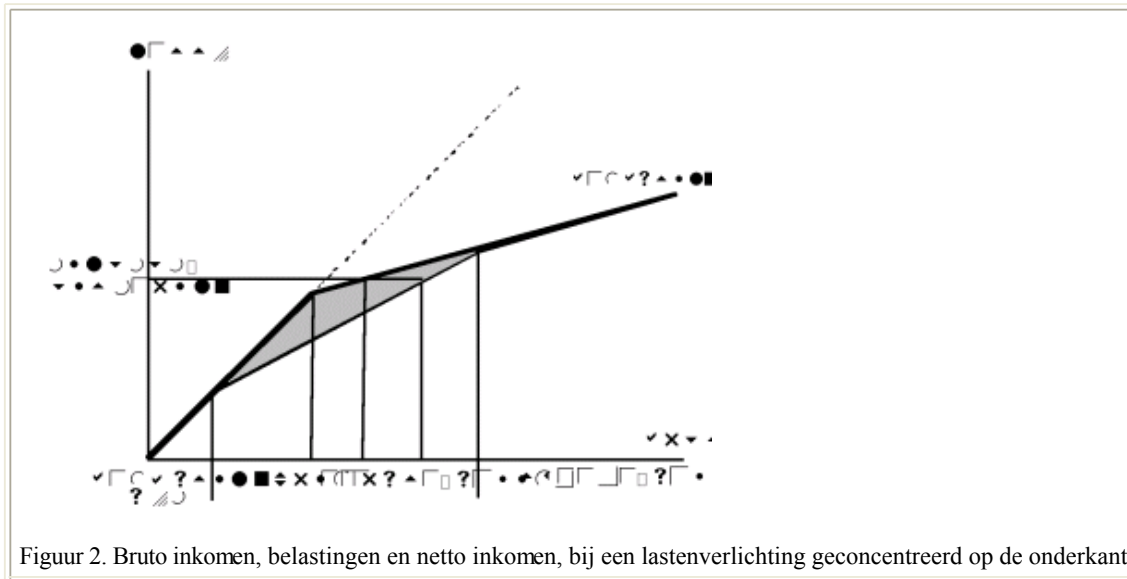
### Marginale tarieven in beeld

De gestileerde weergave van het huidige Nederlandse belastingstelsel in [figuur 1](#) en [figuur 2](#) is een nuttig hulpmiddel om de dilemma's in beeld te brengen. Op de horizontale as staat het bruto inkomen, op de verticale as het netto inkomen. De 45-graden lijn geeft de situatie zonder belastingen weer, als bruto gelijk is aan netto. Dit is in beginsel het geval voor bruto inkomens beneden de belastingvrije som van f 7.000,- per jaar. Daar is het marginale tarief nul. Daarna volgt de eerste schijf (ongeveer f 45.000,-). De belastinglijn verloopt daar vlakker, omdat van iedere gulden na aftrek van belastingen slechts 65 cent overblijft. Na de eerste schijf volgt de tweede schijf, waar het marginale tarief nog wat hoger ligt en van iedere gulden maar vijftig cent overblijft. De belastinglijn verloopt hier dus nog vlakker dan in de eerste schijf. De derde schijf is omwille van de eenvoud weggelaten. In het algemeen correspondeert een vlakkere belastinglijn met een hoger marginaal tarief.





Figuur 1. Bruto inkomen, belastingen en netto inkomen, bij een verhoging van de belastingvrije som voor alle werkenden.



Figuur 2. Bruto inkomen, belastingen en netto inkomen, bij een lastenverlichting geconcentreerd op de onderkant

Verder is in de figuur een minimumuitkering weergegeven. Deze lijn loopt horizontaal, tot aan het snijpunt met de belastinglijn. Het marginaal tarief is hier honderd procent: iedere extra gulden inkomen wordt volledig ongedaan gemaakt door een lagere uitkering. Dit is de armoedeval. Beperking van de armoedeval is dus een bijzonder geval van het meer algemene beleid gericht op lagere marginale tarieven.

Er zijn tal van voorstellen bedacht om de armoedeval te verminderen. De Amerikaanse earned income tax credit, voor Nederland gepropageerd door Van Wijnbergen, is een mogelijkheid. De verhoging van het arbeidskostenforfait, bepleit door de commissie-Andriessen, is een andere optie. In essentie komen alle voorstellen neer op een verhoging van de netto arbeidsinkomens rond het minimum, zodat het snijpunt van belastinglijn en minimumuitkering naar links verschuift. Stel dat het kabinet voor dit nobele streven een paar miljard gulden uittrekt. In de figuren 1 en 2 zijn twee opties weergegeven voor de besteding van dit geld. In de eerste optie worden alle netto arbeidsinkomens met een vast bedrag verhoogd, bijvoorbeeld door een verhoging van de belastingvrije som voor werkenden (figuur 1). Het gearceerde verschil tussen de oude en de nieuwe belastinglijn reflecteert de lastenverlichting. Aan het tarief van de eerste en tweede schijf verandert niets, wat blijkt uit het feit dat de oude en de nieuwe belastinglijn even steil lopen. Omdat alle werkenden profiteren, zal het netto effect rond het snijpunt slechts beperkt kunnen zijn.

In de tweede optie wordt het netto voordeel geleidelijk afgebouwd tot aan het einde van de eerste schijf (figuur 2). Belastingplichtigen in de eerste schijf hebben aldus een voordeel. Voor belastingplichtigen in de tweede schijf verandert er niets. Omdat de lastenverlichting geconcentreerd is aan de onderkant, is een dergelijk beleid effectiever voor de bestrijding van de armoedeval: het snijpunt kan verder naar links verschuiven. Echter, niets voor niets in deze wereld. Over het traject voor de eerste schijf loopt de nieuw belastinglijn minder steil dan de oude: het nieuwe tarief van de eerste schijf is hoger dan het oude.

Zie hier de paradox: om het inkomenstraject met een armoedeval te verkorten, moet het tarief van de eerste schijf omhoog, en dat ondanks de lastenverlichting. Weliswaar gaan de gemiddelde tarieven in de eerste schijf omlaag, maar de marginale tarieven gaan omhoog. Wat er gebeurt is een afruil: een korter traject met een marginale tarief van honderd procent aan de onderkant, ten koste van een hoger tarief voor de eerste schijf. En zelfs die afruil kost geld.

Deze conclusie is niet het gevolg van de hier gekozen vormgeving. Gerichte lastenverlichting aan de onderkant van de arbeidsmarkt leidt onvermijdelijk tot hogere marginale tarieven, expliciet of impliciet. Zo wordt de tariefsverhoging bij de earned income tax credit 'verstopt' in de afbouw van de tax credit. Het blijkt in de praktijk lastig om de realiteit van deze paradox te doorgronden. Indien een verhoging van het tarief van de eerste schijf echter onvermijdelijk is om de armoedeval te beperken, dan is het verstandiger om dat expliciet te doen dan om het belastingstelsel verder te compliceren met nieuwe inkomensafhankelijke trajecten, zoals in de eite <sup>1</sup>.

Door een verhoging van het tarief van de eerste schijf neemt het verschil met het tarief van de tweede schijf af. Een voorbeeld helpt om de gedachte te bepalen. Een netto voordeel op minimumniveau (d.w.z. bruto  $f$  30.000 per jaar) van  $f$  1000 per jaar dat wordt afgebouwd tot het einde van de eerste schijf (met belastingvrije som  $f$  52.000 per jaar) vereist een tariefsverhoging van  $1.000/(52.000-30.000) = 4,5$  procentpunt. Omdat het tariefsverschil tussen beide schijven thans vijftien procentpunt bedraagt leidt dit tot een forse convergentie van het tarief van de eerste en tweede schijf. Dit is in het Regeerakkoord ook waarneembaar. Het tarief tussen minimum en modaal (het tweede deel van de eerste schijf) wordt 35 à 37% wordt. Dat van de tweede schijf wordt 41 à 43%. Het verschil daalt dus van vijftien naar zes procentpunt <sup>2</sup>.

Een verhoging van de belastingvrije som voor werkenden, figuur 1, is een essentieel onderdeel van beperking van de armoedeval. Deze beleidslijn is impliciet door de vorige twee kabinetten gevoerd. Met name onder het kabinet Lubbers/Kok zijn de uitkeringen ontkoppeld, maar zijn de koopkrachtgevolgen van deze ontkoppeling beperkt door een verhoging van de belastingvrije som.

## Heffingskorting: inbouwen of uitbetalen?

Een belastingvrije som wordt voor de berekening van de belasting van het bruto inkomen afgetrokken, terwijl een heffingskorting van het berekende belastingbedrag wordt afgehouden. Het financiële voordeel van een belastingvrije som is gelijk aan het marginale belastingtarief maal de belastingvrije som. Belastingplichtigen in de tweede schijf hebben dus meer voordeel dan in de eerste schijf. Bij een heffingskorting is het voordeel voor iedereen gelijk. Indien de nieuwe heffingskorting gelijk is aan het tarief van de eerste schijf maal de oude belastingvrije som, dan spelen de belastingplichtigen in de eerste schijf quite en in de tweede schijf gaan zij erop achteruit. Echter, het verschil kan precies worden gecompenseerd door de eerste schijf te verlengen met het bedrag van de belastingvrije som. In de oude situatie begon iemand pas het hogere tarief tweede schijf te betalen nadat de belastingvrije som en het tarief van de eerste schijf waren opgebruikt. In de nieuwe situatie begint iemand al het tarief tweede schijf te betalen nadat de eerste schijf is opgebruikt. Door de nieuwe eerste schijf nu even lang te maken als de oude eerste schijf plus de belastingvrije som, is de hele operatie lood om oud ijzer. Dat is precies wat in het Regeerakkoord gebeurt.

Deze lood om oud ijzer theorie geldt echter niet voor alleenverdieners. Thans mogen belastingplichtigen met een niet-werkende partner de belastingvrije som van hun partner bij hun eigen belastingvrije som optellen (de beruchte voetoverdracht). Beide belastingvrije sommen worden aldus tegen het marginale tarief van de kostwinner afgerekend. Bij de overgang naar een heffingskorting worden beide kortingen afgerekend tegen een voor iedereen gelijk bedrag. De verlenging van de eerste schijf compenseert de omzetting van de eerste belastingvrije som, maar niet de omzetting van die van de partner. Alleenverdieners huishoudens in tweede schijf gaan er daarom  $(50\% - 35\%) \times f 7.000 = f 1.000$  per jaar op achteruit. Vanuit het oogpunt van emancipatie is dit te verdedigen, te meer daar in de huidige situatie de partners van deze alleenverdieners precies voor dat bedrag worden ontmoedigd om te gaan werken. De nieuwe aanpak neemt die ontmoediging weg.

De waarde van de overgedragen belastingvrije som is zo niet langer afhankelijk van het inkomen van de partner. Dit maakt een verdere individualisering van de belastingheffing mogelijk, zoals in het Regeerakkoord wordt geopperd. Partners die geen inkomen hebben, dus geen belasting betalen en dus geen voordeel ondervinden van een heffingskorting hoeven die korting niet langer over te dragen aan hun verdienende echtgenoot, maar krijgen de korting rechtstreeks uitbetaald. Hiermee wordt een oude, ideologisch beladen kwestie rond het belastingstelsel, die rond de kostwinnersvoordelen, op een natuurlijke en vanzelfsprekende wijze opgelost.

Met deze stap uit het Regeerakkoord komen echter belangrijke nieuwe mogelijkheden binnen bereik. Thans worden belastingvrije sommen meestal verwerkt in de loonbelasting. Via de werknemersverklaring weet de werkgever of en hoeveel recht een werknemer heeft op een belastingvrije som (zo hebben alleenstaande ouders een hogere som). Deze informatie wordt gebruikt bij de berekening van de maandelijkse belastingafdracht: het voordeel van de belastingvrije som wordt netjes over twaalf maanden uitgespreid. Voor werkgevers is deze situatie een wanhoop, zeker in die delen van arbeidsmarkt met vele flexibele en snel wisselende arbeidsrelaties. Men wordt gedwongen om informatie in te winnen en daar een administratie van bij te houden over zaken waar men niets mee te maken heeft. Ook tweede baantjes zijn een bron van ellende. Als de belastingvrije som in de ene baan al is verrekend, geldt voor de tweede baan een ander, hoger belastingtarief. Verder leiden situaties waarin iemand niet het hele jaar werkt tot problemen. Immers, het deel van de belastingvrije som dat valt in de niet gewerkte maanden blijft onbenut. Met T-biljetten kan veel worden gerepareerd, maar dat blijft een kunstgreep achteraf.

De introductie van de heffingskorting opent de weg naar een eenvoudig alternatief. Stel dat de heffingskorting ook voor werkenden niet verrekend wordt met de loonbelasting, maar net als voor degenen zonder arbeidsinkomen, rechtstreeks wordt uitbetaald door de belastingdienst. De werknemersverklaring kan worden afgeschaft. De werkgever kan gewoon in alle gevallen vanaf de eerste gulden belasting inhouden. Eerste en tweede banen worden gelijk behandeld. Deze aanpak lijkt sterk op die bij de hypotheekrente-af trek. Tot voor kort kon de werkgever deze aftrek met de loonbelasting verrekenen. Voor werkgevers leidde dit tot veel administratieve rompslomp. Door de tegenwaarde van de hypotheekrente-af trek rechtstreeks aan de belastingplichtige uit te betalen, wordt dit overbodig.

## Fiscaliseer het ziekenfonds

Behalve het belastingstelsel kent ons land nog tal van andere regelingen die inkomensafhankelijke heffingen opleggen dan wel subsidies toekennen. Kwantitatief zeer belangrijk zijn de ziektekostenverzekeringen, dertig miljard via het ziekenfonds en tien miljard via particuliere polissen. Behalve omvangrijk is deze regeling echter ook onoverzichtelijk, niet-systematisch en vaak onbillijk. Daarom wordt aan dit stelsel bij voortduring gesleuteld. In principe is het ziekenfonds een werknemersverzekering en zou de werkgever op basis van de loonbetaling in staat moeten zijn om vast te stellen of iemand al dan niet ziekenfonds verzekerd is. In de praktijk is de uitvoering van de Ziekenfondswet echter gecompliceerd, zoals de omvang van de toelichting in de diverse Sociale Handboeken laat zien. Daarnaast zijn vaak andere gezinsleden meeverzekerd, omdat de wet (bijna als enige) nog stevig is gefundeerd in het kostwinnersdenken. Dit heeft tal van vreemde consequenties.

Vanwege het herverdelingskarakter van de Ziekenfondswet bestaat de neiging ook niet-werknemers met beperkt inkomen bij de wet onder te brengen. Zo hebben met de wet-Van Otterloo bejaarden met een laag inkomen ruimer toegang gekregen tot het Ziekenfonds. Omdat dit strijdig is met het werknemers- karakter van het Ziekenfonds, bleek het niet eenvoudig een hanteerbare regeling te bedenken. Het Regeerakkoord opent nu de mogelijkheid dat ook zelfstandigen met een laag inkomen worden toegelaten.

De herverdelingseffecten van het totaal van ziektekostenregelingen zijn omvangrijk. Binnen de groep ziekenfondsverzekerden gaat de herverdeling van mensen met een maximale premie (inkomens tot  $f 60.000$  bruto per jaar, premie:  $f 4.500$  per jaar) naar mensen met een minimum-inkomen ( $f 2.500$  premie), en van alleenstaanden en tweeverdieners naar alleenverdieners, in het bijzonder naar alleenverdieners met kinderen. Bij een overgang van ziekenfonds naar particulier gaan alleenstaanden en tweeverdieners er fors op vooruit (van  $f 4.500$  naar een premie van  $f 2.500$ ), terwijl alleenverdieners met kinderen er fors op achteruit gaan ( $f 5.000$ , particulieren  $f 7.500$ ).

Er is in het verleden veel gesproken over integratie van ziekenfonds en particuliere verzekeringen. Daarbij werden twee tegengestelde spookbeelden opgevoerd, namelijk dat van de volksverzekering en dat van de teloorgang van de solidariteit. Waar ziekenfondsen steeds meer onderhevig zijn aan marktprikkels en hun saldo mogen verrekenen in de opslagpremie, waar de particuliere sector is ingebed in wettelijke bijdragen, en waar ziekenfondsen en verzekeraars onderlinge allianties zijn aangegaan, verliest het onderscheid tussen beide polen veel van zijn betekenis. De beste weg lijkt om in het midden te laten of convergentie van beide stelsel nu leidt tot een volksverzekering of juist tot teloorgang van de solidariteit.

Iedere vorm van convergentie staat of valt met een regeling van de inkomensgevolgen. Convergentie vereist dat die herverdeling wordt losgekoppeld van de ziektekostenverzekering<sup>3</sup>. Deze rol van het ziekenfonds kan worden ondergebracht in het belastingstelsel. De ziekenfondspremie wordt dan een vast bedrag, onafhankelijk van het inkomen. Lagere inkomens gaan er op achteruit, maar worden via een hogere heffingskorting precies gecompenseerd. De herverdeling strekt zich thans uit tot de maximumpremiegrens. Deze valt nagenoeg samen met het einde van de eerste schijf van de belastingen. Het premiepercentage voor werkgevers en werknemers samen bedraagt circa zeven procent. Om vergelijkbare herverdelingseffecten te bereiken zou het tarief van de eerste schijf dus met zeven procentpunt moeten worden verhoogd. Door deze tariefverhoging wordt het voordeel van de verhoging van de heffingskorting voor belastingplichtigen in de tweede schijf weer afgeroomd.

Behalve een herverdeling naar inkomensniveaus behelst het ziekenfonds ook een herverdeling van alleenstaanden en tweeverdieners naar alleenverdieners. Door over te gaan op een systeem met vaste premies per persoon verdwijnt dit voordeel voor de alleenverdiener. Echter, de verhoging van de heffingskorting compenseert hiervoor, omdat een alleenverdiener die twee keer krijgt, één keer rechtstreeks en één keer via zijn partner. Voor alleenverdieners in het ziekenfonds loopt dit dus rond. Particulier verzekerde alleenverdieners gaan er echter op vooruit: zij hebben wel twee keer voordeel van de verhoging van de heffingskorting, maar hebben geen hogere ziektekostenpremies. De verhoging van het tarief van de eerste schijf neemt het voordeel van de eerste extra heffingskorting weg, maar niet dat van de extra heffingskorting voor de niet verdienende partner.

Op dit punt vullen de plannen voor het belastingstelsel en de fiscalisering van het ziekenfonds elkaar aan. Waar de wijziging van het belastingstelsel leidt tot een nadeel voor alleenverdieners in de tweede schijf (zoals uiteengezet in de vorige paragraaf), leidt een herziening van het ziekenfonds tot een voordeel voor die groep. Voor- en nadeel voor alleenverdieners in de tweede schijf vallen tegen elkaar weg. Beide plannen kunnen daarom het beste tegelijk worden ingevoerd.

### **Eén tarief voor alle inkomens tot een ton?**

De drie centrale ideeën uit dit artikel, i) het hogere tarief van de eerste schijf ter vermindering van de armoedeval, ii) het uitbetalen van de heffingskorting, en iii) het onderbrengen van het inkomensafhankelijke deel van de Ziekenfondspremie bij de belastingen, hebben een ultieme consequentie. Beide verhogingen van het eerste schijftarief (idee i) en iii)) leiden tot een tarief dat nagenoeg identiek is aan het tarief van de tweede schijf. Het wordt dus mogelijk om één tarief voor de eerste en tweede schijf te hanteren voor alle inkomens tot een ton. Gecombineerd met de gedachte van het uitbetalen van de heffingskorting kan de loonbelasting in dat geval vergaand worden vereenvoudigd. Werkgevers kunnen voor alle arbeidsinkomens een vast, proportioneel tarief hanteren (de zogenaamde loonsomheffing). De transparantie van het stelsel en de uitvoering ervan zouden geweldig worden verbeterd.

Deze voordelen moeten vanzelfsprekend worden afgewogen tegen de kosten van de systeemovergang. Het gaat om een gecompliceerde operatie met onverwachte inkomensconsequenties. Wat bijvoorbeeld te doen met ambtenaren die niet in het Ziekenfonds zitten? De weging van voor- en nadelen hangt sterk af van de visie op houdbaarheid van de huidige Ziekenfondswet in een individualiserende samenleving. Een nadere verkenning lijkt mij echter de moeite waard.

Kortom, de verkenning *Belastingen in de 21e eeuw* en het daarop gebaseerde Regeerakkoord bieden bruikbare ingrediënten. De vermindering van de armoedeval, de overgang naar een heffingskorting en de oplossing van de discussie rond de voetoverdracht zijn belangrijke stappen voorwaarts. Maar de kans op een grootscheepse vereenvoudiging wordt gemist. Het nieuwe belastingstelsel moet meer worden dan een stelsel voor het fin de siècle.

---

## **Thema: Miljoenennota 1999**

---

H.A. Keuzenkamp, [Miljoenennota 1999](#)

J. de Beus, [Koks kapitalisme](#)

*Beleid en onderzoek: de Miljoenennota*

C.N. Teulings, Het dogma van een laag belastingtarief

E.K.H. van Doorslaer, H.G. van der Burg en A.H.E. Koolman, [Rechtvaardige gezondheidszorg](#)

H. Oosterbeek, [De kwaliteit van het onderwijs](#)

J.W. Oosterwijk, [Rust en dynamiek](#)

*Vakontwikkeling*

A.R.G.J. Zwiers en H. van der Meer, [Koopkrachtplaatjes voor iedereen](#)

*Monitor*

R. van Opstal en P. Terra-Pilaar, [Koopkrachtgevolgen van het Regeerakkoord](#)

MEV 1999, [Knelpunten in de personeelsvoorziening](#)

---

**1** De cruciale rol van het marginale tarief aan de voet van het inkomensgebouw komt ook naar voren in de theoretische literatuur over de vormgeving van belastingstelsels, zie J. Mirrlees, An exploration in the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies*, 1971, blz. 175-208.

**2** Zie *Miljoenennota 1999*, blz. 38.

**3** Soortgelijke ideeën voor een scheiding tussen herverdeling en ziektekostenverzekering zijn te vinden in C. Oudshoorn, *Omgevingsveranderingen, systeemkosten en institutionele vernieuwing: een essay over nieuwe institutionele evenwichten*, Ocfeb Research Memorandum 9701.