

Het tarief na Oort: belasten met mate

Een eenvoudiger belastingstelsel met lagere tarieven, daar is iedereen voor. Maar als het aankomt op concrete maatregelen die gevolgen hebben voor de inkomensverdeling, smoren de goede bedoelingen in het moeras van de koopkrachtplaatjes. In dit artikel pleiten de auteurs voor een grote 'uitruiloperatie' van subsidies en fiscale aftrekposten, die niet alleen verder gaat dan wat de commissie-Oort heeft voorgesteld, maar ook kan worden uitgevoerd met betrekkelijk geringe gevolgen voor de inkomensverdeling.

PROF. MR. C.A. DE KAM* – IR. F.G. VAN HERWAARDEN**

Inleiding

Ruim twee jaar geleden verscheen het rapport van de Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting¹. In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers is vastgelegd dat de in dit rapport opgenomen voorstellen op hoofdlijnen zullen worden overgenomen. De versimpeling van de belastingwetgeving zou vóór 1 januari 1988 haar beslag moeten krijgen. Deskundigen hebben die datum vanaf het begin onhaalbaar genoemd. Zij hebben gelijk gekregen. Pas op 17 juni jl. is het eerste van de betrokken wetsontwerpen naar de Tweede Kamer gestuurd². Thans is het streven er op gericht om de fiscale vereenvoudiging met ingang van 1 januari 1990 te realiseren. Het is echter bepaald niet uitgesloten dat het nog een jaar later wordt.

Nadat de voorstellen van de vereenvoudigingscommissie-Oort aanvankelijk hoofdzakelijk met instemming waren begroet³, is het verzet daartegen toegenomen. Het maatschappelijke draagvlak voor het vereenvoudigingsstreven is vooral afgebrokkeld doordat groepen van belanghebbenden bezwaar hebben aangetekend tegen enkele wezenlijke onderdelen van de Oort-voorstellen. Het verzet richt zich met name tegen de *brutering* van lonen en uitkeringen⁴, en tegen voornemens om de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting te *verbreden* door een beperking van aftrekposten en het belasten van (gedeeltelijk) vrijgestelde inkomensbestanddelen⁵.

In maart 1988 heeft het kabinet plannen bekend gemaakt om het tarief van de door de commissie-Oort voorgestelde inkomensheffing te verlagen⁶. Het tarief van de inkomensheffing zou slechts drie schijven kennen, die achtereenvolgens worden belast tegen 35%, 51% en 60% (huidig toptarief: 72%). Deze tariefverlaging vormt een onderdeel van het zogeheten 'Paaspakket' en vergt f 7,2 mrd.⁷

Het Paaspakket heeft, onbedoeld, een extra hypotheek gelegd op het streven naar belastingvereenvoudiging doordat een kamermeerderheid eist dat de verlaging van het toptarief van de inkomensheffing (tot 60%) volledig wordt gefinancierd door de belastingbetalers die van deze maat-

regel zullen profiteren⁸. Gelet op de spreiding van het gebruik van aftrekposten en gezien het gemiddeld daarmee gemoeide bedrag, kan aan deze eis niet volledig worden voldaan.

De conclusie moet luiden dat de strijd voor eenvoudiger belastingen met lagere tarieven in ons land nog lang niet is gestreden. Dat een eenvoudiger belastingwetgeving wenselijk is, wordt door vrijwel iedereen erkend. Het rapport van de commissie-Oort biedt zicht op eenvoud. Indien deze kans wordt gemist, zal het wellicht vele jaren duren voordat zich een nieuwe mogelijkheid aandient.

* Vakgroep algemene economie, Rijksuniversiteit Groningen.

** Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.

1. Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, *Zicht op eenvoud*, Distributiecentrum overheidspublicaties, Den Haag, 1986.

2. Ontwerp van Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting (Oort-I). Een ontwerp van Wet premieheffing volgt vermoedelijk in het begin van de zomer. De tariefvoorstellen worden neergelegd in een afzonderlijk wetsvoorstel (Oort-II) dat op zijn vroegst in de loop van de zomer wordt ingediend (*Vakstudie Nieuws*, 18 juni 1988, blz. 1327).

3. Vergelijk bij voorbeeld de reacties uit de fiscale wereld die zijn opgenomen in *Weekblad voor fiscaal recht*, 19/26 juni 1986, en *Maandblad belastingbeschouwingen*, september 1986.

4. Inkomensontvangers met aan inhouding van loonbelasting onderworpen inkomensbestanddelen (werknemers en uitkeringsontvangers) betalen zelf slechts premies voor AOW/AWW. De inhoudingsplichtige (werkgever, fonds) neemt de *opslagpremies* AAW/AKW/AWBZ voor zijn rekening. De commissie-Oort stelt voor om de loon-/inkomstenbelasting en alle premies voor de volksverzekeringen voortaan ten laste van de heffingsplichtigen te laten komen (*overheveling*). Werknemers en uitkeringsontvangers komen daardoor in dezelfde positie te verkeren als zelfstandigen. Om te zorgen dat de eerstgenoemden door deze operatie geen koopkrachtverlies ervaren, worden de bruto lonen en uitkeringen verhoogd met het bedrag van de opslagpremies (*brutering*).

5. Sociaal-Economische Raad, *Advies belastingvereenvoudiging*, rapport 87/17, Den Haag, 1987, blz. 121-131.

6. De voorgestelde inkomensheffing omvat behalve de loon- en inkomstenbelasting alle premies voor de volksverzekeringen. Zie ook voetnoot 4.

7. *Financieel Sociaal-Economisch Beleid 1988-1990*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 492, nr. 1-4.

8. (Aangenomen) motie van CDA-fractie leider B. de Vries, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 492, nr. 14.

In dit artikel gaan wij niet in op de vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting. Onze bijdrage beoogt vooral enkele mogelijkheden voor tariefverlaging te onderzoeken. Voor tariefverlaging bestaan ten minste twee goede redenen:

1. ontwikkelingen op fiscaal terrein in andere landen;
2. nadelige gevolgen van de bestaande hoge tarieven.

Belastingherziening in OECD-landen

Recent is het belastingstelsel in tal van OECD-landen op de helling gezet⁹. Bij deze herzieningen staan de belastingen op inkomen en winst over het algemeen centraal. Het streven is in nagenoeg alle betrokken landen gericht op een verlaging van de tarieven. Om het door tariefverlaging veroorzaakte budgettaire verlies te compenseren, wordt anderzijds gestreefd naar een verbreding van de heffingsgrondslag, en ook wel naar verandering van de belasting'mix', met name door een groter deel van de benodigde publieke middelen te vergaren door middel van kostprijsherverhogende belastingen.

Beide elementen – een bredere grondslag in combinatie met lagere tarieven – zijn terug te vinden in de operatie tot ingrijpende belastingherziening die in 1986 in de Verenigde Staten haar beslag kreeg. Het toptarief van de Amerikaanse federale inkomstenbelasting is bij deze gelegenheid nagenoeg gehalveerd (tot 28%), dat van de corporation income tax is met ongeveer een kwart verlaagd (tot 34%). Dat de gehele operatie desondanks min of meer budgettair neutraal verloopt, wordt verklaard doordat terzelfder tijd mazen in de wetgeving zijn aangehaald, aftrekmogelijkheden zijn beperkt, en mogelijkheden voor winstverschuiving ingedamd.¹⁰

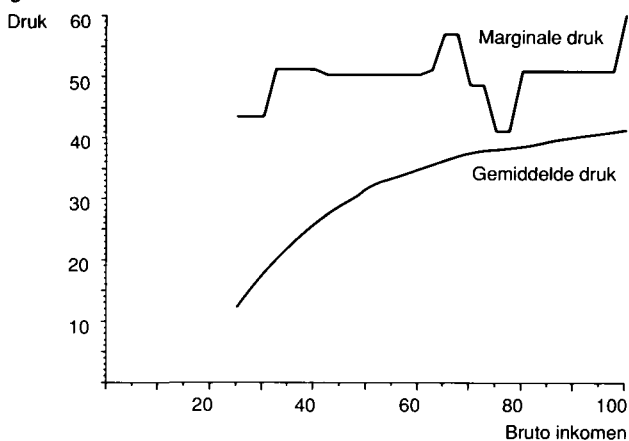
Behalve in de Verenigde Staten is het belastingstelsel onlangs (ingrijpend) herzien in onder andere Australië, Canada, Denemarken, Japan, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. In alle beschouwde landen is vooral het toptarief van de inkomstenbelasting (fors) naar beneden gegaan. Met het oog op de internationale concurrentiepositie van ons land lijkt het bezwaarlijk, indien de (effectieve) belastingtarieven hier te lande blijvend op een aanzienlijk hoger niveau komen te liggen dan in (omringende) OECD-landen het geval is¹¹. Nederlandse multinationale ondernemingen verplaatsen sommige onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten nu al naar de Verenigde Staten en naar het Verenigd Koninkrijk, omdat de loonkosten van hogeschoolden, mede door de belastingtarieven, in die landen veel lager liggen dan in Nederland. Bij het geleidelijk aan wegvallen van de grenzen in Europa (na 1992) mag worden verwacht dat ook productiebedrijven worden geconcentreerd in landen waar de factor arbeid in verhouding goedkoop is. Wil Nederland – met zijn open economie – geen fiscaal Staphorst worden dan kan het in dit opzicht wel enigermate, maar niet te veel uit de pas lopen met de ontwikkelingen in het relevante buitenland.

Marginale druk: probleem van hoog en laag

Onder *marginale druk* wordt verstaan het verschil tussen een verandering (verhoging of verlaging) van het bruto inkomen ('aan de marge') en de bijbehorende verandering in het netto inkomen. Deze druk kan een bedrag in gulden zijn of worden uitgedrukt als percentage van de bruto inkomensmutatie. De marginale druk bepaalt in hoge mate de prikkels die een belastingstelsel geeft.

Het CPB pleegt de belastingdruk op het inkomen te benaderen met koopkrachtoverzichten¹². Daartoe wordt met

Figuur 1. Gemiddelde en marginale druk van inkomstenbelasting en sociale premies, in %^a op het bruto inkomen, in gld x 1.000



a. Gehuwde alleenverdiener met twee kinderen van 6-11 jaar, werknemer in de marktsector.
Bron: Gebaseerd op CPB-cijfers.

een betrekkelijk eenvoudig rekenschema bepaald hoeveel werknemers of uitkeringsontvangers bij gegeven inkomensniveaus aan inkomstenbelasting en sociale-verzekeringspremies verschuldigd zijn. Andere dan standaard-aftrekposten, die reeds zijn verwerkt in de inhoudingstabellen van de loonbelasting, laat het CPB hierbij buiten beschouwing. De resultaten van drukberekeningen met koopkrachtoverzichten kunnen in een plaatje worden getekend. De gemiddelde en marginale belastingdruk over het inkomen (in 1988) is afgebeeld in figuur 1.

Blijkens figuur 1 loopt de *gemiddelde* druk van inkomstenbelasting en sociale premies voortdurend op. De *marginale* druk loopt blijkens figuur 1 voor de meeste werknemers weinig uiteen en schommelt over het bereik f 25.600 (bruto wettelijk minimumloon) tot f 100.000 (dat is ongeveer 2,5 maal het bruto modale loon) tussen de 50% en de 60%.

De *marginale* druk voor huishoudens aan de basis van de inkomenspiramide kan aanzienlijk hoger oplopen dan figuur 1 suggereert. Een stijging van het inkomen betekent namelijk in veel gevallen een lagere aanspraak op inkomensafhankelijke subsidies (individuele huursubsidie, tegemoetkoming studiekosten) of hogere inkomensafhankelijke bijdragen (gezinsverzorging). Bij dergelijke *inkomensprijzen* is de door consumenten betaalde prijs (mede) afhankelijk van het inkomen. Honderdduizenden huishou-

9. Zie voor een overzicht van belastingherzieningen in andere landen: R. Casna, *Tax reform around the world*, Eurostudy Publishing Company Ltd., Londen, 1988; J.A. Pechman (red.), *World tax reform: a progress report*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1988.

10. Zie over de Amerikaanse belastingherziening van 1986: C.A. de Kam, *Lastenverlichting door belastingherziening?*, in: *Leids fiscaal jaarboek 1987*, Gouda Quint, Arnhem, 1987, blz. 63-91; en M.J. Ellis, *De Amerikaanse Tax Reform Act van 1986*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap nr. 172, Kluwer, Deventer, 1987.

11. Het argument dat afzonderlijke Staten in de VS ook sterk uiteenlopende tarieven van heffingen over het inkomen kennen, zonder dat de nadelige gevolgen daarvan zijn aangetoond, snijdt geen hout. Veruit de belangrijkste heffingen over het inkomen zijn de Federal income tax en de Social security taxes (OASDI). Deze hebben uniforme tarieven. De State income taxes (4-6%) en local income taxes (1-2%) zijn te verwaarlozen en de tarieven daarvan worden, landelijk gezien, gekenmerkt door een smalle bandbreedte.

12. E.A. Bolhuis, *Het koopkrachtoverzicht*, in: C.A. de Kam, C.J. Wiebrens, F.G. van Herwaarden (red.), *Bouwstenen voor inkomensbeleid en sociale zekerheid*, VUGA, Den Haag, blz. 129-140.

dens ervaren door de combinatie van belastingen en inkomensprijzen een impliciete belastingdruk die oploopt tot 70%, en in bepaalde gevallen tot nog aanzienlijk hogere percentages¹³. De betrokken huishoudens zitten in de 'armoedeklem': zij ontvangen gezien hun geringe inkomen (= armoede) door tussenkomst van de publieke sector een inkomensoverdracht, maar iedere poging om door eigen krachtsinspanning een hoger inkomen te verdienen wordt door de hoge marginale druk afgestraft (= klem).

Hoeveel huishoudens zich in de armoedeklem bevinden, is niet precies bekend. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet momenteel onderzoek naar de samenloop van regelingen op het niveau van afzonderlijke huishoudens (*cumulatie*)¹⁴. In dit kader wordt ook gekeken naar de marginale druk die huishoudens door een cumulatieve van regelingen ervaren. Een van de regelingen die in het cumulatieveonderzoek worden meegenomen is de individuele huursubsidie (ihs). Momenteel zijn voorlopige resultaten beschikbaar betreffende de marginale druk van inkomstenbelasting, sociale-verzekeringpremies en ihs. Deze resultaten zijn verkregen met microsimulaties op een omvangrijke, representatieve bevolkingsenquête, het CBS Woningbehoefteonderzoek 1985 (WBO'85)¹⁵.

Op basis van het WBO'85 hebben ongeveer 870.000 huishoudens aanspraak op ihs (niet alle rechthebbende huishoudens ontvangen overigens daadwerkelijk ihs). Het hoofd van deze huishoudens is gepensionerd (350.000), uitkeringsontvanger (320.000), werknemer (180.000) of zelfstandige (10.000). Om de door deze huishoudens ervaren marginale druk te bepalen, worden hun inkomsten uit drie in het WBO'85 bekende bronnen van inkomen (arbeid, winst en overdrachten) verhoogd met 1% (bruto gemiddeld f 400)¹⁶. De gemiddelde marginale druk van inkomstenbelasting en sociale premies bedraagt in 1985 voor alle ihs-ontvangers samen 32%; daar komt wegens gemiddelde marginale ihs-druk 17% bovenop. Dit resulteert in een gezamenlijke druk van 50%.

Om het marginale-drukverloop bij verschillende inkomensniveaus te bepalen, zijn alle huishoudens uit het WBO'85 met een geldige inkomensopgave in 10%-groepen gerangschikt naar oplopend *secundair huishoudensinkomen*¹⁷. De marginale druk van inkomstenbelasting en sociale premies loopt gestaag op van 18% in de eerste 10%-groep tot 52% in de achtste 10%-groep. In de negende en tiende 10%-groep bevinden zich geen ihs-ontvangers. Ruim 80% van de ihs-ontvangers is te vinden in de tweede tot en met de vijfde 10%-groep, met als secundair inkomensbereik ongeveer f 9.000 tot f 24.000. De marginale ihs-druk is in de eerste drie 10%-groepen gemiddeld laag (maximaal 10%), omdat de inkomens hier zo gering zijn dat een kleine verhoging van het bruto inkomen veelal geen wijziging in de aanspraak op ihs teweegbrengt. In de overige 10%-groepen varieert de marginale ihs-druk tussen ten hoogste 33% (in de vijfde 10%-groep) om vervolgens geleidelijk af te nemen tot 19% voor ihs-ontvangerende huishoudens die worden aangetroffen in de achtste 10%-groep. De gecombineerde gemiddelde marginale druk ligt op ruim 70% voor ihs-ontvangerende huishoudens in de vijfde tot en met de achtste 10%-groep.

Op basis van het WBO'85 hebben circa 280.000 huishoudens een marginale druk van 60% of hoger. Tot deze groep behoren ongeveer 180.000 huishoudens waarvan het hoofd in de marktsector of bij de overheid werkzaam is (in een laag betaalde functie)¹⁸.

De hoge marginale belastingdruk waarmee veel huishoudens worden geconfronteerd, kan gedragsreacties, gericht op het (il)legaal ontgaan van belastingen, versterken (gebruik van belastingbesparende juridische constructies, deelname aan het 'zwarte circuit'). Verder kunnen hoge marginale tarieven het aanbod van arbeid en kapitaal ontmoedigen¹⁹. Ten slotte leiden (aanzienlijke) verschillen in

marginale tarieven tot verstoringen bij de allocatie van productiefactoren.

Marginale druk: een internationale vergelijking

McKee e.a. hebben de marginale belastingdruk op inzet van arbeid en kapitaal berekend voor alle OECD-landen²⁰. Hun analyse richt zich op de vraag hoeveel er van een groei van de factorbeloning (loonkosten of kapitaalopbrengst) na belastingheffing 'aan de marge' overblijft. Met name deze marginale druk is immers van belang bij de beslissingen die werknemers en kapitaalverschaffers nemen over het aanbieden van (extra) arbeid, onderscheidenlijk besparingen. Uit tabel 1 valt op te maken dat in 1983 de marginale druk bij de inzet van arbeid in Nederland het hoogste was (73%) van die in alle beschouwde OECD-landen. Nederland wordt op enige afstand gevolgd door België (62%) en Frankrijk (60%). In de Verenigde Staten (43%) en in Japan (40%) is de druk op de inzet van extra arbeid aanzienlijk lager dan in de genoemde Europese landen.

Het is belangwekkend om de marginale belastingdruk op de inzet van arbeid en kapitaal per land te vergelijken. Bij de berekening van de druk op kapitaal maken McKee e.a. een nader onderscheid naar type bedrijfsmiddel, naar financieringswijze, en voor een situatie met en zonder inflatie. Blijkens tabel 1 liep de marginale druk in 1983 van land tot land bijzonder ver uiteen. In het algemeen geven investeringen in machines een hoger rendement (na belastingen) dan die in gebouwen, en is financiering met vreemd vermogen – gegeven de gemiddelde inflatie gedurende de

13. Een inventarisatie van inkomensafhankelijke regelingen is te vinden in het rapport van de Interdepartementale commissie inkomensprijzen *De marginale druk van inkomensprijzen*, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1986.

14. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Werkprogramma 1988/1989*, Rijswijk, februari 1988, blz. 21.

15. Het WBO is een enquête die het CBS om de vier jaar uitvoert (mede) in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het laatste WBO is eind 1985, begin 1986 gehouden. Uit het WBO zijn de belangrijkste inkomsten van huishoudens naar bron bekend, inclusief nagenoeg alle sociale uitkeringen en genoten huursubsidie. De door huishoudens betaalde sociale premies (en andere heffingen over het inkomen) zijn niet uit het WBO bekend. Gegeven het huishoudensinkomen en een aantal wel uit het WBO bekende kenmerken van huishoudens (waaronder samenstelling) is het mogelijk om per huishouden de verschuldigde inkomstenbelasting en sociale premies met een micromodel te berekenen.

16. Bij de simulatie is niet uitgegaan van de door respondenten opgegeven ihs-bedragen, maar van gesimuleerde ihs-bedragen die zijn berekend uitgaande van in het WBO'85 bekende kenmerken van huishoudens waardoor deze huishoudens ihs-gerechtigd zijn. Zie ook voetnoot 18.

17. Het SCP definieert een *huishouden* als een micro-eenheid die wordt gevormd door iedere persoon van 18 jaar en ouder, tenzij personen (on)gehuwd samenwonen; in het laatste geval worden zij als één huishouden aangemerkt. Kinderen tot 18 jaar worden gerekend tot het huishouden van hun ouders. Het *secundair inkomen* is het primair inkomen (= het inkomen dat wordt gevormd in het productieproces, of wel de som van de beloningen voor het ter beschikking stellen van productiefactoren) gesaldeerd met de ongebonden overdrachten aan en door de publieke sector.

18. Op basis van het WBO'85 bedroeg de *take up* van de ihs in 1985/1986 circa 85%. Aangezien ongeveer 15% van de rechthebbende huishoudens de aanspraak niet effectueerde, dienen de in de tekst genoemde aantallen huishoudens met dit percentage te worden verlaagd om het aantal huishoudens te verkrijgen dat in feite met een marginale druk van 60% of hoger werd geconfronteerd.

19. Robert P. Hageman, Brian R. Jones, R. Bruce Montador, *Tax reform in OECD countries: economic rationale and consequences*, OECD Department of Economics and Statistics, Working papers nr. 40, blz. 71-97.

20. M.J. McKee, J.J.C. Visser, P.G. Saunders, *Marginal tax rates on the use of labour and capital in OECD countries*, *OECD Economic Studies*, nr. 7, blz. 45-101.

Tabel 1. Marginale belastingdruk op de beloning van arbeid en kapitaal, 1983^a

	Arbeid ^c	Machines ^b			Gebouwen ^b		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Nederland	73	65	112	35	80	120	55
België	62	-2	-5	1	31	29	34
Frankrijk	60	3	58	63	7	61	66
Bondsrepubliek	57	-9	12	68	11	30	79
Verenigd Koninkrijk	55	-108	0	23	-75	22	44
Verenigde Staten	43	-31	75	30	13	97	62
Japan	40	-5	84	66	-2	86	68

(1) = gefinancierd met vreemd vermogen;

(2) = gefinancierd door uitgifte van nieuwe aandelen;

(3) = gefinancierd uit ingehouden winsten.

a. Landen gerangschikt naar afnemende marginale belastingdruk op arbeidsinkomsten.

b. Druk in procenten van de opbrengsten vóór belasting. Het betreft investeringen van gezinshuishoudens, rekening houdend met de gemiddelde inflatie in de jaren 1973-1983.

c. Druk op arbeidsinkomen van de modale werknemer. Gehuwde alleenverdiener, met uitsluitend standaard aftrekposten. Het betreft sociale premies, loonbelasting en belastingen op consumptie.

Bron: McKee e.a., *Marginal tax rates on the use of labour and capital in OECD countries*, *OECD Economic Studies*, no. 7, blz. 66, 74-75 en 84-85.

periode 1973-1983 – veruit het aantrekkelijkste alternatief. Het sterk wisselende beeld valt te verklaren uit kenmerken van de nationale belastingstelsels (en uiteenlopende inflatiepercentages).

Over het geheel genomen is de marginale belastingdruk op arbeid groter dan die op kapitaal. In vergelijking met andere landen wordt voor Nederland en de Verenigde Staten echter een afwijkend beeld gevonden. In ongeveer de helft van de hier gepresenteerde situaties wordt kapitaal marginaal zwaarder belast dan arbeid. Bij investeringen die worden gefinancierd door de uitgifte van nieuwe aandelen is de marginale druk (112%) in Nederland zelfs aanzienlijk groter dan die bij inzet van extra arbeid (73%). Het rendement ná belastingen is in dit geval negatief: op de extra kapitaalopbrengst wordt 112% belasting geheven. Omgekeerd toont tabel 1 gevallen waarin de marginale druk negatief is. Het rendement ná belastingen is in deze gevallen hoger dan het rendement vóór belasting.

Het overzicht in tabel 1 laat zien dat de marginale druk sterk kan verschillen. Dit beeld versterkt het vermoeden dat het belastingstelsel, zowel hier als elders, verstoringen teweegbrengt, doordat het op de allocatie van productiefactoren een allesbehalve neutrale werking heeft. Het oordeel over deze inbreuken op de neutraliteit van de belastingheffing – die overigens in een aantal gevallen uitdrukkelijk door beleidsmakers worden nagestreefd – is in laatste instantie een normatieve aangelegenheid.

Lagere belastingtarieven in Nederland

Verlaging van de belastingdruk (op het inkomen en op de beloning van productiefactoren) is wenselijk, onder meer om ontmoediging van het aanbod van arbeid en kapitaal tegen te gaan, als ook om bestaande allocatieve verstoringen te verminderen. Eén aspect verdient hierbij in het bijzonder de aandacht. Het bestaande grote verschil tussen totale loonkosten en vrij besteedbaar loon zal inschakeling van een deel van de (al dan niet als zodanig geregistreerde) werklozen belemmeren. Veel slecht of laag opgeleide werklozen zouden na een verlaging van de loonkosten gemakkelijker werk kunnen vinden in allerlei vormen van (eenvoudige) commerciële dienstverlening. De vormgeving van de tariefverlaging zou daarom moeten

worden toegesneden op een verlaging van de arbeidskosten van lager betaalde werknemers. Deze aanbeveling lijkt haaks te staan op de ontwikkeling in andere OECD-landen, waar de lastenverlichting juist vooral op de hogere-inkomensgroepen wordt gericht (door verlaging van de toptarieven). De betrokken inkomensontvangers zouden (aan de marge) onder de zwaarste lasten zuchten met alle (beveerde) nadelige gevolgen vandien.

Deze voorstelling van zaken is echter onvolledig. Nader beschouwing leert dat – althans in Nederland – het probleem van de hoge marginale druk door publieke regelingen zich juist ook bij huishoudens aan de voet van de inkomenspiramide doet gevoelen. Terwijl in ons land slechts 50.000 belastingplichtigen worden geconfronteerd met het toptarief van de inkomstenbelasting (70% dan wel 72%) en in totaal 0,25 mln. van de 7,3 mln. belastingplichtigen te maken hebben met een minimaal percentage van 60 of hoger²¹, ervaart een ten minste even zo groot aantal lagere-inkomensontvangers een vergelijkbare of hogere marginale druk, door de samenloop van inkomstenbelasting, premies voor de sociale verzekeringen en huursubsidie. Dan zijn andere regelingen met inkomensprijsen nog buiten beschouwing gebleven.

Door de lastenverlichting mede op de onderkant van de inkomenspiramide te concentreren, wordt de groep die in absolute aantallen het meeste onder de hoge marginale belastingdruk gebukt gaat, tegemoet gekomen. Afgezien van de wenselijke prijsverlaging van relatief weinig geschoolde arbeid, is er dus nog een argument om de tariefverlaging van inkomstenbelasting en premies voor de sociale verzekeringen in het bijzonder ook op de lagere-inkomensgroepen te richten²². Aan deze beleidsoptie kleef een bezwaar: lastenverlichting aan de voet vergt veel grotere budgettaire offers dan een tegemoetkoming die wordt geconcentreerd op de top van de inkomenspiramide.

Kabinetvoorstellen

Op 15 maart 1988 heeft het kabinet een nota aan de Kamer gestuurd, waarin wordt uiteengezet hoe het zijn doelstellingen met name op het terrein van werkloosheid, financieringstekort en collectieve-lastendruk, alsmede het streven naar koopkrachtbehoud in de jaren 1988-1990 zal proberen te bereiken. De kabinetvoorstellen vergen in totaal f 9,7 mrd. Dekking wordt gevonden door het nagenoeg geheel buiten werking stellen van de WIR (f 4,25 mrd.), door een structureel geachte meevaller bij de belastingopbrengsten (f 2,1 mrd.), en door diverse maatregelen gericht op een verdere verbreding van de heffingsgrondslag (f 3,35 mrd.). Tabel 2 vat de fiscale beleidsvoornemens uit dit Paaspakket samen.

Van de opbrengst van deze maatregelen (in totaal f 9,7 mrd.) wordt f 1,8 mrd. uitgetrokken voor een verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting (vpb) van 42% tot 35%, met ingang van 1 oktober 1988. Over de eerste kwart miljoen gulden van de belastbare winst wordt 40% geheven. Het kabinet motiveert de invoering van dit 2-schijventarief door erop te wijzen dat zo de vlucht in de besloten vennootschap relatief minder aantrekkelijk wordt gemaakt. In de VS heeft het tarief van de corporation income tax eveneens twee schijven; deze worden echter niet tegen een *aflopend* percentage belast, zoals nu voor Nederland is voorgesteld, maar tegen een *oplopend* percentage.

21. In 1985 hadden ongeveer 245.000 van de 7,3 miljoen belastingplichtigen een belastbaar inkomen groter dan f 90.000. Vergelijk *Zicht op eenvoud*, blz. 120.

22. Overigens, ook aan de toptarieven van de inkomstenbelasting dient iets te worden gedaan, met het oog op onze internationale concurrentiepositie.

Tabel 2. Kabinetsvoorstellen op fiscaal terrein, 1988-1990, in mln. gld.^a

Structureel geachte meevaller belastingopbrengsten	2100
Premies Wet investeringsrekening op nihil stellen	4250
Vermogensaftrek in de vpb op nihil stellen	600
Beperking aftrekposten/fiscale reparatiewetgeving waarvan:	2750
– beperking aftrek gemengde kosten in winstfeer	600
– idem in de niet-winstfeer	400
– brede herwaardering (oudedagsvoorzieningen)	750
– overige fiscale reparatiewetgeving:	1000
• mantelconstructies	175
• verhoging huurwaardeforfait	250
• verscherpte invorderingsmaatregelen	200
• kruimelwerk	125
• nog in te vullen	300
Totaal	9700

a. Bedragen op jaarbasis, 1990.

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20492, nr. 1, blz. 11 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20492, nr. 4, blz. 50

Doordat het toptarief van de inkomstenbelasting (28%) in de VS lager is dan het tarief van de winstbelasting voor vennootschappen (34%), is de vlucht in deze rechtsvorm daar niet actueel.

De afschaffing, met ingang van 1 januari 1989, van de premies krachtens de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) betekent (per saldo) een vermindering van de werkgeverslasten met f 2,9 mrd. Bijna de helft van de beschikbaar gekomen middelen (f 4,3 mrd.) wordt uitgetrokken voor een verlaging en verdere stroomlijning van het door de commissie-Oort voorgestelde tarief van de inkomensheffing. Volgens de kabinetsplannen komt er een 3-schijventarief; de schijven worden achtereenvolgens afgerekend tegen 35%, 51% en 60%. De resterende f 0,7 mrd. is uitgetrokken om de kleinschaligheidstoeslag (onderdeel van de WIR) te kunnen handhaven.

In dit pakket van bijna tien miljard zijn veel elementen terug te vinden van belastingherzieningen in andere OECD-landen. Hierbij kan vooral worden gedacht aan de afschaffing van investeringsfaciliteiten, de beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten en de tariefverlagingen. Opmerkelijk is, dat de rente-aftrek geheel onverlet wordt gelaten. Wel maakt een verhoging van het huurwaardeforfait met 0,5 punt tot 1,8% (van de bewoonde waarde van de eigen woning) impliciet onderdeel van de fiscale beleidsvoornemens uit. In het raam van de 'brede herwaardering' worden verder fiscaal al te royaal behandelde oudedagsvoorzieningen wat ingeperkt²³. Het staat evenwel nog te bezien of de geraamde meeropbrengst van f 750 mln. langs deze weg zal worden binnengehaald. Vraagtekens kunnen ook worden gezet bij de geraamde budgettaire opbrengst van de voorgestelde beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten (f 1 mrd.).

Beperking van subsidies en aftrekposten

Loonbelasting en sociale premies drijven een wig tussen de totale loonkosten van de werkgever en het netto loon van de werknemer. De wig kan worden verkleind door de tarieven van de betrokken heffingen te verlagen. De bedoelde tariefverlaging kan op een aantal manieren worden gefinancierd²⁴. Eén van die manieren is het mes te zetten in het omvangrijke financiële twee-richtingverkeer tussen (gezins-)huishoudens en de publieke sector²⁵. Aan de ene kant worden van huishoudens hoge bedragen aan belastingen en sociale premies geheven. Aan de andere kant

ontvangen huishoudens een omvangrijke stroom inkomensoverdrachten (subsidies en uitkeringen). Een deel van die overdrachten wordt verleend in de vorm van een fiscale tegemoetkoming; hierbij gaat het om zogenoemde *belastinguitgaven*. In dit onderdeel wordt bezien in hoeverre een budgettaire-neutrale verlaging van de belastingdruk mogelijk is door een gelijktijdige beperking van subsidies en van aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting. Ook bij uitvoering van de voorstellen van de commissie-Oort op hoofdlijnen, zoals nader geconcretiseerd in het Paaspakket, blijven er namelijk talrijke mogelijkheden voor verdergaande verbreding van de heffingsgrondslag onbenut.

Subsidies worden in de meeste gevallen op goede gronden verleend. De laatste tijd groeit echter het besef dat aan de omvangrijke door de publieke sector georganiseerde inkomensoverdrachten ook flinke nadelen kleven. Belastingwetten, de sociale zekerheid en allerhande subsidieregelingen zijn onbegrijpelijk ingewikkeld. Er is een leger van ambtenaren nodig om ze te bedenken, aan te passen (studiefinanciering!), uit te voeren en te controleren. Zowel directe subsidies als belastinguitgaven stuwen bovendien de belastingtarieven op. Dat maakt zwart werken en het gebruik van belastingbesparende juridische constructies enorm lonend. Hoge tarieven kunnen een doorslaggevende factor vormen bij investeringsbeslissingen, en ze belemmeren de inschakeling van laaggekwalificeerde werknemers.

Deze nadelen kunnen worden beperkt door de geldstromen tussen particuliere en publieke sector in te dikken door een gelijktijdige beperking van subsidies en fiscale aftrekposten. Daarbij kunnen bepaalde randvoorwaarden worden gesteld. Ingrepen in subsidies en aftrekposten hebben gevolgen voor de inkomenspositie van huishoudens die daarvan thans gebruik maken. Al te grote (negatieve) inkomensgevolgen bedreigen de maatschappelijke 'haalbaarheid' van een vereenvoudigd en ingedikt belasting- en overdrachtenstelsel. We leven nu eenmaal onder de dictatuur van de inkomensplaatjes, hoe ongaarne sommigen dat ook zien²⁶. Dit steekt te meer, aangezien de gebruikelijke koopkrachtoverzichten (van het CPB) slechts een beperkt beeld geven van de werkelijke inkomensontwikkeling van huishoudens. Ongeveer 80% van de inkomensmutaties is het gevolg van veranderingen in de sociaal-economische en demografische situatie van huishoudens (zoals: een andere baan vinden, werkloos worden, de geboorte van kinderen). Slechts 20% van de inkomensmutaties wordt verklaard door veranderingen die bij een bepaalde sociaal-economische en demografische positie behoren²⁷. Alleen de laatstbedoelde veranderingen komen in de koopkrachtoverzichten tot uitdrukking.

Bij elke afzonderlijke maatregel doet zich de onevenwichtigheid voor dat de inkomensachteruitgang voor de betrokken groep gebruikers (van aftrekposten dan wel gesubsidieerde voorzieningen) aanmerkelijk groter zal zijn dan de inkomensverbetering door de dan te realiseren algemene lastenverlichting. Een mogelijke oplossing voor deze moeilijkheid is het treffen van een reeks maatregelen op verschillende terreinen die als een onderling samenhangend pakket worden gepresenteerd. Het gaat daarbij om

23. Voorontwerp van wet Wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen, alsmede voor verzekeraars en pensioenlichamen. *Financiënbericht Speciaal*, 1987, nr. 14.

24. Zie voor een overzicht van mogelijkheden voor budgettaire neutrale tariefverlaging: C.A. de Kam, Snoeien om te groeien. *ESB*, 14 oktober 1987, blz. 968-971.

25. SER, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1986-1990*, rapport 86/10, Den Haag, 1986, blz. B.53-B.141.

26. C.J. Oort, Belastingherziening, *Weekblad voor fiscaal recht*, 11 februari 1988, blz. 151-153.

27. H. van de Stadt, *The dynamics of income and welfare*, Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam, 1988, blz. 140.

Tabel 3. Verdeling van aftrekposten en subsidies naar inkomensklasse, 1983, in mrd. gld.

	totaal	10%-groepen totale bruto inkomen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aftrekposten	13	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8	1,1	1,4	1,8	2,4	4,4
Subsidies	13	1,0	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7	2,1
Totaal	26	1,1	1,0	1,2	1,6	2,0	2,3	2,8	3,4	4,1	6,5

Bron: CBS, SCP.

het gelijktijdig, in samenhang en over een breed front omlaag brengen van belastingtarieven, subsidies en fiscale aftrekposten (belastinguitgaven). Zo'n pakket biedt het voordeel dat een gelijkmatiger spreiding van nadelen (door het vervallen van subsidies en aftrekposten) en voordelen (door de algemene tariefverlaging) binnen bereik komt. Deze benadering vraagt een groot aantal verschillende groepen om specifieke voordelen in te leveren in ruil voor een iedereen ten goede komende lastenverlichting. Naarmate het beleidspakket veelomvattender is en dus meer groepen van uiteenlopende samenstelling betreft, lijkt het eerder mogelijk om alle groepen door een betrekkelijk omvangrijke tariefverlaging te compenseren voor de beperking van aftrekposten en subsidies.

Voor een toetsing van de inkomensgevolgen van de beoogde uitruiloperatie zijn gegevens nodig over de verdeling van relevante inkomensbestanddelen over gezinshuishoudens. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikt over gegevens betreffende de verdeling van aftrekposten. Deze gegevens zijn afkomstig van de belastingdienst. Het periodiek in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gehouden Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek verschaft gegevens over de mate waarin huishoudens van gesubsidieerde voorzieningen gebruik maken (deze subsidies plegen als 'tertiaire' inkomensbestanddelen te worden aangeduid)²⁸. De bedoelde gegevens kunnen echter niet zonder meer worden gecombineerd, doordat CBS en SCP verschillende huishoudens- en inkomensbegrippen hanteren. Op verzoek van de Sociaal-Economische Raad (SER) hebben beide instanties verdelingen van aftrekposten en van tertiaire inkomensbestanddelen vervaardigd voor hetzelfde jaar (1983), uitgaande van een gemeenschappelijk huishoudens- en inkomensbegrip. Enkele van deze verdelingen zijn gepubliceerd in het Advies dat de SER op 17 juni jl. heeft vastgesteld over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (1988-1992)²⁹.

Tabel 3 geeft de verdeling van 14 aftrekposten (CBS-gegevens) alsmede de verdeling van 9 tertiaire inkomensbestanddelen (SCP-gegevens) naar 10%-groepen. Met de beschouwde aftrekposten, die zijn opgenomen voor het bedrag van de daaruit voortvloeiende belastingbesparing, was in 1983 in totaal f 13 mrd. gemoeid. Belangrijke posten zijn de aftrek wegens hypotheekrente (f 6 mrd.) en wegens buitengewone lasten (f 1,3 mrd.). Het gebruik van aftrekposten en het daarmee gemiddeld gemoeide bedrag nemen sterk toe met het inkomen. Met de beschouwde tertiaire inkomensbestanddelen was in 1983 in totaal eveneens f 13 mrd. gemoeid. Regelingen met een hoog profijt per gebruikmakend huishouden zijn hier buiten beschouwing gelaten (gezondheidszorg en het maatschappelijk werk). In aanmerking genomen regelingen betreffen onder andere het onderwijs aan studerende van 18 jaar en ouder (f 4,9 mrd.), subsidies voor het openbaar vervoer (f 2,9 mrd.) en objectsubsidies voor huurwoningen (f 2,2 mrd.). Het profijt van sommige van deze voorzieningen blijkt vooral bij de hogere-, dat van andere juist bij de lagere-inkomensgroepen terecht te komen. Per saldo neemt

het bedrag van de beschouwde tertiaire inkomensbestanddelen toe met het inkomen.

Merk op, dat tabel 3 gemiddelde bedragen per 10%-groep geeft. Met andere woorden, de tabel biedt geen inzicht in de mate waarin individuele huishoudens van de regelingen gebruik maken. Daardoor blijft ook de mate waarin het gebruik van regelingen *cumuleert* (op het niveau van afzonderlijke huishoudens) verheld. De cijfers geven in dit stadium dus alleen inzicht in de inkomensgevolgen van een beperking van inkomensbestanddelen per 10%-groep als geheel.

Zou het met de in aanmerking genomen aftrekposten en overdrachten gemoeide bedrag (in totaal f 26 mrd.) bij voorbeeld met een kwart worden beperkt, dan komt f 6,5 mrd. voor tariefverlaging beschikbaar. Dat bedrag ligt in dezelfde orde van grootte als de middelen die in het Paaspakket zijn uitgetrokken voor een verlaging van het tarief van de inkomensheffing (f 4,3 mrd., plus f 2,9 mrd. voor AKW-premies). Het voor lastenverlichting beschikbare bedrag van f 6,5 mrd. is voldoende om de momenteel door belastingplichtigen opgebrachte loon-/inkomstenbelasting met 15% te verminderen (uitgaande van de huidige opbrengst van ruim f 40 mrd.).

Een beperking van inkomensoverdrachten, zowel in de vorm van subsidies als van aftrekposten, lijkt een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan het streven naar verdergaande verlaging van het tarief van de inkomensheffing. De daardoor vrijkomende middelen kunnen bij voorbeeld worden gebruikt om de percentages van het 'Paas'tarief van de inkomensheffing met 3 punten te verlagen. Het basistarief van de inkomensheffing (kabinet: 35%) zou daardoor op 32% komen, terwijl het toptarief (kabinet: 60%) tot 57% kan worden teruggebracht. Door deze tariefverlaging zou Nederland beter in de pas blijven met het concurrerende buitenland en zouden bestaande allocatieve verstoringen worden gereduceerd³⁰. De vormgeving van de mogelijke tariefverlaging laten wij hier verder in het midden; deze zal in de praktijk berusten op een politiek compromis.

Blijft de vraag of er een voldoende breed maatschappelijk draagvlak kan worden gevonden om het Paaspakket, in combinatie met de hierboven geschetste uitruiloperatie, in werkelijkheid om te zetten. Hopelijk zijn de betrokken beleidsmakers, en met name de politici onder hen, zich ervan bewust dat de toekomst van de Nederlandse economie op het spel staat. Te verwachten valt echter dat bovenal de inkomensgevolgen van de operatie van doorslaggevend belang zullen zijn. Afgaande op cijfers uit het zojuist vastgestelde SER-advies zouden door de geschetste uitruil van aftrekposten/subsidies en belastingverlaging geen dramatische veranderingen in de inkomensaandelen van 10%-groepen behoeven op te treden. Na beperking van de in tabel 3 opgenomen aftrekposten en subsidies met een

vervolg op blz. 622

28. Het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO) is een enquête die om de vier jaar wordt uitgevoerd in opdracht van het SCP. Het laatste AVO is in het najaar van 1987 gehouden. Uit het AVO zijn de belangrijkste inkomsten van huishoudens naar bron bekend. Bovendien bevat het AVO gegevens over de mate waarin huishoudens gebruik maken van een groot aantal door de publieke sector gesubsidieerde voorzieningen. De meest uitgebreide rapportage over de verdeling van tertiaire inkomensbestanddelen is te vinden in: SCP, *Profijt van de overheid in 1977*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981.

29. Zie ook M.G. Bos, G. de Jong en H.P. Tamerus, Het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, *ESB*, 22 juni 1988, in het bijzonder tabel 1.

30. In België gaat het toptarief volgens plan naar 60%; in Duitsland van 56% naar 53%; in het Verenigd Koninkrijk bedraagt het toptarief met ingang van dit jaar 40%.

kwart, bedraagt de inkomensachteruitgang in alle 10%-groepen gemiddeld 2% tot 2,5% van het totale bruto inkomen van de huishoudens uit de betrokken klasse. Alleen huishoudens in de eerste 10%-groep verliezen wat meer: rond 4% van het totale bruto inkomen. Het lijkt mogelijk deze oneffenheid door bepaalde gerichte verfijningen grotendeels weg te werken. De beschikbare f 6,5 mrd. kan dan in de vorm van een algemene lastenverlichting naar huishoudens worden teruggesluisd, waardoor de operatie min of meer verdelingsneutraal uitpakt.

Hierbij wordt aangetekend dat afzonderlijke huishoudens, voor zover zij thans in sterke mate gebruik maken van aftrekposten of gesubsidieerde voorzieningen, door de algemene belastingverlaging onvoldoende worden gecompenseerd om het inkomensnadeel door de beperking van cumulerende inkomensoverdrachten goed te maken.

Het is mogelijk om in kaart te brengen om hoeveel huishoudens het gaat en welke de kenmerken van deze huishoudens zijn. Dit kan door *microsimulatie* van de budgettaire en inkomensgevolgen van het gehele pakket voorgenomen maatregelen³¹. De resultaten van zulke microsimulaties geven beleidsmakers een goed inzicht in de cumulatie van maatregelen op huishoudensniveau en de daaruit voortvloeiende inkomensgevolgen van de gehele operatie.

De beoordeling van die inkomensgevolgen is een normatieve kwestie. Wij zouden er voor willen pleiten dat beleidsmakers zich niet blind staren op de verdelingseffecten, waardoor ze uit het oog dreigen te verliezen waarom het allemaal is begonnen: meer eenvoud, en lagere tarieven.

Flip de Kam
Floor Gerard van Herwaarden

31. Zie voor de mogelijkheden van dit type onderzoek: SCP, *Berekend beleid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, met name hoofdstuk 10.