

Inkomstenbelasting en herverdeling, 1914-1973

DR. J. HARTOG*

De ongelijkheid van inkomens en de invloed daarop van de overheid staan onafgebroken in de belangstelling. In dit artikel wordt een overzicht gegeven van het inkomensherverdelend effect van de inkomstenbelasting sinds de invoering ervan in 1914. Vóór de tweede wereldoorlog bleek de inkomstenbelasting in feite te werken als een stelstel met een lineair tarief. Na de oorlog is de reductie van de ongelijkheid groter naarmate de inkomensverschillen vóór belasting groter zijn, zoals van een progressief tarief te verwachten is.

De doelstellingen van belastingheffing

Belastingen worden, zoals bekend, primair geheven ter financiering van de uitgaven van de overheid. Maar omdat de overheid, anders dan een particuliere verkoper, de keuze heeft uit alternatieve uiteindelijke financieringswijzen, ontstaat meteen de vraag hoe de lasten het best verdeeld kunnen worden. Daarmee is het probleem van de financiering onlosmakelijk verbonden met het verdelingsprobleem.

De gangbare stelsels van inkomstenbelasting hebben alle een stijgend gemiddeld tarief. Op hogere inkomsten wordt naar verhouding meer belasting geheven; de inkomstenbelasting is kennelijk bedoeld om inkomensherverdelend te werken. Echter, in de relevante literatuur wordt steeds „welvaart” of „nut” centraal gesteld en niet inkomen. Men zou dus de vraag kunnen stellen of ook welvaart wordt herverdeeld. In de discussie aan het eind van de vorige eeuw werden analyses gemaakt met behulp van een nutsfunctie waarin alleen inkomen als verklarende variabele voorkomt. Belasting naar draagkracht werd uitgewerkt in principes als dat van een gelijk absoluut, een gelijk relatief en een gelijk marginaal nutsoffer. Een belasting die geënt is op het laatste principe zou tot volledige herverdeling van inkomens, dat wil zeggen tot gelijke inkomens na belasting leiden. Een belasting geënt op een gelijk relatief nutsoffer is inkomensherverdelend, maar laat de verhouding van individuele welvaartsniveaus ongewijzigd: van ieder wordt immers een gelijke proportie van zijn nut „geconfiscieerd”. Men kan aantonen dat de tarieven van de Nederlandse inkomstenbelasting geïnterpreteerd kunnen worden als overeenkomend met dit principe van evenredig nutsoffer 1). De bijbehorende nutsfunctie van het inkomen vertoont veel overeenkomst met die welke in een geheel ander kader door Van Praag, Kapteyn e.a. van uitvoerige empirische steun werd voorzien 2). Overigens is de discussie over de optimale belastingtarieven inmiddels in een veel ruimer kader geplaatst en wordt vooral ook het aanbod van arbeid mede in de afwegingen betrokken 3).

De doelstelling van dit artikel is zeer bescheiden. Het richt zich alleen op de direct waarneembare herverdeling van inkomens door directe belastingen. Als bij de keuze van belastingstelsel herverdelingsoverwegingen voorop staan, wil ik vaststellen om hoeveel herverdeling het in de praktijk gaat. Tevens wil ik nagaan hoe de mate van herverdeling zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld.

De data

De inkomstenbelasting werd in Nederland geïntroduceerd

in 1914. Op datzelfde moment begon de verzameling van gegevens over de inkomensverdeling, zowel vóór als na belasting. De gegevens zijn geheel ontleend aan de aangiften voor de inkomstenbelasting. Dit tekent meteen de beperkingen: het is een secundaire statistiek, d.w.z. de gegevens zijn niet primair verzameld om een beeld van de inkomensverdeling te geven. De data over de inkomensverdeling vóór belasting werden geanalyseerd door Hartog en Veenbergen; in een appendix bij dat artikel werden tevens de merites van de waarnemingen besproken 4).

Er zijn drie fiscale regimes te onderscheiden, achtereenvolgens gebaseerd op de Wet op de inkomstenbelasting 1914, die van 1941 en die van 1964. Voor de oorlog zijn de waarnemingen gebaseerd op het belastbaar inkomen. In die periode is de vergelijkbaarheid van jaar op jaar bijzonder goed te noemen, omdat er geen ingrijpende wijzigingen in de belastingregels of in de wijze van waarnemen zijn opgetreden. Wel zijn er enkele tariefwijzigingen doorgevoerd.

In de na-oorlogse periode is er veel minder sprake van continuïteit. Het inkomensbegrip komt nu niet meer precies overeen met het belastbaar inkomen, omdat enkele uitgaven-categorieën niet (altijd) op het inkomen in mindering zijn gebracht (zoals medische en onderwijsuitgaven en giften). Enkele belangrijke wijzigingen zijn de volgende. Vanaf 1966 is het waargenomen inkomen netto van verwervingskosten;

*De auteur is verbonden aan het Instituut voor Economisch Onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij dankt Marinus Spillenaar Bilgen voor het vele rekenwerk dat hij verrichtte, en dr. J. Theeuwes en prof. D. J. Wolfson voor hun commentaar op een eerdere visie.

1) Zie W. J. Keller en J. Hartog, Inkomstenbelasting en evenredig nutsoffer, *ESB*, 25 februari 1976, blz. 201-205; idem, Income tax rates and proportional sacrifice, *Public Finance*, jg. 32, 1977, nr. 3, blz. 321-332. Zie ook K. van der Heeden, *Tarief van de inkomstenbelasting*, Kluwer/Samsom, Deventer, 1974, hfst. 9.

2) Zie b.v. B. M. S. van Praag en A. Kapteyn, Further evidence on the individual welfare function of income: an empirical investigation in the Netherlands, *European Economic Review*, 1973, nr. 4, blz. 33-62.

3) Zie voor uitvoerige beschouwingen over dit onderwerp A. B. Atkinson en J. E. Stiglitz, *Lectures on public economics*, McGraw-Hill, Londen, 1980.

4) J. Hartog en J. G. Veenbergen, Dutch treat, long-run changes in personal income distribution, *De Economist*, jg. 126, 1978, nr. 4, blz. 521-549. De data die ik voor dit artikel heb gebruikt, zijn niet identiek aan die van Hartog en Veenbergen: er is nu geen correctie aangebracht voor inkomens beneden de vrije voet, noch voor de invloed van kinderaftek. Enige fouten in de dataverwerking werden hersteld. Zie voor de kwaliteit van de data ook N. H. Douben, *Het herverdeelde inkomen*, Kluwer, Deventer, 1970.

daarvoor waren de inkomens met een forfaitair bedrag van f. 100 verhoogd. Vóór 1965 werd het interval waartoe een inkomen behoort, bepaald uit het inkomen op jaarbasis (deeltijdinkomens werden dus omgerekend); na 1965 werd dit niet langer gedaan. Vóór 1962 werden voor de bepaling van het inkomensinterval éénmalige inkomens buiten beschouwing gelaten, vanaf 1962 werd dit niet langer gedaan. Individuen die verhuisden, kunnen twee keer (of meer) worden waargenomen; in de periode 1962-1966 kwam dit vaker voor dan anders. Vanaf 1973, ten slotte, wordt het inkomen van de werkende gehuwde vrouw niet langer bij dat van de man geteld.

Voor een appreciatie van de hier te presenteren gegevens is een kort overzicht van de tariefhistorie van belang. Hieronder wordt een summier overzicht gegeven van de belangrijkste tariefwijzigingen 5):

1914 introductie van de inkomstenbelasting (het fiscale jaar loopt van 1 mei tot 30 april); het toegepaste „bronnenfictiestelsel” geeft aanleiding te veronderstellen dat de gegevens voornamelijk slaan op het voorafgaande kalenderjaar, het fiscale jaar 1915/1916 wordt daarom gedateerd als 1914;

1917 verhoging van de kinderaftrek;

1918 „zeer belangrijke verzwaring van de progressie”, te weten verhoging van de vrije voet van f. 650 tot f. 800 per jaar;

1919 regels ter voorkoming van dubbele belasting;

1921 verhoging van de kinderaftrek;

1927 tariefverlaging;

1933 „technische herziening” van de tarieven;

1951 tariefherziening; compensatie van lagere en middelbare inkomens voor gestegen kosten van levensonderhoud;

1954 tariefverlaging om toegenomen progressie door inkomensgroei te reduceren;

1956 algemene verlaging van marginale tarieven;

1960 tariefverlaging voor ongehuwden;

1963 inflatiecorrectie;

1967 correctie voor inflatie tot 1964, verhoging van de vrije voet, reductie van de progressie; tariefverlaging voor ongehuwden 40-65 jaar;

1968 belastingvrijstelling als AOW de enige inkomensbron is;

1969 tariefverlaging voor lagere inkomens;

1970 inflatiecorrectie;

1971 proportionele tariefverhoging („wiebeltax”);

1972 verhoging van de wiebeltax; 80% inflatiecorrectie;

1973 invoering schijventarief.

Van belang is verder nog dat de data alleen betrekking hebben op inkomens waarover inkomstenbelasting is verschuldigd. In de vooroorlogse periode betrof dit slechts een kleine proportie van alle inkomens omdat de vrije voet relatief hoog was. Na de oorlog was de „dekkingsgraad” aanzienlijk hoger.

De resultaten

De berekende belastingdruk- en herverdelingsgegevens zijn weergegeven in de tabel. Inkomensongelijkheid vóór belasting is gemeten doormiddel van de variatie-coëfficiënt κ . De standaarddeviatie van de inkomens is een algemeen bekende en veel gebruikte ongelijkheidsmaat. Deling door het gemiddeld inkomen elimineert de invloed van nominale en reële inkomensgroei, zodat vergelijkingen in de tijd mogelijk zijn. De reductie van inkomensongelijkheid, ρ , is uitgedrukt als het quotiënt van ongelijkheid na belasting en ongelijkheid vóór belasting 6).

Voor beter begrip zijn tevens de gemiddelde belastingdruk en het aantal inkomensintervallen weergegeven. De gemiddelde belastingdruk geldt alleen voor de gebruikte waarnemingen, d.w.z. alleen voor inkomens waarover belasting moet worden betaald. De gemiddelde druk op alle inkomens is dus lager. Het aantal inkomensintervallen is opgenomen, omdat de gemeten ongelijkheid hiervoor gevoelig is. De ongelijkheid is berekend op basis van het gemiddeld inkomen

in een inkomensinterval. Als alle inkomens in één klasse vallen, is de gemeten ongelijkheid nul, en uitbreiding van het aantal klassen doet dan de gemeten ongelijkheid toenemen. De ongelijkheid zal echter niet altijd toenemen met uitbreiding van het aantal intervallen omdat de toegevoegde ongelijkheid binnen de nieuwe klassen kan worden gecompenseerd door de gereduceerde ongelijkheid tussen de klasse-gemiddelden. Van Praag c.s. hebben de invloed van het intervallschema op de gemeten ongelijkheid duidelijk aangetoond 7). Enkele jaren geleden heb ik echter aangetoond dat wanneer in plaats van gepubliceerde intervallen gewerkt wordt met één gecompriëerd intervallschema dat over vijftien jaar nominaal constant wordt gehouden, de kwalitatieve conclusies over de ontwikkeling van de ongelijkheid nauwelijks worden beïnvloed 8). Voor alle duidelijkheid is het aantal gehanteerde intervallen vermeld.

Alvorens de gegevens in de tabel te bestuderen, zullen nog enige verwachte eigenschappen van herverdeling door belasting worden gememoreerd. Indien de inkomstenbelasting proportioneel is, is de reductiecoëfficiënt ρ altijd gelijk aan 1, onafhankelijk van belastingtarief en feitelijke inkomensongelijkheid 9). Als de inkomstenbelasting lineair is (er is dan een belastingvrije voet en een constant marginaal tarief, het gemiddeld tarief stijgt), is de reductiecoëfficiënt ρ gelijk aan marginaal tarief gedeeld door één minus de gemiddelde belastingdruk 10). De reductiecoëfficiënt ρ varieert dan positief met de gemiddelde belastingdruk, maar is onafhankelijk van de feitelijke verdeling.

Wanneer de marginale belastingvoet niet constant is, maar stijgt met het inkomen, zijn de formules niet meer eenvoudig. Zo'n stijgend marginaal tarief reduceert de inkomens aan de top echter sterker dan een constant marginaal tarief, en inkomensongelijkheid in de top van de verdeling zal dan ook sterker worden gereduceerd. Aangezien de standaarddeviatie van het inkomen nogal gevoelig is voor ongelijkheid in de hogere inkomens, zou men dus bij een stelsel met een stijgend marginaal tarief een negatieve samenhang verwachten tussen inkomensongelijkheid en de reductiecoëfficiënt ρ : hoe hoger de ongelijkheid vóór belasting, hoe lager de restongelijkheid, d.w.z. hoe meer ongelijkheidsreductie.

Uit de tabel springt voor ρ onmiddellijk een opvallend patroon naar voren. De ongelijkheidsreductie door de inkomstenbelasting heeft drie perioden gekend. In de eerste vier jaar was ρ nagenoeg gelijk aan 0,975, van 1918 tot 1939 was de waarde nagenoeg 0,92, en in de na-oorlogse periode fluctueerde de waarde tussen 0,60 en 0,70. Anders gezegd: aanvankelijk werd de ongelijkheid met 2½% teruggebracht, daarna was de ongelijkheidsreductie meer dan twintig jaar ca. 8%, terwijl na de oorlog de reductie 30 à 40% bedoeg.

5) Het overzicht is gebaseerd op J. H. Christiaanse, *Een herstel voor de inkomstenbelasting*, Noorduijn en Zoon, Gorinchem, 1969; Van der Heeden, op. cit.; J. van Ark, Van algemene tariefverlagingen naar automatische inflatiecorrectie, *ESB*, 13 oktober 1971, blz. 911-915; *Vakstudie, Fiscale Encyclopedie*, deel 7, Inkomstenbelasting, aantekeningen 58-78, bij art. 53, Kluwer, Deventer; en de voetnoten in CBS, *Statistiek der Rijksfinanciën*.

6) Het zou dus zuiverder zijn om te spreken van restongelijkheidscoëfficiënt ρ .

7) B. M. S. van Praag, A. Hagenaars en N. Bouma, *Income inequality: measurement and reality*, Report 79.09, Centre for Research in Public Economics, Leyden University, Leiden, 1979.

8) J. Hartog, Inkomensongelijkheid naar beroepsgroepen 1952-1967, *ESB*, 17 maart 1976, blz. 273-277.

9) Zij y_n het netto inkomen, y_b het bruto inkomen, dan geldt voor

een proportionele belasting $y_n = \beta y_b$. Dan volgt

$$\kappa_n = \sigma_n / \mu_n = \beta \sigma_b / \beta \mu_b = \sigma_b / \mu_b = \kappa_b, \text{ waarbij } n \text{ en } b \text{ als resp.}$$

netto en bruto aangeven, en σ, μ , standaarddeviatie en gemiddelde weergegeven.

10) In de notatie van noot 9) geldt nu: $y_n = \beta_0 + \beta_1 y_b$. Dan volgt

$$\kappa_n = \sigma_n / \mu_n = \frac{\beta_1 \sigma_b}{\beta_0 + \beta_1 \mu_b} = \frac{\beta_1 \mu_b}{\beta_0 + \beta_1 \mu_b} \cdot \frac{\sigma_b}{\mu_b} = \beta_1 \frac{\mu_b}{\mu} \kappa_b$$

$$\text{of wel } \rho = \kappa_n / \kappa_b = \beta_1 / \left(1 - \frac{\mu_b - \mu_n}{\mu_b}\right)$$

Opvallend zijn zowel de stabiliteit van ρ voor de oorlog, als de instabiliteit na de oorlog. Voor de oorlog blijkt, wat de ongelijkheidsreductie betreft, de inkomstenbelasting in feite volgens een lineair tarief te worden gegeven: ρ is nagenoeg constant, terwijl de ongelijkheid vóór belasting aanzienlijk fluctueert. Vergelijk b.v. 1923 en 1925: de gemiddelde belastingdruk verschilt niet veel, de inkomensongelijkheid κ verschilt wel veel, maar ρ wordt daar nauwelijks door beïnvloed. Overigens zal deze effectieve lineariteit ook sterk samenhangen met het lage belastingtarief dat in die jaren gold. De vooroorlogse tariefkroniek, zoals eerder vermeld, is ten dele herkenbaar in het patroon van ρ . De belangrijke progressieverzwaring van 1918 springt heel duidelijk naar voren. Ook de tariefverlaging van 1927 laat kennelijke sporen na in een verminderde reductie van de ongelijkheid.

Tabel. Belastingdruk en inkomenshervreiding, 1914-1973

Jaar	Aantal inkomensintervallen a)	Gemiddelde belastingdruk	κ b)	ρ c)
1914	28	0,0187	2,914	0,973
1915	28	0,0215	3,452	0,975
1916	28	0,0224	3,795	0,975
1917	28	0,0209	3,705	0,974
1918	27	0,0317	3,150	0,912
1919	27	0,0340	3,262	0,912
1920	27	0,0303	2,804	0,912
1921	27	0,0268	2,512	0,913
1922	27	0,0246	2,238	0,917
1923	27	0,0241	2,170	0,918
1924	27	0,0250	2,356	0,917
1925	27	0,0254	2,467	0,914
1926	27	0,0254	2,498	0,915
1927	27	0,0207	2,520	0,933
1928	27	0,0212	2,595	0,932
1929	27	0,0208	2,447	0,926
1930	38	0,0197	2,674	0,916
1931	38	0,0178	2,178	0,924
1932	38	0,0163	1,850	0,933
1933	38	0,0161	1,788	0,930
1934	38	0,0158	1,756	0,931
1935	38	0,0157	1,768	0,931
1936	38	0,0168	2,263	0,920
1937	38	0,0177	2,503	0,907
1938	38	0,0178	2,390	0,912
1939	38	0,0178	2,222	0,919
1946	15	0,1338	1,682	0,708
1950	15	0,1438	1,614	0,615
1952	15	0,1299	1,713	0,608
1953	15	0,1308	1,558	0,631
1954	15	0,1211	1,531	0,646
1957	15	0,1272	1,352	0,668
1958	15	0,1302	1,557	0,684
1959	15	0,1334	1,367	0,674
1960	15	0,1391	1,313	0,674
1962	15	0,1401	1,283	0,690
1964	15	0,1519	1,300	0,714
1966	15	0,1579	1,209	0,697
1967	15	0,1560	1,186	0,702
1970	26	0,1645	1,224	0,648
1972	42	0,1889	1,312	0,704
1973	27	0,1827	1,003	0,698

a) Aantal intervallen in de gepubliceerde inkomensverdeling.

b) κ = variatiecoëfficiënt inkomens vóór belasting.

c) ρ = (na belasting)/ κ (vóór belasting).

Na de oorlog is het gemiddelde belastingtarief aanzienlijk hoger dan ervoor, en zoals eerder opgemerkt, fluctueert nu ook de ongelijkheidsrestrictie nogal. Dit lijkt te duiden op een invloed van de inkomensongelijkheid vóór belasting, zoals men mag verwachten bij een progressief tarief. Toch is voorzichtigheid bij deze stelling geboden, gezien de slechte vergelijkbaarheid van de data in de tijd en de vele tariefwijzigingen. De mutaties in de data, zo blijkt uit de inleiding, zijn vooral belangrijk in het midden van de jaren zestig: de meeste veranderingen zijn in de periode 1962-1966 aangebracht. Daarnaast is de wijziging in 1973 van belang. De tariefwijzigingen, hoewel zeer frequent, betreffen voor het merendeel aanpassingen aan prijs- en inkomensstijgingen 11).

Ingrijpende lijken de wijzigingen van 1956, 1967, 1968 en 1969. In 1957 blijkt, in vergelijking met 1954, inderdaad

een afgenomen ongelijkheidsreductie (een stijging van ρ) die men zou verwachten bij een daling van de marginale tarieven. Van 1960 tot 1967 loopt ρ voortdurend op. Het is moeilijk na te gaan in hoeverre de oorzaak hiervan in wijziging, tariefwijziging of andere wijzigingen besloten ligt (κ daalt in die tijd). Wanneer het verloop van ρ en κ in een figuur wordt weergegeven, blijkt zich hoofdzakelijk een negatief verband af te tekenen. Een dergelijk negatief verband wordt ook verwacht bij een progressieve inkomstenbelasting: hoe meer initiële ongelijkheid, hoe meer reductie, dus hoe lager ρ . Goede aansluiting aan een dalende rechte geven de jaren 1950, 1952, 1953, 1954, 1957, 1959, 1960, 1962 en 1970. Boven die lijn, met een hogere ρ dan bij κ , „past”, liggen de jaren 1946, 1958, 1964, 1966, 1967 en 1972 12). Onder die lijn, met lagere ρ , ligt 1973. In dat jaar is er dus meer ongelijkheidsreductie dan men op grond van de eerdere samenhang zou verwachten. Dit kan een gevolg zijn geweest van het schijventarief. Ook Keller en Hartog vonden voor 1973 een toename van progressie van de inkomstenbelasting 13).

Besluit

De tariefstructuur van de inkomstenbelasting is al sinds de invoering in 1914 zodanig dat de inkomensongelijkheid na belasting lager dient uit te komen dan vóór belasting. Gemeten volgens de variatiecoëfficiënt van het inkomen, laat de ontwikkeling van de ongelijkheidsreductie zich indelen in drie perioden. In de eerste, van 1914 tot 1917, wordt de ongelijkheid ca. 2½% gereduceerd. In de tweede, van 1918 tot 1939 bedraagt die reductie ca. 8%. In de derde periode, van 1946 tot 1973, is de ongelijkheidsreductie aanzienlijk minder stabiel, en varieert deze tussen 30 en 40% 14). In de vooroorlogse jaren reageerde de ongelijkheidsreductie nauwelijks op de ongelijkheid vóór belasting en werkte de inkomstenbelasting in feite op dezelfde manier als een stelsel met een lineair tarief.

Na de oorlog is de initiële ongelijkheid wel van invloed op de ongelijkheidsreductie. Zoals te verwachten is bij een progressief inkomstenbelastingtarief is er sprake van een toenemende ongelijkheidsreductie: hoe groter de oorspronkelijke ongelijkheid, hoe meer deze door belastingheffing wordt gereduceerd. Vooral voor de periode 1950-1962 blijkt dit verband te gelden. Andere jaren vallen daar enigszins buiten. Het verband kan worden geacht een intrinsiek kenmerk van een progressieve inkomstenbelasting te zijn.

Tot slot nog één relativerende opmerking. De gegeven berekeningen tonen niets anders dan de direct waarneembare hervreiding op zekere momenten. Buiten beschouwing blijven allerlei reacties waardoor de initiële ongelijkheid, vóór belastingen, wordt vergroot („afwnteling”), of waarbij beloningscomponenten verschuiven naar een onbelaste inkomenscategorie. Het lijkt ook niet verstandig om te trachten dergelijke effecten met de hier gebruikte gegevens te achterhalen.

Joop Hartog

11) Rigoureuze tariefwijzigingen hebben zich volgens Van der Heeden niet voorgedaan: „Het tarief van de inkomstenbelasting heeft sinds het tarief 1948 weinig wezenlijke veranderingen ondergaan” (Van der Heeden, op.cit., blz. 71).

12) Dit negatieve verband wordt in een lineaire-regressie-analyse bevestigd. Het verband is overigens zwakjes ($t = 1,51$); voor de oorlog levert zo'n regressie-analyse geheel andere resultaten op. Dan is de invloed van de gemiddelde belastingdruk significant negatief, en die van κ significant positief. Dit resultaat wordt geheel bepaald door de eerste vier jaren. Schatting over 1918-1939 levert een soortgelijk resultaat als na de oorlog, maar met aanzienlijk kleinere coëfficiënt.

13) Keller en Hartog, op. cit., 1977.

14) Deze specifieke waarden gelden uiteraard alleen bij de gekozen ongelijkheidsmaat, t.w. de variatiecoëfficiënt. Andere maatstaven leveren andere waarden, maar de gevonden driedeling blijft bestaan. Bij kleine veranderingen in ongelijkheid (zoals van jaar tot jaar) wordt de keuze van de ongelijkheidsmaat essentieel voor de uitkomsten. Zie hiervoor J. Hartog, *Inequality reduction by income taxes: just how much?*, Discussion Paper, Institute for Economic Research, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1981.