

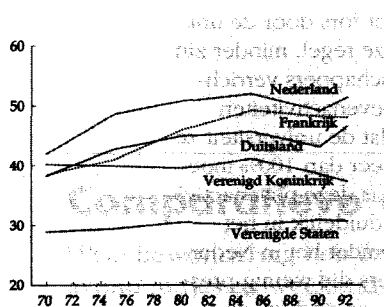
Internationale belastingverlaging: lessen voor Nederland

A. Knoester*

In de afgelopen jaren zijn in de VS, het VK, Duitsland en Frankrijk de belastingtarieven aanzienlijk verlaagd. Volgens de auteur is het dringend gewenst om in de komende jaren ook in ons land de belastingtarieven substantieel te verlagen. De auteur pleit ervoor bij de inkomstenbelasting de huidige drie tariefschijven te vervangen door slechts twee schijven: een basistarief van 30% en een toptarief van 50%. Voorts dient het hoge btw-tarief gereduceerd te worden tot 16%, terwijl ook de belastingen in de vermogenssfeer moeten dalen. Dit fiscale pakket kan worden gerealiseerd door in de periode 1995-2000 een 'omgekeerd 1%-beleid' te voeren, dat wil zeggen een gelijktijdige beperking van collectieve uitgaven en lasten met 1% van het nationale inkomen per jaar.

Ons land geniet de twijfelachtige eer er een collectieve-lastendruk op na te houden die tot de hoogste van het gehele OESO-gebied behoort. In de afgelopen jaren is echter in brede kring het besef gegroeid dat er met ingang van de nieuwe kabinetsperiode daadwerkelijk moet worden gewerkt aan een geleidelijke verlaging van de Nederlandse lastendruk tot een niveau dat meer in lijn ligt met dat van onze belangrijkste concurrenten op de wereldmarkt. Bij de invulling van dit beleid is het uiteraard zinvol om na te gaan of wij hierbij ook lessen kunnen trekken uit de buitenlandse praktijk van de afgelopen 10 à 15 jaar. Dit artikel beoogt hieraan een bijdrage te leveren door het feitelijk gevoerde fiscale beleid dat sedert 1980 in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk is gevoerd, te vergelijken met dat van Nederland.

Figuur 1. Gemiddelde collectieve-lastendruk, % bbp, 1970-1992



Bron: OESO, *Economic outlook*, nr. 49 (juli 1991) en nr. 53 (juni 1993), Parijs. De collectieve-lastendruk is gedefinieerd als de lopende ontvangsten van de overheid, d.w.z. als de som van directe en indirecte belastingen en sociale premies.

Een eerste indruk over de Nederlandse positie ten opzichte van de genoemde landen kan worden ontleend aan figuur 1. Hierin valt op dat de grootste stijging van de Nederlandse collectieve-lastendruk heeft plaatsgevonden in de jaren zeventig. Na een lichte daling in de jaren tachtig is deze druk in de jaren 1991 en 1992 weer gaan stijgen en wel per saldo met ruim 2 procentpunten van het nationale inkomen. Ten opzichte van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk manoeuvreerde ons land zich daarmee in een nog ongunstiger uitgangspositie. Een geluk

bij een ongeluk is echter dat onze positie ten opzichte van Duitsland in de jaren negentig licht verbeterd is, omdat onze oosterburen zich gedwongen zagen een belangrijk deel van de kosten van de Duitse eendworsing te financieren met een hogere belastingdruk. Dit neemt niet weg dat desondanks de Duitse collectieve-lastendruk ook nu nog altijd vijf procentpunten van het nationale inkomen lager ligt dan de Nederlandse. De hogere gemiddelde collectieve druk in Nederland gaat gepaard met een eveneens hogere marginale belasting- en premiedruk. Uit tabel 1 blijkt dat de marginale lastendruk in Nederland niet alleen bij hogere inkomens aanzienlijk hoger is dan bij onze belangrijkste concurrenten maar tevens bij de minimum- en modale inkomens.

Volgens de economische theorie is het zaak om er naar te streven dat de heffing van belastingen en sociale premies het micro-economische gedrag van de burgers en bedrijven zo min mogelijk verstoort. Van dit zogenaamde neutraliteitscriterium komt in de praktijk helaas echter weinig terecht. In de eerste plaats leidt een hogere micro-lastendruk de werknemers ertoe om deze af te wentelen in hogere looneisen. De hogere loonkosten die hiervan op macroniveau het gevolg zijn, leiden via de uitstoot van arbeid tot minder werkgelegenheid en via een verslechtering van de winst- en concurrentiepositie van het bedrijfsleven tot minder economische groei. De oplo-

* De auteur is verbonden aan de vakgroep Toegepaste Economie van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Het artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op bijdragen in A. Knoester (red.), *Taxation in the United States and Europe: theory and practice*, Macmillan/St. Martin's Press, Londen/New York, 1993. Tevens is dankbaar gebruik gemaakt van het commentaar op een eerdere versie door S. Cnossen, A.M.M. Kolodziejek en J. van Sinderen.

pende werkloosheid, de stijgende sociale premies en de tegenvallende belastinginkomsten die hieruit weer voortvloeien, kunnen gemakkelijk een neerwaartse spiraal van stijgende collectieve lasten, oplopende werkloosheid en een steeds verder inzakkende economische groei veroorzaken.

Hiernaast zijn er nog tal van andere verstoringen van het micro-economische gedrag van marktpartijen aan te wijzen. Te noemen zijn de marginale wig die de keuze tussen werken en het toucheren van een uitkering aanzienlijk kan beïnvloeden, alsmede de dubbele belastingheffing op uitgekeerde winsten (in eerste instantie via de vennootschapsbelasting en in tweede instantie via de inkomstenbelasting) die het spaar- en investeringsgedrag beïnvloedt.

De genoemde verstoringen van het gedrag van burgers en bedrijven gaan voor afzonderlijke landen des te zwaarder wegen naarmate de internationalisering van de wereldeconomie steeds verder voortschrijdt. Voor Nederland is hierbij vooral de recent tot stand gekomen Europese interne markt alsmede de verdergaande Europese integratie binnen het kader van het Verdrag van Maastricht van betekenis. Terecht wijst de Studiegroep Begrotingsruimte er op, dat hierdoor zowel kapitaal als arbeid veel mobieler zijn geworden¹. Dit is voor ons land een belangrijke extra reden om met de belastingheffing beter in de pas met het buitenland te gaan lopen. Door de sterk toegenomen kapitaal- en arbeidsmobiliteit zullen fouten op fiscaal gebied veel sneller worden afgestraft.

De praktijk in de Verenigde Staten

Zoals bekend is in de Verenigde Staten in de jaren tachtig door de twee regeringen-Reagan (1981-1989) met veel tam-tam een politiek van belastingverlaging en belastingvereenvoudiging gevoerd². Blijkens figuur 1 kwam de daadwerkelijke belastingverlaging voor een belangrijk deel neer op veel geschreeuw en weinig wol. De gemiddelde Amerikaanse collectieve lastendruk is sinds 1980 immers niet gedaald maar vrijwel stabiel gebleven. Niskanen, die in de periode 1981-1985 als lid van de 'Council of Economic Advisors' direct betrokken was bij de advisering over de Amerikaanse belastingpolitiek, wijst er dan ook op dat de uiteindelijke inhoud van Reaganomics niet zozeer een verlaging van de gemiddelde belastingdruk betrof, maar veeleer een belastingvereenvoudiging in combinatie met een verlaging van de marginale belastingtarieven³.

De Amerikaanse belastingpolitiek van de jaren tachtig werd met name vorm gegeven door de invoering van twee wetten, te weten de 'Economic Recovery Tax Act' (ERTA) van 1981 en de 'Tax Reform Act' (TRA) van 1986. De belastingverlaging in het kader van de eerstgenoemde wet kwam vooral neer op een verlaging van de marginale tarieven bij de inkomstenbelasting in combinatie met het schrappen van een flink aantal aftrekposten. Door deze in essentie budgettair neutrale belastinghervorming daalden de marginale belastingtarieven met ingang van oktober 1981 in drie achtereenvolgende jaren. Dit waren in hoofdzaak dalingen ten opzichte van geraamde hogere tarieven. Een belangrijke vernieuwing in het kader

Tabel 1. Gemiddelde en marginale lastendruk voor de modale werknemer in 1991

	Soc. premies werkg	Soc. premies werkn	Gem. ib-tarief	Marg. ib-tarief	Totale lastendruk		Marg/gem. druk	Vpb-inge-h. winsten
	in % bruto loonsom			in % tot. loonsom				
Duitsland	18,2	18,2	9,7	17,6	38,1	45,6	1,2	56,5
Frankrijk	43,8	17,1	1,0	6,7	43,1	47,0	1,1	34,0
Nederland	10,8	10,7	32,5	47,8	48,8	62,5	1,3	35,0
Ver. Koninkrijk	10,4	7,6	15,5	25,0	30,3	38,9	1,3	34,0
Ver. Staten	7,7	7,7	11,3	22,6	24,8	35,2	1,4	38,3

Bron: OESO, *Economic Outlook*, nr. 53, Parijs, juni 1993, blz. 38.

van ERTA betrof het invoeren van de automatische inflatiecorrectie bij de inkomstenbelasting met ingang van 1985. Ten slotte bevatte ERTA een groot aantal maatregelen die ten doel hadden om de marginale belastingdruk voor het bedrijfsleven te verlagen. In dat kader werden onder meer de faciliteiten ter zake van vervroegde afschrijvingen en investeringsaftrek verruimd.

Via de 'Tax Reform Act' in 1986 werden de marginale tarieven in de inkomstenbelasting verder omlaag gebracht, terwijl gelijktijdig het aantal tariefschijven werd teruggebracht van veertien naar slechts twee, met tarieven van respectievelijk 15 en 28%. Wederom werd deze belastingoperatie op budgettair neutrale wijze ingevoerd, hetgeen betekende dat de verlaging van de marginale tarieven gefinancierd werd door het schrappen van aftrekposten. Evenals dit het geval was bij ERTA, bevat TRA een aantal maatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op het bedrijfsleven. Zo werd de investeringsaftrek in tweede instantie weer afgeschaft terwijl de aanvankelijk verruimde mogelijkheden voor vervroegde afschrijvingen werden ingeperkt. In ruil daarvoor werd het tarief voor de vennootschapsbelasting weliswaar verlaagd (en wel van 46 naar 34%) maar deze verlaging bood voor bepaalde investeringen (zoals in outillage) onvoldoende compensatie.

Na de beschreven grote belastingoperaties in de jaren tachtig is het in de Verenigde Staten relatief rustig gebleven op fiscaal gebied. President Bush heeft, ondanks zijn verkiezingsbelofte om de belastingen niet te verhogen ("read my lips") dit wel gedaan, waardoor het Amerikaanse toptarief van de inkomstenbelasting steeg van 28 naar 31%. Recentelijk heeft het Congres de plannen van de regering-Clinton goedgekeurd om het toptarief verder te verhogen tot 36% voor jaarinkomens vanaf resp. 140.000 dollar (alleenstaanden) en 180.000 dollar (gehuwden).

1. Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, Sdu Uitgeverij, 1993, blz. 62.

2. Zie voor een uitvoerige bespreking van de Amerikaanse praktijk J. van Sinderen, *Tax policies in the 1980s and 1990s: the case of the United States*, in: A. Knoester, op.cit. 1993. Zie verder onder meer, W.A. Niskanen, *Reaganomics: an insider's account of the policies and the people*, Oxford University Press, Oxford/New York, 1988; M.J. Boskin, *Reagan and the economy: the successes, failures and unfinished agenda*, ICS Press, San Francisco, 1987.

3. Zie W.A. Niskanen, op.cit. 1988, blz. 71.

De praktijk in het Verenigd Koninkrijk

Het Britse belastingbeleid onderging in de jaren tachtig een turbulente ontwikkeling onder leiding van Margaret Thatcher. Leape stelt echter vast dat in de jaren tachtig de Britse belastingdruk relatief constant bleef⁴. Daarentegen onderging de verdeling van de belastingdruk over de diverse inkomensklassen wel een aanzienlijke verandering. Volgens Leape is hierdoor in het Verenigd Koninkrijk de inkomensongelijkheid met een derde toegenomen. Vooral de hogere inkomens wisten van deze belastinghervorming te profiteren. Volgens de toenmalige minister van Financiën Nigel Lawson mikte de Britse belastinghervorming op de volgende doelstellingen:

- verlaging van de marginale belastingtarieven;
- ieder moet meer over zijn eigen geld beschikken;
- beperking van belastingverstoringen c.q. het bevorderen van belastingneutraliteit;
- het invoeren van enkele aftrekposten gericht op specifieke doelen zoals het bevorderen van particulier aandelenbezit en het minder belasten van loonstijgingen in het kader van winstdelingsregelingen.

De realisatie van de eerste doelstelling kreeg zonder meer de eerste prioriteit. Dit ging, in samenhang met doelstelling twee, gepaard met een verschuiving van directe belastingen (c.q. de inkomstenbelasting) naar indirecte belastingen. Een en ander ging als volgt in zijn werk. Toen Margaret Thatcher in 1979 als premier aantrad, bevatte het Britse inkomstenbelastingstelsel elf tariefschijven. Voor de eerste, vrij smalle schijf gold een tarief van 25%, gevolgd door een vrij brede basistariefschijf van 33%. In de daaropvolgende negen schijven liepen de tarieven op van 40 tot 83%. Margaret Thatcher elimineerde na haar aantreden in 1979 onmiddellijk alle belastingsschijven boven de 60% terwijl zij gelijktijdig het tarief voor de basisschijf verlaagde van 33 tot 30%. Dit basistarief werd vervolgens in 1986, 1987 en 1988 verlaagd tot respectievelijk 29, 27 en 25% terwijl in 1988 eveneens de vier toptarieven (toen variërend tussen de 40 en 60%) werden teruggebracht tot één hoger tarief van 40%. Evenals de Verenigde Staten kent Groot-Brittannië momenteel dus slechts twee belastingtarieven, te weten een laag tarief van 25% en een hoog tarief van 40 (in de Verenigde Staten bedragen deze tarieven, zoals gezegd 15 en 31%).

De financiering van deze lagere tarieven vond men in hoofdzaak in een verhoging van de indirecte belastingen waarvan, in tegenstelling tot de inkomstenbelasting, een minder grote verstoringe werking werd verwacht. Zo werd in 1979, gelijktijdig met de genoemde verlaging van tarieven voor de inkomstenbelasting, het Britse algemene btw-tarief verhoogd van 8 naar 15%. Tegelijkertijd werd in de loop van de jaren tachtig de samenstelling van de indirecte belastingen belangrijk gewijzigd. Zo werden de accijnzen op specifieke goederen verlaagd ter compensatie van de verhoging van het algemene btw-tarief.

De Britse belastinghervormingen hadden ten slotte betrekking op inkomen dat uit kapitaal werd verkregen. Onder het eerder genoemde motto van

Lawson, dat ieder meer over zijn eigen geld moest kunnen beschikken, werden een groot aantal fiscaal aantrekkelijke regelingen geschrapt dan wel beperkt zoals belastingsubsidies voor huiseigenaren, regelingen op het terrein van pensioenvoorzieningen en belastingvrijstellingen uit hoofde van levensverzekeringen. Bovendien werd in 1984 de vennootschapsbelasting aanzienlijk verlaagd en wel van 52 naar 35%. Nadat John Major in 1991 het premierschap van Margaret Thatcher overnam, veranderde er in feite weinig op het Britse belastingtoneel. Wel is er een tendens te ontwaren om, ten einde de budgettaire gevolgen van de huidige recessie op te vangen, de belastingen in de indirecte sfeer verder op te schroeven. In dit verband zijn recentelijk, onder het motto van een actief milieubeleid, de Britse accijnzen op benzine en diesel verhoogd, terwijl vanaf 1994 btw zal worden geheven over energiedragers zoals gas, olie en elektriciteit.

De praktijk in Duitsland

Bij de praktijk van het belastingbeleid in Duitsland moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de periode vóór de Duitse eenwording en de periode erna. Vóór de Duitse eenwording volgde het Duitse belastingbeleid in grote lijnen de trend in de Angelsaksische landen. Dit betekende dat in drie stappen, te weten in 1986, 1988 en in 1990, de Duitse inkomstenbelasting als volgt werd hervormd⁵:

- een verlaging van de inkomstenbelasting met 44 miljard mark (het equivalent van ruim 1,5% van het nationale inkomen) hetgeen neerkwam op een daling met 7,4%;
- het marginale toptarief en het marginale basistarief werden teruggebracht, respectievelijk van 56 naar 53% en van 22 naar 19%;
- de introductie van een lineair in plaats van een niet-lineair verloop van de marginale tarieven.

In aanvulling hierop werd het Duitse tarief voor de vennootschapsbelasting verlaagd van 56 naar 50% terwijl tegelijkertijd de fiscale afschrijvingsfaciliteiten en de mogelijkheden voor verliescompensatie werden verruimd. De Duitse collectieve-lastendruk daalde, zoals uit tabel 1 blijkt, als gevolg van dit alles in de periode 1980-1990 dan ook met bijna twee procent van het nationale inkomen.

Dit Duitse belastingbeleid werd in de loop van 1990 abrupt onderbroken door de snel stijgende kosten van de Duitse eenwording. Krause-Junk memoereert in dit verband dat het aanvankelijk in de bedoeling lag om in de jaren negentig met name de vennootschapsbelasting te herzien, onder meer omdat, zoals ook uit tabel 2 blijkt, het Duitse tarief boven dat van de overige geïndustrialiseerde landen ligt. In plaats hiervan leidden de kosten van de Duitse eenwording juist tot belastingverhogingen. Te noe-

4. J.I. Leape, Tax policies in the 1980s and 1990s: the case of the United Kingdom, in: A. Knoester, op.cit., 1993, blz. 301.

5. Zie G. Krause-Junk, Tax policies in the 1980s and 1990s: the case of Germany, in: A. Knoester, op. cit., 1993, blz. 255.

men zijn in dit verband de belastingen op minerale oliën en verzekeringen en niet te vergeten de zogenaamde 'Solidaritätszuschlag'. Laatstgenoemde toeslag bestond uit een extra heffing van 3,75% bij de inkomstenbelasting in 1991 en 1992. Uit een recente publikatie van de Duitse centrale bank blijkt, dat deze trend zich nog onverminderd voortzet⁶. De Duitse belastingverhogingen volgen elkaar in steeds sneller tempo op. In 1992 werden maar liefst vijf keer, dus bijna om de twee maanden, veranderingen op fiscaal gebied doorgevoerd. Intussen is de druk van de Duitse inkomstenbelasting met iets meer dan twee procent van het nationale inkomen toegenomen ten opzichte van de eerder besproken herziening in de jaren tachtig. Uit figuur 1 blijkt dat de totale collectieve lastendruk in twee jaar tijd (nl. in 1991 en 1992) zelfs met bijna 3,5% van het nationale inkomen is toegenomen.

De praktijk in Frankrijk

In tegenstelling tot de meeste andere geïndustrialiseerde landen vond in Frankrijk in de jaren tachtig geen grootschalige belastinghervorming plaats⁷. Maillard signaleert niettemin toch een aantal significante wijzigingen in het Franse belastingbeleid. In de eerste plaats streefde Frankrijk vanaf 1984 naar een stabilisatie van de totale belastingdruk. Dit betekende in de Franse verhoudingen een forse koersverlegging omdat in het hieraan voorafgaande decennium de Franse belastingdruk jaarlijks met 1% van het nationale inkomen toenam. Hiernaast was het Franse beleid erop gericht om de vennootschapsbelasting te verlagen. In een aantal stappen (in 1986, 1988, 1989, 1990 en 1991) werd het tarief voor de ingehouden winsten verlaagd van 50 naar 34%. De financiering van deze tariefsverlaging werd met name gevonden in het schrappen van de investeringsaftrek en de vrij genereuze vervroegde-afschrijvingsfaciliteiten. Met dit beleid sloot Frankrijk zich derhalve duidelijk aan bij de internationale trend ten aanzien van de vennootschapsbelasting.

Dit lag geheel anders bij de inkomstenbelasting. Op dit terrein werd het in de jaren zeventig ingezette beleid om de progressie te vergroten in de jaren tachtig juist versterkt. Zo bedroeg het Franse marginale toptarief (inclusief sociale premies) in 1970 circa 45%, in 1980 circa 65%, in 1985 ruim 71% en in 1991 circa 70%. Tegelijkertijd werd de belastingdruk voor de lagere inkomens verlicht. Maillard merkt in dit verband op dat vandaag de dag slechts de helft van de Franse gezinnen inkomstenbelasting betaalt. Voor de gezinnen die wel belasting betalen, geldt een allern minst eenvoudig systeem van maar liefst dertien tariefschijven. Maillard is er niet helemaal gerust op dat het Franse beleid ten aanzien van de inkomstenbelasting een goede zaak is. Zo wijst hij met name op het potentiële conflict tussen de huidige Franse inkomstenbelasting en de eisen die gesteld worden door de verdergaande Europese integratie⁸. Daarentegen richt Frankrijk zich op het terrein van de indirecte belastingen wel nadrukkelijk op de rest van Europa. Zo werd het hoge btw-tarief voor luxe goederen van 33,3% teruggebracht tot 22%, terwijl het basistarief

van 18,6% en het lage tarief van iets meer dan 5% in de buurt liggen van het door de Europese Commissie gestelde minimum voor het algemeen tarief van 15% en van 5% voor het verlaagde tarief.

De praktijk in Nederland

Uit de belastingpraktijk van de vier besproken OESO-landen blijkt dat in die landen het streven er expliciet op gericht was om de collectieve-lastendruk op zijn minst te stabiliseren en bij voorkeur te verlagen. Van de beoogde verlaging van de gemiddelde collectieve druk kwam echter in de praktijk niet zoveel terecht. Veeleer bleef deze druk min of meer stabiel terwijl het beleid zich in hoofdzaak concentreerde op een belastingvereenvoudiging door het aantal tariefschijven substantieel te verkleinen en door gelijktijdig vooral de marginale tarieven te verlagen. Wat dit betreft heeft ook ons land zich aangesloten bij de trend in de internationale belastingpraktijk⁹. In de geest van de adviezen van de commissie-Oort werd in 1990 het aantal tariefschijven van negen teruggebracht tot drie van respectievelijk 35, 50 en 60% (inmiddels is het lage tarief van 35% onder invloed van stijgende AWBZ-premies (Simons) en het voor de tweede maal schrappen van de inflatiecorrectie, opgelopen tot 38,4%). Deze belastingvereenvoudiging betrof, via het gelijktijdig schrappen dan wel beperken van diverse aftrekposten, een in hoofdzaak budgettair neutrale operatie¹⁰. Van een verdere, budgettair neutrale, belastingvereenvoudiging die in 1991 door de commissie-Stevens werd aanbevolen, is tot op heden niets terechtgekomen. Het kabinet Lubbers-Kok heeft hieraan zijn vingers niet willen branden aangezien een verdere belastingvereenvoudiging in ons land alleen haalbaar lijkt te zijn indien gelijktijdig de vanuit internationaal perspectief veel te hoge gemiddelde collectieve-lastendruk wordt verlaagd. Uit figuur 1 blijkt evenwel dat in plaats hiervan deze druk in twee jaar tijd ten opzichte van 1990 met ruim 2% van het nationale inkomen (dat wil zeggen met ruim 10 miljard gulden) is verhoogd.

Uit becijferingen die gemaakt zijn met behulp van een meerlandenmodel blijkt dat per saldo de feitelijke Nederlandse belastingpraktijk in de jaren zeventig en tachtig ons land een aanzienlijke schade heeft berekend in vergelijking met landen zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland¹¹.

6. Deutsche Bundesbank, *Monthly Report*, (Trends in tax revenue since 1990), Frankfurt/Main, maart 1993, blz. 17-31.

7. Zie D. Maillard, Tax policies in the 1980s and 1990s: the case of France, in: A. Knoester, op.cit., 1993, blz. 312-327.

8. Intussen heeft premier Balladur voor 1994 een verlaging van de inkomstenbelasting aangekondigd.

9. Zie voor een uitvoerige bespreking F. de Kam, Tax policies in the 1980s and 1990s: the case of the Netherlands, in: A. Knoester, op.cit., 1993, blz. 355-377.

10. Daarnaast werd als 'smeergeld' een gelijktijdige belastingverlaging van circa drie kwart procent van het nationale inkomen gegeven.

11. A. Knoester, The inverted Haavelmo effect and the effects of fiscal policies in the United States, the United Kingdom, Germany and the Netherlands, in: A. Knoester, op.cit., 1993, blz. 98-116.

	Aanvang hoogste tarief (f)	Toptarief %	Systeem
België	132.132	55	individueel/splitsing
Duitsland	134.843	53	keuze individueel/splitsing
Frankrijk	86.069	56,8	splitsing
Nederland	86.532	60	individueel
Ver. Koninkrijk	65.175	40	individueel
Ver. Staten	96.855	31	keuze individueel/splitsing

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit. 1993, blz. 73. Het splitsingssysteem houdt in dat voor gehuwden het toptarief pas gaat gelden bij een veel hogere belastbare som.

Tabel 2. Aanvang toptarieven inkomstenbelasting 1992-1993

Door de voortdurende verhoging van de collectieve lasten kwam in ons land in de jaren zeventig het tempo van economische groei gemiddeld per jaar circa 1,5% lager uit dan zonder deze stijging het geval geweest zou zijn. In de jaren tachtig werden deze negatieve gevolgen qua omvang kleiner maar bleven niettemin omvangrijk. In die periode daalde als gevolg van de feitelijke ontwikkeling van de collectieve lasten het tempo van de economische groei gemiddeld met ruim een half procent per jaar. Indien opeenvolgende kabinetten vanaf 1970 derhalve een daadwerkelijke stabilisatie van de collectieve-lastendruk hadden betracht, zou het nationale inkomen anno 1993 per saldo zo'n 25% groter zijn geweest dan het huidige niveau. Deze ongunstige uitkomst is het gevolg van het optreden van het omgekeerde Haavelmo-effect¹². Volgens dit effect leidt een gelijktijdige verhoging van collectieve uitgaven en lasten tot een beperking van de economische groei en een opeenvolgende werkloosheid (dat wil zeggen tot een negatieve balanced-budget multiplier) doordat de hogere lasten worden afgewenteld in de lonen. De hieruit voortvloeiende hogere loonkosten en lagere winsten veroorzaken een daling van de werkgelegenheid en investeringen waarvan het negatieve effect op de economische ontwikkeling per saldo groter is dan het positieve effect van de gestegen collectieve uitgaven.

Het bovenstaande illustreert hoe kortzichtig het is om op gronden van 'solidariteit' of 'sociale overwegingen' tegen een beperking van de collectieve uitgaven ten behoeve van een verlaging van de collectieve-lastendruk te pleiten. Als het nationale inkomen nu inderdaad zo'n 25% hoger zou zijn geweest, had via de belasting- en premieheffing, circa de helft hiervan – dus ruim 60 miljard gulden! – aangewend kunnen worden voor extra collectieve uitgaven. Een stabilisatie of een verlaging van de collectieve-lasten-

Tabel 3. Belastingheffing op dividend en rente in % (top-tarief 1992)

	Rente	Dividend
België	10	25
Denemarken	45	45
Duitsland	55	55
Frankrijk	18,1	57,9
Nederland	60	60
Verenigd Koninkrijk	40	40

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit., 1993, blz. 74.

druk behoeft op de lange termijn derhalve geenszins te betekenen dat het collectieve voorzieningenniveau er per saldo op achteruit gaat. Cruciaal is dat een verlaging van de collectieve-lastendruk na verloop van tijd een hoger tempo van economische groei genereert en daar-

mee een groter nationaal inkomen. Uit empirisch onderzoek blijkt dat door elke gulden belastingverlaging gefinancierd door een gelijktijdige beperking van de collectieve uitgaven, het nationale inkomen per saldo met een gulden à een rijksdaalder kan toenemen¹³. Deze toename van het nationale inkomen wordt vooral veroorzaakt doordat de lagere lastendruk de loonkostenstijging beperkt, waardoor de concurrentie- en winstpositie van het bedrijfsleven verbeteren evenals de werkgelegenheid.

Een omgekeerd 1%-beleid

Uit het voorgaande blijkt dat ons land zich zowel wat de gemiddelde als de marginale collectieve-lastendruk betreft, in ongunstige zin onderscheidt van het buitenland. Dit komt tot uitdrukking in de hoge gemiddelde en marginale tarieven bij de inkomstenbelasting en de hoge tarieven in de vermogenssfeer (zie de tabellen 1, 2 en 3). Duidelijk is dat een aanzienlijke krachtsinspanning is vereist om ons land op fiscaal gebied weer enigszins op lijn te krijgen met onze buitenlandse concurrenten. De huidige verhoudingen in politiek Den Haag brengen helaas met zich mee dat 1994 als een verloren jaar moet worden beschouwd om hiermee een daadwerkelijk begin te maken. Het valt zelfs te vrezen dat het zittende kabinet het straks nog erger maakt door bij de vaststelling van het dekkingsplan voor de begroting van 1994 bij voorbeeld de inflatiecorrectie voor de derde maal te schrappen. In de periode 1995 tot en met 2000 kan men echter schoon schip maken door te mikken op de realisatie van een fiscaal pakket dat in grote trekken kan bestaan uit de volgende ingrediënten:

- een omgekeerd 1%-beleid, bestaande uit een jaarlijkse verlaging van de collectieve-lastendruk met 1 procentpunt van het nationale inkomen te financieren door een jaarlijks even grote bezuiniging op de collectieve uitgaven¹⁴. In het jaar 2000 zou ons land daarmee qua collectieve-lastendruk het Europese gemiddelde bereiken;
- in combinatie met dit omgekeerde 1%-beleid een verdere belastingvereenvoudiging door het huidige aantal tariefschijven van drie terug te brengen tot twee met een basistarief van 30% en een toptarief van 50%. De kosten van afschaffing van het hoge 60%-tarief bedragen circa 2 miljard gulden.

12. A. Knoester, Stagnation and the inverted Haavelmo effect: some international evidence, *De Economist*, jg. 131, nr. 4, blz. 548-584.

13. Zie bij voorbeeld A. Knoester, Supply-side economics and the inverted Haavelmo effect, in: E.S. Phelps (red.), *Recent developments in macroeconomics*, deel 2, The International Library of Critical Writings in Economics, nr. 13, Edgar Elgar Publishing Limited, Hants/Vermont, 1991, blz. 536-551. Een en ander wordt in grote trekken ondersteund door de meerderheid van de belastingmultiplieurs in achttien economische modellen zoals gerapporteerd in: A. Knoester en A. Kolodziejak, Effects of taxation in economic models: a survey, *Economic modelling*, oktober 1992, blz. 352-364.

14. Zie ook A. Knoester, Toekomstverkenning, in: A. Knoester (red.), *Lessen uit het verleden. 125 jaar Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, H.E. Stenfert Kroese BV, Leiden/Antwerpen, 1987, blz. 504-505.

Elke procent verlaging van het lage tarief, dat nu 38,4% bedraagt, kost 2,6 miljard gulden (dus de verlaging naar 30% kost in totaal 22 miljard gulden)¹⁵. Invoering van dit twee-schijvenstelsel betekent dat men gemiddeld ongeveer vanaf het modale inkomen (krap f 50.000) in het hoge 50%-tarief komt te vallen;

- een verlaging van het hoge btw-tarief met 1,5 procentpunt tot 16% onder handhaving van het lage btw-tarief van 6%. De kosten hiervan bedragen circa 2,5 miljard gulden. De Nederlandse btw-tarieven komen aldus beter in de buurt van de door Brussel gestelde minima (15% voor het basistarief respectievelijk 5% voor het lage tarief) te liggen;
- een verlaging van de belastingen in de vermogenssfeer tot meer Europese proporties zoals de afschaffing van de dubbele heffing op uitgekeerde winsten, een substantiële vergroting van de rentevrijstelling bij de inkomstenbelasting, afschaffing van de vermogensbelasting en het 'opstapje' in de vennootschapsbelasting dat geldt voor het midden- en kleinbedrijf, fiscale faciliteiten voor investeringen in research en development en vervroegde (eventueel volledig vrije) afschrijvingen. De kosten hiervan bedragen circa 3 miljard gulden.

Voor de financiering van een dergelijke fiscale operatie dient, conform het omgekeerde 1%-beleid, een bedrag ter grootte van 6% van het nationale inkomen (in termen van het bruto binnenlands produkt, bbp, 36 miljard gulden) te worden bezuinigd op de collectieve uitgaven. De kosten van het bovenstaande pakket bedragen in totaal 29,5 miljard gulden, waardoor er voor ruim 6 miljard gulden aan 'smeergeld' resteert. Dit kan worden aangewend door bij voorbeeld – conform de internationale praktijk – de eerste schijf met het lage 30%-tarief aanzienlijk te verlengen en/of door de btw-tarieven verder te verlagen tot de door Brussel gestelde minima van respectievelijk 5 en 15%. In de komende kabinetsperiode zou ruwweg tweederde deel van het bovenstaande fiscale pakket gerealiseerd kunnen worden door in het na de verkiezingen van 1994 op te stellen regeerakkoord een bezuinigingsinspanning op te nemen van 24 miljard gulden voor de periode van 1995 tot en met 1998.

Het is zeer goed mogelijk een en ander te combineren met het door de Studiegroep Begrotingsruimte geschetste 'uitgangsscenario', waarin al een daling van de collectieve-lastendruk met 0,9% van het nationale inkomen ligt besloten in combinatie met een daling van het overheidstekort conform de EMU-definitie naar 1,8% bbp in 1998¹⁶. Ten opzichte van dit scenario zou dan additioneel 18 miljard gulden (in plaats van de eerder genoemde 24 miljard gulden) moeten worden bezuinigd. De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat het nieuwe kabinet straks, voordat het aan het opstellen van een nieuw regeerakkoord toekomt, eerst nog 'oud zeer' van het huidige kabinet mag oplossen ter grootte van in ieder geval zo'n 2,5 miljard gulden. Dat zou bovenstaande bezuinigingsinspanning uiteraard navent vergroten.

Is het bepleite omgekeerde 1%-beleid budgettair te verantwoorden? In de eerste plaats dient hierbij te worden bedacht dat in ons land in de afgelopen vijf-

ten jaar per saldo nog steeds geen cent minder is uitgegeven aan collectieve uitgaven dan op een willekeurig ander tijdstip in het verleden. De feitelijke Nederlandse bezuinigingspraktijk doet, alle retoriek ten spijt, dan ook nog het meest denken aan het sprookje over de kleren van de keizer. Dit blijkt ook treffend uit recente gegevens van de OESO. Volgens deze internationale organisatie bedroeg het aandeel van de Nederlandse collectieve uitgaven in het nationale inkomen in 1980 54,8% en in 1992 54,7%, een verschil dat vrijwel nihil is¹⁷. In de tweede plaats bedragen de collectieve uitgaven momenteel zo'n 330 miljard gulden. Een bezuinigingsoperatie in het kader van het voorgestelde omgekeerde 1%-beleid ter grootte van in totaal 36 miljard gulden komt derhalve neer op een beperking van deze uitgaven met circa 10%, die wordt uitgesmeerd over een periode van zes jaar. Een dergelijk bezuinigingsbedrag moet, als de politieke wil aanwezig is, op zo'n groot totaal via bij voorbeeld balansverkortings gemakkelijk te vinden zijn¹⁸. In de derde plaats mag niet worden vergeten dat het nu zittende kabinet via bewust beleid, zoals het schrappen van de inflatiecorrectie en de gedeeltelijke invoering van het plan-Simons, het tarief van de eerste belastingschijf geleidelijk aan heeft verhoogd van circa 35% tot 38,4% in 1993. Dit komt neer op een lastenverzwaring alleen al bij de inkomstenbelasting van circa 8 miljard gulden. Zo bezien komt het omgekeerde 1%-beleid dan ook voor een belangrijk deel neer op het simpelweg rechttrekken van dit euvel.

Last but not least, levert het omgekeerde 1%-beleid ook iets op en wel een hoger tempo van economische groei en een lagere werkloosheid. Uit berekeningen met het eerder genoemde meerlandenmodel blijkt dat daardoor de economische groei jaarlijks zo'n 1 à 2% hoger kan uitkomen terwijl de werkloosheid gemiddeld met zo'n 60.000 personen per jaar kan dalen. Als gevolg hiervan kunnen, via extra belastingontvangsten en lagere sociale premies, aanzienlijke inverdieneffecten optreden ter grootte van circa een kwart à een derde van de oorspronkelijke bezuinigingen. Het vereiste bruto bezuinigingsbedrag kan daarom na verloop van tijd netto veel lager uitkomen en wel op circa 25 miljard gulden in plaats van op 36 miljard gulden.

A. Knoester

15. Deze bedragen kunnen gemakkelijk worden afgeleid uit de belastinggrondslagen van de huidige Oort-schijven. Zo bedraagt de grondslag van de eerste Oort-schijf f 260 miljard, van de tweede schijf f 50 miljard en van de derde schijf f 20 miljard.

16. Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit., 1993, blz. 30-31.

17. OESO, *Economic Outlook*, nr. 53, Parijs, juni 1993, tabel R 15.

18. Zie bij voorbeeld enkele suggesties van C. Kortleve, C. Oudshoorn en F.W. Rutten, *Herijking van de verzorgingsstaat*, in: B.M.S. van Praag en P.J. Vos, op.cit. 1993, blz. 267-301.