

Lastenverlichting onder de loep

R.J. Mulder*

Lastenverlichting voor burgers en bedrijven is een van de centrale elementen van het kabinetsbeleid in de komende jaren. In het regeerakkoord is vastgelegd dat de lastenverlichting in de komende kabinetsperiode f 9 miljard zal bedragen. CPB-berekeningen komen echter maar tot de helft van dit bedrag. Hoe is het mogelijk dat over zo'n belangrijk beleidsonderdeel zulke uiteenlopende bedragen de ronde doen?

Vermindering van de inactiviteit in ons land, die vooral aan de onderkant dramatische vormen aanneemt, vormt terecht de hoofddoelstelling van het sociaal-economische beleid van het nieuwe kabinet. Het kabinet wil dit probleem op verschillende manieren te lijf gaan. Een daarvan is lastenverlichting. Over het belang hiervan bestaat in brede kring consensus¹. In 1998, het laatste jaar van deze kabinetsperiode, zal de lastenverlichting volgens het regeerakkoord moeten zijn opgelopen tot een bedrag van circa f 9 miljard².

Bij de interpretatie van een dergelijke doelstelling is het van groot belang te weten welke definitie van lastenverlichting wordt gehanteerd. Bij een gegeven pakket van lastenverlichtende maatregelen, kunnen verschillende definities van lastenverlichting namelijk leiden tot geheel andere bedragen. Helaas is het regeerakkoord op dit punt nogal mistig. Enige ongerustheid wordt vervolgens gewekt wanneer men in de derde-dinsdagstukken voor de lastenverlichting in deze kabinetsperiode zeer uiteenlopende bedragen tegenkomt. Deze variëren van amper f 4,5 tot ruim f 9 miljard. Reden om eens na te gaan hoe dat kan. Daarvoor is het nuttig eerst in te gaan op enkele relevante begrippen.

Wat zijn collectieve lasten?

Lange tijd, in feite al vanaf de *Miljoenennota 1976* waarin het kabinet-Den Uyl zijn 1%-norm introduceerde, heeft bij de begrotingsnormering in ons land het begrip collectieve-lastendruk (cld) centraal gestaan³. Dit is de verhouding tussen de collectieve lasten en het bruto binnenlands produkt (bbp)⁴. Wat precies onder 'collectieve lasten' moet worden verstaan is daarbij vrijwel doorlopend in discussie geweest. Sinds het midden van de jaren zeventig is de invulling van dit begrip dan ook meermalen op onderdelen gewijzigd.

De algemene definitie luidt als volgt: "Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar géén concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is"⁵. Tevens geldt dat

"indien het tarief voor een bepaald goed of een bepaalde dienst boven de kostprijs (inclusief redelijke marge) uitgaat, het excedent als collectieve last moet worden aangemerkt". Indien deze definitie wordt toegepast op de verschillende inkomsten van de collectieve sector (belastingen, premies en niet-belastingontvangsten), kunnen zich in de praktijk allerlei twijfelgevallen voordoen.

Een relevant voorbeeld vormen de aardgasbaten. Daarvan wordt traditioneel niet alleen het belastingdeel (vpb), maar ook het niet-belastingdeel uit binnenlandse verkopen tot de collectieve lasten gerekend. Een van de argumenten hiervoor is geweest "dat het gaat om baten die (mede) door de overheid worden bepaald, omdat deze voortvloeien uit een prijsstelling boven de kostprijs"⁶. Hier is evenwel tegen in te brengen dat de afzetprijs van aardgas is gekoppeld aan de marktprijs. Het verschil tussen afzet- en kostprijs zou daarom ook kunnen worden uitgelegd als 'redelijke marge', in welk geval van een collectieve last geen sprake zou zijn⁷. Een andere rede-

* De auteur is werkzaam bij de SER. Hij bedankt S.T. Duursma voor zijn aansporing tot het schrijven van dit artikel en voor zijn waardevolle suggesties en commentaar. Ook E.A. Oskam en E. Langeveld leverden nuttig commentaar. Verder is de auteur S. de Boer, F.J.H. Don, H.P. Tamerus, H. Vossers (CPB) veel dank verschuldigd voor hun opmerkingen, suggesties en informatie. Technisch commentaar werd ook ontvangen van het Ministerie van Financiën. Dit neemt uiteraard niet weg dat de verantwoordelijkheid voor dit artikel geheel en al bij de auteur berust.

1. Zie bij voorbeeld: SER, *Sociaal-economisch beleid 1994-1998*, nr. 94/03, deel I (Advies), paragraaf 5.3, Den Haag, 1994.

2. Regeerakkoord, 13 augustus 1994, paragraaf 3.

3. Zie voor een overzicht: *Miljoenennota 1993*, bijlage 20.

4. Tot voor kort werd de cld uitgedrukt in termen van het netto nationaal inkomen (nni).

5. Gebaseerd op het zevende en achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (1983 en 1989). Zie ook het negende rapport (1993, blz. 63).

6. *Miljoenennota 1993*, blz. 351. Deze redenering wordt beperkt tot het binnenlandse deel van de aardgasbaten, aangezien de niet-belastinginkomsten uit de export van aardgas niet door binnenlandse burgers en bedrijven worden opgebracht.

7. Het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 1993, blz. 64.

nering is dat het zou gaan om een last voor de gaswinningsbedrijven ('voortgezette winstbelasting'). Dit zou dan evenwel ook moeten gelden voor de baten uit de export van aardgas. Bovendien kan deze last voor de gaswinningsbedrijven, met evenveel recht worden gezien als de prijs van een concessie op gaswinning.

Een ander voorbeeld betreft successierechten, die lange tijd niet zijn beschouwd als collectieve lasten op grond van het feit dat sprake zou zijn van een vermogensoverdracht, die niet zou drukken op het inkomen. Van een concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie is echter geen sprake. Bovendien is de vraag of heffingen op het inkomen dan wel op het vermogen drukken op grond van de definitie van collectieve lasten geen relevant criterium.

Het is op grond van het bovenstaande niet zo verwonderlijk dat periodiek voorstellen worden gedaan om de berekening van de collectieve lasten op onderdelen aan te passen (te 'verbeteren'). Ook zeer recentelijk zijn nog enkele wijzigingen doorgevoerd⁸. Relevant is onder meer dat het besproken niet-belastingdeel van de binnenlandse aardgasbaten thans niet meer tot de collectieve lasten wordt gerekend. Hetzelfde geldt voor bij voorbeeld kadastrale rechten, bouwleges en het kentekenbewijs deel III. Successierechten en landbouwrechten zijn er daarentegen juist bijgekomen. Wat de sociale zekerheid betreft zijn de premies voor bovenwettelijke sociale uitkeringen voor Ziektewet, VUT e.d. uit de berekening van de collectieve lasten verwijderd. Dit geldt ook voor de eigen bijdragen in het kader van de ziektekostenverzekering. De omslagbijdrage in het kader van de Wet toegang ziektekostenverzekering (WTZ) is daarentegen aan de lijst van collectieve lasten toegevoegd.

Als gevolg van de doorgevoerde wijzigingen komt de collectieve-lastendruk in 1994 circa 1,6% van het bbp lager uit dan volgens de oude berekening (belastingen: 0,3, premies: 0,7 en binnenlandse aardgasbaten: 0,6% van het bbp)⁹. In 1994 resulteert volgens de nieuwe berekening een verwachte collectieve-lastendruk van 46,2% van het bbp, overeenkomend met circa f 275 miljard¹⁰. Het belastingdeel van de collectieve lasten belooft in 1994 naar verwachting zo'n 26,6% van het bbp¹¹. Dit komt overeen met bijna f 160 miljard, waarvan directe en indirecte belastingen iets meer respectievelijk iets minder dan de helft uitmaken. Het premiedeel van de collectieve lasten zal in 1994 naar verwachting circa 19,6% van het bbp bedragen, ofte wel ruim f 115 miljard.

Macro- versus micro-lastenverlichting

Veranderingen in de cld, die tegenwoordig ook wel wordt aangeduid als de macro-lastendruk, worden meestal uitgedrukt in procentpunten. Door een mutatie van de cld in procentpunten te relateren aan de omvang van het bbp, kan een dergelijke macro-lastenverlichting dan wel -verzwaring echter ook worden uitgedrukt in een geldbedrag.

Hantering van het cld- ofwel macro-lastenbegrip heeft als belangrijk nadeel dat het geen goede indicator is van de verandering in de lastendruk zoals bur-

gers en bedrijven die werkelijk ervaren. Zo kan het voorkomen dat de macro-lastendruk in een bepaalde periode een daling vertoont, terwijl bedrijven en burgers juist worden geconfronteerd met tariefstijgingen en andere lastenverzwarende maatregelen. Dit is mogelijk doordat veranderingen in de macrodruk mede afhankelijk zijn van allerlei 'endogene' (macro-economische) invloeden. Een voorbeeld hiervan is een verandering in de arbeidsinkomensquote (aiq). Aangezien de lastendruk op het looninkomen gemiddeld hoger is dan die op het overige inkomen, zal bij een dalende aiq de cld (ceteris paribus) afnemen, evenwel zonder dat individuele burgers en bedrijven dit werkelijk als een lastenverlichting zullen ervaren.

Bezien vanuit het begrotingsbeleid heeft hantering van een cld-norm, zoals in de vorige kabinetsperiode, voorts als nadeel dat een endogene daling van deze macrodruk kan worden 'opgevuld' door tariefverhogingen en andere lastenverzwaringen.

Om deze redenen is de laatste jaren in beleidsdiscussies het begrip micro-lastendruk centraler komen te staan¹². Een verandering in de micro-lastendruk wordt in de MEV 1995 (blz. 122) gedefinieerd als "het saldobedrag dat gemoeid is met belastingmaatregelen en mutaties in de premie-ontvangsten anders dan uit hoofde van (macro-economische) grondslagmutaties. Hierin komen dus tariefwijzigingen tot uiting, maar bij voorbeeld geen kasverschuivingen en opbrengsten van fraudebestrijding. Tot de relevante lasten worden gerekend alle lasten die tot de (macro) collectieve lastendruk worden gerekend". Het micro-lastenbegrip vormt, doordat het aansluit bij tariefwijzigingen en aanpassingen van de grondslagen waarover deze tarieven worden berekend, een betere indicator voor veranderingen in de lastendruk zoals burgers en bedrijven die werkelijk ervaren.

Gezien de toegenomen aandacht voor het micro-lastenbegrip, mocht bij het verschijnen van het regeerakkoord worden verwacht dat de daarin genoemde f 9 miljard lastenverlichting bedoeld was (en is) als micro-lastenverlichting. Daar komt bij dat in het regeerakkoord de nadruk wordt gelegd op lastenmaatregelen, die juist in het micro-lastenbegrip centraal staan.

Aan de andere kant moet worden vastgesteld dat dit vermoeden nergens in het regeerakkoord expliciet wordt bevestigd. Er wordt steeds gesproken van 'lastenverlichting', zonder nadere aanduiding. Bovendien laat de tekst van het regeerakkoord zeker ook een macro-interpretatie van de f 9 miljard lastenver-

8. Dit betreft een aantal voorstellen van de Studiegroep Begrotingsruimte (negende rapport, 1993, blz. 64 e.v.), waarover inmiddels interdepartementale overeenstemming is bereikt. Zie: CPB, *Vijf verkiezingsprogramma's; economische gevolgen van voorgenomen beleid*, Den Haag, 1994, blz. 152 en 153.

9. CPB, op.cit. Aldaar treft men ook een volledige opsomming van de veranderingen aan.

10. MEV 1995, blz. 109.

11. Inclusief enkele niet-belastingmiddelen met een collectieve-lasten karakter.

12. Zie bij voorbeeld het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 1993; alsook: SER, op.cit. deel II (Analyse), blz. 158 e.v.

lichting toe. Dit bedrag wordt namelijk mede geplaatst in het licht van (per saldo) besparingen op de collectieve uitgaven en tekortreductie, in welk kader de ruimte voor lastenverlichting wordt bepaald. In een dergelijke opzet past juist weer een macro-lastenbegrip, aangezien ook macro-economische effecten op de belasting- en premie-ontvangsten relevant zijn voor de collectieve inkomsten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het CPB er in zijn macro-economische doorrekening van het regeerakkoord van uitging dat het kabinet een daling van de collectieve-lastendruk met f 9 miljard op het oog had¹³.

Micro-lastendruk niet waterdicht

Inmiddels kan uit de *Miljoennota 1995* worden afgeleid dat het kabinet wel degelijk een micro-lastenverlichting van f 9 miljard voor ogen heeft. Wat echter tegelijkertijd uit de derde-dinsdagstukken duidelijk wordt, is dat het begrip micro-lastenverlichting niet waterdicht is. Problemen blijken zich voor te

doen indien maatregelen in de sociale-premiesfeer min of meer rechtstreeks doorwerken in de belastinggrondslag.

Een voorbeeld hiervan kan rechtstreeks worden ontleend aan de CPB-doorrekening van het regeerakkoord. Aangezien het regeerakkoord de vormgeving van de lastenverlichting nog voor een belangrijk deel openlaat, heeft het CPB een tweetal mogelijke lastenverlichtingspakketten onderscheiden: de pakketten A en B. Naast andere maatregelen, bevat pakket A een verlaging van de werkgeverslasten door de invoering van een franchise in de Ziekenfondswet (ZFW) op het niveau van het wettelijk minimumloon. In pakket B wordt een lagere ZFW-franchise ingevoerd, terwijl daarnaast nog is voorzien in een franchise met betrekking tot zowel de overhevelingstoelage (OT) als de Werkloosheidswet (WW). Aangezien zowel de ZFW-premie als de OT tot het belastbare inkomen van werknemers behoort, leidt de invoering van dergelijke franchises automatisch tot minder afdrachten in het kader van de loon- en inkomstenbelasting. Er zou op het eerste gezicht alles voor te zeggen zijn om ook deze afname van de 'microgrondslag' in de belastingsfeer onder de micro-lastenverlichting te scharen: zo zal het door de belastingbetalers ook worden ervaren. De huidige definitie blijkt hier echter niet in te voorzien. In die definitie wordt immers alleen gesproken van 'belastingmaatregelen' en niet van veranderingen in de belastinggrondslag door maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid.

Nu zou men de definitie hiertoe uiteraard kunnen aanpassen, zo men wil verbeteren. Anderzijds moet de definitie wel helder en hanteerbaar blijven: bij vrijwel elke lastenmaatregel treden kruislingse grondslageffecten op, inclusief de daar weer uit voortvloeiende tweede-orde-effecten. Waar wil men de grens trekken? In ieder geval moet bij uitbreiding van de definitie exact duidelijk zijn welk type grondslageffecten men in het algemeen wel of juist niet relevant acht voor de micro-lastendruk waarmee burgers en bedrijven worden geconfronteerd. Dit mag niet van geval tot geval worden beslist. Belangrijk is dat helderheid wordt geboden.

Dat dit geen academische kwestie is, wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van een drietal berekeningen die men in de derde-dinsdagstukken aantreft van de lastenverlichting uit het regeerakkoord. Volledigheidshalve wordt hierbij tevens de lastenverlichting betrokken die inmiddels in de begroting voor 1995 is verwerkt. Een goed inzicht hierin is immers relevant voor de vraag welke lastenverlichting burgers en bedrijven na 1995 nog van het kabinet te goed hebben.

De micro-lastenverlichting volgens het CPB

De laatste twee kolommen van tabel 1 laten zien dat volgens de CPB-doorrekening de microlasten in deze kabinetsperiode, afhankelijk van de invulling, met

Tabel 1. De voorgenenen micro-lastenverlichting^a in 1995 respectievelijk 1998 volgens de CPB-systematiek

	Begroting 1995		Regeerakkoord	
	1995	1998 ^b	pakket A 1998 ^b	pakket B 1998 ^b
Arbeid (inclusief niet-actieven)				
Belastingtarief 1e schijf	2,1	1,9	-8,0	-5,8
Verlenging 2e schijf			0,3	0,3
Procentuele WW-premie	-1,4	-2,0	-2,0	-2,0
ZFW-franchise	2,0	2,0	8,7	2,0
OT/WW-franchise				6,7
Dekkerkopjes	0,2	0,3	0,3	0,3
Heffing op spaarloon	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
Overige belastingmaatregelen	0,4	-0,1		
Overige verlaging sociale premies	1,6	0,5	8,1	6,6
	4,6	2,3	7,0	7,7
Milieu en energie				
Grondslagverbreding milieubelasting	-0,6	0,0		
Motorrijtuigenbelasting	-0,4	0,0		
Kleinverbruikersheffing op energie			-2,1	-2,1
Benzine- en dieselaccijnzen			-0,7	-0,7
Belastingen lagere overheden	-0,3	0,0		
Overige belastingmaatregelen	-0,1	0,0		
	-1,4	0,0	-2,8	-2,8
Overig				
Midden- en kleinbedrijf	0,3	0,0	0,5	0,5
Inkomensafhankelijke bejaardenafrek	0,1	0,1	0,1	0,1
Invoerrechten GATT	0,2	0,8		
Beperking aftrek consumptief krediet			-0,5	-0,5
Overige belastingmaatregelen	0,3	-0,2		
	0,9	0,7	0,1	0,1
Micro-lastenverlichting ^c	4,1	3,0	4,3	5,0

a. Miljarden gulden (afgerond op 0,1). Een positief teken duidt op een lastenvermindering.

b. Cijfers voor 1998 zijn ten opzichte van het behoedzame scenario.

c. Exclusief financieringsverschuivingen.

Samengesteld o.b.v.: MEV 1995 (met name blz. 105, 111 en 125); aanvullende CPB-informatie.

13. Zie: CPB, *Economische gevolgen van het regeerakkoord*, notitie 142, 19 augustus 1994. Deze doorrekening is inmiddels tevens opgenomen in de MEV 1995: CPB, *Macro Economische Verkenning 1995*, Den Haag, 1994, hoofdstuk IV.

per saldo *f* 4,3 à 5 miljard gulden worden verlaagd. De microlasten op arbeid worden met *f* 7 à 7,7 miljard verlaagd. De microlasten op energie en milieu worden daarentegen met *f* 2,8 miljard verzwared, terwijl het saldo van overige maatregelen leidt tot een micro-lastenverlichting van circa *f* 100 miljoen.

In dit licht bevat de begroting voor 1995 al een aanzienlijke stap voorwaarts, zo valt verder uit tabel 1 op te maken. In de eerste kolom van deze tabel zijn de lastenverlichtende en -verzwarende maatregelen voor 1995 op een rij gezet, uitgaande van de CPB-systematiek. De micro-lasten (inclusief lagere overheden) gaan hierdoor in 1995 per saldo met *f* 4,1 miljard omlaag. Dit bedrag is echter niet zomaar te vergelijken met de bedragen van de pakketten A en B. In de eerste plaats kan het eerstejaarseffect van belasting- en premiemaatregelen afwijken van de structurele doorwerking ervan. In de tweede plaats zijn de pakketten A en B geformuleerd ten opzichte van het behoedzame scenario. Deze pakketten bevatten met andere woorden niet de maatregelen die reeds in dat scenario besloten liggen. Voor deze maatregelen dient derhalve het pakket-1995 te worden geschoond. De resulterende bedragen staan vermeld in de tweede kolom van tabel 1. De conclusie is dan dat de in 1995 in gang gezette lastenverlichting structureel uitkomt op circa tweederde van de bedragen die in de pakketten A en B zijn vervat.

Macro-interpretatie van de lastenverlichting

Met de in tabel 1 weergegeven berekening is de *f* 9 miljard aan lastenverlichting waarover in het regeerakkoord wordt gesproken echter nog absoluut niet in zicht. Zoals eerder aangegeven, ging het CPB er in zijn doorrekening van augustus 1994 dan ook vanuit dat het kabinet in het regeerakkoord een macro-lastenverlichting van circa *f* 9 miljard voor ogen had. In de desbetreffende notitie (op.cit., blz. 5; MEV, blz. 129) wordt daarom opgemerkt: "De collectieve lastendruk komt circa *f* 7 mrd (...) lager uit dan in het behoedzame scenario voor 1998 was voorzien", met daarbij als voetnoot: "De circa *f* 9 mrd lastenverlichting waarvan in het regeerakkoord sprake is correspondeert met dit bedrag, met daarbij geteld *f* 1 mrd uit hoofde van een door de coalitiepartners verwachte meevaller in de sociale fondsen. Andere ramings- en boekingsverschillen belopen *f* 0,5 mrd (...)"

In het bovenste gedeelte van tabel 2 wordt zichtbaar hoe het CPB de vertaalslag maakt van micro-naar macro-lastenverlichting. Het verschil tussen de micro- en macro-lastenverlichting is opgebouwd uit drie elementen. Het eerste is de afname van de micro-grondslag van de loon- en inkomstenbelasting die het gevolg is van de introductie van een franchise in de ZFW en/of de OT. Discussie is mogelijk over de vraag of een dergelijk micro-grondslageffect niet eigenlijk tot de micro-lastenverlichting behoort. Het CPB heeft de definitie van micro-lastenverlichting in zijn berekeningen echter consequent toegepast. De twee overige verschillen tussen de micro- en macro-lastendruk zijn onbetwist, te weten de fraudebestrijding/versnelde inning en het macro-economische effect op de collectieve-lastendruk.

Tabel 2. De verwachte afname van de macro-lastendruk (cld)^a in 1995 respectievelijk 1998 volgens de CPB-systematiek

	Begroting 1995		Regeerakkoord	
	1995	structureel 1998 ^b	pakket A 1998 ^b	pakket B 1998 ^b
Micro-lastenverlichting ^c conform de CPB-systematiek (zie tabel 1)	4,1	3,0	4,3	5,0
Vershil tussen cld-daling en microlastenverlichting				
Afname micro-grondslag (ZFW/OT)	0,5	0,5	2,6	1,8
Fraudebestrijding en versnelde inning	-0,7	-1,7	-1,7	-1,7
Macro-economisch effect op de cld	5,0	1 ^e	2,0	1,5
	4,8	-0,2	2,9	1,6
Daling cld conform de CPB-systematiek	8,9	2,8	7,2	6,6
Ramings- en boekingsverschillen ten opzichte van het kabinet volgens het CPB-citaat (zie hoofdstekst)				
Volumemeevaller WAO/WW ^d			1,0	1,0
Opbrengst verschuiving AWBZ/ZW			0,5	0,5
			1,5	1,5
Daling cld conform het CPB-citaat	8,9	2,8	8,7	8,1

a, b, c. Zie de noten bij tabel 1.

d. De verwachte volumemeevaller WAO/WW in 1995 is al door het CPB meegenomen.

e. Dit is een grove benadering.

Samengesteld o.b.v.: MEV 1995 (met name blz. 129 en 130); aanvullende CPB-informatie.

Om van de macro-lastenverlichting die het CPB berekent, te komen tot een bedrag in de orde van *f* 9 miljard à la het Regeerakkoord (in feite iets minder; zie onderaan tabel 2), moet men hierbij nog een tweetal bedragen van bij elkaar *f* 1,5 miljard optellen. Dit betreft ramings- en boekingsverschillen, die relevant zijn voor zowel micro- als de macro-lastenverlichting.

In de eerste plaats houdt het kabinet rekening met volumemeevallers in de WAO en de WW voor een bedrag van *f* 1 miljard in 1998, waarop het CPB nog niet heeft willen vooruitlopen. In de MEV 1995 is, voor het jaar 1995, overigens wel al rekening gehouden met WAO/WW-volumemeevallers van circa een half miljard gulden. In de tweede plaats is sprake van ramings- en boekingsverschillen met betrekking tot de gezondheidszorg van in totaal een half miljard gulden. Dit betreft om te beginnen de overheveling van bepaalde voorzieningen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de ziekenfondsen en de particuliere verzekeraars. Aangezien het hier gaat om voorzieningen die verplicht verzekerd zullen blijven, is het CPB er in de doorrekening van uitgegaan dat dit geen gedragseffecten zal kunnen oproepen. Het zal dus ook geen micro-lastenverlichting met zich brengen. Verder houdt het kabinet rekening met een besparing op de uitvoeringskosten van de Ziekwet als deze wordt geprivatiseerd. Het CPB vat dit op als een lastenverschuiving.

Tabel 3. De verwachte afname van de micro-lastendruk^a in 1995 respectievelijk 1998 volgens de kabinetssystematiek

	Begroting 1995		Regeerakkoord	
	1995	1998 ^b	pakket A	pakket B
Micro-lastenverlichting ^c conform de CPB-systematiek (zie tabel 1)	4,1	3,0	4,3	5,0
Ramings- en boekingsverschillen ten opzichte van het CPB				
Afname micro-grondslag (ZFW/OT)	0,5	0,5	2,6	1,8
Volumemeevaller WAO/WW ^d			1,0	1,0
Opbrengst verschuiving AWBZ/ZW			0,5	0,5
Invoerrechten GATT			0,8	0,8
	0,5	0,5	4,9	4,1
Micro-lastenverlichting ^c conform de kabinetssystematiek	4,6	3,5	9,2	9,1

a, b, c, d. Zie de noten bij de tabellen 1 en 2. In de *Miljoenennota 1995* is de inkomstenderving bij de spaarloonregeling als micro-lastenverlichting bij het behoedzame scenario opgeteld (belasting en premies samen f 0,8 miljard).
Samengesteld o.b.v.: *Miljoenennota 1995* (met name blz. 46).

Micro-lastenverlichting volgens het kabinet

Inmiddels is uit de *Miljoenennota 1995* duidelijk geworden dat ook het kabinet een micro-lastenbegrip voor ogen heeft.

De kabinetsvisie op de micro-lastenverlichting in 1998 kan worden afgelezen uit tabel 3 (twee laatste kolommen). De verschillen tussen de berekening van het kabinet en van het CPB bestaan uit de eerder genoemde afname van de micro-grondslag (die het kabinet dus onder de micro-lastenverlichting schaaft), de door het kabinet verwachte volumemeevallers in de WAO en de WW, de door het kabinet ingeboekte opbrengst van de eerder genoemde AWBZ- en ZW-maatregelen en, tot slot, een afname van GATT-invoerrechten. Dit laatste betreft nieuwe informatie ten opzichte van het regeerakkoord, waar het CPB derhalve nog geen rekening mee kon houden bij de doorrekening van dit akkoord. Voor het jaar 1995 is deze micro-lastenverlichting (f 200 miljoen) al in de MEV 1995 verwerkt.

Al met al wordt door middel van de pakketten A en B in 1998, als men de kabinetssystematiek volgt, keurig een micro-lastenverlichting van circa f 9 miljard gerealiseerd conform het regeerakkoord. Van de micro-lastenverlichting wordt volgens de kabinetssystematiek door middel van de maatregelen in 1995 structureel al zo'n f 3,5 miljard gerealiseerd.

Slot

Door alle cijfers heen kan uit het bovenstaande worden geconcludeerd dat het regeerakkoord op het punt van de lastenverlichting veel aan duidelijkheid te wensen overlaat. Ook blijkt het begrip micro-lastenverlichting niet waterdicht te zijn gedefinieerd, hetgeen mede de oorzaak is van het feit dat men hierover in de derde-dinsdagstukken uiteenlopende bedragen aantreft. Het is vervolgens te betreuren dat allerlei tekst- en tabelvergelijkingen nodig zijn om

een enigszins helder beeld te krijgen van een zo belangrijk beleidsonderdeel¹⁴.

Wat de cijfers zelf betreft kan worden gesteld dat, afhankelijk van de precieze definitie, de in de begroting voor 1995 opgenomen maatregelen structureel voor f 3 à 3,5 miljard zullen kunnen bijdragen aan de micro-lastenverlichting in deze kabinetsperiode. Na 1995 hebben burgers en bedrijven dus nog f 5,5 à 6 miljard te goed om uit te komen op de circa f 9 miljard die hen door het kabinet in het vooruitzicht is gesteld.

Volgens de CPB-doorrekening van het regeerakkoord loopt de voorziene micro-lastenverlichting exclusief het grondslageffect van franchises in de ZFW en/of de overhevelingstoelag in deze kabinetsperiode op tot zo'n f 4,3 à 5 miljard in 1998. Houdt men ook rekening met het genoemde grondslageffect, waar op inhoudelijke gronden veel voor te zeggen valt, dan komt de lastenverlichting in 1998 circa f 2,6 dan wel f 1,8 miljard hoger uit, afhankelijk van de invulling. Informatie over de micro-lastenverlichting die pas na de CPB-doorrekening beschikbaar is gekomen betreft de vermindering van GATT-invoerrechten met iets meer dan driekwart miljard gulden in 1998. Inclusief grondslageffect en GATT komt de micro-lastenverlichting in 1998 derhalve uit op circa f 7,5 miljard.

Overige micro-lastenverlichting zal volgens het kabinet moeten komen uit volumemeevallers in de sfeer van de WAO en de WW (f 1 miljard) en besparingen in de zorgsector als gevolg van de voorgenomen AWBZ- en ZW-maatregelen (een half miljard gulden). Worden deze meevallers en besparingen daadwerkelijk gerealiseerd, dan resulteert (inclusief micro-grondslageffect) in 1998 een bedrag van circa f 9 miljard conform het regeerakkoord.

Specifieke micro-lastenverlichting op arbeid zal na 1995 kunnen voortkomen uit een verschuiving van lasten in de richting van milieu en energie. Ook bestaat, gezien de behoedzame uitgangspunten die het kabinet heeft gehanteerd op het punt van de economische groei, nog de mogelijkheid van meevallers in de economische ontwikkeling. Op enig moment is dan volgens het regeerakkoord een afweging aan de orde tussen aanwending van deze meevallers voor verdere reductie van het financieringstekort en lastenverlichting¹⁵. Gezien de prioriteit die in het regeerakkoord terecht wordt gegeven aan terugdringing van de inactiviteit in ons land, zou in het laatste geval aanwending voor micro-lastenverlichting op arbeid voor de hand liggen.

Rob Mulder

14. Mocht de ingewijde lezer in de tabellen onverhoopt interpretatiefouten aantreffen, dan gelieve hij of zij dit op te vatten als een extra illustratie van deze stelling.

15. Structuurversterkende maatregelen vragen volgens het regeerakkoord om een aparte afweging.