

# Lastenverschuiving heeft nauwelijks effect

Een lastenverschuiving van inkomstenbelasting naar btw zal de werkgelegenheid of de concurrentiekracht niet bevorderen als wordt vastgehouden aan de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit. De verlaging van de inkomstenbelasting voor actieven zal groter moeten zijn dan hun btw-verhoging. De inactieven kunnen dan alleen worden gecompenseerd voor de btw-verhoging als de randvoorwaarde van budget neutraliteit wordt losgelaten.

**S**taatssecretaris Weekers wil, namens het kabinet, de discussie aangaan met de Tweede Kamer over de mogelijkheden om de belasting op arbeid te verschuiven naar consumptie. Dat zou de soliditeit van de belastingopbrengst verhogen en de concurrentiekracht van Nederland versterken, aldus de staatssecretaris. "Dat arbeid goedkoper wordt in het plan van Weekers is een stimulans voor werkgelegenheid en economie", stelt NRC Handelsblad op 15 april 2011. Deze stelling berust op een hardnekkig misverstand. Bij de weerlegging wordt in beginsel uitgegaan van twee randvoorwaarden, te weten budgetneutraliteit en inkomensneutraliteit. De verschuiving in de heffingsgrondslag van de belasting mag geen invloed hebben op de belasting- en premieopbrengst en op de verdeling van de collectieve druk. Betoogd wordt dat de inkomensheffing (IH), bestaande uit de loon- en inkomstenbelasting in box 1 en volksverzekerings-, werknemers- en werkgeverspremies, een gelijksoortige belasting is als de btw. Het effect van een verschuiving tussen deze belastingen op de loonkosten is dan ook te verwaarlozen als wordt vastgehouden aan de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit. Of een lastenverschuiving de soliditeit van de belasting- en premieopbrengst ten goede komt, hangt af van de vraag welke heffingsgrondslag, loon of consumptie, robuuster is; met andere woorden welke grondslag zich minder gemakkelijk leent voor ontwijking en ontduiking.

## Internationale vergelijking

Alvorens de aard en de effecten van een lastenverschuiving te analyseren, is het nuttig de fiscale positie van Nederland te vergelijken met die van de buurlanden België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, en met de Scandinavische landen waarmee Nederland zich graag vergelijkt. De laatste OESO-statistieken in tabel 1 laten zien dat de collectieve lastendruk in Nederland in 2008 39 procent van het bruto binnenlands product (bbp) bedroeg. Dat was bijna één procentpunt lager dan

de gemiddelde druk van veertig procent in de buurlanden en bijna zes procentpunten lager dan de druk van 45 procent in de Scandinavische landen. Al enige jaren is Nederland geen hoog-belastingland meer. Wat de samenstelling van de collectieve lastendruk betreft blijkt verder dat Nederland in 2008, in vergelijking met andere landen, relatief meer nadruk legde op indirecte belastingen dan op directe belastingen. Te weten respectievelijk 31 en 69 procent van de totale belasting- en premieopbrengst. Onder directe belastingen worden verstaan de inkomsten- en vennootschapsbelasting, volks- en ziektekostenverzekeringspremies, werknemers- en werkgeverspremies, vermogensbelasting, rechten van erfing en schenking en de onroerendezaakbelasting. Onder indirecte belastingen vallen de btw, accijnzen en een aantal selectieve heffingen, zoals de motorrijtuigenbelasting en milieuheffingen. Belangrijk voor het beeld zijn ook de gemiddelde en marginale druk van de IH, in casu de loonbelasting, werknemers- en werkgeverspremies, en de btw/accijnzen, als percentage van de bruto arbeidskosten van bijvoorbeeld een modaal tweeverdienersgezin met twee kinderen, waarvoor de OESO gegevens compileert. Zoals uit tabel 1 blijkt, is de gemiddelde IH-druk in Nederland lager dan in de andere landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk. Ook de marginale druk is gemiddeld lager. Door de bank genomen zit Nederland zo ongeveer op het gemiddelde van de Scandinavische landen. Dit geldt ook voor het effectieve btw/accijnstarief, waarvoor is aangenomen dat de drukverdeling grotendeels proportioneel is, zoals uit verschillende onderzoeken blijkt. In de buurlanden is de btw/accijnsdruk aanzienlijk lager. Uit een vergelijking van de cijfers in tabel 1 met die uit 1994 (Cnossen en Bovenberg, 1997) blijkt verder dat de gemiddelde en marginale IH-druk in bijna alle landen, inclusief Nederland, in de loop der jaren fors is gedaald en dat de btw/accijnsdruk is toegenomen.

De gemiddelde tarieven vormen een indicatie van de inkomens- en opbrengsteffecten van de belasting- en premieheffing, terwijl de sturende en allocatieve effecten mede door de marginale tarieven worden beïnvloed. De gemiddelde totaal-druk in Nederland van 47 procent is na het Verenigd Koninkrijk het laagst in de onderzochte landen. Deze druk is berekend op basis van de formule  $(x + y) / (1 + y)$ , waarin  $x$  het gemiddelde IH-tarief is en  $y$  het btw/accijnstarief. De marginale tarieven zijn op dezelfde wijze berekend. De marginale totaal-druk

### SJIBREN CNOSSEN

Adviseur Centraal Planbureau en emeritus hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam

### LANS BOVENBERG

Hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg

van 59 procent is ook niet aan de hoge kant. Dat blijkt ook uit de progressiviteitsparameters in de laatste kolom van tabel 1, die de elasticiteiten van de beschikbare inkomens met betrekking tot de bruto inkomens weergeven. Deze parameters zijn berekend op basis van de formule  $(1 - z) / (1 - q)$  waarin  $z$  de marginale totaal-druk is en  $q$  de gemiddelde totaal-druk. Het cijfer van 0,78 voor Nederland betekent dat de koopkracht, na belasting en premies, van een gezin met twee kinderen met 0,78 procent toeneemt voor elke verhoging van het bruto loon met één procent. Een lagere waarde van de parameter impliceert een hogere mate van progressiviteit. De progressie in Nederland loopt niet significant uit de pas met die in de meeste andere landen.

### Bespreking van het voorstel

De staatssecretaris wil de schijventarieven van de inkomstenbelasting van 52, 42 en 33 procent verlagen naar respectievelijk 50, 40 en 30 procent, onder gelijktijdige verhoging van het lagere btw-tarief van zes naar acht procent. De tariefsverlaging richt zich op box 1 waarin arbeidsinkomen, de eigen woning en winst uit eigen onderneming worden belast. Box 3 waarin het meeste privé-kapitaalinkomen wordt belast, laat hij ongemoeid. Naast het arbeidsinkomen wordt in box 1 het kapitaalinkomen van zelfstandige ondernemers belast. Het tarief op deze inkomsten wordt dus verlaagd, terwijl de hypotheekrenteaftrek (negatief kapitaalinkomen) fiscaal minder aantrekkelijk wordt. Op termijn wil de staatssecretaris ook de vennootschapsbelasting,

## De progressie in Nederland loopt niet significant uit de pas met die in de meeste andere landen

eveneens van toepassing in box 2, terugbrengen van 25 naar 24 procent, maar dit ziet hij als een aparte operatie.

Overeenkomsten tussen IH en btw  
Bij de vergelijking van de IH en btw wordt eerst ingegaan op de conceptuele kenmerken van beide belastingen, waaruit blijkt dat de belastingen in de praktijk weinig van elkaar verschillen. Ook worden enkele onderscheidende effecten besproken. Onder de IH wordt de heffing uit box 1 verstaan. De IH is een belasting op arbeidsinkomen (toegerekend bij zelfstandigen) en kapitaalinkomen van zelfstandige ondernemers. Dat kapitaalinkomen bestaat uit de normale vergoeding op ondernemingsvermogen plus de overwinst. Arbeidsinkomen bestaat uit loon, inclusief voorzieningen voor de oude dag. Ook de ondernemerspremie die een beloning voor risico vormt, wordt tot het arbeidsinkomen gerekend. De btw wordt geheven over de consumptie. De waarde daarvan is gelijk aan de som van alle waarden die in de bedrijfskolom worden toegevoegd. In elke productie- en distributieschaakel wordt de toegevoegde waarde bepaald als het verschil tussen verkopen en inkopen inclusief investeringen, ook in voorraden. Dat verschil komt overeen met de som van lonen en overwinst.

Als investeringen ineens kunnen worden afgeschreven, kunnen de btw en de IH beide gekarakteriseerd worden als een kasstroombelasting op arbeidsinkomen en overwinst. Dit verandert niet in een open economie. Box 1-inkomen wordt hoofdzakelijk op basis van het bronbeginsel geheven, terwijl een bestemmings-btw waarbij uitvoer vrij is en invoer belast wordt, gelijk is aan een oorsprong-btw waarbij uitvoer belast wordt en invoer vrij is. Onder een oorsprong-btw worden binnenlands arbeidsinkomen en overwinst belast (Cnossen en Bovenberg, 1997). De gelijksoortigheid van IH en btw impliceert dat er, gegeven de voorwaarden van budget- en inkomensneutraliteit, weinig te winnen is bij een verschuiving van IH naar btw.

### Is de btw robuuster?

Of de btw-grondslag robuuster is dan de IH-grondslag is een empirische vraag. De IH op arbeidsinkomen kan worden ontweken door het eigen huis te financieren met vreemd vermogen waarvan de rente aftrekbaar is en door dotaties aan pensioen- en lijfrentevoorzieningen waarvan de opbrengst pas later en

Tabel 1

Belastingdruk en effectief gemiddelde en marginale belastingtarieven in 2010 in procenten<sup>1</sup>.

Landen	Belastingdruk als percentage van het bbp			Inkomensheffings-tarieven		Btw of accijns-tarief	Totaaldruk		Progressie als elasticiteit
	Totaal	Samenstelling		Gemiddeld	Marginaal	Gemiddeld = marginaal	Gemiddeld	Marginaal	
		Direct	Indirect						
Nederland	39,1	69,2	30,8	32,1	47,9	26,7	46,4	58,9	0,78
België	44,2	75,5	24,5	47,8	66,3	21,2	56,9	72,2	0,65
Duitsland	37,0	71,5	28,5	41,4	57,2	19,8	51,1	64,3	0,73
Frankrijk	43,2	72,2	27,8	44,3	52,0	19,1	53,2	59,7	0,86
Verenigd Koninkrijk	35,7	71,2	28,8	28,8	38,8	17,6	39,5	48,0	0,86
Gemiddeld	40,0	72,6	27,4	40,6	53,6	19,4	50,2	61,1	0,78
Denemarken	48,2	67,5	32,5	33,7	42,3	43,9	49,9	56,4	0,87
Finland	43,1	69,9	30,1	36,5	54,0	26,0	49,6	63,5	0,72
Noorwegen	42,6	74,4	25,6	32,9	43,1	28,5	47,8	55,7	0,85
Zweden	46,3	72,2	27,8	38,5	47,9	28,4	52,1	59,4	0,85
Gemiddeld	45,0	71,0	29,0	35,4	46,8	28,8	49,9	58,7	0,82

<sup>1</sup> De gemiddelde en marginale tarieven zijn berekend als percentages van de bruto arbeidskosten van een modaal tweeverdienersgezin met twee kinderen, waarvan het inkomen van de ene partner tweederde bedraagt van het inkomen van de andere partner.

Bron: OESO statistieken; Eurostat. INDS 1916

lager wordt belast. Onder de btw zal belastingontwijking beperkt blijven tot vrijgestelde sectoren, zoals ziekenhuizen, die er baat bij hebben om voedings-, schoonmaak- en administratieve diensten zelf te verrichten om zich daarmee de btw op de arbeidscomponent van de dienst te besparen. Het productspecifieke karakter van de tarieven zal de arbitrage tussen het normale en het verlaagde tarief beperken. Ook de omvang van de internationale belastingarbitrage, in de vorm van over-de-grens boodschappen doen, is gering – niet zozeer in de grens-regio zelf als wel in de nationale context.

Onder de IH op arbeidsinkomen en de btw spitst de belastingontduiking zich hoofdzakelijk toe op de persoonlijke dienstverlening. In Duitsland, bijvoorbeeld, komt de helft van de ontdoken btw voor rekening van werkzaamheden in en rond de eigen woning, zoals tuin-, timmer-, schilder- en loodgieterswerkzaamheden. Ook wordt ontdoken bij persoonlijke verzorging en autoreparaties (Cnossen, 2010). In Nederland zal dit niet veel anders liggen. Naast de btw zal ook de IH op de beloning voor deze diensten worden ontdoken, een situatie waarin een lastenverschuiving geen verbetering zal brengen.

De btw is echter een stabielere belastinggrondslag dan de IH, omdat zij niet of nauwelijks kan worden gebruikt voor het doen van belastinguitgaven, ofwel de subsidiëring van politiek nastrevenswaardige doeleinden via de belastingheffing. De btw leent zich minder voor het selectief fiscaal bevorderen van besparingen, investeringen, werkgelegenheid, vergroening, liefdadigheid en andere "goede" doeleinden. Overigens zal een lastenverschuiving de politieke behoefte aan belastinguitgaven doen afnemen, omdat de voordelen voor belanghebbenden door de IH-verlaging navenant kleiner worden.

### Progressiviteit IH en btw

Tegenover de gevoeligheid van de IH voor *rentseeking*-gedrag staat dat de IH rekening kan houden met persoonlijke omstandigheden, zoals de aard van het samenlevingsverband. Ook kan de drukverdeling progressief gemaakt worden, vooral door middel van onbelaste voeten en door met het inkomen oplopende tarieven. Dat alles is niet mogelijk onder de btw. Zoals blijkt uit verschillende studies is de drukverdeling van de btw in Nederland en elders, als percentage van het besteedbare inkomen ofwel de bestedingen, nagenoeg proportioneel. Het verlaagde tarief op voedingsmiddelen heeft praktisch geen matigend effect op de drukverdeling, omdat hogere inkomens in absolute bedragen tweemaal zoveel besteden aan voedingsmiddelen als lagere inkomens. Hogere inkomens eten vaker buitenshuis, kopen duurdere variëteiten voedingsmiddelen en gooien meer voedsel weg.

### Conclusies

De voorgaande beschouwing levert een aantal conclusies op. Ten eerste, de gemiddelde en marginale IH-druk voor een gezin met twee kinderen is in Nederland lager dan in de meeste andere landen. De btw/accijnsdruk ligt iets beneden het hoge Scandinavische niveau. Door een wat zwaarder accent te leggen op de indirecte belastingen zou Nederland uit de pas gaan lopen met zijn buurlanden, maar niet met de Scandinavische landen. Ten tweede, IH en btw vertonen een grote praktische overeenkomst: beide heffingen zijn te karakteriseren als kasstroombelastingen op arbeidsinkomen en overwinst. Ten derde, verschillende differentiële effecten veranderen het beeld niet principieel, hoewel benadrukt dient te worden dat onder een IH met draagkrachtfactoren rekening kan worden gehouden. Onder de btw is dat nauwelijks mogelijk; het verlaagde tarief betekent geen verlichting van de druk voor minder-draagkrachtigen. Ten vierde, de btw is ietwat robuuster dan de IH.

Ten slotte dient te worden geconcludeerd dat de neerslag en de verdeling van de IH en de btw, gegeven de praktische gelijkheid, zo weinig verschillen dat een lastenverschuiving niet of nauwelijks effect zal hebben op de werkgelegenheid of de concurrentiekracht van de Nederlandse economie (CPB, 2010). Daarvoor is het nodig de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit los te laten; de IH-verlaging voor actieven zal groter moeten zijn dan hun btw-verhoging. De inactieven kunnen dan alleen worden gecompenseerd voor de btw-verhoging als de randvoorwaarde van budget neutraliteit wordt losgelaten.

#### LITERATUUR

Cnossen, S. en A.L. Bovenberg (1997) Verschuiving van lastendruk: lood om oud ijzer? *ESB*, 82(4098), 224-225.

Cnossen, S. (2010) VAT coordination in common markets and federations: lessons from European experience. *Tax Law Review*, 63(3), 583-622.

CPB (2010) *Budgettaire, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen*. Den Haag: CPB.