



Prikkelen doet pijn

Auteur(s):

Bovenberg, A.L.

De auteur is verbonden aan het CentER van de Katholieke Universiteit Brabant en aan het Ocfeb. Hij dankt Paul Besseling, Sijbren Crossen en Ruud de Mooij voor nuttig commentaar.

Dit artikel is een bewerking van een voordracht op de conferentie 'Belastingen in de 21e eeuw' van de Wiardi Beckman Stichting op 2 juni jl.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4158, pagina 492, 19 juni 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen

Voor fiscale vernieuwing geldt het beginsel 'no pain, no gain'. Dit artikel bespreekt de dilemma's bij de inrichting van een nieuw fiscaal stelsel naar aanleiding van de onlangs door het kabinet gepresenteerde nota 'Belastingen in de 21e eeuw'. Hierbij komen achtereenvolgens de arbeidsmarkt en de kapitaalmarkt aan bod.

Een belangrijke doelstelling van de kabinetsnota is het slechten van drempels op de arbeidsmarkt door het vergroten van financiële prikkels. Het dilemma daarbij is dat grotere prikkels gepaard gaan met het vergroten van inkomensverschillen. Alleen zo worden economische agenten geprikkeld om te gaan behoren tot de beter betaalde groep. Er bestaat dan ook een fundamentele spanning tussen, enerzijds, het verbeteren van prikkels en, anderzijds, het beperken van de korte-termijn inkomenseffecten. Naarmate het fiscale beleid de financiële prikkels versterkt, zal het meer pijn doen op het terrein van de inkomenspolitiek gericht op het beperken van inkomensverschillen. Hier komt nog bij dat het slechten van de ene drempel vaak andere drempels verhoogt. Op het fiscale terrein geldt dan ook 'no pain, no gain.' Keuzen zijn onontkoombaar. Dit wordt hieronder uitgewerkt voor drie arbeidsmarkt doelstellingen uit de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw*¹: het verminderen van het aantal uitkeringsgerechtigden, het stimuleren van het arbeidsaanbod van partners, en het vergroten van de doorstroming op de arbeidsmarkt. Daarna komen de dilemma's op de kapitaalmarkt aan bod.

Arbeidsmarkt

Uitstroom uit de sociale zekerheid

De eerste drempel op de arbeidsmarkt die de kabinetsnota beoogt te slechten betreft het vinden van werk vanuit de uitkeringssituatie. Deze problematiek speelt vooral aan de onderkant van het loongebouw. De arbeidsproductiviteit komt daar niet of nauwelijks boven het sociale minimum. Lonen zijn dus of te hoog voor werkgevers (omdat ze de arbeidsproductiviteit overtreffen) of te laag voor werknemers (omdat ze een inkomen beneden het sociaal minimum opleveren). Deze drempel sluit uitkeringsgerechtigden op in de sociale zekerheid, vergroot de (verborgen) werkloosheid, vermindert de arbeidsparticipatie van ouderen, en verhoogt de niet-productieve overdrachtsuitgaven.

Het langs fiscale weg slechten van deze drempel vereist het vergroten van de inkomensverschillen tussen actieven en niet-actieven, met name onderin het loongebouw. De kabinetsnota kiest in bijna alle varianten met lastenverlichting voor het vergroten van deze inkomensverschillen door de lastenverlichting alleen ten goede te laten komen aan werkenden.

Een eerste pijnpunt bij deze strategie is dat de koppeling tussen netto inkomens uit arbeid en netto uitkeringen wordt doorbroken, zij het op een impliciete manier. Verder vereist het verlagen van de gemiddelde tarieven voor werkenden met lage inkomens bij constante marginale tarieven forse bezuinigingen. Een gulden lastenverlichting voor de lage inkomens komt namelijk ook ten goede aan de vele inkomens die de lage inkomens overtreffen en is dus duur. Het beperken van de lastenverlichting tot de lagere arbeidsinkomens resulteert in hogere marginale tarieven in het traject waar de lastenverlichting wordt uitgefaseerd. De hogere marginale tarieven zetten niet alleen aan tot belastingontwijking maar verhinderen ook de doorstroming op de arbeidsmarkt. Zo wordt het probleem van de werkloosheidsval vervangen door dat van de armoedeval en de productiviteitsval waarbij mensen gevangen zitten in laagbetaalde arbeid en het beroep op de gerichte fiscale arbeidsfaciliteiten toeneemt.

De pijn van het achterblijven van de inkomens van de niet-actieven, bezuinigingen, en hoge marginale tarieven kan worden verzacht door een betere organisatie van de sociale zekerheid gericht op het verminderen van de informatieproblemen die ten grondslag liggen aan de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Zo'n organisatie dient meer informatie te genereren over het gedrag en de karakteristieken van uitkeringsgerechtigden zodat rechten en plichten beter bij elkaar aansluiten en individuele begeleiding kan worden afgestemd op het individu². Het fiscale systeem hoeft dan minder te worden gebruikt om de prikkelp Problemen op te lossen die voortkomen uit de inkomensgarantie die de sociale zekerheid geeft.

De extra, specifieke informatie gericht op individueel maatwerk bespaart op generieke, en dus dure, fiscale prikkels. De besparing is met name groot wanneer uitkeringsgerechtigden heterogeen zijn en met specifieke, individueel bepaalde, problemen te kampen hebben. Naarmate de werkloosheid verder teruggedrongen wordt en er een harde kern van werklozen overblijft zal dit in toenemende mate het

geval zijn. Specifiek beleid gericht op individuele begeleiding van langdurige werklozen is verder beter gericht op de doelgroep van uitkeringsgerechtigden (de 'outsiders'). Belastingfaciliteiten voor werkenden komen ook ten goede aan zittende werknemers (de 'insiders'), partners die gaan werken en schoolverlaters. Deze faciliteiten verlichten overigens wel de taak van de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid. Het vergroten van financiële prikkels en het verbeteren van de uitvoering van de sociale zekerheid zijn dan ook complementaire instrumenten.

Arbeidsparticipatie van partners

Een tweede drempel op de arbeidsmarkt die de kabinetsnota wenst te verlagen betreft de deelname van partners aan het arbeidsproces. Deze drempel verhindert de economische zelfstandigheid van vrouwen en beperkt het arbeidsaanbod en daarmee het draagvlak voor de financiering van collectieve uitgaven.

Het verlagen van deze drempel vereist het vergroten van de inkomensverschillen tussen tweeverdieners en alleenverdieners. Alleen zo wordt het aantrekkelijker om de status van alleenverdiener om te zetten in die van tweeverdiener door de toetreding van partners tot het formele arbeidsproces. Dit kan worden bereikt door de fiscale kostwinnersfaciliteit van de overdraagbaarheid van de belastingvrije som te verminderen of zelfs geheel af te schaffen.

In een progressief belastingsysteem impliceert dit minder neutraliteit ten opzichte van de rolverdeling binnen het gezin. Ongelijke inkomensinbreng door de partners wordt immers nog nadeliger. Verder worden kostwinners geconfronteerd met hogere marginale tarieven; de marginale wig wordt namelijk verschoven van partners naar kostwinners.

Een fundamenteel aspect van het verminderen van de kostwinnersfaciliteiten is dat minder goed recht kan worden gedaan aan gezinsdraagkracht. De fiscus gebruikt immers minder informatie over hoeveel individuen een inkomenstrekker moet onderhouden. Dit probleem komt het meest pregnant naar voren aan de onderkant van het loongebouw. Hier speelt namelijk de relatie met het sociale minimum dat is gebaseerd op gezinsdraagkracht. Evenals de arbeidsfaciliteiten in de fiscaliteit kunnen de fiscale kostwinnersfaciliteiten dan ook niet los worden gezien van de inkomensgaranties in de sociale zekerheid.

Door de koppelingssystematiek vertaalt de inkomensdaling van de kostwinners zich in een lager sociaal minimum. Er zijn verschillende manieren om deze pijn te verzachten. Zo kan men de koppeling zo aanpassen dat het sociale minimum gehandhaafd blijft. De complicatie hierbij is dat, na afschaffing of vermindering van de fiscale kostwinnersfaciliteiten, kostwinners met een laag arbeidsinkomen beneden het sociale minimum zakken; het minimumloon is niet langer voldoende om twee personen van te onderhouden³. Om werkende kostwinners op het sociaal minimum te houden dient de bijstand een toeslag te verschaffen. De kostwinnersfaciliteit verschuift dan van de fiscaliteit naar de bijstand; een generieke, onvoorwaardelijke regeling wordt omgezet in een specifieke, voorwaardelijke regeling gericht op de onderkant. Enerzijds worden kostwinnersfaciliteiten nu beter gericht op de kostwinners met lage inkomens en kan de bijstand meer recht doen aan de individuele situatie van kostwinners. Anderzijds vergroot het richten op de onderkant de werkloosheids-, armoede-, en productiviteitsval voor kostwinners met een lage arbeidsproductiviteit, hetgeen tot hogere bijstandsuitgaven zal leiden. Ook hier worden dus drempels verschoven van partners naar (laagbetaalde) kostwinners.

Een andere manier om de frictie tussen een belastingsysteem zonder kostwinnersfaciliteiten en de bijstand gebaseerd op gezinsdraagkracht op te heffen is het individualiseren van de bijstand. In feite wordt de solidariteit die nu binnen het gezin plaatsvindt verschoven naar de collectieve sfeer. Dit verzwakt de 'moral hazard'-problematiek omdat, vergeleken met partners binnen een gezin, uitvoerders van de sociale zekerheid nu eenmaal over minder informatie beschikken over de behoeften en talenten van individuen. Zo kunnen ze de feitelijke beschikbaarheid van partners voor de arbeidsmarkt moeilijk toetsen zodat het beroep op de bijstand zal toenemen⁴. Dit zal het sociale minimum voor alleenstaanden onder druk te zetten: door van minder informatie over gezinsdraagkracht gebruik te maken verslechtert de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Bovenstaande beschouwingen geven aan dat het afschaffen van de kostwinnersfaciliteiten slechts leidt tot het verschuiven van drempels van partners naar anderen (met name kostwinners) zolang wordt vastgehouden aan het bestaande sociale minimum. Het bevorderen van de uitstroom uit de sociale zekerheid kan alleen beter verzoend worden met het bevorderen van de arbeidsparticipatie van partners en het handhaven van het sociale minimum door meer informatie te genereren over de behoefte van uitkeringsgerechtigden en de draagkracht van belastingbetalers. Zo kan men de te betalen belasting mede af laten hangen van eenvoudig te bepalen, maar moeilijk te beïnvloeden, kenmerken die goed gecorreleerd zijn met draagkracht. De overdraagbaarheid van de belastingvrije voet of heffingskorting kan bijvoorbeeld afhankelijk worden gemaakt van de leeftijd van de minstverdienende partner (oudere vrouwen hebben meestal minder menselijk kapitaal omdat ze minder onderwijs hebben genoten), het aantal kinderen, of andere proxies voor zorgtaken. Dit impliceert overigens wel dat het sociale minimum zal dalen voor kostwinners met een jonge partner die geen zorgtaken verricht.

De opties in de kabinetsnota waarin de belastingvrije voet wordt afgeschaft bieden de meeste mogelijkheden voor het verminderen van de drempels voor partners. Afschaffing van de overdraagbare belastingvrije som betekent immers in principe het afschaffen van de fiscale kostwinnersfaciliteit. Het kabinet schrikt echter terug voor de inkomensgevolgen voor kostwinners en introduceert daarom een speciale alleenverdienersfaciliteit. Deze faciliteit neemt naast de pijn voor alleenverdieners ook de prikkels voor partners weg. Ook hier geldt dus: no pain, no gain.

Doorstroming op de arbeidsmarkt

Hoge marginale tarieven op arbeidsinkomen zijn een derde drempel op de arbeidsmarkt die de nota aan de orde stelt. Deze hoge tarieven ontmoedigen de doorstroming op de arbeidsmarkt, tasten de kwaliteit en de kwantiteit van het formele arbeidsaanbod aan en bevorderen belastingontwijking. Niet alleen de tarieven in de inkomstenbelasting maar ook de indirecte belastingen, collectieve pensioenpremies, de premies voor de sociale verzekeringen, en inkomensafhankelijke regelingen verhogen de marginale tarieven op arbeidsinkomen.

Het verlagen van marginale tarieven vereist het vergroten van de verschillen tussen hoge en lage inkomens. Alleen door denivellering worden individuen met lage inkomens geprikkeld om tot de hogere inkomens te gaan behoren door meer uren te werken of hun productiviteit te verhogen. Het verlagen van deze derde drempel concurreert met het slechten van de eerste drempel. Naarmate de

overheid sterker inzet op verlaging van de marginale tarieven is er minder geld voor lastenverlichting voor lagere arbeidsinkomens.

Sommige opties in de kabinetsnota richten zich vooral op het stimuleren van de uitstroom uit de sociale zekerheid door de lastenverlichting te concentreren bij de lagere inkomens. Deze varianten verhogen de marginale wig tussen het minimumloon en één à twee maal modaal. Andere opties geven een hogere prioriteit aan het verminderen van de marginale wig. De meeste opties verminderen overigens wel de marginale wig aan de bovenkant (d.w.z. boven twee maal modaal) door het verlagen van het toptarief van de inkomstenbelasting.

Kapitaalmarkt

De meest belangrijke vondst in de kabinetsnota is de forfaitaire vermogensrendementsheffing. Hierbij grijpt de belasting op kapitaal niet langer aan bij het feitelijk verdiende kapitaalinkomen maar bij het vermogen. In feite wordt de belasting op kapitaalinkomen afgeschaft en de vermogensbelasting verhoogd.

Onder de rendementsheffing heffing wordt alle vermogen dat in de grondslag valt gelijk behandeld. Het gaat er niet langer om kapitaalinkomen op de meest fiscaal vriendelijke manier te laten neerslaan. Dat is winst, zeker vergeleken met het huidige gebrekkige fiscale inkomensbegrip. Toch ontkomt ook de rendementsheffing niet aan twee fundamentele dilemma's.

Internationale context

Het eerste dilemma betreft de internationale aspecten. De nota laat deze grotendeels onbesproken, ondanks de gesignaleerde internationaliseringstrend. Vooral met betrekking tot de vermogensrendementsheffing is fiscaal isolationisme schadelijk. Kapitaalinkomen kan nu eenmaal alleen goed worden belast in internationaal verband, zeker binnen de EMU. Zo vereist de forfaitaire vermogensrendementsheffing de internationale uitwisseling van gegevens over vermogens. Het is de vraag of het ooit zo ver zal komen. De meeste andere EU landen hebben geen vermogensbelasting of zijn bezig deze af te schaffen. Vele Europese landen lijken met bevrijdende bronheffingen op feitelijk verdiend kapitaalinkomen te gaan werken. In dat geval zullen Nederlandse particulieren de rendementsheffing kunnen ontgaan door vermogensstittels die hun opbrengsten vooral in de vorm van vermogenswinsten genereren in het buitenland te laten neerslaan.

Een combinatie van bronheffingen op feitelijk kapitaalinkomen en uitwisseling van gegevens over vermogens lijkt het meest geëigend om kapitaal in internationaal verband te blijven belasten. Zo heeft zowel het bronland als het land van vestiging een direct belang bij het belasten van kapitaal. Dit pleit er voor om een belasting op feitelijk kapitaalinkomen en een belasting op vermogen te handhaven. Door de belastingdruk te verdelen over meerdere belastingen en meerdere soorten informatie maken overheden zich minder kwetsbaar voor belastingontduiking.

Rechtvaardigheid

Het tweede fundamentele dilemma betreft het draagkrachtbeginsel. De te betalen belasting onder de forfaitaire heffing hangt niet af van het feitelijk verdiende kapitaalinkomen. Dat staat op gespannen voet met het maatschappelijke inkomensbegrip. De overheid deelt niet langer in het geluk en pech van mensen. Verder kunnen beleggers die het zich kunnen veroorloven hun kapitaal voor langere tijd weg te zetten hun risicopremies belastingvrij opstrijken.

Het kabinet maakt onvoldoende duidelijk waarom het de handdoek in de ring gooit bij de uitdaging om feitelijk kapitaalinkomen beter te meten. De voorgestelde forfaitaire rendementsheffing vereist immers een vermogensadministratie. In ons gedigitaliseerde tijdperk lijkt met een geringe additionele administratieve inspanning ook een belasting op feitelijke vermogensaanwas of vermogenswinst mogelijk. Overigens vereist zo'n belasting wel internationale uitwisseling van gegevens en een zekere aantasting van de privacy.

Grondslagverbreding

De in de kabinetsnota voorgestelde rendementsheffing laat aanzienlijke arbitragemogelijkheden bestaan. Dit heeft, naast het 'buitenlandlek' door gebrekkige internationale uitwisseling van gegevens, drie oorzaken. Ten eerste blijven pensioenbesparingen en het eigen huis buiten de rendementsheffing. Ten tweede verschillen het door het kabinet genoemde toptarief voor arbeidsinkomen, inkomsten met betrekking tot de eigen woning en winst uit eigen ondernemingen (tenminste 50%), het tarief van de rendementsheffing (25%)⁵, en het tarief van de vennootschapsbelasting (35%) nog aanzienlijk. Ten slotte neemt de fiscale discriminatie van eigen vermogen ten opzichte van vreemd vermogen toe omdat het fiscale nadeel van eigen vermogen op het vennootschapsniveau (primaire dividend is in tegenstelling tot rente niet aftrekbaar van de vpb) niet langer wordt gecompenseerd door een fiscaal voordeel op particulier niveau (nl. de vrijstelling van vermogensgroei).

Mocht de forfaitaire rendementsheffing worden ingevoerd dan kunnen de arbitragemogelijkheden worden beperkt door de tariefsverschillen te verkleinen en de grondslag van de rendementsheffing te verbreden. Het voorkomen van tariefarbitrage is de belangrijkste reden voor het verlagen van het top-IB tarief door grondslagverbreding⁶. Daardoor wordt het fiscale systeem robuuster en rechtvaardiger. De nota zoekt de grondslagverbreding vooral bij het afschaffen van de basisaftrek of het omzetten van de basisaftrek in een heffingskorting. Deze manier van grondslagverbreding zet echter geen zoden aan de dijk voor het inkomensneutraal verlagen van de toptarieven. Inkomensneutrale verlaging van het toptarief vereist namelijk dat grondslagverbreding wordt gezocht bij de fiscale faciliteiten die vooral ten goede komen aan de hogere inkomens, te weten die voor het eigen huis, de pensioenbesparingen, en de vermogenswinsten. De kabinetsnota laat het eigen huis en de pensioenbesparingen ongemoeid. De overheid dient inderdaad onzichtig om te gaan met het veranderen van de regels van het spel wanneer er verworven rechten en langlopende verplichtingen in het spel zijn. Daar staat echter tegenover dat hoe langer de politiek wacht met het doorbijten van enkele zure appels, hoe meer verworven rechten er ontstaan en dus hoe zuurder die appels worden. Het eigen huis is als immobiele grondslag in principe een aantrekkelijke heffingsbron. Juist het immobiele karakter versterkt echter het politieke verzet tegen hogere belastingen op het eigen huis. Ook hier geldt dus: no pain, no gain.

Bij het zwaarder belasten van het eigen huis en pensioenbesparingen kunnen overigens zowel de hypotheekrente-aftrek als de omkeerregel ongemoeid worden gelaten. Wel zouden het eigen huis en de pensioenbesparingen geleidelijk en eventueel gedeeltelijk kunnen worden betrokken in de forfaitaire rendementsheffing (of de vermogensbelasting). Bovendien zouden rijkere ouderen geleidelijk zwaarder kunnen worden belast zodat naast jongeren ook rijkere ouderen meer solidair zijn met ouderen met lage inkomens.

De fiscale facilitering van alleen pensioenbesparingen ligt steeds minder voor de hand. Het definiëren van goede doelen wordt immers moeilijker in een flexibelere en heterogene samenleving, waarin de fasen van leren, werken, zorgen, en rusten steeds meer in elkaar overlopen. De restricties waaraan fiscaal gefaciliteerde pensioenbesparingen moeten voldoen ontmoedigen bovendien investeringen in menselijk kapitaal, hetgeen niet bevordelijk is voor de arbeidsparticipatie (zeker niet voor die van ouderen). De restricties impliceren verder een belasting op flexibele en ondernemende werknemers die hun geld niet voor langere tijd weg kunnen zetten. Verder beperken ze de mogelijkheden om via individuele spaarvormen wat te doen aan een meer marktconforme sociale zekerheid. Zo speelt het belastingstelsel in de 21e eeuw onvoldoende in op flexibele arbeidsrelaties, employability, en de vernieuwing van de sociale zekerheid.

Conclusies

De kabinetsnota schrijft veel over de rol van het fiscale systeem bij het versterken de economische kracht van ons land. Wat dat betekent voor een rechtvaardig fiscaal stelsel met een stevig maatschappelijk draagvlak komt echter onvoldoende uit de verf. Zo ontbreekt een degelijke analyse van de samenhang tussen de sociale zekerheid en het belastingstelsel in het spanningsveld tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Daardoor blijven belangrijke dilemma's buiten beeld.

De politiek moet keuzen maken, niet alleen tussen financiële prikkels en kleine inkomensverschillen maar ook tussen de verschillende prikkels. Het verlagen van de ene drempel impliceert vaak dat andere drempels hoger worden. Zo resulteert een groter verschil tussen loon en uitkering aan de onderkant vaak in een hogere marginale wig verderop in het loongebouw. Verder verminderen grotere prikkels voor partners vaak de prikkels voor kostwinners.

Doelmatigheid en rechtvaardigheid kunnen worden verzoend door meer en betere informatie te gebruiken over wie sterke en wie zwakke schouders heeft. Solidariteit vereist nu eenmaal dat we iets van elkaar weten. Aan de onderkant betekent dit een betere en strengere uitvoering van de sociale zekerheid, die rechten en plichten aan elkaar koppelt en maatwerk levert. Aan de bovenkant impliceert het meer aandacht voor een vermogensaanwas- of vermogenswinstbelasting, die wellicht meer administratieve verplichtingen met zich mee brengt. Verder zal informatie over inkomen en vermogen moeten worden aangevuld met eenvoudig te bepalen maar moeilijk te beïnvloeden informatie over draagkracht, zoals het aantal kinderen en andere proxies voor zorgtaken.

Zie ook de reactie van P. Kalma en F. Becker, [De grenzen van de prikkeltherapie](#), *ESB*, 19 juni 1998, blz. 496

1 *Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25810, nr. 2.

2 Denk aan individuele contracten met conditionele en gebonden overdrachten (bijv. loonkostensubsidies en scholing). Zie o.a. A.L. Bovenberg, [De contouren van een nieuw sociaal contract](#), *ESB*, 16 april 1997, blz. 304-308. Dit artikel bespreekt ook de kosten van zo'n beleid, zoals minder privacy en keuzevrijheid voor uitkeringsstrekkers, hoge eisen aan de organisatie van de bijstand, en mogelijke rechtsongelijkheid.

3 Om dit te voorkomen zou het bruto minimumloon kunnen worden verhoogd. Dit zou de productiviteitsval voor laagproductieve kostwinners echter verder vergroten. Zie sectie 11.2 van G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, *Modelling welfare state reform*, North-Holland, 1994.

4 Zie ook sectie 11.3 in G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, op.cit.

5 De kabinetsnota noemt een tarief van rond de 25% voor de rendementsheffing maar stelt tegelijkertijd: "de definitieve vaststelling van de hoogte van het tarief hangt ook af van de (andere) tarieven van een belastingherziening".

6 Het gaat hier om het inkomstenbelasting-tarief en niet om het marginale tarief op arbeidsinkomen. Het inkomensneutraal verschuiven van directe naar indirecte belastingen verlaagt wel het IB tarief maar niet het marginale tarief op arbeidsinkomen.