

Tasten in het duister

In december ging de volksvertegenwoordiging akkoord met het gebruikelijke dekkingsplan, bestaande uit een pakket belastingverhogende en -verlagende maatregelen. De sociale-verzekeringspremies zijn met ingang van 1 januari jl. fors (verder) verhoogd; tevens heeft de regering een aantal maatregelen getroffen (verhoging van PTT-tarieven, de aardgasprijs en zo meer) die resulteren in hogere ontvangsten voor de schatkist uit hoofde van de zogenaamde niet-belastingmiddelen.

Het viel mij bij deze gelegenheid weer eens op dat van regeringswege is volstaan met een (zeer) globale aanduiding van de budgettaire en verdelingseffecten van de voorgestelde lastenverzwaringen. Gelet op het belang dat velen blijken te hechten aan het voeren van een gericht inkomensbeleid (waarbij de koopkracht-doelstelling niet zelden tot achter de komma wordt bemillimeterd) doet het merkwaardig aan dat beleidsbepalende en beleidsadviserende instanties niet beschikken over instrumenten om de budgettaire en verdelingseffecten van het totale pakket dekkingsmaatregelen of onderdelen daarvan, nauwkeurig en gedetailleerd te stimuleren.

De daarvoor noodzakelijke instrumenten zijn een uitgebreid micro-economisch rekenmodel en een voldoende representatief gegevensbestand; beide zijn tot nu toe in Den Haag niet ontwikkeld respectievelijk opgezet. Terwijl de macro-economische gevolgen van tal van beleidsmaatregelen door het Centraal Planbureau en aan enkele universitaire instellingen met betrekkelijk geavanceerde modellen worden nagebootst, kunnen de inkomenseffecten van beleidsalternatieven tot nu toe slechts met behulp van eenvoudige standaardmodelberekeningen worden gesimuleerd. Zulke simulaties plegen dan bovendien voor slechts enkele typerende inkomensniveaus — b.v. het modale loon — en voor een bepaalde gezinssamenstelling — b.v. gehuwd, met twee kinderen jonger dan zestien jaar — te worden gegeven.

De afgelopen twee jaar is bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit Leiden een uitgebreid micro-economisch rekenmodel ontwikkeld (GENTAX genoemd), dat in eerste aanleg werd ontworpen om de druk en verdelingseffecten van publieke heffingen in Nederland te kunnen bepalen 1). Dit model is ten behoeve van verschillende berekeningen toegepast, onder meer om de budgettaire en verdelingseffecten van invoering van een algemeen basisinkomen te stimuleren 2). Dergelijke exercities zijn toch wat theoretisch en daarmee onbevredigend, zolang het beleid de mogelijkheden van micro-economische rekenmodellen niet voldoende onderkent.



Het is aardig dat in een ander deel van het koninkrijk, te weten in de Nederlandse Antillen, met zo'n rekenmodel inmiddels enige ervaring is opgedaan. De Antillen genieten internationaal een zekere faam als belastingparadijs. De Antilliaanse winstbelasting kent een bijzonder vriendelijk tarief voor „off shore” opererende naamloze vennootschappen, die zich b.v. bezighouden met de financiering van transacties elders in de wereld. Ter plaatse werkzame ondernemingen en inwoners van de Nederlandse Antillen zullen zich niet direct in een belastingparadijs wanen. Zo betalen belastingplichtigen 55% inkomstenbelasting over iedere gulden waarmee hun belastbaar inkomen NAF. 115.000 te boven gaat 3).

Het Antilliaanse belastingstelsel is ook naar het oordeel van de regering aldaar op een aantal onderdelen aan herziening toe. Eind 1979 is daarom een commissie ingesteld met de opdracht een onderzoek in te stellen naar bepaalde publieke heffingen, de sociale verzekeringen en een premieregeling, gericht op stimulering van particuliere investeringen. Van deze belastingcommissie maken op persoonlijke titel ook enkele Nederlandse deskundigen deel uit, waaronder de columnist. Negen maanden na haar instelling bracht de commissie haar eerste rapport uit. Daarin werd conform haar taakopdracht een groot aantal knelpunten geïnventariseerd. In het rapport werden verder concrete voorstellen gedaan tot wijziging van de fiscale en sociale wetgeving op de Antillen. Als uitvloeisel van deze voorstellen zijn vervolgens vijf wetsontwerpen voorbereid:

1. een éénmalige inflatiecorrectie van de tarieven van loon- en inkomstenbelasting met ingang van 1 januari 1981;
2. invoering van een automatische inflatiecorrectie met ingang van 1 januari 1982;
3. invoering van een tegemoetkoming in de inkomstenbelasting voor eigen inkomsten van de gehuwde vrouw;
4. een verruiming van het kostenforfait (dat is het bedrag dat belastingplichtigen zonder nader bewijs als beroepskosten in verband met hun dienstbetrekking in aftrek mogen brengen);

5. invoering van de mogelijkheid tot vorming van een vervangingsreserve in de winstbelasting.

Met name de eerste vier ontwerpen hebben zowel belangrijke budgettaire als verdelingseffecten. Op basis van informatie over het aantal inkomensstrekkers dat een bepaald relevant inkomensbestanddeel heeft en over de waarde van dat bestanddeel is het mogelijk om de gevolgen van de voorgestelde wetswijzigingen voor de begroting en voor de verdeling van de belastingdruk over de bevolking met behulp van een rekenmodel te stimuleren.

Om de benodigde informatie te verkrijgen, heeft de belastingcommissie midden 1980 een, uiteraard anonieme (8,6%) steekproef gedaan bij de Antilliaanse belastingdienst aanwezige aangiftebiljetten inkomstenbelasting en loonbelastingkaarten voor het jaar 1977. Inmiddels was een micro-economisch rekenmodel ontwikkeld dat de voornaamste bepalingen uit de Antilliaanse fiscale en sociale wetgeving bevat. Dit model is GENTAX genoemd en qua opzet op GENTAX geënt. GENTAXAN werd vervolgens gevoed met de resultaten van de steekproef, waardoor een goede indruk werd verkregen van de budgettaire en verdelingseffecten van de (door de belastingcommissie voorgestelde) wijziging van wettelijke bepalingen 4).

Toen de leden van de staten van de Nederlandse Antillen op 19 november 1981 met algemene stemmen hun goedkeuring aan de vijf wetsontwerpen gaven, waren zij door de gevolgde werkwijze over de budgettaire en verdelingseffecten van de ontwerpen beter geïnformeerd dan het Nederlandse parlement onder vergelijkbare omstandigheden tot nu toe ooit was.

De Antilliaanse ervaring bevat een les voor de beleidsvoorbereiding in Nederland, die zonder veel extra inspanningen kan worden geleerd. Het vereiste micro-economische rekenmodel is in beginsel al beschikbaar. Verder hoeft ook de opbouw van het noodzakelijke gegevensbestand niet veel tijd meer te vergen, omdat bij het CBS veel informatie beschikbaar is.

- 1) F. G. van Herwaarden en C. A. de Kam, *Om de poen is het te doen*, Deventer, 1981.
- 2) C. A. de Kam en P. A. de Graaf, *Een basisinkomen voor iedereen: enkele budgettaire en verdelingseffecten*, COEPS-rapport 81.15, RU Leiden, 1 september 1981.
- 3) Tarief 1981, inclusief eenmalige inflatiecorrectie. De Antilliaanse gulden (NAF) is gekoppeld aan de Amerikaanse dollar; de waardeverhouding tussen beide valuta is \$ 1 = NAF 1,79.
- 4) F. G. van Herwaarden en C. A. de Kam, *Resultaten van een steekproef uit fiscale gegevens en daarop gebaseerde modelberekeningen voor de Nederlandse Antillen, 1977*, COEPS-rapport 80.18, RU Leiden, 1 mei 1981.