

Toch liever wel!

Liever niet, zegt een meerderheid van de SER tegen de belastinghervormingsvoorstellen van de commissie-Stevens. Zij acht de prijs te hoog. Maar de auteur zou er graag de twee miljard gulden die gemoeid zijn met de aangekondigde btw-verlaging voor inzetten.

Op 3 juli 1991 bracht de zogenoemde commissie-Stevens rapport uit over mogelijkheden voor hervorming van de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting¹. De commissie stelde bij haar werkzaamheden drie V's centraal: *verlaging* van de marginale tarieven, budgettair neutraal te financieren door *verbreding* van de heffingsgrondslag, mede ten dienste van een verdergaande *vereenvoudiging* van ons belastingstelsel. Blijkens de regeringsverklaring van enkele maanden later wilde het kabinet de voorstellen op hoofdlijnen overnemen. De opstellers van de *Miljoenennota 1992* gingen ervan uit dat het definitieve regeringsstandpunt en de gebruikelijke adviezen al in het najaar van 1991 op tafel zouden liggen, zodat de benodigde wetgeving voortvarend tot stand zou komen².

Dit tijdschema, mikkend op invoering van V3-wetgeving met ingang van 1 januari 1994, bleek al spoedig veel te ambitieus. Op 7 oktober van het vorig jaar vroeg het kabinet advies over het rapport-Stevens aan een heel rijtje instanties: de Sociaal-Economische Raad, de Stichting van de Arbeid, de Emancipatieraad, de Ziekenfondsraad en de Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid. Het valt op, dat het kabinet aan deze instanties geen oordeel vroeg op basis van een gedetailleerd uitgewerkt regeringsstandpunt. De adviesorganen moesten hierdoor hun opvatting geven over de hoofdlijnen van de voorstellen in het rapport-Stevens zelf. Op 19 juni 1992 verklaarde een grote meerderheid van de SER zich tegen invoering van de voorstellen van de commissie-Stevens³. Kort gezegd acht de SER het sop de kool niet waard. De beoogde doelstellingen, vermindering van de marginale druk en verdergaande vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting, zouden niet of nauwelijks worden bereikt. En dat, terwijl vol-

gens de SER aan veel Stevens-voorstellen aanzienlijke bezwaren kleven. Vertegenwoordigers van de ondernemersorganisaties voor het midden- en kleinbedrijf en van de drie centrale landbouworganisaties hebben eveneens oog voor die bezwaren, maar zij vinden het belangrijker dat de voorstellen van de commissie-Stevens kunnen leiden tot een substantiële verlichting van de vooral voor het midden- en kleinbedrijf zo hoge druk van de administratieve lasten. Zij dringen daarom aan op een nadere uitwerking van de voorstellen met het oog op een zo spoedig mogelijke invoering. Dit beknopte artikel beoogt de ES-lezer in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de 'prijs' van belastinghervorming na Oort. Is die te hoog, of niet?

Onmogelijke opdracht

In zekere zin zadelde het kabinet de commissie-Stevens destijds op met een onmogelijke opdracht. Het budgettaire offer door een verlaging van het tarief van de loon- en de inkomstenbelasting (IB) met slechts één punt loopt dadelijk in de miljarden guldens. Om blijvend in de sfeer van deze heffing langs budgettair neutrale weg te kunnen komen tot een enigszins aansprekende verlaging van de tariefpercentages, dient het mes te worden gezet in vele door contribuabelen gekoesterde aftrekposten en vrijstellingen. Elk van die grondslagverbredingen roept verzet op. Soms zijn die bedenkingen begrijpelijk. Bij een budgettair neutrale operatie die zich beperkt tot de IB is het echter van tweeën een. Of aftrekposten blijven in stand, en dan kan het tarief niet omlaag. Of de ongetwijfeld aanwezige bezwaren van grondslagverbreding worden aanvaard, in het belang van tariefverlaging en grotere eenvoud. De negen onafhankelijke leden van de commissie-Stevens, benoemd op

voordracht van beide regeringspartijen en de twee grootste oppositiepartijen, hebben na rijp beraad welbewust gekozen voor lagere tarieven. Daarbij speelde de Europese dimensie een doorslaggevende rol. Mede in dat licht is ons IB-tarief te hoog. Het bestaande tarief kent drie schijven, die thans worden afgerekend tegen 38,5%, 50% en 60%⁴. De commissie-Stevens stelt een twee-schijven-tarief voor. Het basistarief, toegepast op de verlengde eerste schijf, kan met 2,5 punt omlaag tot 36%. Het meerdere inkomen wordt belast tegen het met vijf punten verlaagde toptarief van 55%. De eenvoud van het tarief wordt verder bevorderd door halvering van het aantal tariefgroepen (tot drie). Onderdeel van het tariefvoorstel was verder vervanging van de huidige heffingsvrije som (basisaftrek) door een heffingskorting die voor alle contribuabelen dezelfde belastingbesparing oplevert. De voorgestelde tariefverlagingen zijn substantieel, in aanmerking nemende dat de operatie de schatkist geen geld kost. Dekking (ter grootte van 10,5 miljard gulden) wordt gevonden, doordat sommige aftrekposten vervallen. Hiermee rekening houdend, becijfert het Centraal Planbureau een gemiddelde verlaging van het marginale tarief met 1,6 punt⁵. Contribuabelen houden van een bruto inkomensverbetering met honderd gulden door Stevens dus netto gemiddeld f 1,60 méér over (zonder lasten voor de schatkist). Dit resultaat is bescheiden, maar niet onbelangrijk, gezien het feit dat de marginale druk in de jaren tachtig daalde met ten hoogste vijf tot zes punten⁶. Een verdere verlaging van de marginale druk, hoe bescheiden ook, lijkt van belang voor een betere werking van de arbeidsmarkt en de nationale economie, terwijl ons toptarief op vergelijkbare hoogte zou komen met dat in het omringende, concurrerende buitenland (België: 55%; Duitsland: 53%; Frankrijk: 56,8%).

1. Rapport van de Commissie voor de Belastingherziening, *Graag of niet*, Den Haag, SDU Juridische & Fiscale Uitgeverij, 1991.

2. *Miljoenennota 1992*, blz. 48.

3. SER, *Advies herziening belasting- en premieheffing*, Den Haag, 1992.

4. Het tarief van de eerste schijf omvat mede de premies voor de volksverzekeringen (25,55%).

5. Zie bijlage 9 van het *Advies herziening belasting- en premieheffing* van de SER.

6. Zie *Graag of niet*, blz. 29.

Het arbeidsaanbod (van vrouwen) neemt volgens een simulatie van het Centraal Planbureau door de Stevens-voorstellen op den duur met tienduizend arbeidsjaren extra toe. Ter vergelijking: het voorstel van de WRR om de basisaftrek niet langer overdraagbaar te maken (van de niet-verdienende naar de alleenverdienende partner) levert slechts tweemaal zoveel extra arbeidsaanbod op, maar leidt tot grote koopkrachtverliezen voor sociale minima zonder kinderen⁷. Wel maken de Stevens-voorstellen het voor vrouwen fiscaal onaantrekkelijker om heel kleine banen te nemen. Het verruimde arbeidsaanbod is hierdoor afkomstig van minder individuen. Voor het overige zijn de (macro-)economische gevolgen van de voorstellen gering.

De te bereiken vereenvoudigingswinst is op een groot aantal punten aanzienlijk, zoals de SER met zoveel woorden erkent. Vereenvoudiging moet vooral worden bekeken uit het standpunt van de doelgroep. Voor de commissie-Stevens bestond die vooral uit de kleine werkgever en de burger. Een belangrijk onderdeel van de Oort-voorstellen was destijds de uniformering van de grondslag van de inkomstenbelasting en die van de premieheffing voor de volksverzekeringen. Als logisch vervolg bevat het rapport van de commissie-Stevens voorstellen voor uniformering van enerzijds de grondslag van de premieheffing voor de loondervingsverzekeringen (WAO, WW en ZW) en anderzijds die van de loonheffing (loonbelasting plus premies voor de vier volksverzekeringen). Eén heffingsgrondslag, afdracht aan één instantie (de belastingdienst), één geldstroom en één rechtsgang leiden in de visie van de commissie tot verlichting van de administratieve lasten van het bedrijfsleven en voor de burger tot een veel begrijpelijker loonstrookje. De commissie-Stevens schatte de besparing op de kosten die het bedrijfsleven voor de collecterende functie maakt op ten minste honderd miljoen gulden per jaar⁸. Het is daarom niet verwonderlijk, dat juist vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf zich in de SER, alles afwegend, ten gunste van de voorstellen uitspraken. Over de omvang van de haalbare vereenvoudigingswinst bestaat overigens onzekerheid. Daarover zal het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf begin juli rapport uitbrengen.

Bezwaren van de SER

De SER steunt de doelstellingen van de herziening van het belasting- en premiestelsel. De Raad constateert in zijn advies dat weliswaar sprake is van een "niet verwaarloosbare" verlaging van de marginale druk, maar hij acht de macro-economische gevolgen hiervan "niet betekenisvol". De structurele sociaal-economische winst van de voorstellen zal naar het oordeel van de SER niet groot zijn. Wat betreft de beoogde vereenvoudiging van het stelsel lijken vooral kleinere bedrijven met een niet-geautomatiseerde administratie met de voorstellen te zijn gebaat. Vervolgens besteedt het SER-advies uitgebreid aandacht aan de bezwaren die aan de voorstellen kleven. Deze nadelen zijn uiteraard ook door de commissie-Stevens onderkend en doorgaans reeds in haar rapport vermeld.

De meerderheid van de raad heeft onoverkomelijke bezwaren tegen de belangrijkste maatregelen ter financiering van de voorgestelde tariefverlaging. Vooral de afschaffing van de aftrekbaarheid van de werknemerspremie voor Ziektewet, WAO en WW zou afbreuk doen aan de consistentie van het fiscale stelsel. Verder waarschuwt de raad ervoor dat het afschaffen van het reiskostenforfait en het belasten van reiskostenvergoedingen negatieve gevolgen kan hebben voor de werking van de arbeidsmarkt en risico's heeft voor het beloop van de loonkosten. Afwenteling van lastenverzwaringen door extra inkomenseisen valt inderdaad niet uit te sluiten. Voor de grote meerderheid van de belastingplichtigen blijven de inkomensgevolgen van de Stevens-voorstellen echter beperkt van omvang. Slechts 11% van de contribuabelen ziet blijkens geactualiseerde berekeningen van het Ministerie van Financiën zijn koopkracht met meer dan vijf procent toe- of afnemen (bij de oorspronkelijke Oort-voorstellen was dat 16%). Nadat de SER in grote meerderheid de voorstellen van de commissie-Stevens heeft verworpen, constateert de raad met spijt dat het moeilijk is om binnen het stelsel een andere financiering voor tariefverlaging te vinden. En daar laat men het bij.

Aftrekbaarheid premies

Ik ga kort in op het bezwaar dat de SER koestert tegen een hoeksteen van de Stevens-voorstellen, te weten het vervallen van de aftrek van de werknemerspremie voor de loon-

dervingsverzekeringen. Zonder deze hoeksteen ontvalt de kern aan de voorstellen van de commissie-Stevens: het schrappen van deze post levert ruwweg twee derde van de in totaal benodigde budgettaire dekking op. Bovendien komt alleen door het vervallen van deze aftrekpost uniformering van de grondslag van loonheffing en premieheffing voor de loondervingsverzekeringen binnen bereik.

De SER oordeelt dat het voorstel leidt tot een fundamentele inbreuk op een fiscale hoofdregel. Volgens de gangbare fiscale leer zou beëindiging van de premie-aftrek moeten leiden tot onbelastbaarheid van de uitkering. De commissie-Stevens gaat er echter van uit dat WAO-, WW- en ZW-uitkeringen belast blijven, ook na het vervallen van de premie-aftrek. Zij motiveert haar voorstel door te wijzen op het publiekrechtelijke karakter van verplichte regelingen van sociale zekerheid. Premies zijn in wezen belastingen. Belastingen zijn geen aftrekpost, terwijl daaruit bekostigde overdrachten in beginsel zijn belast (bijstand), maar soms uitsluitend op praktische gronden onbelast blijven (huursubsidie). De commissie-Stevens wijst voorts op een precedent. Toen bij de Oort-operatie de aftrekbaarheid van de premies volksverzekeringen verviel, heeft niemand ervoor gepleit om de AAW-, AOW- en de AWW-uitkeringen voortaan belastingvrij te maken. De SER verwerpt deze redenering, met als argument dat loondervingsverzekeringen sterker dan de genoemde regelingen zijn gebaseerd op het equivalentiebeginsel (evenredigheid van premie en aanspraak). Dat zou ertoe nopen vast te houden aan de fiscale hoofdregel: premie niet aftrekbaar, dan uitkering vrij. De SER stelt terecht dat publiekrechtelijke loondervingsregelingen meer op particuliere verzekeringen lijken dan sociale voorzieningen en de volksverzekeringen, maar de slotconclusie van de raad lijkt toch vooral een kwestie van appreciatie. De commissie-Stevens benadrukt dat het bij deze premies gaat om gedwongen, collectieve betalingen. Dan behoeft tegenover de belastbaarheid van de

7. WRR, *Een werkend perspectief*, Den Haag, SDU uitgeverij, 1990, blz. 217-229.

8. Zie in dit verband ook de verklaring van Centraal Beheer, dat de salarisadministratie voert voor vele tienduizenden werknemers, opgenomen in *Graag of niet*, blz. 302.

uitkeringen geen aftrek van de premies te staan. Zo is het sinds Oort ook gesteld met de premies voor de volksverzekeringen. De commissie-Stevens trekt deze ontwikkelingslijn door, redenerend vanuit de gecombineerde doelstellingen van maximale grondslagverbreding en zo groot mogelijke vereenvoudiging. De SER redeneert veeleer vanuit de status quo.

Slot

Ik vat samen. Een verlaging van ons te hoge toptarief van de IB is alleen mogelijk in samenhang met een verlaging van de overige tariefpercentages. Anders ketst de belastinghervorming af op onaanvaardbaar geoordeelde gevolgen voor de inkomensverdeling. Een tariefverlaging over de gehele linie vergt zoveel budgettaire middelen, dat financiering mede door grondslagverbreding onvermijdelijk is. De commissie-Stevens heeft een variant van belastinghervorming gepresenteerd, waarvan de inkomensgevolgen zo evenwicht-

tig mogelijk over inkomensklassen en sociaal-economische groepen zijn gespreid. Hierdoor daalt het toptarief met vijf punten, het basistarief met 2,5 punten. De voorstellen brengen een aanzienlijke vereenvoudiging, zowel voor de burger (werknemer) als met name voor kleinere inhoudingsplichtige werkgevers. Hiervoor moet een hoge prijs worden betaald. Niet zonder reden koos de commissie als titel voor haar rapport *Graag of niet*, omdat de voorgestelde ingrepen (veel minder aftrekposten) niet bepaald tot de verbeelding van de gemiddelde belastingbetaler spreken. Inderdaad zijn de gevolgen in termen van extra arbeidsaanbod (tien-duizend arbeidsjaren extra) en verlaging van het gemiddelde marginale tarief (met 1,6%) bescheiden, maar dat kan ook niet anders binnen de strakke randvoorwaarden die het kabinet aan de commissie-Stevens had meegegeven. Persoonlijk acht ik belastinghervorming op basis van de

Stevens-voorstellen nog steeds de moeite waard. Om de pijn van de operatie te verdoven, moet er zalf op de wonden die ontstaan door onbedoelde koopkrachtverliezen. Voor de Oort-operatie bleek uiteindelijk ongeveer vier miljard gulden 'smeergeld' beschikbaar (al had een deel van die middelen wat mij betreft beter kunnen worden gebruikt voor een versnelde reductie van het financieringstekort van het Rijk). Ook een eventuele Stevens-operatie kan niet zonder smeergeld. Zou de bijna twee miljard gulden die op jaarbasis is gemoeid met de thans aangekondigde btw-verlaging niet beter kunnen worden gebruikt om snel de voorstellen van de commissie-Stevens in te voeren?

C.A. de Kam

De auteur is hoogleraar Algemene Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen en vice-voorzitter van de vroegere commissie-Stevens.