

Wordt de belasting- en premiedruk marginaal?

In een eerder artikel¹ is het verloop van de micro belasting- en premiedruk in de periode 1960-1987 geschetst. In het onderstaande artikel zijn deze berekeningen geactualiseerd in het licht van de invoering van het stelsel-Oort. Daartoe schetst de auteur de ontwikkeling in de belasting- en premiedruk in de periode 1983-1989. Aansluitend komt aan de orde hoe de invoering van het stelsel-Oort met de daaraan gekoppelde lastenverlichting (Oort-II) uitwerkt op de gemiddelde en marginale druk van belastingen en premies.

DRS. F.J. KRAPELS*

De microdruk in Nederland

In 1983 werd historisch gezien voor de meeste werknemers de hoogste gemiddelde en marginale wig bereikt². Sindsdien is er belangrijke voortgang geboekt in het terugbrengen van de microdruk voor de verschillende inkomens, maar de meeste werknemers werden in 1987 toch nog met een historisch en internationaal gezien hoge lastendruk geconfronteerd.

Hieronder willen wij nagaan of de introductie van het stelsel-Oort en de daaraan gekoppelde lastenverlichting een verdere verlaging van de microdruk met zich meebrengt. Wij zullen de ontwikkeling van 1983 op 1990 in twee stappen beschrijven. Eerst een korte vergelijking van 1983 op 1989 en vervolgens confronteren wij de verwachte resultaten voor 1990 met die in 1989, uitgaande van recent gepubliceerde belasting- en premiegegevens³.

Gemiddelde wig 1983-1989

Figuur 1 toont de gemiddelde wig in 1983 en 1989 voor inkomens vanaf het minimumloon tot circa 3x modaal⁴. Voor alle inkomensgroepen is de gemiddelde wig gedaald. Deze daling loopt uiteen van maximaal circa 7 punten (bij een bruto-inkomen van ongeveer f 50.000) tot circa 3 punten bij 3x modaal. De daling is het grootst voor werknemers met een inkomen tot circa f 50.000. De belangrijkste oorzaken voor deze daling moeten gezocht worden in de sociale-premiesfeer en dan in het bijzonder in de werknemerspremies voor de werknemersverzekeringen (een deel van de wijzigingen in de premies van de sociale verzekeringen hangt overigens samen met de invoering van de eerste stap van de voorstellen van de commissie-Dekker). Binnen deze categorie zijn het vooral de WAO-premie en de WW-premie die zijn afgenomen. De werknemerspremies in procenten van het brutoloon dalen voor de modale werknemer met circa 4 punten, voor de overige inkomensgroepen is deze daling wat geringer.

Het overnemen door het Rijk van de werkgeverspremie voor de AKW doet uiteraard ook een duit in het zakje, zij het dat de werkgeversbijdrage in de AWBZ en de AAW is gestegen waardoor per saldo de daling van de werkgevers-

premies volksverzekeringen in procenten van het brutoloon beperkt blijft tot 1 à 2 punten. De belastingdruk is voor alle inkomens iets gedaald.

De invloed van de ontwikkeling in de kinderbijslag op de gemiddelde wig is in de beschouwde periode beperkt, daarentegen zijn de premies van de particuliere ziektekostenverzekering wel gestegen.

Marginale wig 1983-1989

In figuur 2 is voor inkomens tussen het minimumloon en f 130.000 de marginale wig in 1983 weergegeven. Er is geen rekening gehouden met het effect van pensioenpremies op de marginale wig; in onderstaande commentaar op een hierop nog terug. In de legenda is aangegeven wat de oorzaak is van de buigpunten in de figuur⁵.

De hoogste marginale wig werd bereikt bij inkomens net onder de premiegrens van de ziekenfondswet (ZFW). Combinatie van premiedruk en belastingdruk (voor dit inkomen is de 32%-schijf relevant) leidde tot een excessief hoge margi-

* De auteur werkt bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Waardevol commentaar op een eerdere versie heb ik gekregen van dr. L.F.M.P. van den Broek, drs. W.C. Middelkoop, drs. C. Oudshoorn en drs. J. van Sinderen.

1. F.J. Krapels en A. van Ravestein, De wig tussen loonkosten en netto loon, ESB, 22 juli 1987, blz. 672-680.

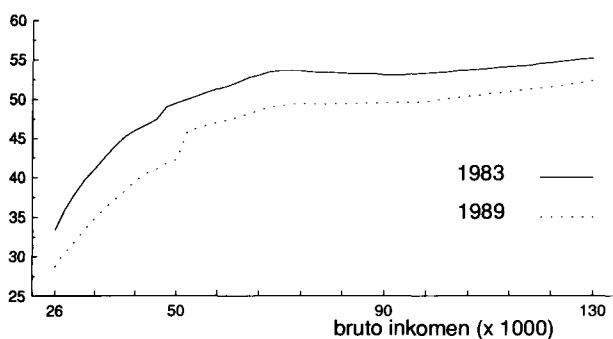
2. De gemiddelde en marginale wig zijn hier als volgt gedefinieerd: $(\text{marginale})\text{wig} = 100\% \times \frac{((\Delta)\text{loonkosten} - (\Delta)\text{netto loon})}{((\Delta)\text{loonkosten})}$. De veranderingen zijn berekend uitgaande van een mutatie in het bruto loon van f 1. Zolang er echter geen premie-, loon- of belastingsschijfgrens overschreden wordt, is de omvang van de brutoloonmutatie uiteraard niet van invloed op de uitkomst van bovenstaande berekening.

3. Zie *Macro Economische Verkenning 1990*.

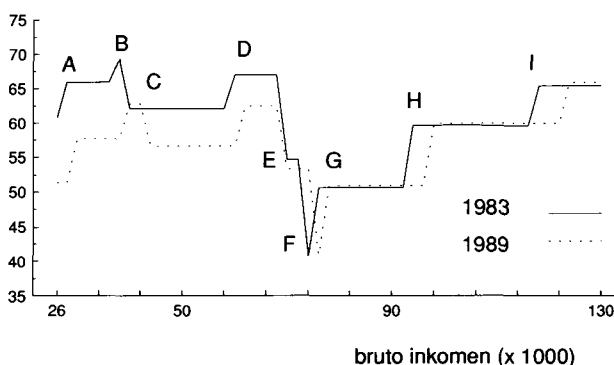
4. Bij de onderstaande besprekingen van de microdruk zullen wij ons beperken tot gehuwde alleenverdieners in de marktsector met twee kinderen in de leeftijdscategorie van 6 t/m 11 jaar. De ontwikkelingen voor andere tariefgroepen in de marktsector zijn globaal hetzelfde. Er is rekening gehouden met kinderbijslag en bij inkomens boven de loongrens ZFW, een particuliere ziektekostenverzekeringpremie.

5. In tegenstelling tot wat deze en enkele van de volgende figuren suggereren verloopt de overgang naar een hoger respectievelijk lager marginaal tarief uiteraard sprongsgewijs.

Figuur 1. De gemiddelde wig in 1983 en in 1989 (exclusief pensioenpremies)



Figuur 2. Marginale wig in 1983 en in 1989 (exclusief pensioenpremies)



- A: begin 26% resp. 24% belastingschijf
- B: begin 32% belastingschijf
- C: premiegrens ziekenfondswet
- D: begin 40,75% resp. 41% belastingschijf
- E: premiegrens werknemersverzekeringen
- F: premiegrens volksverzekeringen
- G: begin 50,75% resp. 51% belastingschijf
- H: begin 59,75% resp. 60% belastingschijf
- I: begin 65,5% resp. 66% belastingschijf

nale wig van circa 69% voor deze inkomens. Het gaat hier om de brutolonen tussen circa f 36.500 en f 39.500. Een netto inkomensstijging van f 1 voor de werknemer kost de werkgever in dit geval zo'n f 3,25. Zoals opgemerkt is deze extreme marginale wig slechts voor een beperkt aantal werknemers (over een klein inkomensstraject) relevant maar ook de overige inkomensgroepen hebben een marginale wig die tussen de 60 en 67,5% ligt. Voor inkomens boven ongeveer f 145.000 ligt deze zelfs nog hoger. Alleen inkomens tussen circa f 70.000 en f 90.000 worden geconfronteerd met een marginale druk van belastingen en premies op de loonkosten van 55% of lager. Bij al deze uitkomsten dient nog bedacht te worden dat geen rekening is gehouden met inkomensafhankelijke regelingen (zoals bij voorbeeld de individuele huursubsidie) die de marginale druk voor bepaalde inkomenscategorieën nog eens fors kunnen opschroeven.

Van 1983 op 1989 is er voor alle werknemers met een premieplichtig inkomen onder de premiegrens volksverzekeringen (dit bedraagt in 1989 circa f 74.000 bruto) sprake van een daling van de marginale wig⁶ (zie figuur 2). Deze daling loopt uiteen van 8 à 9 procentpunten voor de lagere inkomens tot circa 1,5 procentpunt voor de inkomens net boven de premiegrens werknemersverzekeringen. De inkomens boven alle premiegrenzen (bruto-inkomen in 1989 circa f 74.000) die alleen met een marginale belastingdruk geconfronteerd worden hebben in 1989 een iets hogere marginale wig dan in 1983 in verband met de iets gestegen belastingtarieven. Bij deze vergelijking is de grote lijn bezien; door het verschuiven van premiegrenzen, belastingschijfgrenzen en dergelijke vallen enkele kleine inkomensstrajecten in een ongunstiger marginaal tarief. Bedacht moet worden dat dit voor een individuele werknemer echter zelden het geval zal zijn omdat ook de bruto-inkomens zijn gestegen.

Wat zijn nu de belangrijkste oorzaken geweest van de daling die voor de inkomensgroepen onder de premiegrens volksverzekeringen is opgetreden? Het opvallendst is de daling in de marginale WAO-premie van 1983 op 1989; voor werknemers is deze gedaald van 17,75% naar 11,0% en voor werkgevers van 3,3% naar 0,0%. Daarnaast zijn voor werknemers de ZFW-premie, de WW-premie en de premies volksverzekeringen enigszins gedaald.

Tegenover de daling in de inkomensafhankelijke ZFW-premie voor werknemers staat in 1989 wel een nominale bijdrage van f 156 maar deze heeft uiteraard geen invloed op de marginale wig.

Bij de werkgeverspremies is de belangrijkste mutatie de overname door het Rijk van de premies van de algemene kinderbijslagwet in het kader van de omzetting van de WIR. Voorts is er echter voor de werkgevers een verhoging van

de AWBZ-premie die samenhangt met de hervorming van de gezondheidszorg langs de lijnen die de commissie-Dekker heeft aangegeven.

Al met al zijn er van 1983 op 1989 verbeteringen op het gebied van de microlastendruk geboekt maar de tarieven zijn toch nog steeds als zeer hoog te kwalificeren, zowel in historisch perspectief als internationaal gezien.

Gemiddelde wig 1989-1990

In 1990 is het belastingstelsel ingrijpend gewijzigd langs de lijnen voorgesteld door de commissie-Oort. Deze herziening van het belastingstelsel in Nederland staat niet op zichzelf, zij past in een internationale trend op dit gebied⁷. Een van de elementen in deze internationale tendens tot belastinghervorming betreft verlaging van de toptarieven, vaak gekoppeld aan een reductie in het aantal schijven⁸. Tabel 1 geeft een beknopt beeld van deze ontwikkeling.

Uit tabel 1 valt op dat het aantal schijven in veel landen (soms fors) wordt teruggebracht. Een van de uitzonderingen is Frankrijk waar men 12 schijven blijft houden. Een ander opvallend punt is dat in alle landen de tarieven worden aangepakt; vooral de toptarieven gaan (vaak drastisch) naar beneden. Van belang bij het beoordelen van deze tabel is dat het toptarief van de inkomstenbelasting in de verschillende landen bij een verschillend inkomen aangrijpt. In Nederland moet het toptarief reeds bij een, in vergelijking met andere landen, laag inkomen worden betaald. Zo ligt in België het belastbaar inkomen waarbij het toptarief wordt bereikt ruim tweemaal en in West-Duitsland zelfs circa driemaal hoger dan in ons land.

6. Uitgegaan is van premiegegevens uit de *Macro Economische Verkenning 1990*.

7. Zie hiervoor onder andere J.A. Pechman (red.), *World tax reform, a progress report*, Washington, 1988 en OESO, *Economies in transition: structural adjustment in OECD-countries*, Parijs, 1989.

8. Zie voor een beschrijving ook R. Cassna (red.), *Tax reform around the world*, Report in the money manager's library series, Tax series, Cambridge, 1988; C.A. de Kam en F. van Herwaarden, *Belastingherziening in Nederland: problemen en perspectieven*, in: *Belastingheffing en belastinghervorming*, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen 1988, en OESO, op.cit., 1989.

Tabel 1. Veranderingen in de inkomstenbelasting in diverse landen

| Land | Hoogste/laagste tarief 1983 | 89/90 | Aantal schijven | Lokale belasting | Totaal toptarief |
|-------------------------|-----------------------------|----------|-----------------|------------------|------------------|
| Australië | 30-60 | 24-49 | 3 | | 49 |
| België | 17-72 | 25-55 | 7 | 6-8 | 59 |
| Canada | 6-34 | 17-29 | 3 | 16 | 45 |
| Denemarken ^a | 19-44 | 22-40 | 3 | 28 | 68 |
| Duitsland | 22-56 | 19-53 | form. | | 53 |
| Frankrijk | 5-65 | 5-57 | 12 | | 57 |
| Japan | 10-70 | 10-50 | 5 | 5-15 | 65 |
| Nederland ^b | 17-72 | 35-60 | 3 | | 60 |
| Nw Zeeland | 20-66 | 24-33 | 2 | | 33 |
| VK | 30-60 | 25-40 | 2 | | 40 |
| Ver. Staten | 11-50 | 15-28/33 | 3 | 2-14 | 38 |
| Zweden ^c | 3-54 | 5-42 | 3 | 30 | 72 |

a. Er ligt een voorlopig voorstel tot verdere reductie van het toptarief naar 52%, te bereiken in een reeks van jaren.

b. Het tarief van de eerste schijf bevat in Nederland vanaf 1990 een deel sociale verzekeringspremies.

c. In Zweden is door de regering voorgesteld om vanaf 1991 de belastingtarieven terug te brengen tot 30-50% danwel 30-60% (inclusief lokale belasting, zie: *Economic Survey Sweden*, OESO, april 1989).

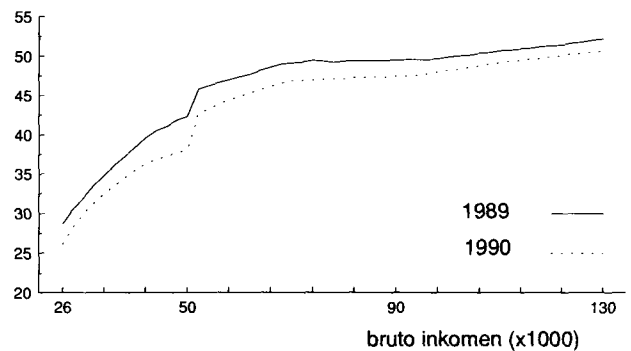
Bron: OESO, *Economies in transition: structural adjustment in OECD-countries*, Parijs, 1989.

De veranderingen in het kader van Oort-I en Oort-II worden op andere plaatsen uitgebreid beschreven, hier volstaan wij met een enkele opmerking. De belastingheffing en premieheffing volksverzekeringen worden geïntegreerd tot één heffing. Deze heffing is over een lang inkomstraject gelijk. In totaal zullen de 9 belastingsschijven die er in 1989 zijn worden gereduceerd tot drie schijven waarbij het tarief over de eerste schijf een deel belastingheffing en een deel premieheffing volksverzekeringen is; over de belastbare som boven de eerste schijf wordt alleen belasting geheven⁹. De werkgeverspremies volksverzekeringen worden dus ook in het tarief van de eerste schijf begrepen. Om te voorkomen dat de werknemers er netto fors op achteruit gaan wordt hun brutoloon in de overgangsfase verhoogd met een overhevelingsvergoeding. Deze overhevelingsvergoeding komt qua omvang overeen met het (in het oude systeem) werkgeversdeel van de premieheffing volksverzekeringen. De grondslag voor de premieheffing van de werknemersverzekeringen verandert in het nieuwe systeem niet. Voorts komt er één heffingsvrije som met een toeslag voor alleenstaanden en alleenverdieners. De verlaging van de belastingtarieven gaat gepaard met beperkingen in bepaalde aftrekposten.

Ook voor 1990, na de beschreven aanpassing van de belasting- en premieheffing, zijn berekeningen gemaakt van de gemiddelde en marginale wig voor een aantal inkomensgroepen. De gemiddelde wig in 1989 en 1990 is in figuur 3 weergegeven.

Voor alle inkomensgroepen neemt de gemiddelde wig af, deze daling is het grootst voor inkomens rond de f 50.000. De som van premies volksverzekering en belasting (in 1990 'Oort-heffing') in procenten van het bruto-inkomen daalt voor alle inkomensgroepen. Als alleen naar het belastingdeel wordt gekeken¹⁰ dan valt te constateren dat voor inkomens tussen de f 32.000 en de f 64.000 de belastingdruk daalt. Voor alle overige inkomens is er een stijging van de belastingdruk, hetgeen echter meer dan gecompenseerd wordt door een daling in de premies volksverzekeringen, in het bijzonder het werknemersdeel¹¹. In deze berekeningen is geen rekening gehouden met het beperken van de aftrekposten waardoor de feitelijke belastingdruk in 1990 met name voor hogere inkomens hoger zal zijn. Vooral voor de boven-modale werknemers kan dit effect fors oplopen¹².

Figuur 3. Gemiddelde wig in 1989 en 1990 (exclusief pensioenpremies)



Marginale wig 1989-1990

In figuur 4 is de marginale wig in 1989 en 1990 weergegeven. Duidelijk blijkt een belangrijk voordeel van Oort: een zelfde marginale wig over een groot inkomstraject. Voor alle werknemers ligt de marginale druk van belastingen en sociale premies op 60% of lager¹³. De 'meest spectaculaire' effecten ontstaan voor inkomens tussen circa f 30.000 en f 50.000 bruto. Dit zijn de inkomens die in het oude systeem met hun marginale inkomen in de 24% en 32% belastingsschijven vielen en nu na de invoering van Oort in de eerste Oort-schijf terecht komen.

Voor een beperkte groep werknemers met een bruto-inkomen rond de f 40.000 met een marginale wig in 1989 van circa 63% resulteert in 1990 een daling van ruim 10 punten. Voor de inkomens net boven het minimum bedraagt de daling altijd nog zo'n 5 procentpunten. Inkomens boven de f 120.000 bruto krijgen in de nieuwe systematiek een daling in de marginale wig die uiteraard oploopt naar mate hun marginale belastingsschijf in 1989 hoger was.

De geschetste dalingen treden uiteraard niet alleen op door de wijziging in de systematiek van heffen. Ook de lastenverlichtingsoperatie Oort-II ter grootte van f 4,75 mrd. structureel (dit komt overeen met 10% van de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting) draagt hieraan bij.

De daling in de marginale wig van 1983 op 1990 wordt voor enkele inkomensgroepen in tabel 2 samengevat.

9. De voorgenomen tariefstelling voor 1990 is:

| | tarief (%) | schijflengte (gld.) |
|-------------------|-------------------|---------------------|
| heffingsvrije som | 0 | 4.568 ^b |
| 1e schijf | 34,9 ^a | 42.123 |
| 2e schijf | 50 | 42.123 |
| 3e schijf | 60 | |

a. Waarvan 7% belasting en 27,9% premie volksverzekering. (Afgezien van een mogelijke verschuiving tussen de AAW/AWW-premie en de belastingen die door het vorige kabinet bij het parlement ahangig is gemaakt).

b. Voor de vroegere tariefgroep 1; voor tariefgroep 2 f 5693 en voor alleenverdieners (vroegere tariefgroep 3) f 9136.

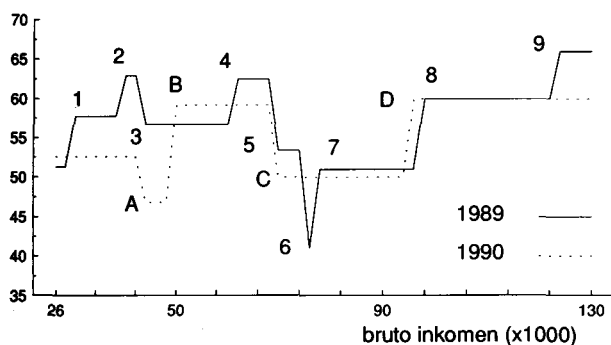
10. In 1990 bepaald als Oortheffing minus premiedeel.

11. In 1990 bepaald als Oortheffing minus belastingdeel minus overhevelingsvergoeding.

12. Zie op dit punt bij voorbeeld de *Macro Economische Verkenning 1990*, blz. 104

13. Ook in deze berekeningen is geabstraheerd van pensioenpremies.

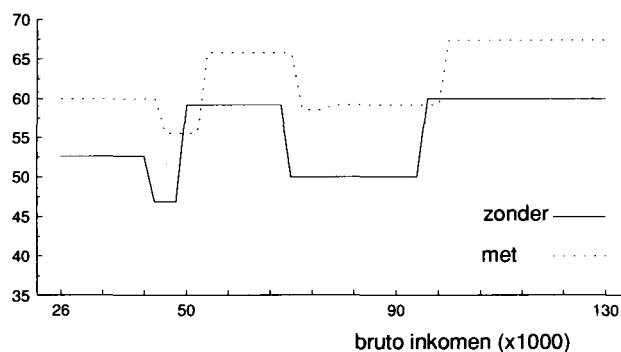
Figuur 4. Marginale wig in 1989 en 1990 (exclusief pensioenpremies)



- 1989:
 1: begin 24% belastingschijf
 2: begin 32% belastingschijf
 3: premiegrens ziekenfondswet
 4: begin 41% belastingschijf
 5: premiegrens werknemersverzekering
 6: premiegrens volksverzekering
 7: begin 51% belastingschijf
 8: begin 60% belastingschijf
 9: begin 65% belastingschijf

- 1990:
 A: premiegrens ziekenfondswet
 B: begin tweede Oortschijf
 C: premiegrens werknemersverzekering
 D: begin derde Oortschijf

Figuur 5. Marginale wig in 1990, met en zonder pensioenpremies



is dus niet mogelijk voor het bedrijfsleven één algemeen geldende pensioenpremie te geven. In onze berekeningen hanteren wij dan ook als pensioenpremie een soort rekenkundig gemiddelde ontleend aan het CPB¹⁵. Globaal gesproken treden door de introductie van de pensioenpremies twee veranderingen op in de marginale wig voor de diverse inkomensgroepen. Ten eerste wordt de marginale wig voor alle inkomensgroepen hoger en ten tweede verschuiven door de aftrekbaarheid van de pensioenpremies de buigpunten in de figuur. Uit de figuur 5 valt af te lezen dat in 1990 de marginale wig inclusief pensioenpremies circa 7 tot 9 procentpunten hoger komt te liggen in vergelijking met de situatie zonder pensioenpremies. Voor verreweg de meeste inkomensgroepen ligt de marginale wig inclusief pensioenpremies in 1990 op bijna 60% of hoger. Dit is internationaal gezien nog steeds fors te noemen.

Slot

De introductie van het stelsel-Oort met de daaraan gekoppelde lastenverlichtingsoperatie is een verdere stap in de richting van het verlagen van de tarieven op microniveau. Voor grote groepen werknemers komt de marginale belasting- en premiedruk in procenten van de loonkosten in 1990 op een duidelijk lager niveau te liggen. Ook de gemiddelde wig tussen loonkosten en netto-loon wordt verkleind. Tegelijk kan echter geconstateerd worden dat met name de midden- en hoge inkomens nog relatief zwaar belast blijven.

Fred Krapels

Het effect van pensioenpremies

In bovenstaande berekeningen is steeds geabstraheerd van de effecten van pensioenpremies op de wig. Hieronder worden berekeningen voor 1989 en 1990 gepresenteerd waarin wel rekening gehouden wordt met deze premies, wij beperken ons tot de bespreking van de marginale wig.

Ook pensioenpremies kunnen relevant zijn bij de berekening van de marginale wig. Er is immers voor de werknemers in het algemeen geen sprake van een vrijwillige keuze ten aanzien van het al dan niet participeren in een pensioenregeling. Aldus gezien is de pensioenpremie evenzeer een post in het bruto-nettotraject als bij voorbeeld de AOW-premie. Voor de economische reactie van de werknemer op de pensioenpremie is cruciaal in welke mate de werknemers deze pensioenpremies als sparen of uitgesteld inkomen ervaren danwel dat men de pensioenpremie niet anders dan een soort belasting ziet.

Empirisch is het bepalen van 'de' pensioenpremie een hachelijke zaak. Er bestaan in Nederland talloze pensioenfondsen (circa 80 bedrijfspensioenfondsen en ruim 1.000 ondernemingspensioenfondsen) met een breed scala aan (aanvullende) pensioenregelingen. Ongeveer 90% van de werknemers neemt in een van deze regelingen deel¹⁴. Het

Tabel 2. Daling in marginale wig tussen 1983 en 1990 voor enkele inkomens

| Inkomen | Marginale wig | | daling |
|---------------------|---------------|------|--------|
| | 1983 | 1990 | |
| Minimum | 61 | 52,5 | 8,5 |
| Minimum+ | 66 | 52,5 | 13,5 |
| Modaal ^a | 69,5 | 52,5 | 17 |
| 2x Modaal | 50,75 | 50 | 0,75 |
| 4x Modaal | 68,5 | 60 | 8,5 |

a. Inkomen net onder premiegrens ziekenfondswet.

14. A.P. Huijser en P.D. van Loo, *Vergrijzing, pensioenen en contractuele besparingen*, Monetaire monografieën, nr. 5, De Nederlandsche Bank, Amsterdam, 1986.

15. Dit premiepercentage wordt door het CPB berekend aan de hand van gegevens uit de Nationale Rekeningen, uitgaande van een franchise ter hoogte van het minimumloon. Dit kan derhalve worden gezien als een rekenkundige benadering van de premie voor een 'gemiddelde' pensioenregeling. Voor 1989 veronderstellen wij in navolging van het CPB een marginaal pensioenpremiepercentage voor werknemers van 5,1 en voor werkgevers van 16,3 en voorts gaan wij ervan uit dat deze percentages zich in 1990 niet wijzigen.