



Hoge tarieven hollen belastinggrondslag uit

Auteur(s):

Groot, J.

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Financiën, directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP). Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan Edward Whitehouse (OESO) voor aangeleverd datamateriaal en voor commentaar van mijn broers en collega's bij de directie AFEP.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4043, pagina 92, 31 januari 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen

Landen met hoge belastingtarieven kennen vaak een smalle heffingsgrondslag. Dat is niet toevallig. Naast ontwijkingsgedrag leiden hoge tarieven namelijk tot grote politieke druk om specifieke groepen belastingbetalers te ontzien. Daardoor wordt de ruimte voor lastenverlichting eerder besteed aan aftrekposten en dergelijke, dan aan het verlagen van (marginale) tarieven. Een evenwichtige benadering op de weg terug vereist dat lastenverlaging gepaard gaat met verbreding van de grondslag, zodat forse tariefsverlagingen op arbeid mogelijk zijn.

Specifieke lastenverlichtingen versmallen de belasting- en premiegrondslag op arbeid en verscherpen de problematiek van de hoge marginale wig op de arbeidsmarkt. Juist hoge belastingtarieven lokken ongewenste gedragseffecten uit die, zoals in dit artikel wordt betoogd, de grondslag zelf weer uithollen. Deze effecten - endogene grondslaguitholling bij hoge tarieven - zorgen ervoor dat er niet een proportioneel, maar een kromlijniig verband tussen de belastingopbrengst en de tarieven bestaat. Dit kromlijniige verband wordt door middel van een internationale cross-sectie tussen OESO-landen empirisch aangetoond.

De theoretische verklaring voor de endogene grondslaguitholling bij oplopende tarieven wordt in dit artikel gevonden in de economische theorie van de politieke besluitvorming ('public choice'). Aan de hand van de gevonden relatie worden de belastingen op arbeid in de OESO-landen internationaal vergeleken en beleidsconclusies voor Nederland getrokken.

Opbrengst en tarief

Het optreden van endogene uitholling van de heffingsgrondslag bij oplopende tarieven kan empirisch worden aangetoond door een OESO cross-sectie tussen de belastingopbrengst op arbeid en de geheven tarieven. Alvorens de gevolgde methode te bespreken, zullen eerst de gebruikte variabelen worden gedefinieerd.

Opbrengsten c.q. lasten op arbeid

De belasting- en premiestelsels in de OESO-landen geven sterke verschillen te zien wat betreft het aandeel van werkgevers- en werknemerspremies en loonbelastingen. Voor de vergelijking tussen OESO-landen is gekozen voor een zo breed mogelijk inkomensbegrip, de bruto arbeidskosten. Voor het bepalen van de bruto arbeidskosten worden alle premies en belastingen op arbeid bij elkaar opgeteld en vervolgens geschaald aan het bbp. Hieruit volgt de totale macro-economische lastendruk op arbeid, een cijfer dat internationaal goed beschikbaar en vergelijkbaar is ¹.

Tarieven op arbeid

Voor het bepalen van de tarieven moet een keuze worden gemaakt voor de fiscale behandeling van belastingen en premies van een internationaal goed vergelijkbare groep. Bewust is gekozen om de tarieven niet te corrigeren voor (individuele) aftrekposten als hypotheekrente, consumptieve rente, buitengewone lasten, oudedagsvoorzieningen enz., zodat die in de regressie als grondslaguitholling tot uitdrukking komen. Om dezelfde reden is gekozen voor de fiscale behandeling van de groep alleenstaanden omdat verwacht mag worden dat die tarieven het minst beïnvloed worden door speciale familiale aftrekposten, uitzonderingsposities, tax credits, enz. Om de robuustheid van de relatie te testen zijn meerdere tarieven gebruikt in het inkomensgebouw ²: het begintarief van het stelsel (bij 2/3 modaal) als representant voor de onderkant van de arbeidsmarkt; het modale tarief voor het midden; en het toptarief voor de bovenkant. Omdat aan het gebruik van ieder afzonderlijk tarief bezwaren kunnen kleven, is eveneens een standaard-tarief gedefinieerd als het gemiddelde van de bovenstaande drie tarieven.

Regressie

Aan de hand van een cross-country regressie over 22 OESO-landen kan de relatie tussen de belastingopbrengst en het tarief op arbeid worden geschat. Hierbij is het volgende model geschat:

$$y = \alpha \tau \beta$$

waarin y de premie- en belastingopbrengst op arbeid geschaald aan het bbp voorstelt en één van de bovenbeschreven tarieven op arbeid ³. De coëfficiënt β geeft aan in welke mate wijzigingen in het tarief doorwerken in de premie- belastingopbrengsten y . Is β gelijk aan 1, dan leidt een stijging in tarief τ (bijvoorbeeld 1%-punt) tot een zelfde toeneming in de premie- en belastingopbrengst (met α %-punt bbp). Naarmate β lager uitkomt, nemen de opbrengsten niet (meer) proportioneel toe met de hoogte van de tarieven omdat er sprake is van een endogene uitholling van de heffingsgrondslag.

De regressies van belastingopbrengst over de vier onderscheiden tarieven (standaard, begin-, modaal-, toptarief) zijn weergegeven in [tabel 1](#). Daarbij zijn tussen haakjes de t-waarden van de coëfficiënten ten opzichte van nul en één (cursief) weergegeven. De kritische t-waarde bij 2,5% onbetrouwbaarheid ten opzichte van de hypothese dat α en β nul of één bedraagt, ligt bij 2.

Tabel 1. Regressieresultaten van de belastingopbrengst (in % bbp) bij verschillende tarieven ^a

Tarief	α	β	R ²	Aantal landen
Standaard tarief stan (= gemiddelde van begin-, modaal en toptarief)	1 (0,7)	0,84 (80,0) (15,2)	0,63	16
Begintarief beg (66% modaal inkomen)	4,26 (4,7)	0,46 (5,1) (6,0)	0,57	22
Modaal tarief mod	1 (0,36)	0,84 (82,0) (17,0)	0,63	22
Toptarief top	1 (0,22)	0,80 (65,0) (16,7)	0,44	16

*a. Tussen haakjes: t-waarden van de coëfficiënten ten opzichte van nul;
cursief tussen haakjes: t-waarden ten opzichte van een.

De regressieresultaten (R²) blijken voor alle vier vergelijkingen voor een cross-sectie tussen landen redelijk goed te zijn. De hoge t-waarden voor β duiden erop dat de schattingen voor β significant van nul verschillen, wat niet verrast voor een schatting tussen de belastingopbrengst en het tarief. Veel interessanter is evenwel de uitkomst dat bij hoge t-waarden de schatting voor β voor alle vier tarieven significant kleiner is dan één. Dit betekent dat op basis van deze gegevens de premie- en belastingopbrengsten internationaal niet proportioneel toenemen met de hoogte van de tarieven. Er is derhalve sprake van een degressieve (kromme) relatie tussen het tarief en de belastingopbrengsten bij de onderzochte landen.

Verder blijkt uit de tabel dat er een duidelijk verschil bestaat tussen de uitkomsten van enerzijds het begintarief en anderzijds de overige tarieven. Bij het standaard-, modaal en toptarief komen de schattingen telkens uit rond de 0,8, terwijl de waarde van α niet significant van één verschilt (en derhalve in de tabel op 1 is aangehouden). Bij het begintarief ligt de waarde van ruim boven de één (4,26), terwijl de waarde van β met 0,46 veel lager uitvalt dan in de andere drie regressies. Dit impliceert dat de curve over het begintarief (relatief) hoger begint, maar daarna veel vlakker loopt dan bij de overige curven.

De relatie tussen opbrengst en tarief

De theoretische verklaring van de afvlakkende kromme relatie tussen de belastingopbrengst en het standaard belastingtarief moet worden gezocht in gedragseffecten van burgers en politici. Burgers hebben bij hogere tarieven een grotere prikkel tot belastingontwijking en -ontduiking. Van Velthoven en Van Winden onderscheiden als effecten van hoge belastingen naast administratiekosten van de belastingdienst en burgers ook belastingerosie ⁴. Politici kunnen met het toelaten van specifieke aftrekposten aan bepaalde deelbelangen makkelijk tegemoetkomen zonder extra overheidsuitgaven te doen. Positiever geformuleerd: hoge (marginale) belastingtarieven nopen tot verfijningen van het belastingstelsel via aftrekposten. Bovendien bieden fiscale faciliteiten beleidsmakers, juist bij hoge tarieven, een effectief instrument om gewenste activiteiten in het economisch proces te stimuleren en te reguleren.

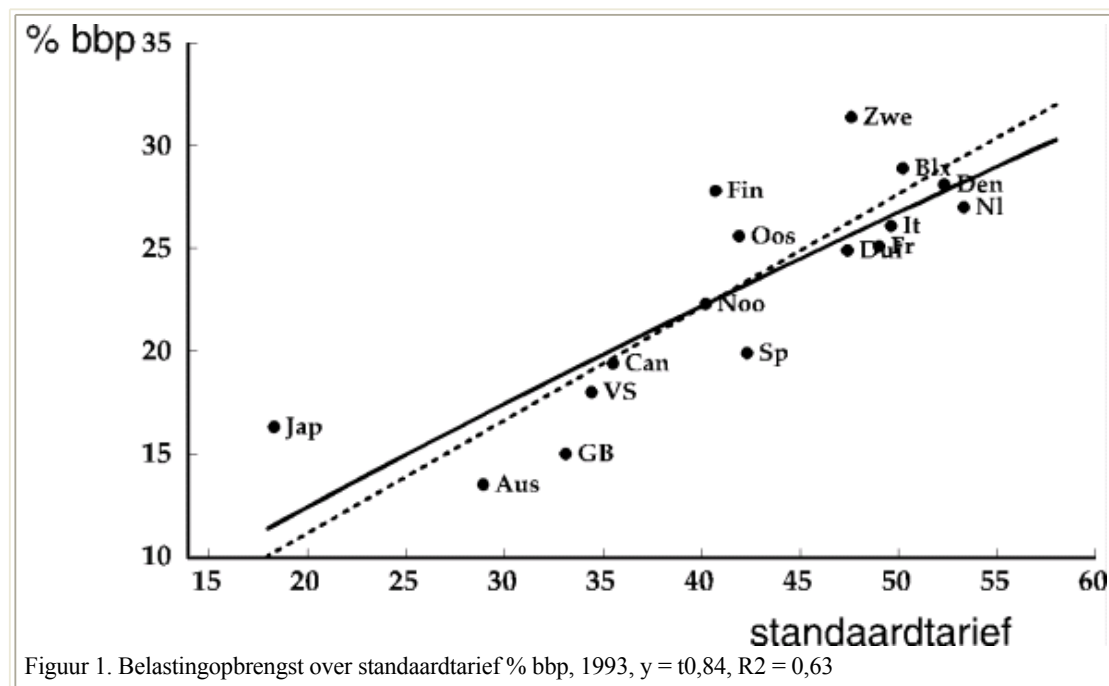
Bovendien kunnen politici voordeel trekken uit de mogelijke vertraagde doorwerking van aftrekposten op de belastinginkomsten. Aan deelbelangen kan meteen tegemoet worden gekomen terwijl andere groepen in de samenleving pas na gedragsverandering gebruik kunnen maken van de nieuwe aftrekposten. Dit zou aanleiding kunnen geven tot een spiraal van nieuwe aftrekposten. Na verloop van tijd kan zich dan een situatie voordoen waarin een belastinghervorming, inhoudende een algemene uitruil van aftrekposten tegen tariefsverlaging, voor een grote meerderheid interessant wordt. Populair vertaald werkt de cyclus als volgt: in een land met weinig huizenbezitters kost de invoering van de hypotheekrenteaftrek weinig. De kosten lopen na verloop van tijd op als door de fiscale faciliteit steeds meer mensen een eigen huis gaan kopen (gedragsverandering). Op het moment dat bij wijze van spreken iedereen een eigen huis bewoont, is de fiscale stimulering niet meer nodig en vervalt de raison d'être van het fiscale instrument. Schrappen van de aftrek in ruil voor algemene tariefsverlaging doet dan geen pijn. Samengevat leidt politieke druk uit sociale groepen mogelijk tot een overmatige toelating van aftrekposten ten koste van het algemene belang dat een meer uniforme en eenvoudige belastingstructuur met horizontale gelijkheid en lage tarieven door een brede heffingsgrondslag voorstaat.

De gekozen benadering vertoont overeenkomsten met de Laffer-bergparabool, maar onderscheidt zich in de zin dat Laffer de dalende meeropbrengsten (en voorbij de top zelfs dalende opbrengsten) aan belastingmiddelen verklaart uit micro-economische verstoringen op het economisch proces en niet in de eerste plaats uit uitholling van de belastinggrondslag. Omdat in het bovengeschatte model de

belastingopbrengsten in de landen zijn geschaald met het bbp, wordt de invloed van verstoringen op de economische groei juist niet gemeten, hoewel die verstoringen in principe wel kunnen optreden.

Standaard-tarief

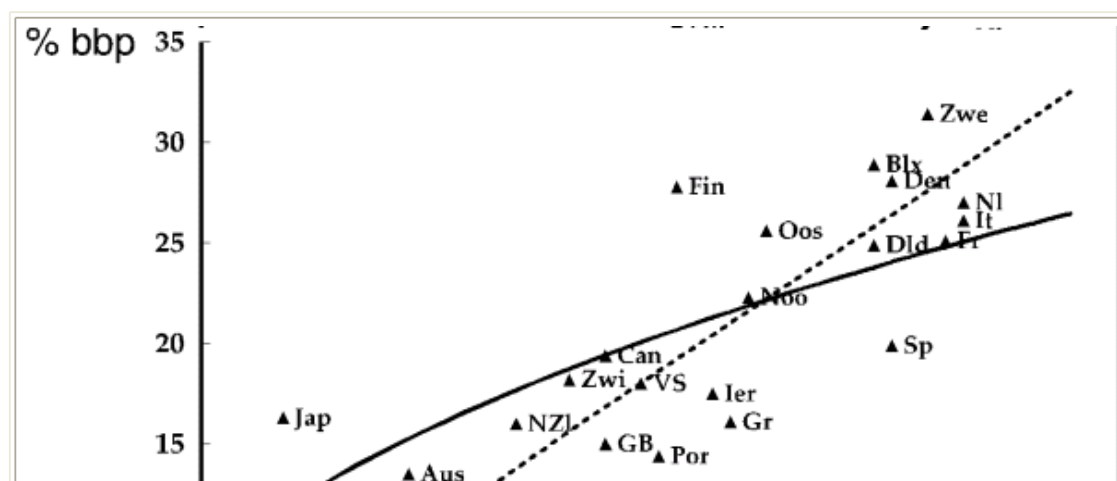
In [figuur 1](#) is de curve over het standaard-tarief gekozen omdat die weinig verschilt van de curven over het modale en toptarief. Ter vergelijking geeft de stippellijn de proportionele trendlijn weer. Uit de figuur komt naar voren dat Japan zeer lage tarieven kent op arbeid en een brede grondslag. Angelsaksische landen nemen een lage middenpositie in, terwijl veel Europese landen hoge tarieven kennen om veel middelen te vergaren om de brede collectieve sector te financieren.

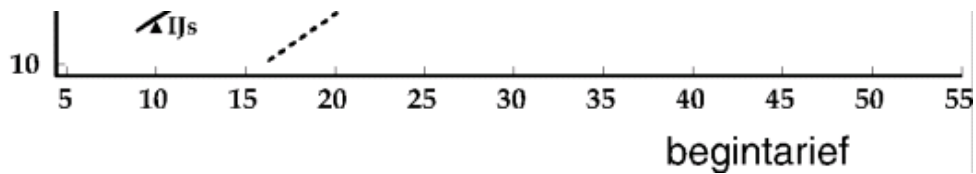


Nederland blijkt zich in de staart van de curve te bevinden. Het feit dat Nederland licht onder de curve ligt, geeft weer dat Nederland geen uitzondering vormt en de hoge belasting- en premietarieven in de loop der tijd de grondslag hebben uitgehouden. Door de belastingoperatie-Oort uit 1990 is de grondslag voor de inkomstenbelasting weliswaar danig verbreed [5](#), maar Nederland kent nog immer een smalle grondslag voor het hele stelsel van belastingen en sociale premies op arbeid. De spiraal tussen tariefsverhoging en grondslagversmalling heeft ertoe geleid dat elk punt belastingverhoging steeds minder opbrengsten genereert. Aan de hand van bovengeschatte relatie zou een extra belastingopbrengst van 1% bbp in Nederland tot een algemene tariefs-verhoging van 2,5%-punten nopen [6](#). Ter vergelijking bedraagt dat cijfer in Duitsland nog 2,25%-punten dalend tot minder dan 2%-punten algemene tariefsverhoging in de Angelsaksische landen.

Begintarief

In [figuur 2](#) is de relatie tussen het begintarief en de premie- en belastingopbrengst weergegeven. Opvallend is dat hier grotere verschillen ten opzichte van de curve optreden dan bij het standaard-tarief, wat tot uiting komt in een lagere $R2$ (0,57 in plaats van 0,63). Landen blijken derhalve verschillend te reageren op hoge begintarieven. Angelsaksische landen nemen wederom een lage middenpositie in. Zuidoepese landen als Portugal, Griekenland en Spanje hebben hoge begintarieven in vergelijking met het standaard-tarief, maar halen desalniettemin weinig middelen op door een smalle grondslag [7](#). Scandinavische landen als Zweden en Denemarken, maar ook België liggen bij de begintarieven ver boven de curve en kennen derhalve een brede grondslag. Dit weerspiegelt bij nadere analyse vooral het hoge aandeel van de werkgeverslasten die door het ontbreken van franchises zwaar op lage inkomens drukken [8](#). Door veel werkgeverspremies te heffen ontwijken politici in die landen de politieke druk om aftrekposten toe te laten in de loon- en inkomstenbelastingen.





Figuur 2. Belastingopbrengst over begintarief % bbp, 1993, $y = 4,26t0,46$, $R^2 = 0,57$

Nederland blijkt zich ook in de begincurve in de staart te bevinden, zij het licht erboven. Desalniettemin blijken juist hoge begintarieven in Nederland een grote invloed te hebben op de breedte van de grondslag, wat tot uitdrukking komt in de sterkere kromming van de curve over het begintarief dan die over het standaard-tarief.

Verschil tussen begin- en standaard-curven

Zoals gezegd blijkt de relatie over het begintarief sterk van de anderen af te wijken. Dat landen als Nederland, Zweden, Denemarken, Italië en België de hoogste begintarieven kennen weerspiegelt in feite dat deze landen een grote collectieve sector hebben. Om de benodigde inkomsten te vergaren moeten deze landen al hoge tarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw heffen. Maar juist de hoge begintarieven geven aanleiding tot grondslaguitholling en wel langs twee wegen. Allereerst leiden hoge begintarieven tot een grote politieke druk om de zwakkeren in de samenleving te ontzien door het toelaten van aftrekposten, franchises en tax credits enz. Ten tweede omdat een hoog begintarief weinig ruimte biedt voor een grote progressiefactor (immers, als het tarief in de eerste schijf al hoog is, kan het in de volgende schijven weinig meer stijgen). Deze twee redenen verklaren waarom de curve over het begintarief een veel sterkere kromming vertoont, dat wil zeggen een grotere endogene grondslaguitholling, dan de andere curven. Het toelaten van aftrekposten om inkomenspolitieke redenen is echter weinig efficiënt omdat hogere inkomens hier ook van profiteren en ze tegen een hoger marginaal tarief kunnen aftrekken.

Nadelen van hoge tarieven

Nederland blijkt internationaal gezien hoge tarieven op arbeid te kennen over het hele inkomensgebouw. Juist de hoge (vaak marginale) tarieven worden in de micro-economie verantwoordelijk geacht voor suboptimale aanwending van de middelen: zij bevorderen het grijze circuit en de belastingvlucht, demotiveren de werknemer, ontmoedigen de scholing enz. De schaarsteverhoudingen komen door hoge marginale tarieven minder goed tot uitdrukking in loonverschillen, waardoor de arbeidsmarkt slechter funtioneeert. Voorbeelden van verstoringen van de efficiënte allocatie door belastingen zijn er te over, maar zijn in het algemeen moeilijk kwantitatief te schatten. Een hoog marginaal tarief vermindert de omvang en kwaliteit van het arbeidsaanbod. Door het hoge marginale tarief van rond 60% vanaf het minimumloon - versterkt door inkomensafhankelijke regelingen - zou in Nederland sprake kunnen zijn van armoedevallen: het hoge marginale tarief biedt aan individuen met een laag productiviteitsniveau en een uitkering weinig uitzicht op verbetering van de financiële situatie door zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. Hoge marginale tarieven maken het aantrekkelijk voor oudere werknemers om eerder gebruik te maken van mogelijkheden tot vervroegde uittreding en flexibele pensionering. Tevens beperkt een hoge marginale wig het uitzicht op positieverbetering van de werkenden en doorstroming van werknemers, eventueel door bijscholing, naar hogere loonniveaus [9](#).

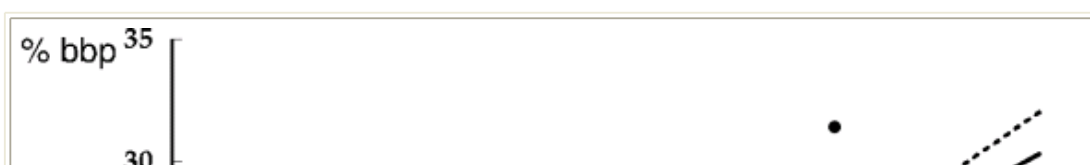
Een ander voorbeeld van een verstoring op de Nederlandse arbeidsmarkt is het hoge aandeel deeltijdwerkenden: voor de beslissing om wel of niet in deeltijd te werken is het hoge marginale tarief over de laatste uren bepalend. Nederland wordt vaak geprezen voor zijn grote aantal deeltijdbanen. Vooral Duitsland ziet in stimulering van deeltijdarbeid een manier om de werkloosheid te bestrijden. Hoewel het hoge aandeel deeltijdarbeid in Nederland gewoonlijk historisch wordt verklaard door de late toetreding van vrouwen op de arbeidsmarkt, kan de populariteit van deeltijdarbeid zijn vergroot door de hoge marginale tarieven. Meer uren werken is voor velen financieel nauwelijks interessant.

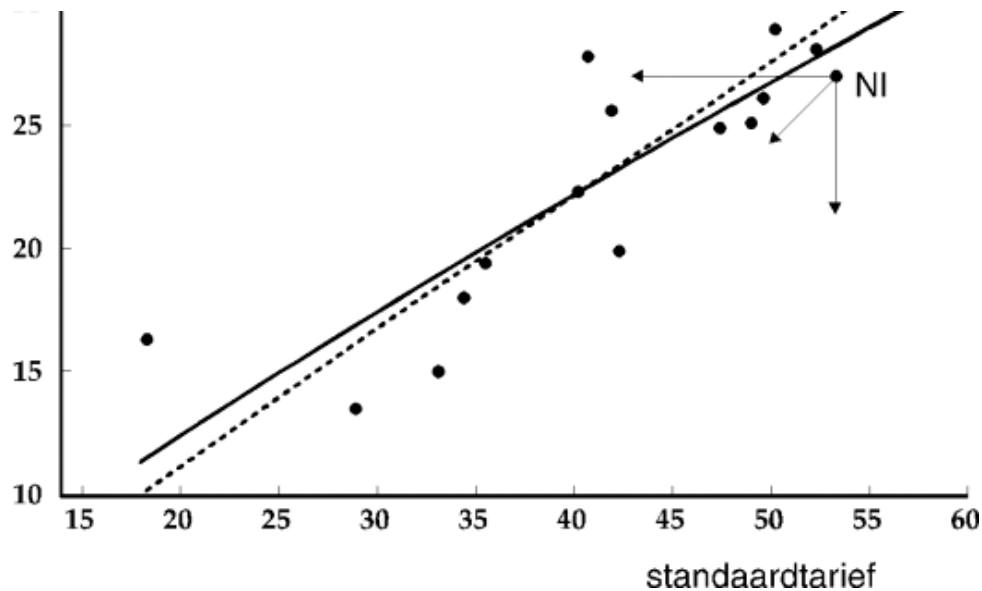
Op basis van de literatuur van de imperfecte arbeidsmarkten (efficiënte loonzetting, vakbondsmonopolie, fricties op de arbeidsmarkt) concluderen Bovenberg en Van der Ploeg dat lagere marginale tarieven niet altijd een positief effect op de werkgelegenheid hoeven te hebben [10](#). Hogere marginale tarieven kunnen bij imperfecte arbeidsmarkten tot loonmatiging en daarmee tot meer werkgelegenheid leiden. Echter, dit moet als 'second best' worden beschouwd omdat de ene marktverstoring (het hogere marginale tarief) de andere (bijvoorbeeld de marktmacht van de vakbond/werkgevers, fricties) doet verminderen. Per saldo kan een hoger marginaal tarief de efficiëntie in de economie ten goede komen.

Beleidsconsequenties

De positie van Nederland in de staart van de curve illustreert dat de mogelijkheden voor het Rijk om extra inkomsten te genereren door tariefsverhoging tegen grenzen aanlopen. Kleine opbrengstverhogingen vergen forse tariefstijgingen. Welke lessen zijn te trekken uit bovenstaande curve?

Meer aftrekposten zonder tariefsverlaging liggen op grond van deze analyse niet in de rede. Specifieke lastenverlichting (bijvoorbeeld door de invoering van tax credits) zou Nederland langs de verticale pijl verder onder de curve doen zakken (zie [figuur 3](#)). Nederland blijft dan internationaal gezien zitten met hoge tarieven met een smallere grondslag omdat de lagere belastingopbrengst louter het gevolg is van verdere grondslagversmalling. Eenmaal verworven aftrekposten, tax credits en franchises blijken in de praktijk moeilijk weer af te schaffen omdat economische agenten zich bij hun economische beslissingen mede hebben laten leiden door het bestaande belastingregime.





Figuur 3. Belastingopbrengst over standaardtarief en de beleidsopties voor Nederland

Tariefsverlaging geheel gefinancierd door grondslagverbreding is politiek moeilijk te realiseren. Bij een dergelijke operatie zou Nederland langs de horizontale pijl naar links verschuiven. Aftrekposten verzachtten in het verleden de 'pijn' van de hoge belastingtarieven. De curve die internationaal beproefde evenwichtscombinaties van belastingtarieven en grondslagen weerspiegelt, voorspelt daarom een grote maatschappelijke weerstand tegen een dergelijke operatie.

Indien het overheidstekort tot een houdbaar niveau is teruggebracht en er weer ruimte komt voor lastenverlichting, zou een generieke lastenverlichting (algemene tariefsverlaging of stijging van de algemene belastingvrije som) weliswaar mogelijk zijn, maar deze moet op grond van bovenstaande analyse als second-best worden beschouwd omdat Nederland dan langs de diagonale pijl onder de curve zou schieten. Weliswaar dalen de tarieven, maar Nederland blijft zitten met de smalle grondslag die past bij het oude hoge tarief. Hier lijkt een rigiditeit, een 'ratchet'-effect op te treden. Op de weg van tariefsverhoging zorgde de politieke druk voor het verfijnen en tolereren van extra aftrekposten. Op de weg terug ontbreekt de politieke druk om de aftrekposten weer terug te draaien. Dit proces vormt een goede verklaring waarom het VK - waar omvangrijke tariefsverlagingen hebben plaatsgehad - thans zo ver onder de curve ligt.

Economisch gezien is het beter als Nederland de weg langs de curve terug zou vinden. Dat vereist een denkrichting waarbij naast tariefsverlaging een gelijktijdige verbreding van de grondslag optreedt, die maar gedeeltelijk de kosten voor de tariefsverlaging compenseert. Bij een belastingoperatie om de lasten op arbeid te ontzien door financiering elders of indien er weer ruimte komt voor lastenverlichting, geeft de curve een richtsnoer hoe een dergelijke 'package deal' tussen tariefsverlaging en grondslagverbreding internationaal evenwichtig en verantwoord zou kunnen worden ingevuld. De grondslagverbreding maakt grotere tariefsverlagingen mogelijk terwijl tegelijkertijd de lagere tarieven de pijn verzachten die belastingbetalers voelen als gevolg van de grondslagverbreding. De aftrekposten, vrijstellingen, franchises en premieplafonds zouden dan op hun huidige bestaansgrond kunnen worden beoordeeld. Dat was ook de filosofie van de belastinghervorming-Oort uit 1990. Een bijkomend voordeel is dat 's lands financiën weer op een brede grondslag rusten. Daarnaast kunnen nog inverdieneffecten optreden door minder verstoringen op het economisch proces die een hogere structurele economische groei mogelijk kunnen maken

1 De opbrengsten op arbeid zijn door de OESO voor 1992 voor de OESO-landen berekend in het kader van de Jobs Study: *Taxation, employment, and unemployment*, 1995, tabel 2.3. De berekeningen zijn gebaseerd op de Revenue statistics of OECD member countries. Het deel van de inkomstenbelastingen dat niet op arbeid rust, is niet in de opbrengsten meegenomen.

2 De tarieven op arbeid zijn eveneens gebaseerd op OESO Jobs Study: *Taxation, employment, and unemployment*, 1995; *Implementing the strategy*, 1995, Chart D, en *Tax benefit position of production workers*, 1995.

3 De vergelijking is in logaritmen geschat. Door beide zijden van de vergelijking in logaritmen uit te drukken, $\log(y) = \log(\alpha \cdot \tau^\beta)$, volgt $\log(y) = \log(\alpha) + \beta \log(\tau)$

4 Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, *Belastinghervorming en politieke economie*, 1988.

5 De grondslag van de inkomstenbelasting is door de operatie-Oort met ruim f 100 mrd. verbreed, met name door het vervallen van de aftrekbaarheid van volksverzekeringen en de verlaging van de belastingvrije voet.

6 De afgeleide is voor Nederland volgens de curve gelijk aan 0,45 terwijl die voor de Angelsaksische landen een derde hoger is (0,60).

7 Voor Portugal en Spanje waren niet de benodigde tarieven beschikbaar om een standaardtarief te berekenen. Toch blijkt uit OESO-landenstudies van de betreffende landen dat de effectieve tarieven niet veel van het begintarief verschillen.

8 Zweden, Denemarken en België kennen geen franchises of drempels in de sociale premies. De brede premiegrondslag in die landen gaat derhalve gepaard met hoge loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

9 Zie A. Lindbeck, *Welfare state disincentives with endogenous habits and norms*, OCFEB, Research Memorandum 9505, Erasmus Universiteit, 1995.

10 Zie A.L. Bovenberg en F. van der Ploeg, *Effects of the tax and benefit system on wage formation and unemployment*, mimeo, Center, 1994, en dezelfde auteurs met R.A. de Mooij, *Werkt een 'Robin Hood' -beleid?*, *ESB*, 13 april 1994.