

Een geredigeerde versie van onderstaand artikel is verschenen als: K. Caminada (2012), 'Vormgeving inkomensbeleid. Tijd voor meer realiteitszin en minder ambitie?', *Sociaal Bestek* nr. 10, 2012, pp. 22-23.

Sociale zekerheid, fiscaliteit en inkomenspolitiek: tijd voor meer realiteitszin en minder ambitie bij de vormgeving van het inkomensbeleid?

Koen Caminada¹

Hooglaar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden



Het Nederlandse inkomensbeleid stuit op grenzen: *fine tuning* van het fiscaal-sociale instrumentarium om bepaalde groepen gericht tegemoet te komen blijkt steeds lastiger. In de afgelopen jaren zijn steeds meer heffingskortingen, toeslagen en faciliteiten in het leven geroepen. Goedbedoeld, maar met als treurig resultaat dat huishoudens met de hoogste noden steeds moeilijker worden bereikt.

Inleiding

Vast onderdeel van de in ons land gevoerde inkomenspolitiek zijn pogingen om de laagste-inkomensgroepen uit de wind te houden. Het vermorsen van (fiscale) steun ware daarbij tot een minimum te beperken. De fiscaliteit wordt immers regelmatig ingezet om knelpunten en ongewenste inkomenseffecten te redresseren die uit het sociale stelsel voortkomen, zoals de compensatie die wordt geboden via allerlei toeslagen en de inzet van de arbeidskorting die beoogt om werken financieel meer aantrekkelijk te maken ten opzichte van inkomen uit een uitkering. Daarom is het nuttig om sociale én fiscale regelgeving in samenhang te bezien.

Volgens critici waaronder ik komen na 10 jaar intensief gebruik van heffingskortingen en toeslagen grenzen bij de toepassing van deze instrumenten in zicht. Het stelsel is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen, toeslagen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen het bos niet meer te zien. Beleidsmakers vergeten dat belastingen vooral worden geheven om collectieve uitgaven te kunnen financieren. Het stelsel is erg ingewikkeld gemaakt door de kennelijk onbedwingbare neiging om fiscale instrumenten in toenemende mate in te zetten om allerlei nevendoelestellingen te verwezenlijken. Nagestreefde niet-fiscale doeleinden liggen vooral op het terrein van het sociaal-economisch beleid.

¹ Bewerking van een voordracht voor het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid. Het gebruikte cijfermateriaal is ontleend aan K. Caminada en A.P. Ros, 'Belastingfaciliteiten', in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinancien 2012*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2012, pp. 157-182.

Grenzen aan 'fine tuning' en instrumentalisme

Binnen de huidige loon- en inkomstenbelasting bestaan ongeveer honderd faciliteiten zoals aftrekposten, belastinguitgaven en heffingskortingen. Samen met de toeslagen proberen deze maatwerk te verrichten, bijvoorbeeld om de koopkracht voor specifieke groepen te bevorderen, of om bepaald gewenst gedrag te stimuleren. Voor burgers zijn fiscale voordelen weliswaar prettig, maar de veelheid aan regelingen heeft als nadeel dat iedere burger goed op moet letten op welke regelingen hij of zij allemaal recht heeft. Dit leidt tot ongelijkheid tussen de goed geïnformeerde burger die weet van welke regelingen hij gebruik kan maken, en de minder goed geïnformeerde burger die dit niet weet. Algemeen bekende toeslagen zoals de zorgtoeslag en huurtoeslag hebben een niet-gebruik van ongeveer 20 procent. Ook bij minder bekende inkomensondersteunende regelingen en bij fiscale regelingen die mensen zelf moeten aanvragen mag een fors niet-gebruik worden verwacht. Daarbij geldt bovendien dat, hoeveel specifieke situaties ook worden onderscheiden, er altijd ontelbare omstandigheden zullen zijn waar de wetgever geen rekening mee heeft kunnen houden. De uitkomsten van het stelsel zijn hierdoor moeilijk uitlegbaar. Fiscale pogingen tot beïnvloeding van gedrag boeten in een complex stelsel eveneens aan effectiviteit in. Het is aanzienlijk effectiever en efficiënter om gedrag te beïnvloeden met een kleiner aantal eenvoudigere regelingen.

De veelheid aan regelingen en het feit dat deze moeten worden betaald uit hogere belastingen, doet ook vermoeden dat een vergelijkbare inkomensverdeling kan worden bereikt met lagere tarieven en minder specifieke regelingen. Een aanvullend aspect van de complexiteit is dat de inkomstenbelasting en de toeslagen apart moeten worden aangevraagd en dat definities niet altijd synchroon lopen. Ook op dit punt liggen kansen om administratieve lasten voor burgers te beperken.

Nu is het algemeen aanvaard dat de wetgever het fiscale stelsel mede inricht om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen na te streven, zolang dit 'instrumentalisme' althans niet te veel bijdraagt aan de toenemende complexiteit van het fiscale stelsel en dit het functioneren van de arbeidsmarkt niet te zeer bemoeilijkt. En daar wringt de schoen. De belasting- en premietarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist en de sociale fondsen – hoog, volgens sommigen waarnemers té hoog. Ter illustratie: in 2008 haalde de fiscus 76,9 miljard euro op met de loon- en inkomstenbelasting. Zonder aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen zouden de tarieven een veel hogere opbrengst hebben gerealiseerd van 137,8 miljard euro. De tarieven in 2008 waren dus bijna 80 procent hoger dan zonder faciliteiten het geval zou zijn geweest ($137,8/76,9$).

Door deze hoge marginale tarieven worden allerlei beslissingen om betaalde arbeid te verrichten, te sparen en te investeren negatief beïnvloed. Op het terrein van de inkomenspolitiek gebruikt de overheid inmiddels een veelheid aan instrumenten, om daarmee een belastingdrukverdeling tot stand te brengen die al met al helemaal niet zo opmerkelijk is. Bovenal is het fiscale en premiegefinancierde sociale stelsel erg complex geworden. Wordt het dan niet tijd voor meer realiteitszin en minder ambitie bij de vormgeving van het nationale inkomensbeleid?

Balansverkorting: minder ambitie bij fiscale inkomenspolitiek

Tabel 1 laat zien in welke mate we in Nederland geld rondpompen tussen de burger en de schatkist, en laat dus ook zien in welke mate balansverkorting in de fiscaliteit mogelijk is voor het jaar 2012. Enerzijds wordt de schatkist gevuld met 232 miljard euro via 20 kostprijshogende belastingen, 7 directe belastingen, de premies volksverzekeringen en de premies werknemersverzekeringen. Daar staan echter 118 (!) inkomensbeperkende faciliteiten tegenover.

Tabel 1. Fiscale balans: Opbrengst en inkomensbeperkende regelingen 2012, mld euro.

Belastingopbrengst		Derving opbrengst	
A: Kostprijshogende belastingen (#20)	70,9	E: Belastinguitgaven (#98)	15,1
- Omzetbelasting	42,3	- Indirecte belastingen (#43)	7,2
- Accijnzen	11,5	- Directe belastingen (#55)	7,9
- Belastingen van rechtsverkeer	3,7	F: Heffingskortingen (13 regelingen) ^a	36,4
- Belastingen milieugrondslag	4,4	- Algemene heffingskorting	22,6
B: Directe belastingen (#7)	68,5	- Arbeidskorting	9,6
- Loon- en inkomstenbelasting *	47,9	- Overige kortingen	4,2
- Vennootschapsbelasting	15,9	G: Toeslagen (4 toeslagen)	10,7
C: Premies volksverzekeringen *	39,4	- Huurtoeslag	2,6
D: Premies werknemersverzekeringen (w.o. ZVW)	52,3	- Zorgtoeslag	4,1
		- Kinderopvangtoeslag	2,9
		- Kindgebonden budget	1,1
		H: Enkele overige grote regelingen	26,7
		- Eerste eigen woning ^b	10,1
		- Pensioenen (box 1 - box 3)	13,6
		- Verlaagd IB-tarief senioren	3,0
Totaal	231,9	Totaal (118 regelingen)	88,9
w.o. loonheffing (*)	87,3		

a De cijfers van de heffingskortingen hebben betrekking op het jaar 2010.

b Bedrag berekend op basis van defiscalisering van de eigen woning, d.w.z. het eigenwoningforfait verdwijnt en de hypotheekrente is niet langer aftrekbaar. Indien ook rekening wordt gehouden met een box 3-heffing over de overwaarde van de eigen woning bedraagt de derving zelfs meer dan 15 miljard euro.

Bron: Caminada en Ros (2012).

Moeten alle 118 inkomensbeperkende regelingen die ons fiscale en sociale stelsel ontsieren - samen gaat het daarbij om een bedrag van 89 miljard euro in 2012 – gehandhaafd blijven? Neen, want hierdoor blijven de marginale belasting- en premietarieven veel hoger dan nodig. Een forse vermindering van het aantal belastinguitgaven (thans 98 regelingen), heffingskortingen (13) en toeslagen (4) zou echt bijdragen aan de vereenvoudiging van de financiering van het sociale stelsel. Door grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging (een slimme sigaar uit eigen doos) kunnen marginale tarieven fors dalen. Bovendien bereikt het geheel aan heffingskortingen steeds minder de laagste inkomens waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek: belastingplichtigen zijn zo weinig inkomensheffing verschuldigd dat zij niet langer van kortingen op de ver-

schuldigde heffing kunnen profiteren. Recente CBS cijfers laten zien dat het deel van het totale recht op heffingskortingen dat niet kan worden verrekend met de te betalen inkomstenbelasting in 2008 omvangrijk was: ongeveer 2 miljard euro, ofwel 100 euro netto per maand per huishouden.

Gezien de ontwikkeling in de toeslagensfeer is deze problematiek steeds moeilijker uit te leggen. Toeslagen maken een effectievere inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hoge administratieve lasten van burgers, grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen en verzwaart de marginale druk in het inkomensbereik waar de toeslagen worden afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen bij aan de toenemende complexiteit van het inkomenspolitieke instrumentarium. Het lijkt erop dat belastingwetgever is vastgelopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt.

Conclusie

Door de instrumentele inzet van de fiscaliteit is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen bedrijven en huishoudens enerzijds en de schatkist anderzijds. Hierdoor zijn de belastingtarieven hoger dan nodig. De calculerende burger, de verzilveringsproblematiek en de administratieve lasten stellen nu grenzen aan de mogelijkheden om via het fiscale instrumentarium specifieke groepen te bereiken. Een belangrijke les voor beleidsmakers zou daarom moeten zijn dat terughoudendheid hier geboden is.

De afstemming van inkomenspolitieke idealen via kortingen en/of toeslagen en/of belastinguitgaven dient meer systematisch en integraal onder de loep te worden genomen. Stroomlijning van het fiscale instrumentarium ligt daarbij voor de hand. Te meer omdat het geheel aan instrumenten steeds minder de laagste inkomens bereikt waarvoor ze wél zijn bedoeld. Daarbij is het gewenst om de wildgroei van inkomensondersteunende regelingen terug te snoeien en te stroomlijnen tot een overzichtelijk geheel. Een denkrichting zou daarbij kunnen zijn dat alle heffingskortingen en toeslagen samensmelten tot één globale regeling voor inkomensondersteuning van huishoudens. Op basis van een aantal objectieve criteria (aantal kinderen, wel of geen woontoeslag, wel of geen zorgverzekering) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject.

Het terugdringen van het aantal regelingen draagt ook bij aan de gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel. Mits slim vormgegeven, sorteert zo'n uitruiloperatie – minder faciliteiten tegen lagere tarieven – positieve welvaartseffecten.