

Bron: K. Caminada (2011), Overleven we een verhoging van het toptarief?, *Almanak 2011 Pecunia Non Olet*, Leiden: PNO pp.13-15

Overleven we een verhoging van het toptarief?

Koen Caminada*



Zou een politicus die voorstelt om het toptarief van de inkomstenbelasting te verhogen zijn voorstel (politiek) overleven? Vermoedelijk niet, want in de politieke arena reageert men vaak nogal verkrampd op dit soort beleidsopties. Niettemin kan het toptarief van de inkomstenbelasting worden ingezet als instrument om huishoudens met de hoogste inkomens meer te laten bijdragen aan de financiering van collectieve voorzieningen. Of dat wenselijk is, is inderdaad vooral een kwestie van politieke smaak, maar daarbij valt ook nog het onderstaande in overweging te nemen.

Alle werknemers met een inkomen van meer dan € 20.000 hebben op dit moment gemiddeld te maken met een marginaal tarief van 50 procent (Gielen et al., 2009). Anders gezegd: gaan zij een euro extra verdienen, dan claimt de schatkist de helft of meer van die inkomensverbetering. Slechts voor één van de acht werknemers komt dit, doordat hij of zij in de hoogste tariefschijf (52 procent) valt. Zeven van de acht werknemers met een inkomen van meer dan € 20.000 vallen in een lichter belaste tariefschijf. Na een loonsverbetering betalen zij echter niet alleen 33,45 dan wel 41,95 respectievelijk 42 procent aan inkomensheffing, maar verliezen zij tevens (een deel van) hun aanspraak op zorgtoeslag en eventueel op huurtoeslag en het kindgebonden budget. Een kwart van de werknemers ervaart bij een stijgend inkomen een marginale druk van 53 procent of hoger, door de samenloop van inkomensheffing en kortingen op hun toeslagen. In dit licht is het goed verdedigbaar het toptarief van de inkomstenbelasting (nu 52 procent) op te voeren tot 55 of 60 procent, vanaf een bepaald 'ingangsincome', dat bijvoorbeeld kan worden gebaseerd op de Balkenendenorm. Anderzijds zou Nederland met een toptarief van 55 procent, en zeker van 60 procent, in vergelijking met de meeste andere landen een tamelijk extreme positie innemen, al past verhoging ervan in een internationale trend.

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden. Bewerkte versie van een stukje dat eerder is verschenen in *De Aanslag* 20 (1), pp. 28-29

Belangrijk element in de discussie over de hoogte van het toptarief is vanzelfsprekend wat een verhoging de schatkist per saldo oplevert. Daarover bestaat verschil van inzicht. Het staat vast dat de meeropbrengst van een verhoging van het huidige toptarief tot 60 procent *zonder gedragsreacties* 1,6 miljard euro bedraagt. Maar allicht wordt dit tariefpercentage te straf bevonden, als het al zou ingaan bij een belastbaar inkomen van € 55.000, het 'ingangsinkomen' van waaraf belastingplichtigen op dit moment over het meerdere 52 procent verschuldigd zijn. Wanneer het inganginkomen van de topschijf om deze reden wordt opgevoerd van € 55.000 tot € 100.000, bedraagt de meeropbrengst van een toptarief van 60 procent – zonder gedragseffecten – zo'n 560 miljoen euro. De verwachting is evenwel dat de gedragseffecten na zo'n tariefverhoging niet onbelangrijk zijn, bijvoorbeeld omdat mensen inkomen ontwijken of verbergen. Volgens de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) en het Centraal Planbureau (2010) verdampt iets meer dan de helft van de theoretisch haalbare meeropbrengst door erosie van de heffingsgrondslag als gevolg van uiteenlopende gedragsreacties, zodat bij deze variant een meeropbrengst van ongeveer 280 miljoen euro overblijft. Gezien deze beperkte extra opbrengst, concludeert de Studiecommissie Belastingstelsel (2010, p. 69) dat "het instellen van een hoger toptarief vooral symbolisch werkt".

Jacobs en Zoutman (2010) gaan nog een stap verder. Zij menen dat een verhoging van het tarief van 52 procent schadelijk is, en dat in dit geval de belastingopbrengst zelfs zou verminderen. Als bewijsvoering brengen deze aanhangers van de optimale-belastingtheorie empirische gegevens in stelling. Met behulp van een eenvoudige formule bepalen zij de top van de zogenaamde Laffer-curve. Deze kromme toont het verband tussen tariefpercentage en belastingopbrengst. Bij zeer hoge tarieven loopt de totale opbrengst terug, door gedragsreacties van belastingbetalers: zij gaan minder werken, verlagen hun belastbaar inkomen door het gebruik van belastingbesparende constructies, of door te frauderen. De uitverdieneffecten door zulke gedragsreacties zijn dan groter dan de theoretisch haalbare meeropbrengst van de tariefverhoging.¹ Uit de analyse van Jacobs en Zoutman volgt dat het optimale toptarief van de inkomstenbelasting voor Nederland ongeveer 48 procent zou bedragen. Dat is dus lager dan het huidige toptarief van 52 procent. Hun conclusie druist in tegen de intuïtie: een lager toptarief zou leiden tot een hogere belastingopbrengst. Toch is het niet eenvoudig om af te dingen op hun empirische analyse, aangezien beide auteurs bij hun berekeningen uitgaan van conservatieve schattingen. Hoewel Jacobs en Zoutman dat in hun artikel niet expliciet benoemen, leveren door hen meer realistisch geachte waarden van de cruciale coëfficiënten in hun formule een curieus laag optimaal toptarief op van 33 á 38 procent. De zeer opmerkelijke beleidsimplicatie hiervan is dat het huidige wettelijke

1 De formule voor het optimale marginale tarief in de hoogste belastingschijf luidt als volgt als de verdeling van de hoogste arbeidsinkomens zich laat beschrijven volgens de Pareto-verdeling.

$$T' = \frac{1-g}{1-g+a\varepsilon-\eta}$$

Hierin is T' is het marginale tarief in de hoogste belastingschijf. g is de (gemiddelde) sociale waardering van topinkomen die berust op politieke voorkeuren. a is de Pareto-parameter die aangeeft hoe dik de staart van de inkomensverdeling is. ε is de gecompenseerde elasticiteit van de belastinggrondslag en η is de inkomenselasticiteit van de belastinggrondslag.

toptarief van 52 procent fors *verlaagd* zou moeten worden. Juist na een verlaging, in plaats van een verhoging, van het toptarief zouden hoge-inkomensgroepen een extra bijdrage leveren aan het gezond maken van de overheidsfinanciën. Het lijkt onwaarschijnlijk dat beleidsmakers zulke inzichten, die zijn ontleend aan de optimale-belastingtheorie, in de praktijk serieus zullen meewegen bij de vormgeving van het belastingbeleid.²

Valt er dan helemaal niets af te dingen op de analyse van Jacobs en Zoutman? Ik meen van wel. Zo baseren zij zich op buitenlands onderzoek dat voor hogere-inkomensgroepen erg hoge elasticiteiten van de heffingsgrondslag suggereert; dit is economenjargon voor de (hoge) mate waarin belastingplichtigen hun gedrag aanpassen. Die cijfers kunnen niet zonder meer naar Nederland worden getransplanteerd. Zo valt na de forse verlagingen van het toptarief in 1990 en 2001 empirisch geen toename van de heffingsgrondslag van de meestverdieners in een overeenkomstige orde van grootte waar te nemen. Van belang is hierbij op te merken dat de door Jacobs en Zoutman aangehaalde empirische studies verouderd zijn. Meer recente studies die paneldata met exogene variatie gebruiken, vinden beduidend lagere elasticiteiten.

Er zijn meer redenen om aan te nemen dat de grondslagerosie door verhoging van het toptarief beperkter is dan doorgaans wordt aangenomen, en ook lager zal liggen dan uit buitenlandse studies kan blijken. Zo betalen in Nederland 8 procent van de belastingplichtigen het toptarief. Daarbinnen worden twee subgroepen waargenomen die hun gedrag nauwelijks kunnen aanpassen om een verhoging van dat toptarief te ontgaan. Dat zijn de senioren die genieten van hun pensioen en dat zijn hoger ingeschaalde ambtenaren die geconfronteerd worden met (een verhoging van) het 52%-tarief. Kortom: zij zijn tamelijk ongevoelig voor verhoging van het toptarief, en zij zijn ook niet in de positie om via fiscaal trapezewerk dergelijk inkomen om te zetten naar lager belast (kapitaal)inkomen. Voorts is inderdaad voor de VS aangetoond dat hogere inkomens via pogingen om de heffingsgrondslag te beperken, allerlei aftrekposten bijeenschrapen en vaker vrijstellingen gebruiken (*itemizing*). Echter, in Nederland biedt de inkomstenbelasting hiertoe nauwelijks meer mogelijkheden, omdat allerlei ontgaansmogelijkheden de pas zijn afgesneden sinds we vanaf 2001 geen aftrekbare arbeidskosten meer kennen.

Bij het samennemen van deze kritiekpunten ontstaat nieuwsgierigheid. In hoeverre zit Nederland af van de top van de Laffercurve bij meer realistische waarden voor de cruciale coëfficiënten in de formule voor het optimale belastingtarief? Wie meent dat de belastinggrondslagelasticiteit wat lager is, komt uit op beduidend hogere optimale tarieven dan Jacobs en Zoutman. De beleidsimplicatie hiervan is dat het statutaire tarief van 52 procent dan best iets omhoog kan als politici het wenselijk vinden dat hoge-inkomensgroepen meer dan evenredig bijdragen aan het gezond maken van de overheidsfinanciën. De constatering van de Studiecommissie Belastingstelsel (2010, p. 69) dat "het instellen van een hoger toptarief vooral symbolisch werkt" is vatbaar voor

2 Zie over enkele kritiekpunten op de optimale-belastingtheorie: De Kam en Caminada (2010).

discussie, evenals de conclusie van Jacobs en Zoutman (2010, p. 328) dat “in Nederland een hoger marginaal toptarief onwenselijk is”.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2010), '*CPB-Notitie Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen*', in: Studiecommissie Belastingstelsel, '*Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*', Den Haag: z.u., pp. 265-320.
- Gielen, M., J. Goes, M. Lever, R. van Opstal (2009), Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001–2011, CPB Document No 195, Den Haag.
- Jacobs, B., en F. Zoutman (2010), Hoger tarief leidt tot lagere belastingopbrengsten, *Economisch Statistische Berichten* 95(4586), pp. 328-331.
- Kam, C.A. de, C.L.J. Caminada (2010), 'Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek', in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: z.u., pp. 213-235
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: z.u..