

Neerwaartse trend lastendruk zet niet door in 2011-15

De lastendruk, het totaal van belastingen en sociale premies in procenten bbp, kent een licht neerwaartse trend sinds het recordniveau in 1993 (zie figuur 4.3). Deze neerwaartse trend zet echter niet door in de huidige kabinetsperiode. De komende stijging komt voornamelijk door beleidsmaatregelen, zoals verhoging van de lastendeckende zorgverzekeringspremies en de beperking van aftrekbaarheid van premies voor aanvullende pensioenen. Daarnaast stijgt de lastendruk door het verdere herstel van de vennootschapsbelasting en door hogere ontvangsten van de inkomstenbelasting. Dit laatste komt doordat heffingskortingen en schijflengtes van de inkomstenbelasting geïndexeerd worden met de prijsontwikkeling, terwijl de gemiddelde loonstijging hoger ligt.

Terugkijkend op de afgelopen zes decennia blijkt de lastendruk sterk te zijn gestegen tussen 1955 en 1983 (a). In deze periode werd de Nederlandse verzorgingsstaat opgebouwd, wat vooral gepaard ging met de invoering van volks- en werknemersverzekeringen (b). Deze sociale premies vertonen een stijging van maar liefst 15,7%-punt bbp in de periode 1955-1983. In dezelfde periode stegen de overige belastingen met 4,1%-punt bbp. Daarentegen droeg de invoering van de milieubelastingen in de jaren zeventig nauwelijks bij aan de lastendrukstijging. In 1980 was deze slechts opgelopen tot 0,6% bbp.

Belastinghervormingen beïnvloeden de collectieve lasten en de verdeling van die lasten over inkomenscategorieën. Het effect op de lastendruk op lange termijn kan daarbij verschillen van dat op korte termijn. De twee meest recente belastinghervormingen zijn de Operatie-Oort en de Wet Inkomstenbelasting 2001 (IB2001). In 1990 werden de aangepaste Oort-voorstellen ingevoerd. Hierdoor werden voortaan belastingen en premies geheven over één grondslag, het heffingsloon. Daarnaast daalde het aantal tariefschijven van negen naar drie, werd de belastingvrije voet verlaagd en daalde het toptarief van 72% naar 60%. De IB2001 betekende de invoering van het boxenstelsel. Inkomens uit arbeid, winsten en inkomsten uit besparingen en beleggingen worden in eigen boxen belast tegen een daarbij behorend tarief. Het toptarief van de loon- en inkomstenbelasting daalde naar 52% en de grondslag werd verbreed. In figuur 4.3 komt geen directe invloed van de Oort-hervorming op de lastendruk naar voren, maar wel van de IB2001.

De conjunctuur heeft invloed op de jaarlijkse verandering in de lastendruk. Zo vielen in 2009 de lasten als percentage van het bbp sterk terug door de recessie. Dit kwam vooral door de vennootschapsbelasting. Verder kunnen er sluimerende veranderingen in de lastendruk optreden, bijvoorbeeld wanneer de grondslag waarop een belasting wordt berekend, zich anders ontwikkelt dan het bbp. Zo bleef in 2003-2005 de ontwikkeling van de loonsom achter bij die van het bbp. Hierdoor daalden de ontvangsten van de loon- en inkomstenheffing met 0,7%-punt bbp. Daarnaast heeft aantasting van de belastingbasis invloed op de lastendruk. Zo stonden de afgelopen decennia de ontvangsten van de inkomstenbelasting onder druk door de stijgende aftrek van pensioenpremies en hypotheekrentes.

De lastendruk wordt ook beïnvloed door de keuze voor direct of later betalen voor collectieve uitgaven. Bij een gegeven omvang van de collectieve uitgaven betekent direct betalen een hogere lastendruk nu. En later betalen betekent nu een hogere overheidsschuld en ceteris paribus pas later hogere lasten, deels voor de financiering van de hogere rentelasten. Overigens viel de vermindering van de lastendruk na 1993 samen met een vermindering van het overheidstekort.

Hervormingen, conjunctuur, grondslagontwikkelingen en schuldfinanciering hebben allemaal invloed op de lastendruk. Uiteindelijk hangt de lastendrukontwikkeling op langere termijn echter af van de voorkeur van het privaat of collectief financieren van bestedingen en van de gewenste inkomensverdeling.

(a) 1983 is het jaar waarin de collectieve uitgaven het hoogst waren. Zie F. Bos, 2006, De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief, CPB Document 109.

(b) De sociale premies zijn collectieve lasten, omdat de relatie tussen premie en tegenprestatie nooit één op één is.