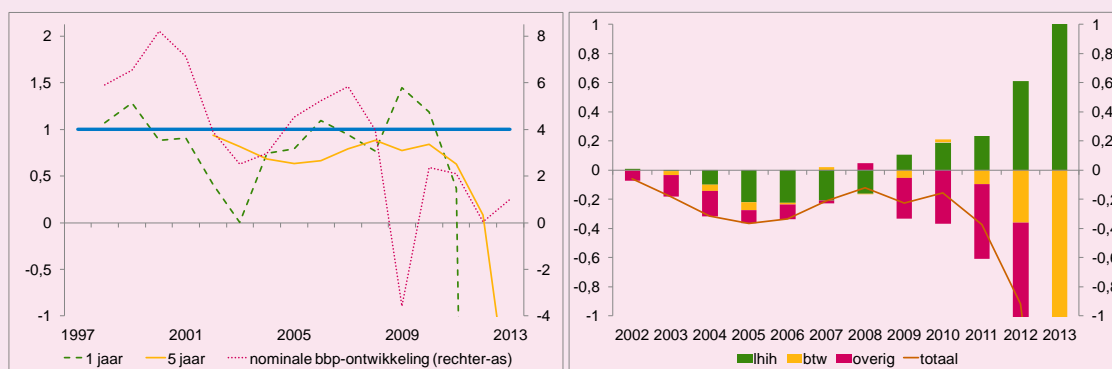


Tijdens crisis macro-economische progressiefactor onder druk

Tegenvallers voor de overheidsinkomsten hebben in recente jaren fors negatieve effecten gehad op het EMU-saldo. Hoe kunnen deze tegenvallers verklaard worden? In Nederland hangen de belastingen en premieontvangsten op lange termijn vrijwel proportioneel samen met het bbp (a). Conjunctuur, samenstelling van de economische groei en beleidsmaatregelen kunnen deze proportionaliteit doorbreken.

De verhouding tussen belastingen en bbp wordt de macro-economische progressiefactor genoemd. Deze is gedefinieerd als het quotiënt van de procentuele nominale mutatie van de belasting- en premieopbrengst en de procentuele nominale mutatie van het bruto binnenlands product. Daarbij wordt gecorrigeerd voor belastingmaatregelen (b). Als de belasting- en premieontvangsten zich proportioneel ontwikkelen, is sprake van een progressiefactor van 1.

Progressiefactor (1) & Afwijking van de verwachte progressiefactor van 1 (2)



(1) Belasting- en premieontvangsten (exclusief gas). Voor de progressiefactor voor 5 jaar gaat het om het voortschrijdend gemiddelde. De 1-jaars progressiefactor is in 2009 positief door een combinatie van een negatieve bbp-groei en een afname van de overheidsinkomsten. In 2012 en 2013 ontwikkelen de overheidsinkomsten zich negatief en is de bbp-groei laag.

(2) Decompositie van de afwijking van de progressiefactor naar belastingsoort (5-jaars voortschrijdend gemiddelde). Het betreft een afwijking van een te verwachten progressiefactor van 1, zie voetnoot (a). Onder LHIH vallen zowel de loon- en inkomstenheffing, als de premie-inkomsten, omdat deze heffingen het loon als gezamenlijke grondslag hebben.

Bovenstaande figuur laat zien dat de progressiefactor op korte termijn volatiel is. Bij een voortschrijdend gemiddelde over vijf jaar wordt dat echter minder en zien we voor de crisis een vrij constante progressiefactor die lager is dan 1 (c). In de jaren van deze crisis zien we de progressiefactor naar beneden afwijken, wat betekent dat de belastinginkomsten sterk achterblijven bij de groei van het bruto binnenlandse product.

De tweede figuur laat zien dat vooral de loon- en inkomstenheffing, de premie-inkomsten en de btw bepalend zijn voor de progressiefactor. We zien dat in jaren van relatief hogere bbp-groei de op inkomen gebaseerde heffingen achterblijven bij het bbp, terwijl in de crisisjaren deze juist sterker toenemen dan de bbp-groei. Dit hangt samen met onvermijdelijk vertraagde reactie van werkgelegenheid en lonen, waardoor de inkomsten uit de loon- en inkomstenheffingen anticyclisch samenhangen met de ontwikkeling van het bbp.

De btw kent echter een heel ander patroon. Terwijl de btw-inkomsten tijdens een 'normale conjunctuur' nauwelijks afwijken van de groei van het bbp, blijven ze de afgelopen jaren meer dan proportioneel achter. De terugvallende consumptie als gevolg van verminderd beschikbaar inkomen is hiervan de belangrijkste oorzaak (d).

Of de progressiefactor op termijn weer zal terugkeren naar het verwachte langetermijnniveau van rond de 1 hangt af van verschillende factoren (e). Wanneer de lasten van huishoudens meer toenemen dan hun inkomen, is het waarschijnlijk dat de btw en de accijnzen zullen achterblijven bij de ontwikkeling van het bbp. Bij een aantrekkende consumptie zullen de belastinginkomsten op deze grondslagen ook weer toenemen.

Tijdens crisis macro-economische progressiefactor onder druk (vervolg)

De toegenomen werkloosheid zal de komende jaren nog impact hebben op de ontwikkeling van de op lonen gebaseerde premies en belastingen. Aan de andere kant is het waarschijnlijk dat de neerwaartse druk op de progressiefactor van de hypotheekrente- en pensioenaf trek zal afnemen, onder meer door nieuwe beperkingen op deze aftrekposten. Bovendien draagt het progressieve karakter van de inkomstenbelasting bij aan een hogere progressiefactor. Het is waarschijnlijk dat de opwaartse effecten binnen de loon- en inkomstenheffing de dempende effecten zullen domineren.

(a) Voor een belasting dient de belastingbasis daarvoor proportioneel met het bbp toe te nemen. Vanwege het progressieve karakter van onze inkomstenbelasting zou de toename van de belastinginkomsten iets meer dan evenredig moeten zijn, omdat bij een inkomstoename meer mensen in een hogere belastingschijf terechtkomen. Aan de andere kant hebben de BPM, MRB en de accijnzen vooral vanwege 'vergroening' een dempend effect op de progressiefactor.

(b) We maken gebruik van de op het CPB beschikbare beleidsreeks. Deze is besproken in: Stuu, K., 2014, De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland, *CPB Achtergronddocument*, te verschijnen.

(c) De progressiefactor over vijf jaar is gedefinieerd als het quotiënt van de procentuele nominale mutatie van de belasting- en premieopbrengst over vijf jaar en de procentuele nominale mutatie van het bruto binnenlands product over vijf jaar. Daarbij wordt gecorrigeerd voor belastingmaatregelen.

(d) Vergelijk: CPB, 2013, *Macro Economische Verkenning 2014*, p. 29-32 ([link](#)).

(e) De progressiefactor lag het afgelopen decennium lager dan 1. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Deze worden besproken in Floor, E., 2014, Progressiefactor onder druk, CPB Achtergronddocument, te verschijnen.