

De Vlaktaks

Naar een inkomstenbelasting met
een uniform tarief?



Redactie
C.A. de Kam
A.P. Ros

De vlaktaks

Dreesforum 2

De vlaktaks

Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?

Redactie

C.A. de Kam

A.P. Ros

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 2006

Meer informatie over deze uitgave en over de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën kunt u opvragen bij:

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag

www.wimdreesstichting.nl

© Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 2006

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
Druk: Drukkerij Van Deventer, 's-Gravenzande

ISBN-10: 90-809723-2-0
ISBN-13: 978-90-809723-2-2
NUR 781

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Het overnemen van (gedeelten van) artikelen uit dit boek is uitsluitend toegestaan met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

Voorwoord	7
1 Een vlak tarief voor de polder? <i>C.A. de Kam en A.P. Ros</i>	15
2 Inkomstenbelasting en vlaktaks <i>M.P.A. Spanjers</i>	33
3 Vergezichten op een vlakke belasting <i>C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording</i>	61
4 Vlaktaks: voor- en nadelen <i>A.L. Bovenberg en C.N. Teulings</i>	79
5 Vlaktaks en arbeidsparticipatie <i>B. Jacobs, R.A. de Mooij en C. Folmer</i>	89
6 Fiscale verflakking is goed voor de rijken <i>C.A. de Kam en J. Pen</i>	112
7 Vlaktaks: lessen voor politici <i>C.A. de Kam en A.P. Ros</i>	121
Literatuur	139
Auteurs	146

Voorwoord

Net als in 28 andere industrielanden die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heft de overheid in Nederland inkomstenbelasting tegen een progressief tarief. Naarmate iemand een hoger belastbaar inkomen geniet, dient hij daarvan een groter deel aan de fiscus af te staan. Het alternatief voor een progressief tarief is de vlaktaks: een jaarlijks geheven belasting op het inkomen van natuurlijke personen met één vast tariefpercentage. Hierbij eigent de fiscus zich van elke verdiende euro dus hetzelfde aantal eurocenten toe, ongeacht de hoogte van het inkomen. Dat dit idee vooral mensen met een hoog inkomen aanspreekt, hoeft geen betoog. Maar is zo'n vlaktaks wel eerlijk? Alle landen in West-Europa, maar ook de Verenigde Staten, Japan, Canada en Australië heffen belasting over het persoonlijk inkomen volgens een progressief tarief. Hier meent de bevolking kennelijk in (overgrote) meerderheid dat mensen een hoger percentage van hun inkomen aan de publieke zaak kunnen bijdragen naarmate zij meer verdienen. Tot nu toe volgen hun gekozen vertegenwoordigers die visie bij de vormgeving van het belastingtarief.

Dat neemt niet weg dat de vlaktaks in de Verenigde Staten al meer dan twintig jaar de nodige aanhangers heeft.¹ Terwijl sommigen het idee daarginds met harts-tocht pousseren, is de vlaktaks in Oost-Europa al meer dan tien jaar aan een opmars bezig. In Estland begon de victorie. Deze kleine Baltische staat lanceerde in 1994 één vast tarief van de inkomstenbelasting van 26 procent. De buurlanden Letland en Litouwen volgden dit voorbeeld vrijwel onmiddellijk. Vervolgens leek sprake te zijn van een sneeuwbaaleffect. In 2001 zette Rusland de stap. In 2004 volgde Slowakije als eerste OESO-land. In 2005 kwamen Georgië en Roemenië over de dam. Inmiddels heffen negen landen in Oost-Europa een vlaktaks over het persoonlijke inkomen van de burgers. Is dit een voorbeeld dat westerse industrielanden, Nederland voorop, zouden moeten volgen?

Tegenstanders stellen dat invoering van de vlaktaks de inkomensverschillen linksom of rechtsom groter maakt.² Reken even mee. Bij een tarief van zeg 35 procent verandert de financiële positie van mensen uit de lagere-inkomensklassen nauwelijks, want die betalen op dit moment in ons land ook al bijna 35 procent. Iedereen die behoorlijk verdient en op dit moment met een hoger tarief te maken heeft (42 of zelfs 52 procent) zou daarentegen fors profiteren. Bepaalt de wetgever het tarief van de vlaktaks op 45 of zelfs 50 procent, dan vermindert of verdwijnt het voordeel voor de middengroepen en de topinkomens. Nu gaan de lagere-inko-

¹ Hall en Rabushka (1983, 1995) horen bij de pleitbezorgers van het eerste uur.

² Het gaat hier uiteraard om de inkomens na belastingheffing.

mensklassen echter aanzienlijk meer belasting betalen en houden dus netto een stuk minder over. Ook nu neemt de inkomensongelijkheid fors toe. Denivellering van de inkomensverhoudingen lijkt dus onverbrekelijk met invoering van de vlaktaks te zijn verbonden. Op drie manieren kunnen de inkomensgevolgen van de overstap echter desgewenst worden beperkt.

Ten eerste kunnen de laagste-inkomensklassen bij de vlaktaks helemaal buiten de inkomstenbelasting worden gebracht, door bijvoorbeeld bij iedereen de eerste 10.000 euro van het inkomen onbelast te laten. Dankzij deze 'belastingvrije som' hoeven mensen die weinig verdienen helemaal geen belasting meer te betalen. Voortaan slaat de fiscus alleen de meer bemiddelden aan voor een bijdrage. Omdat de schatkist veel inkomsten mist wanneer niemand over de eerste 10.000 euro van zijn inkomen nog belasting afdraagt, zal het tariefpercentage van de vlaktaks al gauw in de buurt liggen van het huidige toptarief van 52 procent. Bij deze variant maakt de vlaktaks de inkomensverschillen zelfs kleiner!

Een tweede mogelijkheid om de inkomensgevolgen van de overgang op de vlaktaks te beperken is iets te doen aan de grondslag waarover de belasting wordt geheven. Deze grondslag is het belastbaar inkomen. Bij de berekening daarvan blijven sommige inkomsten buiten aanmerking, omdat ze zijn vrijgesteld. Kinderbijslag is daarvan een goed voorbeeld. Maar ook de beleggingsopbrengsten die pensioenfondsen voor hun deelnemers realiseren blijven onbelast. Pensioenfondsen zelf hoeven geen belasting te betalen en de opbrengst van de beleggingen wordt evenmin aan de deelnemers toegerekend en bij hen belast.³ Behalve door zulke vrijstellingen wordt de heffingsgrondslag ook uitgehold doordat mensen bij de berekening van hun belastbaar inkomen bepaalde uitgaven mogen aftrekken. Het bekendste voorbeeld is natuurlijk de hypotheekrente die bewoners van een eigen huis op hun salaris of winst in mindering mogen brengen. Vooral de middengroepen en de hoogste-inkomensklassen claimen vrijstellingen en aftrekposten. Het schrappen van die vrijstellingen en aftrekposten maakt de heffingsgrondslag breder. De belastingopbrengst neemt daardoor toe. De meeropbrengst is voor een belangrijk deel afkomstig van belastingbetalers met een hoger inkomen. De extra opbrengst kan worden ingezet om hun tarieven gericht te verlagen. Per saldo verandert de financiële positie van deze groepen weinig. Zij krijgen met de tariefverlaging een sigaar uit eigen doos, omdat ze hun vrijstellingen en aftrekposten geheel of voor een deel kwijtraken. Met deze aanpak kunnen de hogere tarieven worden bijgebogen in de richting van het laagste tarief, zonder dat de inkomensverschillen heel sterk toenemen. Een groot bijkomend voordeel is dat de belastingwetgeving een stuk eenvoudiger wordt, wanneer ingewikkelde regels over vrijstellingen en aftrekposten de prullenmand in gaan. De invoering van één vast tariefpercentage brengt eveneens aanzienlijke administratieve vereenvoudigingen binnen bereik, zowel voor de burgers, de werkgevers als de Belastingdienst.

Een laatste mogelijkheid om de inkomensgevolgen van de vlaktaks te mitigeren is de forse verlaging van het tarief voor meer bemiddelde burgers te combineren met lastenverzwaringen en bezuinigingen op de overheidsuitgaven die voor-

³ Beleggingsopbrengsten worden in de toekomst aan deelnemers uitgekeerd, nadat zij zijn gepensioneerd. De pensioenuitkeringen zijn in beginsel belast.

al de *well to do* treffen. Tegenover het voordeel van minder verschuldigde inkomstenbelasting staat dan bijvoorbeeld een stevige nieuwe heffing op de aanschaf of het in de vaart hebben van dure pleziervaartuigen en speedboten en een bezuiniging op subsidies voor de uitvoerende kunsten.⁴

In ons land hebben verschillende onderzoekers de levensvatbaarheid van de vlaktaks bekeken. Al bijna twintig jaar geleden simuleerden De Kam en Van Herwaarden⁵ bijvoorbeeld de budgettaire en inkomensgevolgen van een 'simpeltaks'. Deze simpeltaks vervangt de bestaande inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen en kent geen tegemoetkomingen in de vorm van aftrekposten en vrijstellingen. Het tarief is voor iedereen gelijk en wordt toegepast op het bruto persoonlijk inkomen. De Commissie-Stevens⁶ bewandelde in 1991 in haar rapport dezelfde weg. Zij presenteerde een 'grimmige variant' van belastinghervorming. De commissie beklemtoonde dat het om een technische verkenning ging. De reden is eenvoudig: de inkomensgevolgen van de overstap op zo'n niemand ontziende variant van de vlaktaks zijn groot. Sommige belastingbetalers gaan er sterk op vooruit, vooral mensen met een hoog inkomen en weinig aftrekposten. Zij profiteren volop van de tariefverlaging en hebben weinig last van het feit dat zij niets meer mogen aftrekken. Andere contribuabelen zien hun inkomen (na belastingheffing) daarentegen drastisch dalen, bijvoorbeeld grote delen van de middenklasse. Deze mensen profiteren veel minder van de tariefverlaging dan de hoogste-inkomensgroepen, maar zij zouden onder andere hun gehele hypotheekrenteafrek kwijt raken. In datzelfde jaar schetste ook Rijkers (1991) het perspectief van een proportioneel tarief voor de inkomstenbelasting.

De afgelopen tien jaar publiceerden Caminada, Goudswaard en Vording⁷ resultaten van diverse simulaties van de gevolgen van een vlaktaks. Deze auteurs beproefden een variant waarbij de heffingsgrondslag van de vlaktaks in extreme mate wordt verbreed: ook de werkgeverspremies voor aanvullend pensioen en sociale zekerheid zijn daarin begrepen. In feite werkt de voorheffing van deze vlaktaks bij de werkgevers uit als een belasting over de loonsom van hun werknemers. Door de zeer brede heffingsgrondslag kan worden volstaan met een tarief van iets meer dan 25 procent.

In Den Haag vonden deze exercities aanvankelijk weinig weerklank. Kiezers hechten aan hun aftrekposten en vinden één tarief voor allen oneerlijk, zoals de recente ervaring in Duitsland nog eens aantoont. De combinatie CDU-CSU – vooraf gedoodverfd als duidelijke winnaar van de verkiezingen voor de Bundestag op 18 september 2005 – verloor cruciale stemmen, doordat schaduwminister van Financiën Kirchhof zich profileerde als warm pleitbezorger van de vlaktaks. Ook zonder dit waarschuwend voorbeeld taxeerden politici de mogelijke electorale schade door de vlaktaks jarenlang kennelijk groter dan de voordelen van een

⁴ Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2003, 72) is bekend dat subsidies voor de uitvoerende kunsten vooral ten goede komen aan hoogopgeleide veelverdieners: meer dan de helft van de subsidie gaat naar de 30 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens.

⁵ De Kam en Van Herwaarden (1989), 177.

⁶ Commissie voor de Belastingherziening (1991).

⁷ Caminada, Goudswaard en Vording (1996), 576, en Goudswaard, Caminada en Vording (2004), 63.

eenvoudiger inkomstenbelasting die minder economische verstoringen teweegbrengt. Toch groeide de belangstelling voor de vlaktaks het afgelopen kwintennium ook in politieke kring. Op verzoek van de Tweede Kamer verkenden ambtenaren van het Ministerie van Financiën al enkele jaren geleden de mogelijkheden. Zij kwamen in hun verkenning uit op een vlak tarief van omstreeks 37 procent wanneer de bestaande aftrekposten en vrijstellingen in de inkomstenbelasting in stand blijven. Bij de variant waarin al dergelijke tegemoetkomingen sneuvelen rolt een tarief van iets beneden de 30 procent uit de bus.⁸ Destijds, in 2001, concludeerde PvdA-staatssecretaris van Financiën Bos op basis van de Financiën-studie dat de vlaktaks onhaalbaar was, gezien de onevenwichtige inkomensgevolgen.

Kennelijk is in politiek Den Haag sprake van voortschrijdend inzicht. Al in 2001 nam het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een voorschot op de discussie. Het publiceerde toen een nota waarin een vlaktaks werd gepresenteerd met een tarief van 35 procent.⁹ Begin februari 2005 committeerde een commissie uit de VVD zich aan het idee van een vlaktaks, overigens zonder een concreet tarief te noemen.¹⁰ Voorzitter Dales van de commissie gewaagde in sommige media van een tarief van tussen 25 en 40 procent. Het manifest van de VVD-commissie leidde tot een geïnspireerde gedachtewisseling tijdens het 'vragenuurtje' van de Tweede Kamer. Nadat de kruiddampen waren opgetrokken laten de posities van een aantal politieke partijen zich als volgt markeren.¹¹ De regeringspartijen (CDA, VVD en D66) zien veel in het idee. Maar met name de VVD wil belangrijke aftrekposten (hypotheekrente!) ongemoeid laten. De grootste oppositiepartij, de PvdA, is niet principieel tegen het idee van een vlakkere tariefstructuur, mits het mes in aftrekposten gaat waarvan vooral de hogere-inkomensgroepen profiteren en een afzonderlijke superschijf voor topverdieners wordt ingevoerd. De Socialistische Partij en GroenLinks zien niets in het hele idee.

In de hekgolf van de opgelaaide politieke discussie deden Bovenberg en Teulings (2005) de Financiën-exercitie uit 2001 nog eens dunnetjes over. Zij kwamen uit op een vergelijkbaar tarief van 38 procent in het geval dat aftrekposten en vrijstellingen gehandhaafd blijven. Daar komt nog 6 procentpunt premie bij voor de zorgverzekering die met ingang van 2006 van kracht is geworden.¹² De koopkrachteffecten van hun variant blijven gemiddeld genomen tamelijk beperkt. Rondom dat gemiddelde kan de spreiding van de inkomensgevolgen echter aanzienlijk zijn.¹³ Bovendien zijn het zoals steeds de hoge inkomens die (sterk) profiteren. Eind september 2005 lanceerde de Raad van Economisch Adviseurs –

⁸ Ministerie van Financiën (2001).

⁹ Van Asselt (2001).

¹⁰ Dales (2005).

¹¹ Tweede Kamer (2004-2005).

¹² Bovenberg en Teulings rekenden met een premie van 6 procent; dit is uiteindelijk 6,5 procent (2006) geworden.

¹³ Dit valt eenvoudig in te zien. Stel dat de inkomensgevolgen voor de inkomensstrekkers in een bepaalde inkomensklasse gemiddeld op 0 procent uitkomen. Zo'n evenwichtig ogende uitkomst is echter ook mogelijk wanneer de helft van de inkomensstrekkers in die klasse er 10 procent op vooruit gaat, terwijl de andere helft er 10 procent op achteruit gaat. Zo'n spreiding van de inkomensgevolgen zal al snel als onevenwichtig worden ervaren.

waarvan Teulings deel uitmaakt – eveneens een pleidooi voor de vlaktaks. Het (gecombineerde) tarief zou zonder compenserende maatregelen in de buurt van 44 procent uitkomen. Wanneer het ouderentariaf en de aftrekbaarheid van hypotheekrente zouden worden afgeschaft, resulteert een tarief van ongeveer 40 procent.¹⁴

Nu het vlaktaksfront duidelijk in beweging is, achtte het bestuur van de *Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën* voldoende aanleiding aanwezig om dit fiscale *tonicum* nader te proeven. Op 27 mei 2005 stond de vlaktaks centraal op het Voorjaarssymposium van de Stichting. Deze monografie bouwt verder op de presentaties tijdens dit symposium. Tenzij uitdrukkelijk anders is vermeld hebben de genoemde tarieven, schijflengten en dergelijke betrekking op het jaar 2005.

De opzet van deze monografie is als volgt. In hoofdstuk 1 schetsen *De Kam* en *Ros* een beeld van tariefstructuur en heffingsgrondslag van de inkomensheffing – de combinatie van inkomstenbelasting en premies voor de sociale verzekeringen. Zij staan kort stil bij nadelen van de bestaande inkomensheffing en bespreken enkele varianten van de vlaktaks uit de fiscaal-economische literatuur. Vervolgens gaan de auteurs na hoe één van die varianten – een vlaktaks met een 'gemiddeld' tarief, in combinatie met een heffingskorting – kan worden gefinancierd door (1) één of meer andere rijksbelastingen te verhogen of (2) de grondslag van de inkomensheffing te verbreden. Het is mogelijk de heffingskorting (een korting op verschuldigde vlaktaks) uit te keren aan mensen die weinig of geen belasting verschuldigd zijn. *De Kam* en *Ros* laten aan het slot van hun hoofdstuk zien hoe een vlaktaks met uitkeerbare heffingskortingen de weg effent voor invoering van een negatieve inkomstenbelasting.

In hoofdstuk 2 plaatst *Spanjers* de vlaktaks in het hedendaagse en historische perspectief van de inkomstenbelasting. Eerst gaat hij na in hoeverre de progressiewerking van het tarief noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de draagkrachtgedachte. Vervolgens beschrijft hij de hervormingen van de inkomstenbelasting in 1990 en 2001. Vier aspecten van beide operaties krijgen nadrukkelijk aandacht: veranderingen in het tarief en in de heffingsgrondslag en gevolgen voor het overheidsbudget en voor de inkomens. Daarna verkent de auteur de vooruitzichten voor de vlaktaks. Aan het slot van zijn hoofdstuk beschrijft *Spanjers* enkele ontwikkelingen bij de inkomstenbelasting in een aantal andere landen. Hij concludeert dat de tariefstructuur hier en elders in de afgelopen twintig jaar al een stuk vlakker is geworden.

In hoofdstuk 3 vatten *Caminada*, *Goudswaard* en *Vording* eerder werk op het gebied van de vlaktaks samen. Zij simuleren de budgettaire en verdelingseffecten van een inkomensheffing met een vast tarief over een zo breed mogelijke heffingsgrondslag. Zij komen – bij een gelijke opbrengst voor de schatkist – uit op één tarief van circa 25 procent op inkomsten uit arbeid. De auteurs benadrukken dat hun vérgaande variant niet als een concreet beleidsvoorstel kan worden beschouwd. Hun exercitie is primair bedoeld om de orde van grootte van de inkomensgevolgen van deze variant te illustreren. Nieuw in hun bijdrage is de specia-

¹⁴ Tweede Kamer (2005-2006 b).

le aandacht die *Caminada*, *Goudswaard* en *Vording* schenken aan de spreiding van de inkomensgevolgen binnen inkomensklassen, die bij de simulatie gemiddeld een betrekkelijk geringe inkomensmutatie laten zien.

In hoofdstuk 4 presenteren *Bovenberg* en *Teulings* hun variant van de vlaktaks. Invoering van de vlaktaks valt vooral te overwegen omdat de belastingheffing hierdoor aanzienlijk eenvoudiger wordt. Deze combineert een tarief van 44 procent met een heffingskorting van 3.500 euro. De auteurs merken op dat de meeste individuen op dit moment al met een vlaktaks van ongeveer 44 procent te maken hebben. De inkomensgevolgen van deze variant kunnen met enkele aanpassingen aanzienlijk worden beperkt. Dit gaat wel ten koste van de eenvoud. Door flankerende maatregelen in de sfeer van de heffingskortingen kunnen enkele breuken bij de inkomensgevolgen worden gespalkt. Het tarief kan 3 punten omlaag door de fiscale behandeling van de eigen woning aan te passen en ouderen te laten bijdragen aan de financiering van de AOW (65-plussers genieten nu vrijstelling bij de heffing van AOW-premie). Om het tarief beneden de 40 procent terug te drukken zijn drastischer maatregelen nodig, zoals de invoering van veel lagere heffingskortingen, een verhoging van de omzetbelasting (BTW) en bezuinigingen op de overheidsuitgaven.

De simulaties van budgettaire en inkomensgevolgen in hoofdstuk 3 en 4 zijn 'statisch', in de zin dat gedragsreacties van de belastingbetalers daarbij buiten beschouwing blijven. In hoofdstuk 5 simuleren *Jacobs*, *De Mooij* en *Folmer* twee varianten van de vlaktaks die zo zijn vormgegeven dat het begrotingsaldo van de overheid op lange termijn onveranderd blijft. De eerste variant is praktisch gesproken gelijk aan de basisvariant van *Bovenberg* en *Teulings*. Het tarief is 37,5 procent en de bestaande heffingskortingen blijven ongewijzigd. De andere variant kent een tarief van 43,5 procent, terwijl de algemene heffingskorting met 1.400 euro wordt verhoogd. Bij deze simulaties is wél rekening gehouden met bepaalde gedragsreacties van belastingplichtigen. De auteurs constateren dat invoering van een vlaktaks de arbeidsdeelname zal ontmoedigen, behalve bij een variant die de ongelijkheid van de personele inkomensverdeling vergroot. Deze conclusie is van belang omdat voorstanders van de vlaktaks zonder voorbehoud volhouden dat deze heffingsstructuur het arbeidsaanbod zal vergroten. *Jacobs*, *De Mooij* en *Folmer* stellen vast dat de vlaktaks kan worden gekoppeld aan de structuur van een negatieve inkomstenbelasting van 400 euro per maand. Gezien de hiermee verband houdende meerkosten is een vlaktaks met een tarief van bijna 54 procent nodig om het overheidsbudget onverlet te laten.

In hoofdstuk 6 maken *De Kam* en *Pen* bezwaar tegen de vlaktaks, omdat het progressieve tarief van de inkomstenbelasting een van de weinige fiscale instrumenten is waarover de overheid (nog) beschikt om inkomensverschillen kleiner te maken. Zij pleiten voor een twee-taks met een superschijf om te voorkomen dat de vlaktaks uitdraait op een cadeau voor de rijken.

In het slothoofdstuk zetten *De Kam* en *Ros* een aantal voordelen en nadelen van de vlaktaks op een rij. Tot slot van deze bundel schetsen zij het perspectief voor een mogelijk compromis over een inkomensheffing met een bredere heffingsgrondslag en een vlakke tariefstructuur, dat wellicht een plaats kan vinden in een eerstkomend regeerakkoord.

De eindredactie is de auteurs van de hoofdstukken 2 t/m 5 erkentelijk voor hun inzet en hun verhelderende bijdragen.

C.A. de Kam

A.P. Ros

1 Een vlak tarief voor de polder?

C.A. de Kam

A.P. Ros

1.1 Inleiding

Om haar uitgaven te bekostigen legt de overheid in economisch en administratief ontwikkelde landen een of meer heffingen op het inkomen van de burgers. In al deze landen vormt de inkomstenbelasting een belangrijk onderdeel van het belastingstelsel. Daarnaast heft de fiscus in nagenoeg alle industrielanden premies voor verplicht gestelde sociale verzekeringen.¹ De heffingsgrondslag van deze premies bestaat uit het belastbaar inkomen of een deel daarvan (loon, salaris), dan wel uit de loonsom van werkgevers. Ondanks deze overeenkomsten van nationale belastingstelsels verschillen zowel het belastingpeil als de belastingmix – die wordt bepaald door het aandeel van uiteenlopende heffingen in de totale belastingopbrengst – van land tot land in hoge mate.² Grote diversiteit kenmerkt niet alleen nationale belastingstelsels, maar ook de vormgeving van heffingen op het inkomen die daarvan onderdeel uitmaken. De tariefopbouw van de inkomstenbelasting en de manier waarop haar heffingsgrondslag wordt bepaald, verschillen sterk van land tot land. Naarmate het inkomen waarover daadwerkelijk wordt geheven breder is afgebakend, kan met lagere tariefpercentages worden volstaan om een gegeven, gewenste opbrengst voor de schatkist te genereren.

Dit inleidende hoofdstuk van de ‘vlaktaksbundel’ verkent het terrein. Paragraaf 1.2 begint met een beknopte beschrijving van de heffing(en) op het inkomen in Nederland. De inkomensheffing kent twee componenten: de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen.³ Sinds 1990 worden beide componenten op basis van dezelfde grondslag geheven. Bij de specificatie van de inhoudingen door de werkgever (op de salarisstroom en de jaaropgave) en op het aanslagbiljet staan beide componenten evenwel afzonderlijk vermeld. Zo blijven de premies herkenbaar. De nationale inkomstenbelasting wordt gekenmerkt door een behoorlijke mate van progressie in de tariefopbouw. Haar heffingsgrondslag zou breder kunnen. Die combinatie van eigenschappen levert een aantal economische problemen op. Paragraaf 1.3 zet enkele belangrijke zwarigheden op een rij. Een alternatief voor de bestaande inkomensheffing is de vlaktaks: een belasting op het inkomen van natuurlijke personen die wordt gekenmerkt door een vast tariefpercentage en een (zeer) brede heffingsgrondslag. Paragraaf 1.4 brengt de technische mogelijkheden voor een vlaktaks in beeld. De combinatie van de vlaktaks met uitkeerbare heffingskortingen effent op zichzelf genomen het pad voor de in-

¹ In Australië en Nieuw-Zeeland worden geen sociale premies geheven.

² Zie nader in paragraaf 6.2.

³ Premies voor de werknemersverzekeringen blijven hier verder buiten beschouwing.

voering van een negatieve inkomstenbelasting. Daar kunnen we in Nederland overigens beter niet aan beginnen; zie paragraaf 1.5.

1.2 Inkomensheffing

Wettelijk tarief en belastingdruk

Een heffing op het inkomen van natuurlijke personen werkt proportioneel, progressief of degressief uit. Bij een proportioneel werkende heffing roomt de fiscus van elke euro van het inkomen even veel af. Van progressie is sprake wanneer de fiscus een groter deel claimt naarmate het inkomen hoger is. Bij degressie daarentegen neemt de fiscus juist genoeg met een kleiner deel naarmate het inkomen stijgt. Of sprake is van proportionaliteit, progressie of degressie, hangt af van drie bepalende grootheden: (1) schijflengten, (2) tariefpercentages en (3) plafonds. Wij lichten dit toe.

Nagenoeg alle lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) passen bij de berekening van de verschuldigde inkomstenbelasting een schijventarief toe.⁴ Bij zo'n tarief wordt het belastbare inkomen opgeknipt in een aantal schijven. Over inkomen binnen elke schijf wordt hetzelfde tariefpercentage geheven. Voor elke opvolgende schijf geldt een hoger tarief. Hoe korter de schijven, en hoe scherper de tariefpercentages die op opeenvolgende schijven van toepassing zijn stijgen, hoe steiler de progressie. Het tarief van de inkomstenbelasting in ongeveer de helft van de dertig OESO-landen kent behalve tariefschijven een belastingvrije som.⁵ Eerst wanneer het inkomen hoger is dan de vrije som wordt over het meerdere geheven. In feite vormt de vrije som ook een schijf, zij het dat daarover 0 procent wordt geheven.

Ook wanneer één vast tarief geldt, maar in combinatie met een belastingvrije som, is sprake van progressie. Tot net onder het bedrag van de vrije som bedraagt het gemiddelde (en het marginale) tarief nog 0 procent. Daarna geldt het vaste, wettelijke marginale tarief, terwijl de gemiddelde belastingdruk⁶ langzaam met het inkomen toeneemt en uiteindelijk nadert tot het wettelijke tarief. Deze vorm staat bekend als Bentham-progressie. Dit is in figuur 1.1 geïllustreerd met een vlakke belasting met een tarief van 35 procent en een belastingvrije som van 5.000 euro.

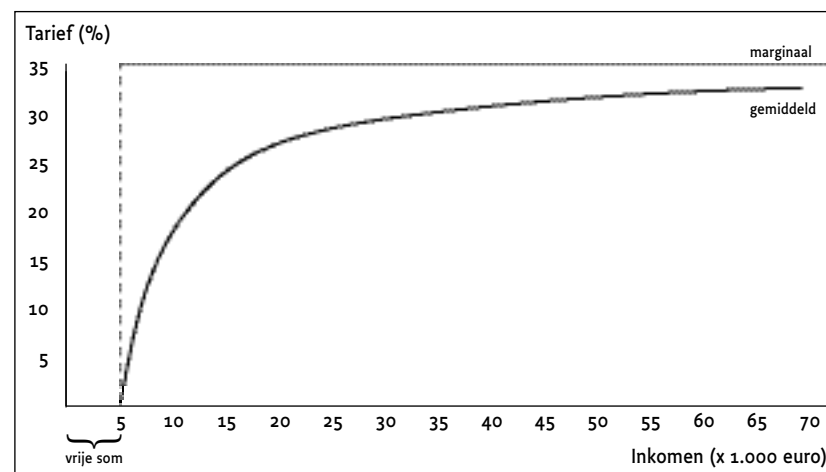
Behalve schijflengten en tariefpercentages zijn eventuele plafonds bepalend voor het beloop van de belastingdruk en de mate van progressie. In Nederland geldt bij de heffing van premies voor de verplichte sociale verzekeringen zo'n inkomensplafond, de zogeheten premiegrens. Uitsluitend inkomen beneden dat plafond valt onder de premieheffing. Zodra het inkomen boven dit plafond uitkomt, is

⁴ Alleen Duitsland werkt met een tariefformule.

⁵ De andere landen werken met heffingskortingen (*credits against tax, of tax credits*); zie verderop in deze paragraaf.

⁶ De gemiddelde belastingdruk wordt berekend door het bedrag van de verschuldigde belasting te delen door de heffingsgrondslag. Bedraagt de heffingsgrondslag (het inkomen) 40.000 euro, en is daarover 12.000 euro belasting verschuldigd, dan bedraagt de gemiddelde druk 30 procent: $12.000/40.000 * 100$ procent.

Figuur 1.1 Bentham-progressie



sprake van degressie: de gemiddelde premiedruk daalt dan immers, naarmate het inkomen verder toeneemt.

Tabel 1.1 toont ter illustratie de opbouw van de marginale tarieven van de inkomstenbelasting (IB) en van de premies voor de volksverzekeringen (PVV) in Nederland. Samen vormen zij, zoals al opgemerkt, de inkomensheffing (IH). Op inkomen uit werk en eigen woning – dat valt in box 1 – wordt een extreem progressief inkomstenbelastingtarief toegepast.⁷ Over de eerste 16.893 euro van het belastbare inkomen in box 1 is slechts 1,8 procent verschuldigd. Wie meer verdienen, betalen over hun inkomen in de tweede schijf 9,35 procent. Wie een belastbaar jaarinkomen genieten van meer dan 30.357 euro, krijgen met het tarief van 42 procent te maken. De meestverdieners betalen over de top van hun inkomen 52 procent. Let op: ook iemand die een euroton toucheert betaalt slechts 1,8 procent over de eerste 16.893 euro van zijn inkomen, 9,35 procent over de volgende 13.464 euro (de lengte van de tweede schijf), dan 42 procent over 21.405 euro (de lengte van de derde schijf) en het toptarief van 52 procent over de resterende 48.238 euro.

De Wet inkomstenbelasting 2001 kent behalve box 1 (voor inkomen uit werk en eigen woning) nog twee boxen. Voordelen die grootaandeelhouders trekken uit hun ‘aanmerkelijk belang’ in het aandelenkapitaal van een besloten vennootschap (inkomen in box 2) worden getroffen door een proportioneel tarief van 25 procent. Inkomen uit sparen en beleggen (box 3) – bij wetsfictie gesteld op 4 procent van het nettovermogen – is onderworpen aan een proportioneel tarief van 30 procent. Per saldo komt dit neer op een heffing van 1,2 procent op het belastbare vermogen.

Over inkomen uit box 1 in de eerste twee tariefschijven betalen burgers (mits jonger dan 65 jaar) behalve inkomstenbelasting ook 32,6 procent premie voor de volksverzekeringen. Het gaat hier om premies die zijn verschuldigd krachtens de Algemene ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de

⁷ Inkomen uit werk omvat ook winst uit onderneming, sociale uitkeringen en pensioeninkomen.

Tabel 1.1 Marginaal tarief inkomensheffing, 2005^a

Schijf	Inkomensgrenzen (euro)	IB (%)	PVV (%)	Totaal: IH (%)
1	0 - 16.893	1,80	32,60	34,40
2	16.894 - 30.357	9,35	32,60	41,95
3	30.358 - 51.762	42,00	-	42,00
4	meer dan 51.762	52,00	-	52,00

^a Belastingplichtige jonger dan 65 jaar; tarief voor inkomen uit werk en woning (box 1).

Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ).⁸ De premies voor de volksverzekeringen hebben zoals gezegd een degressieve werking, als gevolg van het plafond-inkomen van 30.357 euro (het einde van de tweede schijf) waarover ten hoogste premie hoeft te worden voldaan. Daarna neemt de gemiddelde druk af naarmate het inkomen verder stijgt.

Opmerking verdient dat het huidige toptarief van de inkomstenbelasting een stuk lager is dan vroeger het geval was. Vóór 1990 bedroeg het hoogste tarief 72 procent. In 1990 werd dit in het kader van de Belastingherziening-Oort verlaagd tot 60 procent. Bij de Belastingherziening 2001 volgde een verdere verlaging tot de nu geldende 52 procent. Paragraaf 2.4 offreert een breedvoeriger overzicht van de tariefwijzigingen die sinds 1989 hebben plaatsgevonden. Al met al hebben die tariefaanpassingen de progressie van de inkomstenbelasting gematigd. Verder valt op te merken dat het gezamenlijke tarief van IB en PVV voor de tweede en de derde schijf in 2005 wel erg dicht bij elkaar is komen te liggen. Het is curieus, dat het kabinet het verschil van vijf honderdste procentpunt (41,95 versus 42,0 procent) niet heeft willen overbruggen en zodoende de mogelijkheid heeft laten liggen om twee schijven tot één samen te voegen. Zo'n schijffusie zou de tariefstructuur hebben vereenvoudigd. Per saldo werkt het gecombineerde tarief van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen gematigd progressief uit; zie tabel 1.2.

Tabel 1.2 Gemiddelde druk inkomensheffing, 2005^a

Belastbaar inkomen (euro)	IB (%)	PVV (%)	Totaal: IH (%)
10.000	1,8	32,6	34,4
30.000	5,3	32,6	37,9
50.000	19,6	19,7	39,4
70.000	28,6	14,1	42,8
100.000	35,6	9,9	45,5
200.000	43,8	4,9	48,8

^a Inkomstenbelasting (IB) en premies volksverzekeringen (PVV) in procenten van het belastbare inkomen uit werk en eigen woning (box 1), vóór aftrek van heffingskortingen. Berekening voor belastingplichtigen jonger dan 65 jaar. Door afrondingen kan het totaal (IH) 0,1 procentpunt afwijken van de som van IB en PVV.

⁸ Ouderen (65-plussers) genieten vrijstelling van AOW-premie (17,9 procent).

Sinds de Belastingherziening 2001 kent de Nederlandse inkomstenbelasting niet langer een o-procentschijf (belastingvrije som). Wel kan iedere belastingplichtige – onder bepaalde voorwaarden – aanspraak maken op een of meer kortingen op het bedrag van de verschuldigde inkomensheffing: de heffingskortingen. De algemene heffingskorting bedraagt 1.894 euro. Werkenden krijgen daarnaast arbeidskorting (1.287 euro), (alleenstaande) ouders kunnen diverse kinderkortingen claimen, en zo meer.

Heffingsgrondslag

De grondslag van de inkomensheffing verdient afzonderlijk aandacht. Die grondslag omvat in principe alle verdiende en overgedragen inkomens: loon en salaris, *fringe benefits* zoals het voordeel in de vorm van een ‘auto van de zaak’, pensioen-uitkering (= uitgesteld loon), winst van zelfstandige ondernemers, dividenden, rente-ontvangsten en uitkeringen uit hoofde van de sociale verzekeringen. Op dit algemene uitgangspunt maakt de wetgever echter de nodige uitzonderingen.

Ten eerste worden inkomsten soms niet voor hun feitelijk gerealiseerde bedrag belast, maar geldt in plaats daarvan een ‘forfaitaire’ benadering van de waarde van het te belasten inkomensbestanddeel.⁹ Het bekendste voorbeeld is het eerder genoemde forfaitaire rendement op besparingen en beleggingen (4 procent van het nettovermogen),¹⁰ waarover 30 procent inkomstenbelasting is verschuldigd. Bedraagt het werkelijk gerealiseerde rendement meer dan die 4 procent, bijvoorbeeld 8 procent, dan is de effectieve belastingdruk slechts 15 procent.¹¹ Komt het werkelijke rendement niet hoger uit dan 2 procent, dan belooft de effectieve belastingdruk maar liefst 60 procent. Deze uitkomsten zijn vanzelfsprekend moeilijk te rijmen met de notie dat de inkomstenbelasting probeert belastingplichtigen naar hun (werkelijke) draagkracht in de heffing te betrekken. In dit geval heeft de wetgever echter gemeend meer gewicht te moeten toekennen aan andere aspecten. De heffing in box 3 is zeer eenvoudig (goede uitvoerbaarheid) en moeilijk door het opzetten van belastingbesparende juridische constructies te omzeilen (doelmatigheid, gelijke behandeling van in economische zin gelijke gevallen).

Ten tweede heeft de wetgever er in de loop van de tijd voor gekozen om een groot aantal faciliteiten in de inkomensheffing te incorporeren. Door deze tegemoetkomingen derft de schatkistbewaarder middelen in vergelijking met de situatie waarin een ‘zuivere’ heffing zou gelden. De bedoelde faciliteiten hebben een zeer uiteenlopende vorm. Sommige inkomensbestanddelen blijven expliciet buiten de heffing, van andere wordt het moment van heffing uitgesteld, terwijl het

⁹ Een onweerlegbaar forfait is een in de wet genoemd vast bedrag of een vaste rekenregel waaraan belastingplichtigen zijn gebonden, ook wanneer zij kunnen bewijzen dat hun werkelijke aftrek- of bijtelpost van dat vaste bedrag of de uitkomst van die rekenregel verschilt. Voorbeelden zijn het reiskostenforfait (aftrekpost) en het eigenwoningforfait (bijtelpost).

¹⁰ Het ondernemingsvermogen en de waarde van de eigen woning (minus de hypotheekschuld) tellen niet mee bij de bepaling van het nettovermogen, omdat winst uit onderneming en een bedrag wegens woongenot van de eigen woning (eigenwoningforfait) zijn belast in box 1. Zou de waarde van deze vermogensbestanddelen ook in box 3 worden meegeteld, dan zou sprake zijn van dubbele heffing.

¹¹ Dit is eenvoudig in te zien. Stel het vermogen bedraagt 100. De verschuldigde belasting bedraagt dan 1,2 (30 procent van het fictieve rendement van 4). De effectieve belastingdruk komt uit op 15 procent: $1,2/8 * 100$ procent.

wetboek tevens een arsenaal aan aftrekposten telt. In discussies over de vlaktaks spelen dergelijke belastingfaciliteiten een belangrijke rol. Wanneer zij worden geschrapt, neemt de opbrengst van de inkomensheffing toe. Die meeropbrengst is vervolgens beschikbaar om de kosten voor de schatkist van een lager, vlak tarief te dekken. Het is daarom van belang enig inzicht te hebben in de orde van grootte van de bedragen die met bestaande faciliteiten zijn gemoeid. Die informatie moet wel uit verschillende bronnen worden geput. Weliswaar bevat de Miljoenennota sinds 1999 een overzicht van zogeheten belastinguitgaven¹² en de daarmee gemoeide budgettaire offers, maar in dat overzicht ontbreken nu net de kwantitatief meest belangrijke faciliteiten.¹³

De *Miljoenennota 2006* somt voor de belastingen op inkomen, winst en vermogen ruim zestig faciliteiten op, die samen een belastingderving opleveren van een kleine 7 mld euro.¹⁴ Het gaat hierbij voor het overgrote deel om regelingen die elk afzonderlijk een betrekkelijk gering budgettair belang hebben. De vijf meest omvangrijke posten zijn:

- Zelfstandigenaftrek (1,2 mld).
- Algemene vrijstelling voor kleine vermogens bij de berekening van het forfaitair rendement in box 3 (0,9 mld).
- Vrijstelling van bepaalde uitkeringen (waaronder de huurtoeslag) (0,7 mld).
- Vrijstelling van rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen (0,6 mld).
- Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (0,4 mld).

Daarnaast kent de huidige inkomensheffing vijf faciliteiten, waarvan het budgettaire belang dat van de vijf bovengenoemde belastinguitgaven (verre) te boven gaat.

De eerste post betreft de aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Deze aftrekpost past op zichzelf gezien in het systeem van de inkomstenbelasting, doordat de wetgever in het verleden de aankoop van de eigen woning deels (voor 40 procent) als een consumptieve besteding en deels (voor 60 procent) als een investering in een bron van inkomen heeft aangemerkt. Het investeringsaspect maakt dat huizenbezitters jaarlijks een bedrag wegens woongenot bij hun belastbaar inkomen

¹² Een belastinguitgave is een tegemoetkoming in de fiscale wetgeving, die inbreuk maakt op de algemene bepalingen over de heffingsgrondslag of die een afwijking vormt van de 'normale' structuur van de belastingwet, en die een beleidsdoelstelling bevordert die de overheid ook via directe uitgaven kan nastreven. Omdat meningsverschil mogelijk is hoe de 'normale' structuur van de wet er uitziet, staan beleidsmakers aan de verleiding bloot politiek gevoelige tegemoetkomingen tot onderdeel van de normale structuur van een belastingwet te verklaren, waardoor zij bij de begrotingsbehandeling eerder buiten de integrale kritische afweging van directe uitgaven en belastinguitgaven blijven. Dit mechanisme verklaart waarom de fiscale faciliteiten voor de eigen woning en pensioensparen ontbreken in het overzicht van belastinguitgaven in de Miljoenennota (zie hoofdstekst).

¹³ Dit valt terug te voeren op een woordenstrijd over de precieze inhoud van het begrip belastinguitgaven. Ofschoon dit een interessant vraagstuk is, laten we dat hier verder buiten beschouwing. In de discussie over een vlaktaks is het niet zo belangrijk of een belastingfaciliteit ook een belastinguitgave is, maar veel meer of de faciliteit een budgettair belang van enige omvang heeft, zodat haar eventuele afschaffing substantieel kan bijdragen aan verbreding van de heffingsgrondslag.

¹⁴ Tweede Kamer (2005-2006 a), 110-111.

moeten tellen.¹⁵ Een zelfstandige ondernemer mag bij zijn winstberekening de rentelasten aftrekken wanneer hij zijn onderneming (een andere bron van inkomen) deels met geleend geld financiert. Net zo is het theoretisch juist dat eigenaarsbewoners de rentelasten in verband met de investering in hun eigen huis mogen aftrekken. Tegen deze redenering valt het volgende aan te voeren. In de meeste gevallen levert de eigen woning dertig jaar lang fiscaal verlies op, doordat de renteaftrek al die tijd veel hoger is dan de bijtelling wegens woongenot. In een vergelijkbare situatie weigert de fiscus renteaftrek aan iemand die pretendeert ondernemer te zijn, omdat een redelijke uitzicht op het behalen van voordeel (winst) ontbreekt. Naar analogie zijn vraagtekens te plaatsen bij de hypotheekrenteaftrek. Bovendien volgt uit het systeem van de wet dat hooguit 60 procent van de betaalde hypotheekrente aftrekbaar kan zijn, te weten het deel dat strookt met het investeringsaspect van de eigen woning. De 40 procent van de betaalde rente die samenhangt met het consumptieaspect zou niet voor aftrek in aanmerking dienen te komen, aangezien de aftrek van rente op leningen voor consumptieve doeleinden sinds 2001 volledig is vervallen.

Geheel los van deze theoretische overwegingen staat de belastingbesparing door de hypotheekrenteaftrek meer en meer ter discussie; het 'H-woord' valt in toenemende mate. Met deze facilitaire regeling is dan ook een groot budgettair belang gemoeid. Het Centraal Planbureau becijferde de belastingderving uit hoofde van de hypotheekrenteaftrek in 2003 op niet minder dan 10,5 mld euro.¹⁶

Een tweede belangrijke belastingfaciliteit heeft eveneens te maken met de eigen woning. Het in de eigen woning gestoken eigen vermogen (meer dan 500 mld euro)¹⁷ had in principe ook anders kunnen worden belegd. Bij die alternatieve belegging zou een belastbaar fictief rendement worden genoten van 4 procent. Het in de eigen woning belegde vermogen wordt echter geacht een rendement op te leveren van slechts 0,6 procent en ten hoogste 8.750 euro.¹⁸ Per saldo kwam de belastingderving door deze faciliteit vijf jaar geleden al uit op ongeveer 4 mld euro.¹⁹ Via een geactualiseerde berekening komen wij nu uit op 5 mld euro.²⁰

De derde faciliteit betreft de zogeheten omkeerregel bij oudedagsvoorzieningen. Deze tegemoetkoming houdt in dat veruit de meeste betaalde pensioenpremies aftrekbaar zijn (werknemersaandeel) of zijn vrijgesteld (werkgeversaandeel) voor de inkomstenbelasting, terwijl eerst de uitkeringen die op latere leeftijd worden genoten onder de heffing vallen. Door het uitstel van belastingheffing incasseren contribuabelen twee voordelen. Allereerst genieten zij uiteraard een rente-

¹⁵ Dit is de regeling van het eigenwoningforfait; zie ook voetnoot 18.

¹⁶ Centraal Planbureau (2005), 144. Voor 2006 gaat het om 11,35 mld euro (zie paragraaf 5.5).

¹⁷ De waarde van het eigenwoningbezit van Nederlandse gezinnen bedraagt circa 1.045 mld euro; daar staat een totale hypotheekschuld van ca. 490 mld euro tegenover (De Nederlandsche Bank, 2005, 61-62).

¹⁸ Vergelijk artikel 3.112, eerste lid, Wet IB 2001.

¹⁹ Ter Rele en Van Steen (2001), 48.

²⁰ Door het rendement (0,6 procent) op te trekken tot de wettelijke 4 procent, neemt de heffingsgrondslag toe met circa 17 mld euro (3,4 procent van 500 mld). Gaat de eigen woning naar box 3, dan neemt de opbrengst van de inkomensheffing met circa 5 mld euro toe (30 procent van 17 mld). Blijft de eigen woning in box 1 (om de renteaftrek te redden), dan neemt de opbrengst van de inkomensheffing met circa 7 mld euro toe (het gemiddeld marginaal tarief waartegen de 17 mld hogere inkomsten uit eigen woning worden belast is ruim 40 procent).

voordeel, dat onbelast blijft. Bovendien vindt de belastingheffing in de toekomst plaats tegen een (veel) lager gemiddeld tarief. Het tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken bedraagt gemiddeld ongeveer 45 procent, terwijl de pensioenuitkeringen tegen gemiddeld slechts 25 procent worden belast.²¹ Daar komt nog bij dat de aangroei van de belegde pensioenpremies bij de pensioenfondsen onbelast blijft. Al met al gaat het ook bij de omkeerregel om een zeer omvangrijke belastingderving. Caminada en Goudswaard berekenden het hiermee gemoeide bedrag op ongeveer 9 mld euro.²²

De vierde belastingfaciliteit betreft de kinderbijslag, die is vrijgesteld van inkomensheffing. Het gaat bij deze overdracht aan gezinnen om meer dan 3 mld euro per jaar. Zou deze vrijstelling vervallen, dan neemt de opbrengst van de inkomensheffing met ruim 1 mld euro toe.

Ten slotte noemen wij het zogeheten ouderentariaf in de inkomensheffing. Omdat de Algemene ouderdomswet formeel nog steeds als een (sociale) verzekering wordt gezien, hoeven 65-plussers geen AOW-premie te betalen. Hier ligt de vergelijking met een lijfrenteverzekering voor de hand. Op zijn laatst vanaf het moment dat de lijfrentetermijnen gaan lopen hoeft de verzekerde niet langer premie te voldoen. Bij de AOW zou het niet anders zijn: geen premiebetaling zodra de uitkering is ingegaan. Door de premievrijstelling voor de AOW ligt het seniorentariaf voor de eerste en de tweede schijf van de inkomensheffing bijna 18 procentpunten beneden het standaardtarief. Hier is een kritische kanttekening op haar plaats. De AOW heeft ons inziens allang niet meer het karakter van een verzekering. Het gaat veeleer om een sociale voorziening die beoogt bejaarden een minimuminkomen te verstrekken, zonder toets op andere eigen inkomsten en de aanwezigheid van vermogen. Het is daarom alleszins te verdedigen 65-plussers te laten bijdragen aan de financiering van deze op de solidariteitsgedachte gebaseerde regeling. Wanneer het seniorentariaf zou verdwijnen en gelijktijdig de AOW-uitkering bruto zo veel zou worden verhoogd dat op het minimumniveau geen koopkrachtverlies ontstaat (netto-nettokoppeling), zou dit de schatkist per saldo ongeveer 2 mld euro opleveren.²³

Al met al gaat het bij de vijf genoemde faciliteiten om een belastingderving van een slordige 27 mld euro. Dat is praktisch viermaal het bedrag dat de Miljoenennota aan belastinguitgaven rapporteert. Het gaat hierbij – met uitzondering van de omkeerregel en de kinderbijslag – bovendien om posten waarvan de betekenis op de lange termijn nog (fors) zal toenemen. Het aandeel van de eigen woningen in de nationale huizenvoorraad groeit nog steeds. Een duidelijke daling van de huizenprijzen wordt (voorlopig) niet verwacht. Mocht de rente de komende jaren oplopen, dan zal het budgettaire beslag door de hypotheekrenteaftrek en de voordelige behandeling van rendement op in de eigen woning gestoken middelen alleen maar groeien.²⁴ Doordat het aantal 65-plussers (en hun inkomen) in de komende decennia sterk toeneemt, groeit het budgettaire verlies door het ouderentariaf navenant.

²¹ Centraal Planbureau (1998), 11.

²² Caminada en Goudswaard (2004).

²³ Goudswaard, Caminada en Vording (2004), 60.

²⁴ Ter illustratie: in de periode 2001-2003 groeide de omvang van de hypotheekrenteaftrek al met gemiddeld 12 procent per jaar (Centraal Planbureau, 2005, 144).

1.3 Nadelen huidige inkomensheffing

Het systeem van de inkomensheffing is in de afgelopen decennia enkele malen grondig herzien. Hoofdstuk 2 beschrijft deze belastingherzieningen in meer detail. Het voorlopige eindresultaat is een belasting die bijna de helft van de totale belastingbaten oplevert en die als gevolg van de (gematigd) progressieve tariefstructuur invulling geeft aan zowel het draagkrachtbeginsel als het solidariteitsbeginsel. Progressie heeft bovendien het macro-economische voordeel dat van het belastingstelsel een automatisch stabiliserende werking kan uitgaan. Tijdens de fase van hoogconjunctuur, wanneer de inkomens in verhouding sterk stijgen, wordt daarvan door de progressie automatisch een toenemend deel wegbelast. Wanneer de overheid die extra belastingopbrengst niet besteedt maar ten gunste van het begrotingssaldo laat komen, kan dit een rem zetten op de oververhitting van de economie. Omgekeerd zal tijdens de fase van laagconjunctuur door de progressie automatisch een geringer deel van de achterblijvende inkomens worden wegbelast, wat gezinnen de ruimte geeft om hun bestedingen in verhouding op te voeren.

Aan de inkomensheffing in haar huidige vorm kleven echter ook nadelen, die zich in toenemende mate doen gelden. Terwijl de heffing een nuttig instrument is met het oog op de verdelings- en de stabiliteitsdoelstellingen van de overheid, liggen haar nadelen bij uitstek op het allocatieve vlak door de invloed die de inkomensheffing uitoefent op keuzen die individuen maken. Het recente advies van de Raad van Economisch Adviseurs geeft een overzicht van de meeste van deze nadelen.

De naar verhouding hoge *marginale* tarieven verstoren de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. (Potentiële) aanbieders van arbeid krijgen door hoge marginale tarieven een prikkel om meer vrije tijd te nemen en minder uren arbeid aan te bieden dan anders het geval zou zijn. De extra vrije tijd wordt deels gebruikt om informele arbeid te verrichten, die anders via het formele circuit zou worden ingezet – zoals klussen in huis en tuin en onderhoud aan de auto. Met name de zakelijke dienstverlening ondervindt hiervan de nadelige gevolgen. ‘Nederland is kampioen vrije tijd’, zegt het REA-advies de *Miljoenennota 2006* na, maar brengt dit punt in tegenstelling tot het kabinet expliciet in verband met de hoge marginale-belastingdruk.²⁵

De hoge *gemiddelde* tarieven maken arbeid voor werkgevers duurder. Zij krijgen hierdoor een stimulans om op personeel te bezuinigen en om te zoeken naar arbeidsbesparende productietechnieken en andere vernieuwingen die het mogelijk maken om arbeid door kapitaal te vervangen. Ook aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt oefenen de hoge tarieven dus een negatieve invloed uit. Bovendien remmen hoge tarieven het initiatief om te ondernemen af, zoals het starten van een eigen onderneming. Verder werken zij de vlucht in het zwarte circuit in de hand: naarmate de belastingtarieven stijgen, neemt het door zwart werken of produceren te behalen voordeel toe.

Het bestaan van veel en ingewikkelde aftrekposten en andere fiscale faciliteiten draagt bij aan de fraudegevoeligheid van het heffingsproces. Ingewikkelde

²⁵ Tweede Kamer (2005-2006 b), 2; Tweede Kamer (2005-2006 a), 29.

wetgeving zorgt bovendien voor hoge transactiekosten, zoals de kosten van belastingadviseurs.

De ongelijksoortige behandeling van diverse inkomensbestanddelen en aftrekposten leidt verder tot tariefarbitrage. Zo kan het volgens het REA-advies bij een rentestand boven een bepaald niveau aantrekkelijk zijn om tegelijkertijd rentdragend vermogen aan te houden (belast in box 3) en zoveel mogelijk hypotheekschuld aan te gaan (rentelasten aftrekbaar in box 1). Daarbij komt dat (de combinatie van) de omkeerregel en het seniorentarief ook intertemporele belastingarbitrage in de hand werkt: het is voordelig zo veel mogelijk inkomen door te schuiven tot na het 64ste levensjaar. Verder kan ook tussen samenwonende partners aan tariefarbitrage worden gedaan. Bij sommige inkomensbestanddelen en bij vele aftrekposten hebben partners de keuze bij wie van de twee deze deel zullen uitmaken van de aangifte.

Door zulke gedragsreacties op hoge tarieven vertraagt de economische groei. Het REA-advies citeert een onderzoek van Kneller *et al.* waaruit valt af te leiden dat een verlaging van verstoring belastingen met één procentpunt van het bruto binnenlands product (bbp) – wat overeenkomt met zo'n 5 mld euro – zou kunnen leiden tot een permanente stijging van de groei van het bbp met 0,1 tot 0,2 procentpunt per jaar.²⁶

Het REA-advies zwijgt over de mogelijkheid dat de inkomensheffing de automatisch stabiliserende werking van het belastingstelsel uitholt. De progressie – voorwaarde voor de stabiliserende invloed van het stelsel op schommelingen in het niveau van de bedrijvigheid – moet van de inkomstenbelasting komen. De opbrengst van andere belastingen ontwikkelt zich namelijk grosso modo proportioneel of zelfs licht degressief ten opzichte van het bbp. Maar de vereiste progressie van de inkomstenbelasting kan als gevolg van een voortdurend sterke groei van de 'grote' faciliteiten volledig afgestompt raken. Als jaar-in jaar-uit het belang van de hypotheekrenteaftrek, de fiscale behandeling van de eigen woning, de omkeerregel en het seniorentarief sneller groeit dan het bbp, krimpt uit hoofde daarvan de heffingsgrondslag en is het gevaar levensgroot aanwezig dat de inkomstenbelasting per saldo een degressieve in plaats van een progressieve werking ten opzichte van het bbp krijgt. Als dat zo is, slaat automatische stabilisatie om in automatische *destabilisatie* van de conjunctuurbeweging. Dat zou op zijn beurt de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact in een heel ander daglicht stellen. De twaalf deelnemers aan de Economische en Monetaire Unie (EMU) hebben afgesproken te streven naar een begroting waarvan het saldo op middellange termijn *close to balance or in surplus* is, en waarbij conjuncturele schommelingen met behulp van de automatische stabilisatoren kunnen worden gedempt, mits het EMU-tekort niet hoger uitvalt dan 3 procent van het bbp. Een belastingstelsel dat een automatische stabilisator ontbeert, zadelt makers van het financieel-economische beleid vooral in een recessie met een extra probleem op. Voor zover de progressieve werking van de inkomensheffing door een sterke groei van de genoemde belastingfaciliteiten teniet wordt gedaan, komt tenslotte uiteraard ook de verdelingsdoelstelling in het gedrang.

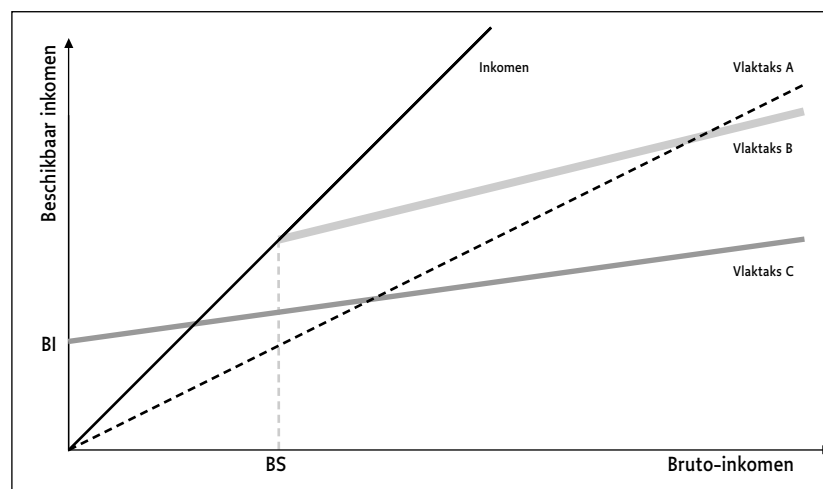
²⁶ Kneller *et al.* (1999), geciteerd in Tweede Kamer (2005-2006b), 5.

Al met al zijn er voldoende redenen om de huidige vormgeving van de inkomensheffing fundamenteel ter discussie te stellen. Een van de alternatieven voor het huidige systeem is de vlaktaks.

1.4 Vlaktaks een alternatief?

Estland voerde als eerste land op het Europese continent in 1994 een variant van de vlaktaks in. Aanvankelijk bedroeg het tarief 26 procent, maar het ligt in de bedoeling dit vanaf 2007 terug te brengen tot 20 procent. De beide andere Baltische staten – Letland en Litouwen – volgden al snel het door Estland gegeven voorbeeld, evenals zes vroegere Oostblok-landen. Daaronder Rusland, dat in 2001 een vlaktaks met een tarief van 13 procent introduceerde. Het basisprincipe van de vlaktaks is eenvoudig: schaf de verschillende inkomensschijven met hun uiteenlopende tarieven af en vervang deze door een uniform tarief dat voor elke vorm van inkomsten geldt. Dan nog kan de vlaktaks echter op verschillende manieren vorm krijgen. Zie voor een grafische presentatie van deze varianten figuur 1.2.

Figuur 1.2 Vlaktaksvarianten – een illustratie



Bron: ontleend aan intern document van de OESO

Bij de meest basale vorm (type A) wordt over elke euro van het inkomen hetzelfde percentage geheven, zonder toepassing van een belastingvrije som of heffingskorting. Bij een vlaktaks van type B is een bepaald inkomensbedrag vrijgesteld van belastingheffing; dit is de belastingvrije som (BS). Van het overige inkomen wordt een vast percentage geheven. Naarmate de belastingvrije som op een hoger bedrag wordt vastgesteld, blijven meer mensen buiten de heffing. Dat brengt grote administratieve vereenvoudiging binnen bereik. Omdat alle belastingplichtigen van de belastingvrije som profiteren, gaat verhoging van de som echter al snel gepaard aan grote budgettaire verliezen, die op een of andere manier moeten worden goedge maakt.

Een vlaktaks van type B op arbeidsinkomen kan worden gecombineerd met een identieke heffing op het winstinkomen van zelfstandige ondernemers en ven-

nootschappen. De heffingsgrondslag is in dit geval de door ondernemingen toegevoegde waarde, voorzover die niet wordt geïnvesteerd (dus op *cash flow*-basis) en uiteraard verminderd met de loonsom (die bij de werknemers wordt belast). Uitgekeerde winst blijft bij deze variant onbelast; die is op ondernemingsniveau immers al aan heffing onderworpen geweest. Deze variant komt in wezen neer op een (progressieve) belasting op de consumptie.²⁷

Een vlaktaks van type C combineert een vast tarief op het persoonlijk inkomen met een uitkeerbare heffingskorting (*refundable tax credit*). Deze korting valt te beschouwen als een basisinkomen (B1), is voor elke belastingplichtige evenveel waard en werkt voor mensen met een laag inkomen in feite als een negatieve inkomstenbelasting, die de bestaande sociale uitkeringen op minimumniveau zou kunnen vervangen.²⁸

Het begrip vlaktaks is dus allesbehalve eenduidig. De heffingsgrondslag kan het inkomen dan wel de consumptie zijn. De vlaktaks kan alleen betrekking hebben op persoonlijk inkomen (zoals in Rusland), of zowel op persoonlijk inkomen als op ondernemingsinkomen (zoals in Slowakije). En de werking van de vlaktaks kan strikt proportioneel zijn (type A) of progressief (typen B en C). Bij de eventuele overstap op een variant van de vlaktaks gaat op het eerste oog de progressiewerking in de tariefopbouw verloren, die op dit moment kenmerkend is voor het inkomstenbelastingtarief in alle OESO-landen.²⁹ Bij een vlaktaks kan de progressie evenwel gedeeltelijk behouden blijven, door een constant tariefpercentage te combineren met een belastingvrije som, dan wel met een heffingskorting. Bij een vlaktaks zijn som en korting door het vaste tariefpercentage voor alle belastingplichtigen even veel waard. Bij een progressief tarief maakt de vorm van de tegemoetkoming aan de voet wél verschil. De belastingbesparing door de belastingvrije som neemt toe, naarmate de belastingplichtige in een zwaarder belaste tariefschijf zit. Een heffingskorting daarentegen is – net als bij de vlaktaks – voor alle belastingplichtigen even veel waard. Tabel 1.3 toont de belastingbesparing bij een vrije som van 5.000 euro, uitgaande van de tariefpercentages die gelden in 2005 (zie tabel 1.1). De besparing loopt op van 1.720 euro voor mensen in de eerste schijf tot 2.600 euro voor mensen die met de top van hun inkomen in de vierde schijf steken. De heffingskorting van 2.000 euro is voor iedereen even veel waard.

Nu naar de situatie in Nederland. Zou de bestaande inkomensheffing (voor inkomen in box 1) worden vervangen door een vlaktaks, met behoud van de bestaande heffingskortingen en aftrekposten, dan is een tarief in het bereik van 37 tot 44 procent nodig om te voorkomen dat de schatkist averij oploopt.³⁰ Belastingplichtigen met lage inkomens zien hun marginale druk in dit geval met ten minste 2,6 punten oplopen (van 34,4 procent tot 37 procent of hoger), belastingplichtigen die

²⁷ Deze variant strookt met de voorstellen voor een *flat tax* van Hall en Rabushka (1983, 1995); zie verder paragraaf 7.1.

²⁸ Deze variant strookt met de *flat tax proposal* van Atkinson (1995).

²⁹ Uitgezonderd Slowakije.

³⁰ Dit verschil wordt onder andere veroorzaakt doordat berekeningen in de literatuur betrekking hebben op verschillende basisjaren en doordat sommige auteurs alleen box 1 in de berekening betrekken, en anderen het gehele systeem van de inkomensheffing.

Tabel 1.3 Belastingvrije som en heffingskorting (euro)

Belastbaar inkomen	Vrije som (B5)			Heffingskorting (B1)
	Bedrag	Tarief (%)	Besparing ^a	
10.000	5.000	34,40	1.720	2.000
30.000	5.000	41,95	2.098	2.000
50.000	5.000	42,00	2.100	2.000
70.000	5.000	52,00	2.600	2.000

^a De belastingbesparing is gelijk aan het bedrag van de vrije som maal het marginale tarief (dat van toepassing is op de 'laatste' 5.000 euro).

te maken hebben met het bestaande toptarief zien hun marginale druk daarentegen met ten minste 8 punten dalen (van 52 procent tot 44 procent of lager). Het is zonneklaar wie zonder bijkomende maatregelen de winnaars van deze belastinghervorming zouden zijn.

Er bestaan verschillende mogelijkheden om de verliezers geheel of ten minste voor een deel te compenseren. De meest voor de hand liggende mogelijkheid is de heffingskorting te verhogen. Dat kost de schatkist geld. Om de operatie budgettair neutraal te houden, zal het tariefpercentage dus omhoog moeten. De Mooij en Stevens (2004) hebben een exercitie langs deze lijnen uitgevoerd. De uitkomsten van hun cijferoefening zijn samengevat in tabel 1.4. Overigens gaat het hier niet om een echte vlaktaks: alleen het tariefpercentage van de eerste drie schijven wordt gelijkgetrokken. Bij een eerste variant staat het tarief op 42 procent. Het inkomen van minimumloners komt niet zoveel boven de eerste schijf uit. Over het grootste deel van hun inkomen betalen zij op dit moment dus 34,4 procent, het tarief van de eerste schijf. Bij een tarief van 42 procent gaan zij over bijna 17.000 euro (de lengte van de eerste schijf) 7,6 punten meer betalen. Minimumloners gaan er desondanks op vooruit, omdat zij in verhouding veruit het meeste profiteren van de extra verhoging van de heffingskorting met 1.110 euro, die onderdeel van deze variant vormt. Hun gemiddelde belastingdruk daalt met 4,4 procentpunten. Bij de variant met het laagste tarief (35 procent) komt de schatkist zoveel te kort, dat de heffingskorting juist met 100 euro omlaag moet om de budgettaire eindjes aan elkaar te kunnen knopen. De minimumloner wordt nu getroffen door een lichte stijging van het tarief over de eerste 17.000 euro van zijn jaarinkomen (van 34,4 procent tot 35 procent) en krijgt bovendien 100 euro minder heffingskorting. Geen wonder dat hij bij deze variant zijn belastingdruk met 2,1 procentpunten ziet oplopen.

Naarmate het tarief van de vlaktaks lager uitvalt, wordt haar invoering politiek aantrekkelijker. Bij een tarief beneden het bestaande basistarief van 34,4 procent zijn er in eerste aanleg alleen maar winnaars. Het met zo'n operatie gemoeide budgettaire offer zal echter zeer aanzienlijk zijn. Dekking kan in de fiscale sfeer langs twee wegen worden gezocht: (1) door tariefverhoging of grondslagverbreding van andere rijksbelastingen of (2) door verbreding van de heffingsgrondslag van de inkomensheffing zelf.³¹

³¹ Een andere mogelijkheid is natuurlijk dekking te vinden door op de uitgaven van de rijksoverheid te bezuinigen.

Tabel 1.4 Vlaktaks: uitruil tarief en heffingskorting

Tarief schijf 1 t/m 3 (%)	Heffingskorting (euro)	Belastingdruk (procentpunten) ^a
42	1.110	- 4,4
38	420	- 0,7
35	- 100	2,1

^a Mutatie gemiddelde belastingdruk minimumloner.

Bron: De Mooij en Stevens (2004), 68

Wat betreft de eerste optie zet – gezien de (vele) miljarden die in het geding zijn – uitsluitend een verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting (Vpb) of van de omzetbelasting (BTW) voldoende zoden aan de dijk. Deze heffingen zorgen voor 14 respectievelijk 34 procent van de totale opbrengst van de rijksbelastingen. Verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting komt niet in aanmerking. Het kabinet zet juist alles op alles om het nominale Vpb-tarief te verlagen in een poging het vestigingsklimaat in ons land te versterken. Zo komt alleen verhoging van de omzetbelasting in aanmerking. Verhoging van het algemene BTW-tarief (nu 19 procent) levert per punt 1,7 mld euro op. Door het tarief met bijvoorbeeld 2 punten te verhogen wordt dus de bron van een aanzienlijke hoeveelheid ‘smeer’middelen aangeboord. In een tijd met geringe inflatie is het effect van een BTW-verhoging op de consumptieprijsindex beter verteerbaar dan in jaren dat de geldontwaarding in de richting van de 3 procent per jaar gaat. Wel vraagt het tariefverschil met de buurlanden aandacht. Het algemene BTW-tarief in België staat nu al op 21 procent. Het bijtrekken van het Nederlandse tarief lijkt aan de zuidgrens geen problemen te zullen opleveren. Nu de grote coalitie in Duitsland heeft besloten het BTW-tarief met ingang van 2007 van 16 tot 19 procent te verhogen, hoeft voor – vermoedelijk overigens tamelijk beperkte – grenseffecten aan de oostgrens evenmin te worden gevreesd.

Soms wordt vergeten dat de BTW, net als de loonbelasting en sociale premies, een onderdeel van de werknemerswig vormt. Hoeveel goederen werknemers uiteindelijk werkelijk van hun bruto-arbeidsbeloning kunnen aanschaffen hangt immers niet alleen af van de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensheffing. De koopkracht van het na die heffingen resterende vrij besteedbaar inkomen wordt net zo goed uitgehold door (hogere) BTW en accijnzen, die onderdeel van de prijzen uitmaken. Een uitruil van inkomensheffing en BTW maakt de wig dus niet kleiner en verschuift de belastingdruk bovendien gedeeltelijk van hogere- naar lagere-inkomensgroepen. De verklaring hiervoor luidt dat lagere-inkomensgroepen een groter deel van hun vrij besteedbaar inkomen consumeren, omdat zij gemiddeld genomen een lagere spaarquote hebben.

Wat betreft de tweede optie – grondslagverbreding van de inkomensheffing zelf – zijn er mogelijkheden te over; zie de schets in paragraaf 1.2. Inderdaad laten veel pleitbezorgers van de vlaktaks de belastingmix ongemoeid en geven zij in plaats daarvan de voorkeur aan verbreding van de grondslag van de inkomensheffing zelf, om langs deze weg budgettaire verliezen door het lage vlakke tariefpercenta-

ge te stellen. De grondslag valt te verbreden door het mes te zetten in bestaande aftrekposten en vrijstellingen. Belangrijke aftrekposten zijn de hypotheekrente en de werknemerspremie voor het aanvullend pensioen (omkeerregel). Verder valt te denken aan de zelfstandigenaftrek. Belangrijke vrijstellingen hebben betrekking op het inkomen uit de eigen woning, de werkgeverspremie voor het aanvullend pensioen (omkeerregel), beleggingsopbrengsten van de pensioenfondsen, kinderbijslag, huurtoeslag en zorgtoeslag. Voorts is het seniorentarief van belang.

Snijden in aftrekposten ligt echter gevoelig. Verder is het belasten van de kinderbijslag en door de overheid verstrekte toeslagen weinig zinvol, zolang de wetgever de ontvangers van deze overdrachten een bepaalde nettotegemoetkoming wil geven. Wordt daarover belasting geheven, dan dienen de uitgekeerde bedragen te worden verhoogd (‘bruteren’), zodat voor de ontvangers van deze inkomensoverdrachten netto hetzelfde overblijft. Dat is slechts het rondpompen van meer geld.³²

In hoofdstuk 3 presenteren Caminada *et al.* een variant waarbij vergaande grondslagverbreding budgettaire ruimte oplevert om te komen tot een aansprekend tariefpercentage.³³ Iedereen profiteert van de tariefverlaging. Belastingplichtigen die tot nu toe gebruik maken van aftrekposten en profiteren van vrijstellingen ervaren tegelijk een nadeel. Of de vlaktaks een belastingplichtige per saldo voordeel brengt hangt dus sterk van zijn individuele omstandigheden af. Microsimulatie – op een bestand met geanonimiseerde gegevens van de Belastingdienst – maakt keer op keer duidelijk dat de spreiding van de inkomensmutaties bij invoering van de vlaktaks groot is. Globaal gesproken zijn de minst- en de meestverdieners met de overstap op de vlaktaks goed af. De middengroepen staan door een genomen op verlies. Maar binnen elke onderscheiden inkomensklasse – van laag tot hoog – is de spreiding in de inkomensmutaties groot. Belastingplichtigen met een laag inkomen, die een grote aftrekpost wegens aftrekbare ziektekosten kwijtraken, zullen allicht fors inleveren. Dat geldt ook voor veelverdieners die hun hoge aftrekposten (hypotheekrente, pensioenpremie) zien sneuvelen en daarvoor onvoldoende worden gecompenseerd door de tariefverlaging.

Een sterke eigenschap van microsimulatie is dat beleidsmakers een gedetailleerd beeld krijgen van de inkomensgevolgen bij invoering van *n'importe* welke variant van de vlaktaks. Microsimulatie geeft ook een check vooraf op de budgettaire neutraliteit van de operatie. Hoofdstuk 3 en 4 van deze monografie rapporteren resultaten van zulke microsimulaties. Door gedragsreacties – die worden meegenomen bij simulaties met een algemeen-evenwichtsmodel – komen ook eventueel optredende inverdien- en uitverdieneffecten in beeld. Hoofdstuk 5 rapporteert effecten van de vlaktaks op het arbeidsaanbod, die zijn bepaald via simulaties met het algemeen-evenwichtsmodel MIMIC dat bij het Centraal Planbureau in gebruik is.

³² Wel is het denkbaar kinderbijslag te belasten, vanuit de gedachte dat gezinnen bij het stijgen van het inkomen minder behoefte hebben aan deze vorm van financiële ondersteuning door de overheid.

³³ Ook de Raad van Economisch Adviseurs (Tweede Kamer, 2005-2006 b) presenteert zo'n voorstel.

1.5 Naar een negatieve inkomstenbelasting?

In de paragrafen 1.2 en 1.4 is toegelicht dat belastingplichtigen kunnen worden ontlast door in de tariefstructuur een belastingvrije som dan wel een heffingskorting te verwerken. Tussen beide tegemoetkomingen bestaat een belangrijk verschil. Anders dan vrije sommen kunnen heffingskortingen in beginsel worden uitgekeerd, wanneer belastingplichtigen zo weinig verdienen dat zij geen belasting verschuldigd zijn. Hier rijst een principiële vraag. Kan iemand, die geen belasting hoeft te betalen, desondanks een belastingkorting opstrijken? Van de grote politieke partijen vindt de VVD van niet. De PvdA heeft hier geen problemen mee en ziet uitkeerbare heffingskortingen (*refundable tax credits*) juist als een doeltreffend instrument voor het voeren van gericht inkomensbeleid. Het CDA speelt al veel langer met het idee van gerichte uitkeringen – al dan niet via de fiscus verstrekt –, vooral als instrument om de kosten van gezinnen voor wonen, gezondheidszorg en de opvoeding van de kinderen te beperken. Een zuivere gedachtewisseling over deze principiële kwestie wordt bemoeilijkt door de trend dat onze Belastingdienst sinds enige tijd niet langer alleen incasseert, maar ook allerlei subsidies uitkeert.³⁴

Het is bekend dat minister van Financiën Zalm grote bezwaren had en heeft tegen deze vorm van 'taakvervuiling' van de fiscus. Daarom moesten de nieuwe subsidietaken worden ondergebracht bij een afzonderlijke organisatorische eenheid: de Belastingdienst/Toeslagen. Al sinds 2005 keert deze eenheid de kinderopvangtoeslag uit. Deze directe uitkering aan ouders die gebruik maken van een instelling voor kinderopvang kwam in de plaats van de vroegere subsidieregeling voor kinderopvangcentra van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met ingang van 2006 zijn hier twee toeslagen bijgekomen. Gezinnen met een betrekkelijk laag inkomen en hoge woonlasten komen in aanmerking voor huurtoeslag. Hij vervangt de huursubsidie die vroeger werd uitgekeerd door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. En zorgverzekerden met in verhouding tot hun inkomen hoge premies voor de ziektekostenverzekering kunnen bij de fiscus zorgtoeslag claimen. In alle genoemde gevallen gaat het om tegemoetkomingen die in wezen los staan van de inkomensheffing. Alleen om praktische redenen is er voor gekozen deze subsidies via de fiscus uit te betalen.

Daarnaast is het denkbaar ook heffingskortingen – die anders dan de eerder genoemde drie toeslagen een essentieel onderdeel van de tariefstructuur vormen – niet alleen te verrekenen met de verschuldigde inkomensheffing, maar die kortingen rechtstreeks als subsidie uit te keren aan mensen die geen belasting betalen, omdat zij weinig of geen inkomen genieten. Met zulke uitkeerbare heffingskortingen is in feite direct bij de Belastingherziening 2001 al een begin gemaakt. De niet buitenshuis werkende partner krijgt sindsdien haar eigen algemene heffingskorting van 158 euro per maand uitgekeerd, hoewel haar inkomen nihil bedraagt. Voorwaarde is wel dat haar buitenshuis werkende partner zoveel inkomensheffing verschuldigd is dat niet alleen zijn eigen heffingskorting, maar ook de verzelfstandigde heffingskorting van de thuiszittende partner daartegen kan worden weggestreept. Nog een stap verder gaat de situatie waarbij de heffings-

³⁴ Zie ook Janssen en Kalse (2005).

korting ook kan worden 'verzilverd', voor zover die de door beide partners verschuldigde belasting te boven gaat. Vanaf 2003 is zo'n regeling van kracht voor personen die gezien hun lage inkomen hun ziektekosten en heffingskortingen niet volledig met de fiscus kunnen verrekenen; dit is de zogeheten 'verzilveringsregeling'. Het ligt in het voornemen met ingang van 2008 op dezelfde manier kindertoeslag uit te betalen in gevallen waarin alleenstaande ouders op het minimumloonniveau onvoldoende inkomensheffing verschuldigd zijn om ten volle van de bestaande kinderkortingen te kunnen profiteren.³⁵ De Tweede Kamer heeft in het najaar van 2005 een motie-Crone aangenomen waarin is vastgelegd dat het wenselijk is ook de verzilveringsproblemen van ouderen op te lossen. In de motie wordt de regering gevraagd de Tweede Kamer begin 2006 te informeren over de uitbetaling vanaf 2008 van zowel kinder- als ouderenkortingen.³⁶

Een bezwaar dat aan invoering van zulke kortingen kleeft, is dat zij de belastingheffing verder compliceren. Anderzijds maakt de concentratie van te verlenen financiële tegemoetkomingen bij één ambtelijke instantie een besparing op de uitvoeringskosten mogelijk, terwijl het voor burgers plezierig is wanneer zij met slechts één loket te maken hebben. Doordat de Belastingdienst over gedetailleerde inkomensinformatie beschikt, kunnen burgers die (hoogst)waarschijnlijk aanspraak op een of meer toeslagen hebben, veel gerichter worden benaderd. Dit verkleint de kans dat rechthebbenden hun aanspraken niet te gelde maken (*non take-up*). De fiscus toetst gepretendeerde aanspraken aan reeds beschikbare informatie over inkomen en vermogen van de aanvragers. Dit betekent dat de kans op fraude bij de middelentoets (aanzienlijk) vermindert, zonder dat omslachtige gegevensuitwisseling met andere ambtelijke instanties nodig is. Wanneer de overheid bepaalde groepen – bijvoorbeeld alleenstaande ouderen met in verhouding hoge zorguitgaven – financieel wil ondersteunen, kan zij kiezen voor een generieke maatregel, zoals een extra verhoging van de AOW-uitkering. Die komt ook ten goede aan de meerderheid van de ouderen, voor wie de steun niet primair is bedoeld. Een heffingskorting die toetst op de hoogte van de zorguitgaven en het inkomen, en in voorkomende gevallen door de fiscus wordt uitgekeerd, maakt maatwerk mogelijk bij de financiële steunverlening aan gezinnen tegen het geringst mogelijke beslag op de algemene middelen. Een zakelijke afweging van deze argumenten zal veelal tot de conclusie leiden dat het werken met *refundable tax credits* de aangewezen weg is. Ideologisch bepaalde opvattingen pro of contra de wenselijkheid van uitkeerbare heffingskortingen vormen alleen maar een belemmering voor de gewenste zakelijke afweging.

Uitkeerbare heffingskortingen zijn te beschouwen als opmaat naar de invoering van een vorm van negatieve inkomstenbelasting; zie nogmaals figuur 1.2. Zou de algemene (uitkeerbare) heffingskorting worden opgetrokken tot bijvoorbeeld het

³⁵ Het gaat om circa 75.000 gevallen, tegenover ongeveer 1,2 miljoen huishoudens die wel ten volle van de kinderkortingen kunnen profiteren, omdat zij voldoende inkomensheffing verschuldigd zijn.

³⁶ Tweede Kamer (2005-2006 c).

niveau van het individuele sociaal minimum (6.850 euro per jaar), dan kan zij de AOW-uitkering en de bijstandsuitkering vervangen.³⁷ Invoering van een zo hoge heffingskorting zou echter een zeer zware aanslag op de schatkist doen, ook al vallen de uitgaven voor de genoemde sociale uitkeringen weg (immers een kwestie van vestzak-broekzak). De reden is dat ruwweg 7 mln economisch actieven (ten minste 12 uur per week werkzaam), ongeveer 1,5 mln niet-actieven die nu door anderen (partner, ouders) worden onderhouden en studerende van 18 jaar en ouder voortaan eveneens een heffingskorting van 6.850 euro zouden kunnen claimen. De meerkosten laten zich op de achterkant van een sigarendoos berekenen op een bedrag van tussen de 45 en 50 mld euro.³⁸ Dit immense bedrag zal de overheid eerst uit de economie moeten aftappen, waardoor de tariefpercentages van bestaande belastingen zeer fors moeten stijgen.³⁹ De te verwachten gedragsreacties – minder arbeidsaanbod in de formele economie, groei van de informele economie – pleiten tegen invoering van een negatieve inkomstenbelasting. Zij komt *au fond* neer op het nodeloos rondpompen van 45 à 50 mld euro.

³⁷ Hier is uitgegaan van de verzelfstandigde uitkering die is afgeleid van 50 procent van het wettelijk minimumloon.

³⁸ Simulaties van medewerkers van het Centraal Planbureau indiceren budgettaire meerkosten van 47 mld euro (paragraaf 5.4).

³⁹ De simulatie in paragraaf 5.4 levert voor een negatieve inkomstenbelasting een vlaktakstarief van 54 procent op. Daar komt nog 6 procentpunt bij wegens premie voor de Zorgverzekeringswet (wanneer de Zvw-premie over alle box 1-inkomen wordt geheven).

2 Inkomstenbelasting en vlaktaks

M.P.A. Spanjers

2.1 Inleiding

Eens in de zoveel jaar neemt de wetgever de inkomstenbelasting grondig op de schop. Soms verricht een commissie van wijzen het voorwerk door mogelijke aanpassingen in kaart te brengen. In andere gevallen geeft de regering in een verkennende nota zelf aan welke wegen bewandeld zouden kunnen worden. In de afgelopen veertig jaar was ten minste driemaal sprake van een herziening van onze inkomstenbelasting die het predikaat 'fundamentele belastinghervorming' verdient. In 1965 verving de Wet op de inkomstenbelasting 1964 het door de Duitse bezetter ingevoerde Besluit op de inkomstenbelasting 1941. De Commissie-Oort gaf in 1986 de aanzet tot een omvangrijke belastinghervorming in 1990.¹ En de in 1997 verschenen nota *Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning*² mondde uit in de Belastingherziening 2001. Zijn de geesten in ons land inmiddels al voldoende rijp voor een volgende stap? Zijn we op weg naar een inkomstenbelasting met een proportioneel belastingtarief, ook wel vlaktaks genoemd?

Alvorens te bespiegelen over de vraag wat in de schoot der toekomst verborgen zou kunnen liggen, is het van belang inzicht te hebben in waar we vandaan komen. Het voornaamste doel van dit hoofdstuk is het debat over de vlaktaks in het hedendaagse en historische perspectief van de inkomstenbelasting te plaatsen. Zij wordt veelal gezien als een echte draagkrachtheffing. Paragraaf 2.2 bespiegelt dan ook over de draagkrachtgedachte, in het bijzonder in relatie tot de progressiewerking van het tarief. Twintig jaar hervorming van de inkomstenbelasting passeert in paragraaf 2.3 in sneltreinvaart de revue. Vervolgens komen vier aspecten van de Belastingherziening 1990 en de Belastingherziening 2001 aan bod: de veranderingen in het tarief (paragraaf 2.4) en de heffingsgrondslag (paragraaf 2.5), en de gevolgen voor het overheidsbudget (paragraaf 2.6) en de inkomens (paragraaf 2.7). Het perspectief voor de vlaktaks wordt verkend in paragraaf 2.8, een aantal feitelijkheden waarmee belastinghervormers rekening moeten houden in paragraaf 2.9. Ontwikkelingen in de opbrengst en de tariefstructuur van heffingen op het inkomen van natuurlijke personen in een reeks andere landen zijn het onderwerp van paragraaf 2.10. Paragraaf 2.11 biedt enkele afsluitende observaties.

¹ Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (1986).

² Tweede Kamer (1997-1998).

2.2 Inkomstenbelasting en draagkracht

Profijt en draagkracht

In het verleden hieven overheden voornamelijk indirecte belastingen zoals accijnzen, registratierechten en invoer-, uitvoer- en doorvoerrechten. Vooral het profijtbeginsel lag aan deze wijze van belastingheffing ten grondslag.³ Zulke indirecte belastingen werden gezien als de prijs die belastingplichtigen dienden te betalen voor het recht goederen te gebruiken of te produceren, dan wel als tegenprestatie voor door de overheid bewezen of te bewijzen diensten. Geleidelijk won een andere zienswijze veld. Het werd rechtvaardiger gevonden om belasting te zien als een (subjectief) offer in plaats van een prijs. Aangezien het inkomen van een persoon genot of draagkracht oplevert waarvan een deel opgeofferd kan worden, kreeg het persoonlijke inkomen als grond voor belastingheffing langzaam gestalte.⁴ De belasting over inkomen stoelt dan ook op het draagkrachtbeginsel. Nog steeds wordt het inkomen gezien als belangrijke maatstaf voor iemands draagkracht. Het inkomen als object van heffing is daarmee vrijwel onomstreden. Het bestaan van een inkomstenbelasting evenzeer. De discussie over de vormgeving van deze heffing is echter niet verstomd. De vraag wat precies onder 'inkomen' moet worden verstaan en hoe dit in de heffing dient te worden betrokken is onderwerp van veelvuldig debat. Over de systematiek en de hoogte van het tarief van de inkomstenbelasting is evenmin het laatste woord gezegd. Met een beeld ontleend aan de aannemerij zou men kunnen zeggen dat de buitenmuren van het inkomstenbelastinggebouw staan als een huis. De kamerindeling (de vaststelling van het heffingsobject) en het dak (tarief) zijn echter periodiek aan renovatie onderhevig.

Draagkracht en leefvorm

Een belangrijk discussiepunt is bijvoorbeeld of de bepaling van de draagkracht dient aan te knopen bij het individuele inkomen of bij het gezamenlijke inkomen van samenlevers. Dient een (on)gehuwd stel waarbij elk van de partners 15.000 euro verdient fiscaal net zo te worden behandeld als een (on)gehuwd stel waarbij één van de partners 30.000 euro verdient en de ander niets? Moet wellicht ook rekening worden gehouden met het inkomen van inwonende kinderen of familieleden? Hoe steiler het progressieve tarief is, hoe meer verschil het maakt of de heffing aanknoopt bij het inkomen van individuen, van (on)gehuwde samenlevers of eventueel van de grootfamilie. Bij een vlak tarief heeft deze discussie veel minder praktische relevantie.⁵ Een (optioneel) splitsingsstelsel kan overigens ook bij een progressief tarief soelaas bieden. Bij een splitsingsstelsel wordt het inkomen van samenlevers eerst opgeteld en vervolgens voor een gelijk deel, zeg voor de helft, bij elke partner in de heffing betrokken. In het eerder gegeven voorbeeld van de alleenverdiener die 30.000 euro verdient, wordt dan 15.000 euro bij de alleenverdiener belast en 15.000 euro bij de niet buitenshuis werkende partner. In totaal is dan even veel belasting verschuldigd als door een (on)gehuwd stel waarvan elk van beide partners buitenshuis 15.000 euro verdient.

³ De Vrankrijker (1969), 68.

⁴ Hofstra en Stevens (1998).

Draagkracht en heffingsgrondslag

Maar daarmee is de kous niet af. Zo kunnen andere facetten van het huishouden waarvan de belastingplichtige deel uitmaakt nog een stempel op de fiscale behandeling drukken. De aanwezigheid van kinderen kan bij het bepalen van draagkracht bijvoorbeeld een rol spelen. Ook bepaalde uitgaven kunnen een draagkrachtverminderend effect hebben. Ziektekosten en kosten van kinderopvang vallen volgens de Nederlandse wetgever bijvoorbeeld in deze categorie en mogen daarom onder bepaalde voorwaarden in aftrek worden gebracht op het inkomen. Dat geldt niet voor de contributie van de sportclub en de openbare bibliotheek. Deze betalingen ziet de wetgever als een vorm van inkomensbesteding waarmee bij een draagkrachtheffing geen rekening hoeft te worden gehouden. De vraag welke uitgaven en aspecten wel en welke niet van invloed zijn bij de draagkrachtmeting, blijft hier verder buiten beschouwing.⁶ De opmerking volstaat dat de definitie van het fiscale inkomensbegrip niet vast omlind is.

Draagkracht en tariefstructuur

Het draagkrachtbeginsel neemt vaak een prominente plaats in bij discussies over de tariefstructuur van de inkomstenbelasting. Het adagium dat de sterkste schouder de zwaarste lasten moeten dragen, heeft de wetgever hier en in de meeste andere industrielanden vertaald in een progressief tarief. Elke volgende eenheid inkomen levert volgens de theorie van het afnemend grensnut minder nut op, waardoor het volgens sommigen gerechtvaardigd is hiervan een toenemend deel weg te belasten. Dankzij dit progressieve tarief blijven de nutsverhoudingen tussen de individuele inkomens voor en na belastingheffing gelijk.

De gedachte is dus dat iedere belastingplichtige uiteindelijk een gelijk genot van zijn inkomen opoffert. Een gelijk nutsoffer betekent overigens niet dat het te betalen belastingbedrag gelijk is. Wel blijkt uit de eis van een gelijk nutsoffer dat het draagkrachtbeginsel voortvloeit uit het gelijkheidsbeginsel.⁷ Gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld. En ongelijke gevallen moeten ongelijk behandeld worden in de mate waarin ze ongelijk zijn. Of anders gezegd: *'Now that which angers men most, is to be taxed above their neighbours'*.⁸ Maar wanneer is het nutsoffer gelijk? Zoals gezegd, pleiten sommigen ten gunste van een progressief tarief. Omdat interpersonele nutsvergelijking lastig, zo niet onmogelijk is, valt echter een groot aantal uiteenlopende progressieve tarieflijnen te ontwerpen.

Toch zijn er ook andere geluiden. Indien wordt verondersteld dat in een normale situatie de marginalenutcurve een dalend verloop toont, zal het bedrag van de te betalen belasting toenemen naarmate het inkomen stijgt. Dit impliceert echter bij absoluut gelijke offers niet zonder meer een progressief tarief. Afhankelijk van de snelheid waarmee het marginale nut afneemt bij een stijging van het inkomen kan de uitkomst onder omstandigheden anders uitvallen. Bij een veronderstelde gelijke daling van het marginale nut met de stijging van het inkomen

⁵ Stevens (2002), 89 e.v.

⁶ Zie uitgebreid: Stevens (1980).

⁷ Van den Berge (2000).

⁸ William Petty, *Treatise of Taxes and Contributions* (1662), aangehaald in Ydema (1997), 239.

komt een proportioneel tarief aan de orde.⁹ De veronderstelling is in dat geval dat 100 euro extra inkomen voor iemand met een inkomen van 10.000 euro evenveel nut oplevert – of evenveel minder nut – als voor iemand met een inkomen van 50.000 euro. Het weg te belasten nut van die 100 euro moet dan ook in beide gevallen gelijk zijn.

Interessant is het betoog waarbij de theorie van het afnemend grensnut andersom in stelling wordt gebracht. Indien extra inkomen minder bijkomend nut oplevert, zou een groter deel van dat marginale inkomen onbelast moeten blijven, wil de belastingplichtige bereid zijn een extra inspanning voor dat marginale inkomen te leveren. Iemand moet dus bij een stijgend inkomen meer inkomen overhouden om er gelijk nut aan te kunnen ontlenen. Het belastingoffer moet dan steeds geringer zijn. Een degressief tarief zou bij deze redenering passen.¹⁰ Pleidooien voor een verlaagd belastingtarief op inkomsten uit overwerk om werknemers te stimuleren meer te gaan werken, zoals in 2004 nog door MKB-Nederland geopperd, sluiten bij deze denkwijze aan.¹¹

De zelfde uitkomst – een degressief tarief – komt uit de bus indien wordt aangenomen dat de marginalenutcurve niet oneindig zal blijven dalen. Een stijgend beloop van het marginale nut valt zelfs (op individueel niveau) niet uit te sluiten. Bij een hoger inkomen ontstaan nieuwe behoeften en manifesteren zich duurder preferenties. De waarde van de laatstverdiende euro is dan ineens veel groter dan voorheen.¹²

Conclusie

Het voorafgaande leert dat de uitkomst van de offertheorie en daarmee de koppeling van de tariefstructuur aan het draagkrachtbeginsel niet eenduidig is. Met wat kunst- en vliegwerk kan iedereen al wankelend in de argumenten en met gebruikmaking van verschillende veronderstellingen wel wat vinden om een progressief of proportioneel tarief, of zelfs een degressief tarief te verdedigen. Een vlaktaks waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten – en niet onevenredig zware lasten – dragen is dan net zo goed, of net zo slecht, verdedigbaar.¹³ Door het ontbreken van objectief wetenschappelijke aanwijzingen voor de vormgeving van de tariefopbouw blijft zij volgens Van der Geld uitvloeisel van een waardeoordeel. De concrete tarieflijn berust dus uiteindelijk op een politieke keuze.¹⁴ Het draagkrachtbeginsel staat hierdoor in de inkomstenbelasting overigens geenszins buitenspel. Doordat nog steeds inkomen het object van heffing vormt, is het fundament van de inkomstenbelasting nog wel degelijk gestoeld op het draagkrachtbeginsel.

⁹ De absolute waarde van de inkomenselasticiteit van het marginale nut is gelijk aan 1 bij een proportioneel tarief, zie Matthijs, Naert en Vuchelen (2004), 209 e.v.

¹⁰ Voor een uitvoerige beschouwing, zie Ydema (2005).

¹¹ MKB-Nederland (2004).

¹² Ydema (2004).

¹³ Rijkers (2001).

¹⁴ Van der Geld (2005), 227.

2.3 Twintig jaar hervormingen in een notendop

Inleiding

De huidige inkomstenbelasting kent verschillende voorlopers. Aan het eind van de 19^e eeuw voerde minister Pierson kort na elkaar een vermogensbelasting en een bedrijfsbelasting in, samen ook wel aangeduid als de gesplitste inkomstenbelasting.¹⁵ Beide heffingen hadden een progressief tarief. Om de twee à drie decennia verscheen daarna wel een nieuwe wet op het fiscale toneel.¹⁶ De voorloper van de huidige wet zag het daglicht in 1965. Deze inkomstenbelasting kende een progressief tarief. Het marginale tarief nam hierbij volgens een rekenregel continu toe naarmate het inkomen hoger was. In 1973 werd een schijventarief ingevoerd. De continue stijging van het tarief was hiermee van de baan en voortaan zou het tarief trapsgewijs oplopen. Aanvankelijk waren negen treden te bewandelen tot de bovenste schijf was bereikt. Van het inkomen in deze topschijf werd 72 procent afgeroomd.¹⁷

Belastingherziening 1990 (operatie-Oort)

In 1985 trad op initiatief van de Tweede Kamer de Commissie-Oort aan. De inkomstenbelasting was door allerlei wijzigingen dusdanig ingewikkeld geworden dat een vereenvoudiging van de heffing en de tariefstructuur wenselijk werd geoordeeld. In haar in 1986 verschenen rapport *Zicht op eenvoud* stelde de commissie voor de heffingsgrondslag te verbreden (zie paragraaf 2.5). Zo zouden premies voor de volksverzekeringen niet langer aftrekbaar zijn van de inkomstenbelasting. De commissie opperde verder inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen samen te voegen en voortaan op basis van dezelfde grondslag te heffen. Wel zou het premiedeel afzonderlijk herkenbaar blijven. Hierdoor zou het ook mogelijk moeten zijn het aantal schijven van negen terug te brengen naar vier. Het tweede kabinet-Lubbers (1986-1989) toonde zich gecharmeerd van de bevindingen van de Commissie-Oort. In het regeerakkoord werd dan ook vastgelegd dat de voorstellen op hoofdlijnen zouden worden overgenomen. In de loop van 1988 werd een reeks wetsvoorstellen bij het parlement ingediend, waarbij het rapport *Zicht op eenvoud* als uitgangspunt had gediend.

Wat het kabinet betreft vormde vereenvoudiging het credo voor de herzieningsoperatie. Het heette dat de fiscale wetgeving te ingewikkeld was geworden. De steeds ingewikkelder maatschappelijke verhoudingen werden weerspiegeld in al maar verfijnder en complexer fiscale regelgeving. Deze ontwikkeling leidde tot het besef dat versoering noodzakelijk was. Vereenvoudiging van de fiscale re-

¹⁵ Soms wordt wel betoogd dat de geschiedenis van de inkomstenbelasting is ingeluid met het patentrecht in 1819.

¹⁶ De vermogensbelasting van 1892 en de bedrijfsbelasting van 1893 werden per 1 mei 1915 vervangen door de Wet op de Inkomstenbelasting 1914. De Duitse bezetter verving deze wet per 1 januari 1941 door het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941. Op 1 januari 1965 trad de Wet op de inkomstenbelasting 1964 in werking en op 1 januari 2001 was het de beurt aan de Wet inkomstenbelasting 2001.

¹⁷ Vermogen werd daarnaast getroffen door een vermogensbelasting. De in totaal verschuldigde inkomstenbelasting, premies voor de volksverzekeringen en vermogensbelasting mocht niet meer bedragen dan 80 procent van het belastbaar inkomen. Naar aanleiding van de verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting in 1990 werd deze grens neerwaarts bijgesteld naar 68 procent.

gelgeving moest, aldus het kabinet, bijdragen aan verbetering van de maatschappelijke acceptatie van de belastingheffing.¹⁸ De wens om de belastingtarieven verder te verlagen werd gekoppeld aan het vereenvoudigingsideaal. Nederland moest wat betreft structuur en belastingtarieven in het internationale spoor blijven. Daarnaast merkte het kabinet op dat behoud en creatie van werkgelegenheid niet alleen een kwestie was van loonkostenverhoudingen of infrastructuurle voorzieningen, maar ook van lagere belastingtarieven ingebed in een vereenvoudigd belastingstelsel. Lagere tarieven in de loon- en inkomstenbelasting moesten leiden tot een daling van zowel de gemiddelde als de marginale druk van deze belastingen en daardoor tot een verkleining van de zogenoemde wig. De wig wordt gedefinieerd als het verschil tussen de loonkosten voor de werkgever en het bijbehorende veel lagere nettoloon van de werknemer.

Bij de verlaging van de toptarieven speelde ook de signaalfunctie in internationaal verband een belangrijke rol. Ons land diende aantrekkelijk te blijven voor hooggekwalificeerde werknemers en het topkader van ondernemingen, zo luidde het devies. In diverse landen toegepaste heffingsgrondslagen laten zich onderling moeilijk, zo niet onmogelijk met elkaar vergelijken; de toptarieven daarentegen kunnen eenvoudig naast elkaar worden gelegd.

In de tweede helft van de jaren tachtig werd tariefverlaging voor de hogere inkomens – hier en elders – voor een niet onbelangrijk deel gefinancierd via verbreding van de heffingsgrondslag.¹⁹ Het totale pakket aan maatregelen ('Oort-operatie') maakte het uiteindelijk mogelijk om de negen tariefschijven terug te brengen tot drie. Het toptarief zakte van 72 procent naar 60 procent. In 1990 werden deze voorstellen tot wet verheven.

Commissie-Stevens

Het eind 1989 aangetreden derde kabinet-Lubbers (1989-1994) droeg de fakkel over aan de in 1990 ingestelde Commissie-Stevens. Deze commissie diende krachtens het regeerakkoord te adviseren over verdere vereenvoudiging en verbreding van het draagvlak voor de inkomstenbelasting. In haar in 1991 verschenen rapport *Graag of niet* stonden de elementen verlaging, verbreding en vereenvoudiging centraal (de 'drie V's'). De commissie stelde onder andere een tweeschijventarief voor met tarieven van 33,6 en 55 procent. De tweede schijf zou bij een belastbaar inkomen van 25.865 euro moeten beginnen. De commissie introduceerde ook de gedachte van heffingskortingen als alternatief voor de bestaande belastingvrije sommen. Het kabinet toonde sympathie voor het integrale voorstel van de commissie – bejubeld in de Troonrede van 1991 – maar van invoering van de voorstellen is het uiteindelijk niet gekomen. De sociale partners, verenigd in de Sociaal-Economische Raad, hadden namelijk bezwaren geuit tegen de voorgenomen plannen.²⁰ Door gebrek aan voldoende draagvlak in het maatschappelijke middenveld verdween het rapport van tafel.²¹ *Graag of niet* bleek uiteindelijk dus *niet* te zijn.

¹⁸ Tweede Kamer (1987-1988).

¹⁹ Tweede Kamer (1988-1989 a).

²⁰ Sociaal-Economische Raad (1992).

²¹ Vergelijk W.F.C. Stevens (1999).

Bouwstenennotitie en daarna

In de *Bouwstenennotitie* gaf het kabinet in 1994 vervolgens zijn eigen analyse van mogelijke aanpassingen in de loon- en inkomstenbelasting. Het kabinet merkte op dat het onbetwistbaar lijkt dat op het terrein van de loon- en inkomstenbelasting steeds opnieuw aanpassingen zullen plaatsvinden. Verstarring zou namelijk verwonderlijk zijn voor een belasting die, door het grote draagvlak en de vele raakvlakken met de maatschappij, een belangrijke plaats in onze veranderende samenleving heeft. De notitie bracht mogelijkheden voor grondslagverbreding en tariefverlaging in kaart, zonder dat deze bouwstenen, zo werd expliciet vermeld, meteen tot een geheel nieuw bouwwerk moesten leiden.

In 1997 werd wel een nieuw regime ingevoerd voor inkomsten uit aanmerkelijk belang. Voortaan zou elk voordeel (dividend, vervreemdingswinst) uit een pakket aandelen dat als aanmerkelijk belang kwalificeert – hoofdregel is 5 procent van het geplaatste kapitaal van een naamloze of besloten vennootschap – bij de houder van dat aanmerkelijk belang worden belast tegen een proportioneel tarief van 25 procent.²²

Belastingen in de 21e eeuw

Vervolgens verscheen in 1997 de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning*.²³ Deze nota legde het fundament voor de thans van kracht zijnde Wet op de inkomstenbelasting 2001. De verkenning schetste de problemen van het bestaande belastingstelsel en de contouren voor een nieuw stelsel. Vergeleken met andere landen was de lastendruk, vooral die op arbeid, in Nederland te hoog. Daarnaast was sprake van toenemende erosie van de heffingsgrondslag. Zo werd het budgettaire belang van aftrekposten steeds groter. Verder werden in het oude systeem alleen de inkomsten uit vermogensbestanddelen belast tegen het progressieve tarief. De waardestijging van het vermogensbestanddeel zelf bleef onbelast – ook op het moment waarop zij werd gerealiseerd. In de praktijk leidde dit tot een wildgroei aan beleggingsproducten die er op waren gericht belaste vermogensinkomsten om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. Bijkomend nadeel was dat bij financiering van deze beleggingsproducten met vreemd vermogen ook nog eens renteaftrek kon worden geclaimd. Deze constructies deden de belastingopbrengst geen goed.

Het tweede kabinet-Kok (1998-2002) erkende bij zijn aantreden de in de verkenning weergegeven problematiek op hoofdlijnen. Het regeerakkoord gaf dan ook de aftrap om het belastingstelsel opnieuw te hervormen. De doelstellingen van de herziening werden hierbij als volgt geformuleerd:

- Verbreding en versterking van de belastinggrondslag.
- Bevordering van de werkgelegenheid en de economische structuur; versterken van de concurrentiekracht van Nederland.
- Verlaging van de lastendruk op arbeid.
- Bevordering van een duurzame economische ontwikkeling ('vergroening').

²² Voorheen werden dividenden belast tegen het progressieve tabeltarief (maximaal 60 procent) en vervreemdingswinsten tegen 20 procent.

²³ Tweede Kamer (1997-1998).

- Een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belastingdruk.
- Bevordering van emancipatie en economische zelfstandigheid.
- Vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Belastingherziening 2001

Al in september 1999 kwam het wetsvoorstel voor een nieuwe inkomstenbelasting in de openbaarheid. Na de parlementaire behandeling trad de nieuwe Wet inkomstenbelasting in 2001 in werking. De maatregelen om het fiscale stelsel te vergroenen, met name door heffingen op het energieverbruik, werden in drie stappen ingevoerd: in 1999, 2000 en 2001.²⁴ De meeropbrengst werd teruggesluisd naar de contribuabelen door lastenverlichting in de sfeer van de inkomstenbelasting. In 1999 werd op inkomenspolitieke gronden de eerste schijf van het inkomstenbelastingtarief gesplitst, waardoor – ten opzichte van de Oortse structuur – het aantal tariefschijven toenam van drie naar vier.²⁵

De Wet IB 2001 bracht een revolutionaire verandering: inkomsten worden sinds 2001 belast in één van de drie boxen. In box 1 worden de inkomsten uit werk en woning belast tegen een progressief vierschijventarief. De tarieven lopen op van 34,4 tot 52 procent. De vroegere bijzondere tarieven zijn afgeschaft.²⁶ Over inkomen in de onderste twee schijven worden eveneens premies voor de volksverzekeringen geheven.²⁷ Het belastingaandeel in het tarief van deze schijven is daardoor gering. De 65-plussers zijn geen premie voor de Algemene ouderdomswet (AOW) verschuldigd. Hierdoor is hun gecombineerde tarief – dat wil zeggen belastingtarief en premietarief samen – in de eerste en de tweede schijf 17,9 procentpunt lager dan voor 65-minners. Over inkomen in de derde en de vierde schijf worden geen premies voor de volksverzekeringen geheven, waardoor het tarief voor 65-minners en 65-plussers daar gelijk is.

Box 2 bevat grotendeels het al per 1997 gewijzigde regime voor voordelen uit aanmerkelijk belang die – zoals al gezegd – worden afgerekend tegen een proportioneel tarief van 25 procent.

In box 3 worden de voordelen uit sparen en beleggen bij wijze van wetsfictie vastgesteld op 4 procent van het saldo van bezittingen en schulden. Dit fictieve rendement van 4 procent wordt vervolgens belast tegen een proportioneel tarief van 30 procent. Box 3 heeft enerzijds veel weg van de oude, in 1892 door Pierson ingevoerde vermogensbelasting. De opbrengsten uit vermogen werden destijds namelijk fictief vastgesteld op 4 procent van dat vermogen. Hetzelfde systeem

²⁴ De uitwerking heeft plaatsgevonden in de belastingplannen voor genoemde jaren.

²⁵ Doordat het tarief van de onderste schijf nu lager was dan voor de splitsing, nam de marginale druk onderaan het inkomensgebouw af. Hiermee werden positieve effecten op de economische structuur en de werkgelegenheid beoogd.

²⁶ Zo was er bijvoorbeeld een hoog bijzonder tarief van 45 procent van toepassing op winst behaald bij staking van een onderneming anders dan bij overlijden en bijvoorbeeld een laag bijzonder tarief van 20 procent bij een ongevallenuitkering die was aan te merken als opbrengst uit dienstbetrekking. Overigens waren deze bijzondere tarieven slechts van toepassing indien het belastbare inkomen boven de onderste twee belastingsschijven uitkwam.

²⁷ Het betreft premies voor de Algemene ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ).

geldt nu dus bij de bepaling van box 3-inkomen.²⁸ Vele malen gewijzigd, hield de vermogensbelasting van Pierson stand tot 1965. Toen is zij vervangen door een moderne vermogensbelasting, die op haar beurt met ingang van 2001 is afgeschaft. De laatstbedoelde vermogensbelasting had een proportioneel tarief van uiteindelijk 0,7 procent dat werd toegepast op het nettovermogen (het saldo van bezittingen en schulden). Box 3 vertoont anderzijds dan ook veel overeenkomsten met deze recent afgeschaft vermogensbelasting. Over het nettovermogen wordt tegenwoordig immers 1,2 procent geheven (30 procent over een fictief rendement van 4 procent), terwijl feitelijk genoten vermogensinkomsten niet langer direct in de heffing van de inkomstenbelasting worden betrokken.

Van synthetische naar analytische belasting

Bij een synthetische inkomstenbelasting worden alle positieve en negatieve inkomensbestanddelen gesaldeerd en integraal belast. Een analytisch systeem belast verschillende positieve en negatieve inkomensbestanddelen afzonderlijk. Het gaat bij het onderscheid tussen synthetisch en analytisch dus meestal over de manier waarop bepaalde inkomensbestanddelen in de heffing worden betrokken.²⁹

Afgezien van de afzonderlijke behandeling van inkomensbestanddelen neemt de literatuur algemeen aan dat een analytische inkomstenbelasting proportionele tarieven kent. Een progressief tarief voor bepaalde inkomensbestanddelen is zeker denkbaar in een analytisch systeem, maar proportionele tarieven hebben toch een analytische bijmaak, zo concludeert de Vereniging voor Belastingwetenschap.³⁰ Progressieve tarieven zullen – *a contrario* geredeneerd – dan wel meer in de synthetische keuken thuishoren. Dit lijkt een logische tweedeling. Progressie van het tarief – al dan niet ingegeven door het draagkrachtmotief (mijns inziens onterecht) of het herverdelingsmotief – komt immers eerst volledig tot uitdrukking indien het inkomen integraal in aanmerking wordt genomen en niet in afzonderlijke brokjes.

Met de introductie van het boxensysteem zou de Nederlandse inkomstenbelasting zijn verschoven van een synthetisch naar een analytisch stelsel.³¹ De gedachte is dat de oude inkomstenbelasting in beginsel alle positieve en negatieve inkomensbestanddelen integraal belastte tegen het progressieve tarief, terwijl sinds 2001 de diverse inkomensbestanddelen afzonderlijk in de drie boxen worden belast.³² Het in 1997 ingevoerde regime voor voordelen uit aanmerkelijk be-

²⁸ Van Eijck (2005a, 59) merkt dan ook op dat deze wijze van vaststelling van vermogensinkomsten als voorbeeld heeft gediend bij de vormgeving van box 3.

²⁹ Het inkomen als zodanig is hierbij geen onderwerp van discussie, hoewel het in debatten over een synthetisch en een analytisch systeem niet alleen over de wijze van belastingheffing kan gaan maar ook over het inkomensbegrip als zodanig. Zie Vereniging voor Belastingwetenschap (1995), 12.

³⁰ Vereniging voor Belastingwetenschap (1995), 13-15.

³¹ De stelling is verdedigbaar dat de wetgever terugging naar het analytische systeem van weleer. De gesplitste inkomstenbelasting van Pierson (vermogensbelasting en bedrijfsbelasting) had namelijk al een analytisch karakter. Het synthetische karakter kreeg vervolgens met de inkomstenbelasting van 1914 gestalte.

³² Een synthetisch element is nog de via de rangorderegeling boxoverstijgende persoonsgebonden aftrek.

lang had echter al analytische kenmerken.³³ Van Arendonk beschrijft de schuif van een synthetisch naar een analytisch stelsel als de vervanging van een bouw-
werk met één voordeur door appartementen met elk een eigen voordeur.³⁴ De
afzonderlijke fiscale behandeling van inkomensbestanddelen, vooral het grote
verschil in belastingdruk op arbeidsinkomen en op vermogensinkomsten, en het
in beginsel ontbreken van de mogelijkheid van verliesverrekening tussen de
boxen³⁵, kunnen op gespannen voet staan met het draagkrachtbeginsel.³⁶ Zo stel-
de Van der Geld dat ‘... elke gulden dezelfde draagkracht heeft.’³⁷ Voor de euro zal
dezelfde redenering wel opgeld doen. Ook de rendementsfictie in box 3 kan in re-
latie tot het draagkrachtbeginsel niet echt op een warm onthaal rekenen.³⁸ Maar
het halflage glas is ook halfvol. Niessen merkt op dat de belastingheffing op reële
inkomsten in box 1 en box 2 wel met het draagkrachtidee overeenstemt.³⁹

Aan de andere kant werden in het oude synthetische systeem belaste ver-
mogensinkomsten veelvuldig omgezet in onbelaste vermogenswinsten. Ingewikkel-
de reparatiewetgeving kon dit niet altijd voorkomen. De strijdigheid van de
bedoelde belastingbesparende constructies met het draagkrachtbeginsel hoeft
verder geen betoog. Het vertrekpunt voor de meer analytische benadering (zeker
van box 3) vond dan ook vanuit laatstgenoemd gezichtspunt plaats.⁴⁰ Verder heeft
de doelmatigheid van de fictieve vaststelling van vermogensinkomsten in box 3
een voorname rol gespeeld. Doelmatigheid is bij de stelselkeuze afgewogen tegen
andere beginselen, zoals het draagkrachtbeginsel.⁴¹ Van Eijck, die in het eerste ka-
binet-Balkenende (2002) als staatssecretaris van Financiën aantrad, verwoordt de
afweging door de wetgever nadien beeldend als een spagaat tussen economische
doelmatigheid en juridische rechtvaardigheid.⁴² De door zijn voorgangers op Fi-
nanciën gemaakte keuze voor box 3 acht de oud-bewindsman al met al begrijpe-
lijk en verantwoord.⁴³

³³ Dit regime werd meer analytisch gemaakt door het onder te brengen in een aparte box. Toen
verviel bijvoorbeeld het synthetische element dat het aanmerkelijkbelangtarief alleen van
toepassing was indien dit lager was dan het normale tabeltarief (de onderste twee schijven van het
tabeltarief moesten eerst ‘vollopen’, voordat het aanmerkelijkbelangtarief van toepassing was).
Ook de verliesverrekening met andere inkomsten, weliswaar niet via een inkomensvermindering
maar via een belastingvermindering, werd aan banden gelegd (wel nog art. 4.53 Wet 1B 2001). Het
oude aanmerkelijkbelangregime en box 2 verschillen echter niet veel van elkaar. In gelijke zin:
Van Dijck (2002). Zie ook Freudenthal (2004), 39.

³⁴ Van Arendonk (1993).

³⁵ Uitzondering is de belastingkorting voor aanmerkelijkbelangverliezen bij beëindiging van het
aanmerkelijk belang (art. 4.53 Wet 1B 2001). Hierbij kan een niet verrekenbaar verlies worden
omgezet in een korting welke op het in andere boxen berekende belastingbedrag in mindering kan
worden gebracht. Deze regeling kan overigens ook gezien worden als een synthetisch element.

³⁶ Van Arendonk (1998), 44; Freudenthal (2004), 23 e.v.

³⁷ Van der Geld (1999), 2.

³⁸ Freudenthal (2004), 41.

³⁹ Niessen (1999), 278.

⁴⁰ Tweede Kamer (1998-1999 a).

⁴¹ Geppaart (1999); zie ook L.G.M. Stevens (1999).

⁴² Van Eijck (2005a), 84.

⁴³ Zie ook Van Eijck (2005b).

2.4 Tarief

Vanaf 1990 hebben de opeenvolgende belastingherzieningen de toptarieven ge-
drukt. De Commissie-Oort stelde in 1986 voor het toptarief met 2 procentpunten
te verlagen tot 70 procent. Het kabinet presenteerde echter uiteindelijk een voor-
stel waarbij het toptarief op 60 procent uitkwam. Bij de Belastingherziening 2001
duidelde het tarief van de twee hoogste schijven vervolgens nog eens met 8 pro-
centpunten omlaag. De integratie van de premies volksverzekeringen met de be-
lastingtarieven leidde in 1990 (deels optisch) tot een stijging van het laagste tarief.
Nadien bleef het laagste tarief nagenoeg onveranderd. Het aantal belastingschij-
ven is bij de Oort-operatie verminderd van negen naar drie.⁴⁴ In 1999 is de onder-
ste schijf uit inkomenspolitieke overwegingen gesplitst, waardoor het aantal
schijven sindsdien vier bedraagt. Gesteld zou kunnen worden dat de tariefstruc-
tuur van de inkomstenbelasting in de loop der tijd steeds vlakker of platter is ge-
worden. Tabel 2.1 toont de structuur van het tarief dat in de afgelopen vijftien jaar
van toepassing was op box 1-inkomen.

Tot en met 2000 werden de tarieven toegepast op de belastbare som. Dit is het
belastbare inkomen verminderd met de belastingvrije som. Sinds 2001 worden de
tarieven toegepast op het belastbare inkomen zelf. Op het aldus verkregen belas-
tingbedrag komen diverse heffingskortingen in mindering.

Tabel 2.1 Tariefstructuur inkomstenbelasting (alle bedragen in euro's)

1989 ^a		1990 ^b		2000 ^c		2001 ^d		2006 ^e	
Ingangsin- komen	Tarief (%)	Ingangsin- komen	Tarief (%)	Ingangsin- komen	Tarief (%)	Ingangsin- komen	Tarief (%)	Ingangsin- komen	Tarief (%)
0	14,00	0	35,10	0	33,90	0	32,35	0	34,15
4.393	24,00	19.115	50,00	6.922	37,95	14.870	37,60	17.046	41,45
7.772	32,00	38.229	60,00	22.233	50,00	27.009	42,00	30.631	42,00
14.356	41,00			48.898	60,00	46.309	52,00	52.228	52,00
20.265	51,00								
29.608	60,00								
41.601	66,00								
55.009	69,00								
104.512	72,00								

^a In 1989 werden behalve belastingen ook nog premies voor de volksverzekeringen geheven. De
verschuldigde premies waren voor de inkomstenbelasting als persoonlijke verplichting aftrekbaar.

^b In 1990: 1e schijf is 13 procentpunt belastingen en 22,1 procentpunt premies; 65-plussers betalen
alleen AWBZ-premie van 5,4 procentpunt (1e schijf is dan 18,4 procentpunt).

^c In 2000: 1e schijf is 4,5 procentpunt belastingen; 2e schijf is 8,55 procentpunt belastingen; premies
zijn 29,4 procentpunt; 65-plussers betalen in beide schijven geen AOW-premie van 17,9 procent-
punt (1e schijf is dan 16 procentpunt en 2e schijf 20,05 procentpunt).

^d In 2001: 1e schijf is 2,95 procentpunt belastingen; 2e schijf is 8,2 procentpunt belastingen; premies
zijn 29,4 procentpunt; 65-plussers betalen in beide schijven geen AOW-premie van 17,9 procent-
punt (1e schijf is dan 14,45 procentpunt en 2e schijf 19,7 procentpunt).

^e In 2006: 1e schijf is 2,45 procentpunt belastingen; 2e schijf is 9,75 procentpunt belastingen; premies
zijn 31,7 procentpunt; 65-plussers betalen in beide schijven geen AOW-premie van 17,9 procent-
punt (1e schijf is dan 16,25 procentpunt en 2e schijf 23,55 procentpunt).

⁴⁴ De Commissie-Oort stelde overigens een systeem voor met vier belastingschijven in de
bandbreedte 40-70 procent.

2.5 Heffingsgrondslag

Belastingherziening 1990

Belastingherzieningen waarbij de tariefstructuur in de steigers wordt gezet, gaan vaak gepaard met maatregelen inzake de heffingsgrondslag. Bij de Oort-operatie is de grondslag aanzienlijk verbreed. De belastbare som nam met ongeveer 63 procent toe van 172 mld tot 286 mld gulden. In euro's komt dit neer op een toename van ruim 50 mld.⁴⁵ Ongeveer de helft van deze grondslagverbreding was toe te schrijven aan de premies voor de volksverzekeringen – die niet langer aftrekbaar waren – en de belastingheffing over de ingevoerde overhevelingstoelag.⁴⁶ Beperking van de belastingvrije sommen en toeslagen vergrootte de grondslag met circa 18 mld euro. Een relatief geringe bijdrage aan de totale grondslagverbreding (circa 2 mld euro) leverde de verhoging van een aantal bruto-uitkeringen, als gevolg van de netto-nettokoppeling. Een veel genoemde grondslagverbreder bij belastingherzieningen is het schrappen of beperken van aftrekposten en het aanscherpen van bijtelposten. Ook bij de Oort-operatie is een reeks posten aangepakt. Wijzigingen vonden onder andere plaats bij de behandeling van de gemengde kosten (kosten met een deels zakelijk en deels privé-karakter), het huurwaardeforfait (voorloper van het huidige eigenwoningforfait), de autokostenfictie, de reiskostenaftrek en het reiskostenforfait, de buitengewone uitgaven voor zowel ziekte als scholing, en de fiscale behandeling van vakantiebonnen. Hoewel deze aanpassingen veel stof deden opwaaien, was hun budgettaire betekenis uiteindelijk tamelijk beperkt. Dit blijkt uit een budgettaire nacalculatie.⁴⁷ Vooraf werd al geraamd dat de grondslag door de opgesomde maatregelen met minder dan 2 mld euro zou toenemen.⁴⁸ Dit lijkt grofweg ook de einduitkomst te zijn geweest. De gerealiseerde budgettaire opbrengst van een aantal maatregelen uit het pakket wordt door het Ministerie van Financiën namelijk gesteld op 885 mln euro.⁴⁹ Het aanpakken van aftrekposten en het aanscherpen van bijtelposten heeft dus in 1990 voor slechts 4 procent van de totale grondslagverbreding met meer dan 50 mld euro gezorgd.

⁴⁵ Tweede Kamer (1993-1994), bijlage, 10.

⁴⁶ Opslagpremies voor de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) werden overgeheveld van werkgevers naar werknemers en uitkeringsontvangers. Om te voorkomen dat werknemers en uitkeringsontvangers hierdoor koopkracht zouden verliezen, werden de brutolonen en uitkeringen verhoogd met het bedrag van de opslagpremies. Deze verhoging stond bekend als de overhevelingstoelag. In 1998 is de AAW komen te vervallen door integratie in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en invoering van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). Er heeft bovendien een forse verschuiving van de premies plaatsgevonden, doordat de werkgever de WAO-premie werd verschuldigd en niet langer de werknemer. Hierdoor werd de overhevelingstoelag in de loop van de jaren al verlaagd van ongeveer 10 naar 2,15 procent in 2000. Met ingang van 1 januari 2001 is de overhevelingstoelag helemaal afgeschaft. Ter informatie is vermeldenswaardig dat de WAZ op 1 augustus 2004 is afgeschaft en de WAO per 1 januari 2006 is vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

⁴⁷ Tweede Kamer (1993-1994), bijlage, 31.

⁴⁸ Tweede Kamer (1988-1989 b), 18.

⁴⁹ Tweede Kamer (1993-1994), bijlage, 14.

Belastingherziening 2001

De Belastingherziening 2001 liet de heffingsgrondslag evenmin ongemoeid. Verbreding en versterking van de grondslag was zelfs uitdrukkelijk een van de doelstellingen van de operatie. De totale heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting is volgens het Ministerie van Financiën in 2001 met circa 25 mld euro (11 procent) toegenomen tot 254 mld euro.⁵⁰ Deze uitbreiding van de grondslag is deels aan de belastingherziening zelf toe te schrijven en deels aan endogene effecten. Wat betreft het aandeel van de belastingherziening zelf kreeg de grondslagverbreding grofweg langs twee lijnen vorm.

De introductie van box 3 moest de grondslagerosie beperken die het gevolg was van door inventieve belastingplichtigen en hun adviseurs 'gecreëerde' onbelaste vermogenswinsten. In 2001 had de nieuw ingevoerde box 3 een grondslag van 8 mld euro. Wel past hierbij de kanttekening dat tegelijkertijd de vermogensbelasting is afgeschaft. Ook worden de daadwerkelijk genoten vermogensinkomsten vanaf 2001 niet langer belast.

Vanuit het oogmerk tot vereenvoudiging te komen en ter financiering van de lastenverlichting is verder een aantal aftrekposten en andere fiscale faciliteiten beperkt of afgeschaft. Het gaat dan om de lijfrenteaftrek, de aftrek van rente als persoonlijke verplichting, de aftrek van de werkelijke arbeidskosten, de reiskostenaftrek, de aftrek buitengewone lasten ter ondersteuning van naaste verwanten, en de werknemersspaarregelingen. Door hetsamenstel van deze maatregelen is de grondslag met bijna 5 mld euro verbreed. In 2001 is dus 20 procent van de totale grondslagverbreding bereikt door het mes te zetten in aftrekposten en vrijstellingen.

2.6 Budgettaire effecten

Belastingherziening 1990

De Oort-operatie uit 1990 omvatte drie onderdelen. Oort-I en Oort-II hadden betrekking op de loon- en inkomstenbelasting. Oort-III betrof de winstfeer. Daarnaast zijn nog maatregelen buiten deze drie fiscale pakketten om genomen – voor een bedrag van ruim 650 mln euro – die wel worden aangeduid als 'niet-Oortse dekkingsmaatregelen'.⁵¹ De Oort-operatie beoogde een substantiële vermindering van de druk van de loon- en inkomstenbelasting te bereiken via verlaging van de tarieven in samenhang met het uniformeren van de heffingsgrondslag voor inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen. De tariefverlaging is gedeeltelijk gefinancierd door de beperking van aftrekposten en vrijstellingen en

⁵⁰ Tweede Kamer (2005-2006 d). Hierbij is gekeken naar het belastbare inkomen in 2000 en 2001. De belastingvrije som is per 2001 omgezet in een heffingskorting, waardoor sindsdien de belastbare som – belastbaar inkomen minus belastingvrije som – niet meer bestaat. Vanwege de vergelijkbaarheid is voor 2000 het belastbare inkomen vermeerderd met het arbeidskostenforfait (per 2001 omgezet in de arbeidskorting).

⁵¹ Het betreft de Brede Herwaarderding (onder andere fiscale behandeling verzekeringsproducten, zoals kapitaalverzekeringen en lijfrenten, en het fiscale regime voor verzekeringsmaatschappijen), bestrijding mantelconstructies, wetsvoorstel-Simons (onder andere stelsel van administratieve boeten), uitbreiding fiscale jurisdictie op het Continentaal Plat, inwerkingtreding Invorderingswet 1990, herziening fiscale regime voor beleggingsinstellingen, verkorting betalingstermijn en uitbreiding van de heffings- en invorderingsrente naar de omzetbelasting en de loonbelasting.

deels via de niet-Oortse dekkingsmaatregelen. Daarnaast werd een structureel geachte meevaller bij de belastingopbrengsten teruggeven aan de belastingbetalers. De burger kwam dan ook als grote winnaar uit de bus. De tariefverlaging en de uniformering van de grondslag, dus het vervallen van de aftrekbaarheid van de premies volksverzekeringen en de introductie van de overhevelingstoeslag, kostten de schatkist per saldo bijna 3,5 mld euro.⁵² De financieringsmaatregelen brachten 1,3 mld euro op, waardoor de burgers volgens een nacalculatie van het Ministerie van Financiën per saldo een voordeel van 2,2 mld euro in de schoot geworpen kregen.⁵³

Belastingherziening 2001

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok was al een bedrag gereserveerd voor de Belastingherziening 2001. Het kabinet zette dus wederom niet in op een budgettair neutrale operatie. Eind 2003 rapporteerde het Ministerie van Financiën al een voorlopige budgettaire nacalculatie van de herzieningsoperatie. Twee jaar later werd in de evaluatie het definitieve budgettaire beeld geschetst, dat grotendeels strookte met de eerdere bevindingen. Maatregelen die extra middelen moesten opleveren – zoals de btw-verhoging (2,2 mld euro), de vergroening van het belastingstelsel (0,8 mld euro), de grondslagverbreding (2,3 mld euro) en de nieuwe heffing op vermogen en vermogensinkomsten (0,3 mld euro) – brachten samen uiteindelijk 5,6 mld euro op. Het is daarbij interessant te zien dat box 3 de schatkist bruto 2,6 mld euro oplevert. De vroegere heffing van inkomstenbelasting over werkelijk genoten vermogensinkomsten en de vermogensbelasting waren samen goed voor 2,3 mld euro.⁵⁴ Tegenover de lastenverzwaring met 5,6 mld euro stond een lastenverlichting ter grootte van 8,7 mld euro. Deze middelen waren gemoeid met de introductie van bepaalde heffingskortingen en de tariefverlaging. Per saldo resteerde in 2001 dus een lastenverlichting voor de burger van ruim 3,1 mld euro.⁵⁵

Conclusie

Zowel de Belastingherziening 1990 als de Belastingherziening 2001 betekende per saldo een aanzienlijke lastenverlichting voor de burgers. Daarmee was respectievelijk 1 en ruim een half procent van het bruto binnenlands product gemoeid. Bij een beoogde verlaging van de lastendruk, specifiek op arbeid, ligt dit ook in de rede. Wellicht kan ook de stelling worden geponeerd dat een belastinghervorming – wil zij succesvol zijn – om de nodige ‘smeerolie’ vraagt. Een belastinghervorming brengt nu eenmaal ook negatieve en/of ongewenste inkomensgevolgen en politieke effecten mee. De maatschappelijke aanvaarding van een belastingverandering is er uiteraard mee gediend wanneer voor de contribuabelen per saldo over het geheel genomen een voordeel in het vat zit.

⁵² Inclusief uitgavenstijging door hogere bruto-uitkeringen Algemene bijstandswet (ABW) en vervanging fiscale regelingen door directe uitgaven (waaronder kinderopvang).

⁵³ Tweede Kamer (1993-1994), bijlage, 21.

⁵⁴ Tweede Kamer (2003-2004), 7. De bruto-opbrengst van de vermogensbelasting bedroeg in 2000 circa 945 mln euro. Op grond van de 68-procentsregeling werd ongeveer 20 procent van dat bedrag teruggegeven, zie Tweede Kamer (2005-2006 d), 61.

⁵⁵ Tweede Kamer (2005-2006 d), 204.

2.7 Inkomensgevolgen

Inleiding

Veranderingen in de tarieven en de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting zullen in het algemeen gevolgen hebben voor de hoogte van het vrij besteedbaar inkomen van belastingplichtigen. Ook wanneer de lasten voor de belastingplichtigen als groep worden verlaagd zullen er doorgaans behalve winnaars ook verliezers zijn. De mate waarin belastingplichtigen op individueel niveau profiteren van of getroffen worden door specifieke maatregelen loopt sterk uiteen. Met hulp van modelberekeningen kan – onder een aantal bijkomende veronderstellingen – worden geprobeerd de inkomenseffecten voor bepaalde groepen belastingplichtigen via simulaties in kaart te brengen. Ondanks de vereenvoudigende benadering van de complexe (fiscale) werkelijkheid die aan zulke simulaties eigen is, geven de uitkomsten enig inzicht in de inkomensgevolgen van een belastingherziening.

Belastingherziening 1990

De Oort-voorstellen gingen vergezeld van een overzicht van de inkomenseffecten voor groepen belastingplichtigen op verschillende inkomensniveaus.⁵⁶ De Kam en Van Herwaarden hebben een en ander overzichtelijk samengevat.⁵⁷ Tweeverdieners met een gezamenlijk inkomen van drie keer modaal zouden volgens het gebruikelijke koopkrachtoverzicht een netto-inkomensstijging van 5,5 procent tegemoet kunnen zien.⁵⁸ Tweeverdieners op minimumniveau of modaal (2005: 30.000 euro) hadden minder rooskleurige vooruitzichten. Hun koopkracht zou namelijk dalen met achtereenvolgens 0,7 en 1,9 procent. Een alleenstaande werknemer met het minimumloon zou er als enige fors op achteruit gaan met een koopkrachtdaling van 4,1 procent. Het kabinet merkte in een toelichting op de wetsvoorstellen nog op dat het zich ervan bewust was dat de voornemens bij enkele belastingplichtigen tot nadelige inkomenseffecten zouden leiden. Gezien de noodzaak tot vereenvoudigingen te komen nam de wetgever deze effecten op de koop toe.⁵⁹

De spreiding van de inkomensgevolgen – uitgedrukt in procenten van het netto-inkomen vóór de belastingherziening – is door het Ministerie van Financiën met een microsimumatiemodel in beeld gebracht.⁶⁰ Van de 7,5 miljoen belastingplichtigen zouden 1,1 miljoen inkomensontvangers (15 procent) er meer dan 5 procent in koopkracht op vooruit gaan. Slechts 100.000 inkomensontvangers (1 procent) zouden worden geconfronteerd met een koopkrachtverlies van meer dan 5 procent. Voor ongeveer de helft van de belastingplichtigen (46 procent) zou de koopkrachtverandering tussen de –2 en +2 procent liggen. In de nacalculatie door het Ministerie van Financiën is slechts summier stilgestaan bij inkomenseffecten van de Oort-operatie. Daarbij is slechts aangegeven hoe de lastenverlichting voor

⁵⁶ Tweede Kamer (1988-1989a, b en c).

⁵⁷ De Kam en Van Herwaarden (1989), 145.

⁵⁸ Het betreft werknemers in de marktsector met standaard aftrekposten.

⁵⁹ Tweede Kamer (1987-1988), 3.

⁶⁰ Het betreft een actualisatie van de micromodelsimulaties uit het rapport *Zicht op eenvoud* van de Commissie-Oort. Gehuwde tweeverdieners zijn hierbij overigens als één inkomensontvanger geteld. Zie Tweede Kamer (1988-1989b), 88-89.

de burgers van per saldo 2,2 mld euro op macroniveau over de inkomensgroepen is verdeeld, waarbij de schijven als uitgangspunten zijn genomen. De lastenverlichting voor burgers is voor 49 procent 'gevallen' in de eerste schijf, voor 43 procent in de tweede schijf en voor 8 procent in de derde schijf.⁶¹

Belastingherziening 2001

Inkomenseffecten kunnen het onbedoelde gevolg zijn van een belastingherziening, maar ze kunnen ook nadrukkelijk door de wetgever zijn beoogd. Een van de doelstellingen van de Belastingherziening 2001 was het bewerkstelligen van een evenwichtige en rechtvaardige belastingdruk. Verschillende aspecten speelden hierbij een rol. Met de invoering van box 3 werd naast een robuustere heffing ook een evenwichtiger en rechtvaardiger belastingheffing op vermogensinkomsten en -winsten nagestreefd. Ook via de beperking van sommige aftrekposten werd een zekere inkomensherverdeling beoogd.⁶² Verder was van belang dat de netto-lastenverlichting volgens het kabinet meer dan evenredig ten goede zou komen aan werkenden met een laag inkomen.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft in augustus 2005 de inkomenseffecten van de Belastingherziening 2001 geëvalueerd.⁶³ De koopkracht van gezinnen is door de operatie gemiddeld gezien met 3,6 procent toegenomen. Deze koopkrachtstijging is te splitsen in een stijging van het besteedbare inkomen met 4,5 procent⁶⁴ en een prijsnadeel van 0,9 procent door de verhoging van het algemene BTW-tarief (0,6 procentpunt) en de energiebelasting (0,3 procentpunt). Meer specifiek naar groepen kijkend, concludeert het CBS in de evaluatie dat vooral werkenden en gezinnen met ondernemingswinst of vermogensinkomsten meer dan gemiddeld profiteerden van de belastingherziening. Gemeten naar inkomenshoogte gingen de laagste 10-procentgroep en de hoogste 10-procentgroep er het meest op vooruit met gemiddeld 4,6 respectievelijk gemiddeld 4,7 procent. Voor inkomensstrekkers in de acht tussengelegen 10-procentgroepen lag het effect gemiddeld rond de 3,5 procent. Uitkeringsontvangers en gepensioneerden profiteerden minder dan gemiddeld van de belastingherziening. Huishoudens met kinderen – en met name eenoudergezinnen – hadden meer baat bij de herziening dan huishoudens zonder kinderen. Per saldo concludeert het kabinet dat het *ex post*-koopkrachtbeeld als evenwichtig is te kenschetsen.⁶⁵

Conclusie

De conclusie die uit de Belastingherziening 1990 en de Belastingherziening 2001 lijkt te kunnen worden getrokken, luidt dat inkomensgevolgen van grote herzieningsoperaties die liggen binnen een bandbreedte van ongeveer –5 procent en +5 procent in het algemeen gesproken politiek en maatschappelijk (nog) acceptabel

⁶¹ Tweede Kamer (1993-1994), bijlage, 21.

⁶² Tweede Kamer (2005-2006 d), 198.

⁶³ De Kleijn (2005).

⁶⁴ Dit is het saldo van het positieve effect van de wijziging in de tariefstructuur (4,8 procent) en de verlaging van de werkloosheidspremie AWF (0,4 procent) en het negatieve effect door grondslagverbreding bestaande uit het beperken en afschaffen van aftrekposten en het vervangen van de belastingen op inkomsten uit vermogen en de vermogensbelasting door box 3 (-0,7 procent).

⁶⁵ Tweede Kamer (2005-2006 d), 203.

zijn. Wel moet hierbij onder andere rekening worden gehouden met de structurele of incidentele aard van de inkomenseffecten, het aantal belastingplichtigen dat daarmee te maken krijgt en het inkomensniveau waarbij de effecten optreden. Bij grotere uitschieters, zeker in negatieve zin, is het waarschijnlijk dat de inkomenseffecten grote weerstand zullen oproepen, waarmee de voorgestelde belastinghervorming mogelijk spaak zou kunnen lopen. Het mitigeren van dergelijke effecten of het treffen van andersoortige compensatiemaatregelen zal in dat geval geboden zijn.

2.8 Vlaktaks

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet inkomstenbelasting 2001 is de regering gevraagd de mogelijkheden van een vlakke belasting te verkennen.⁶⁶ De merites van een vlaktaks zijn aan bod gekomen in het rapport *Belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*.⁶⁷ In deze verkenning is geanalyseerd hoe de structuur van de nieuwe belastingwet kan worden gebruikt voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken, zoals de relatief lage arbeidsparticipatie.⁶⁸ Behalve een beknopte bespreking van de voor- en nadelen van een vlaktaks presenteert het rapport ook een budgettair neutrale variant van de vlaktaks, waarbij het tarief in alle drie de boxen 29,4 procent bedraagt. Financiering vindt plaats door een aanzienlijke grondslagverbreding, met circa 26 mld euro.⁶⁹ Indien in alle boxen hetzelfde tarief zou gelden, ligt het bestaansrecht van de boxen overigens nog in het feit dat negatief inkomen in een bepaalde box niet met positief inkomen in andere boxen verrekend kan worden.

De gemiddelde inkomensgevolgen – zowel naar inkomensniveau als naar sociaal-economische groep – lopen bij deze variant van de vlaktaks fors uiteen. Een positief effect treedt (soms) op voor uitkeringsontvangers met een minimumuitkering en voor de hogere-inkomensgroepen. Voor de overige groepen resulteren negatieve inkomensgevolgen, vooral doordat deze groepen enerzijds aanzienlijk nadeel ondervinden van het schrappen of beperken van bepaalde aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen, en anderzijds maar in beperkte mate voordeel hebben van de tariefverlaging. Voor 65-plussers stijgt het tarief aanzienlijk, ten opzichte van het gecombineerde tarief in de eerste en de tweede schijf.⁷⁰ De vrijstelling voor de AOW-premie vervalt immers. Vooral met het oog op de negatieve inkomenseffecten – die kunnen oplopen tot meer dan 20 procent – is in het rapport tevens een tweeschijventarief doorgerekend met heffingspercentages van 26,5 en 40, waarbij de tweede schijf begint bij een inkomen van 28.475 euro. Deze variant lijkt op die welke is uitgewerkt door de Commissie-Stevens in 1991.⁷¹ Bij het tweeschijventarief worden de inkomenseffecten voor de lage en de middenin-

⁶⁶ Motie Reitsma c.s., Tweede Kamer (1999-2000).

⁶⁷ Ministerie van Financiën (2001).

⁶⁸ De participatie is gering in arbeidsjaren, niet in werkzame personen.

⁶⁹ Deze grondslagverbreding leidt tot een opbrengst van ongeveer 10 mld euro. Daarnaast genereert de afschaffing van een aantal heffingskortingen een opbrengst van circa 6,8 mld euro. In totaal komt derhalve ongeveer 16,8 mld euro beschikbaar ter financiering van deze vlaktaksvariant.

⁷⁰ Dit pakt nadelig uit voor het aanvullende pensioen. Door de netto-nettokoppeling heeft een hoger belastingtarief in beginsel geen gevolgen voor de netto AOW-uitkering.

⁷¹ Commissie voor de Belastingherziening (1991).

komens gunstiger respectievelijk minder ongunstig dan bij de pure vlaktaksvariant. In de bijlage van het rapport zijn daarnaast nog enkele kanttekeningen geplaatst bij het onderzoek naar een vlaktaks door het Wetenschappelijke Instituut voor het CDA.⁷² Dit instituut presenteert voor box 1 een vlaktaks van 35 procent.

Daarna bleef het enige tijd relatief rustig aan het politiek-fiscale front met betrekking tot de tariefstructuur van de inkomstenbelasting en mogelijke fundamentele veranderingen ervan. Begin 2005 veranderde dit. In het (concept) *Liberaal Manifest* van de VVD werd de voorkeur voor een vlaktaks uitgesproken.⁷³ Dit manifest vormde de aanleiding voor interventies tijdens het 'vragenuurtje' in de Tweede Kamer, waarbij ook andere partijen hun gedachten over de (on)wenselijkheid van een vlak tarief hebben geuit.⁷⁴ In verschillende recente brochures en adviezen werd de optie van de vlaktaks eveneens aangestipt.⁷⁵ Hoewel de reeks wetenschappelijke publicaties hier nog niet eens is genoemd, staat vast dat de tariefstructuur van de inkomstenbelasting momenteel eens te meer tongen en toetsenborden in beweging brengt. Of de geest daarmee uit de fles is of dat het hier slechts gaat om een storm in een glas water, zal de tijd uitwijzen.

2.9 Stand van zaken

De huidige wet op de inkomstenbelasting is nu vijf jaar van kracht. De evaluatie van deze nieuwe wet is in november 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁷⁶ In dit lijvige rapport worden de doelstellingen die aan de belastingherziening ten grondslag lagen aan een nadere analyse onderworpen. Het kabinet toont zich tevreden. De destijds gestelde doelen zijn in hoofdlijnen bereikt. Zo wordt onder andere opgemerkt dat het nieuwe boxenstelsel globaal gezien beter bestand is tegen ongewenste belastingarbitrage dan de vervallen regeling uit de oude wet. Verder meent het kabinet dat het *ex post*-koopkrachtbeeld per saldo als evenwichtig valt te kenschetsen. Onderzoek door het Centraal Planbureau wijst uit dat de herziening een positief effect op de werkgelegenheid van gehuwde vrouwen kan hebben gehad.⁷⁷ Laatstgenoemde conclusie betekent dat voorzichtig gesproken kan worden van een positieve bijdrage van de belastingherziening aan de emancipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen.

Verlaging van de lastendruk op arbeid was een andere doelstelling van de Belastingherziening 2001. De invoering van de arbeidskorting en de combinatiekorting, gericht op bevordering van de combinatie betaalde arbeid en zorg voor kinderen, was goed voor een verlaging van de *replacement rate*.⁷⁸ Tussen 2000 en 2001 daalde de *replacement rate* sterker dan in enig ander jaar (gerekend vanaf 1991).

⁷² Van Asselt (2001).

⁷³ Dales (2005), 49.

⁷⁴ Tweede Kamer (2004-2005).

⁷⁵ In een brochure van de Edmund Burke Stichting – een conservatieve denktank – is een vlaktaks van 19 procent uitgewerkt (Heemeijer, 2005). Deze variant is budgettair alleen neutraal wanneer van onwaarschijnlijk grote 'inverdieneffecten' wordt uitgegaan. Ook de Raad van Economisch Adviseurs (REA), een onafhankelijke adviesraad voor de Tweede Kamer, hield naar aanleiding van de *Miljoenennota 2006* een pleidooi voor de vlaktaks.

⁷⁶ Tweede Kamer (2005-2006 d).

⁷⁷ Euwals (2005).

⁷⁸ De *replacement rate* – de nettowerkloosheidsuitkering uitgedrukt in procenten van het nettoloon – dient als indicator voor de prikkel om aangeboden betaald werk te aanvaarden.

Hierdoor is het aantrekkelijker geworden vanuit een uitkeringssituatie een baan te aanvaarden.

De lagere tarieven zorgden daarnaast voor een verlaging van de gemiddelde wig.⁷⁹ De wig kan worden onderverdeeld in de werknemerswig en de werkgeverswig. De gemiddelde werknemerswig is sinds 2001 fors gedaald, als gevolg van de tariefverlaging in alle vier de schijven. Hierdoor hielden werknemers netto meer over van een gegeven bruto-inkomen uit arbeid. Nadien is het (marginale) tarief van de inkomensheffing in de onderste twee schijven overigens weer wat opgelopen. De gemiddelde werknemerswig is – mede hierdoor – eveneens weer wat gestegen, maar is nog wel kleiner dan vóór 2001 het geval was. De gemiddelde werkgeverswig daalde in 2001 eveneens. Mede door de sterk gestegen premies voor aanvullende pensioenen is de gemiddelde werkgeverswig sindsdien echter opgelopen tot boven het niveau van vóór 2001. De totale gemiddelde wig nam in 2001 af, maar vooral door de toegenomen werkgeverswig is de totale gemiddelde wig in 2005 groter dan in 2000.

Het kabinet trekt uit de evaluatie een reeks beleidsconclusies.⁸⁰ Naar enkele aan het licht gekomen heikle punten zal nog nader worden gekeken. De uitgevoerde evaluatie blik vanzelfsprekend terug in de tijd. Een eventuele vlaktaks is daarentegen toekomstmuziek. Met de blik vooruit rijst de vraag welke ingrediënten van belang zijn om het debat over de vlaktaks te voeden. Ik zal mij hier beperken tot enkele kwantitatieve aspecten van de tariefstructuur. De kwalitatieve voor- en nadelen van de vlaktaks blijven onbesproken. Anderen hebben zich hier al vaker over uitgelaten.⁸¹

In 2005 zijn er ruim 12 mln belastingplichtigen met inkomen in box 1. De totale brutobelastingopbrengst in box 1 – dus de som van inkomstenbelasting⁸² en premies voor de volksverzekeringen, zonder rekening te houden met de heffingskortingen – bedraagt ruim 93 mld euro. Hiervan bestaat grofweg 30 procent uit belasting en 70 procent uit premies voor de volksverzekeringen. Figuur 2.1 laat zien in welke schijf de laatstverdiende euro van belastingplichtigen valt. Zo komt bijna 80 procent van de belastingplichtigen met hun inkomen niet boven de onderste twee schijven uit. Voorts is in figuur 2.2 te zien in welke mate de bruto-opbrengst in de onderscheiden inkomensschijven wordt gerealiseerd. De eerste schijf levert meer dan de helft van de bruto-opbrengst op. Belastingplichtigen uit de topschijf fourneren samen minder dan een tiende van de bruto-opbrengst. Hierbij valt op te merken dat de heffingskortingen voornamelijk in mindering komen op de bruto-belastingopbrengst uit de onderste schijven, hoewel de vermindering formeel op de totale bruto-opbrengst van de drie boxen samen wordt toegepast.⁸³ De nettobelastingopbrengst zal dan ook een andere verdeling over de tariefschijven laten zien.

⁷⁹ De gemiddelde wig is het deel van de loonkosten dat niet als vrij besteedbaar inkomen aan de werknemer ten goede komt. In ruimere zin maken ook de kostprijsverhogende belastingen deel uit van de wig; zie paragraaf 1.4.

⁸⁰ Tweede Kamer (2005-2006 d), 46.

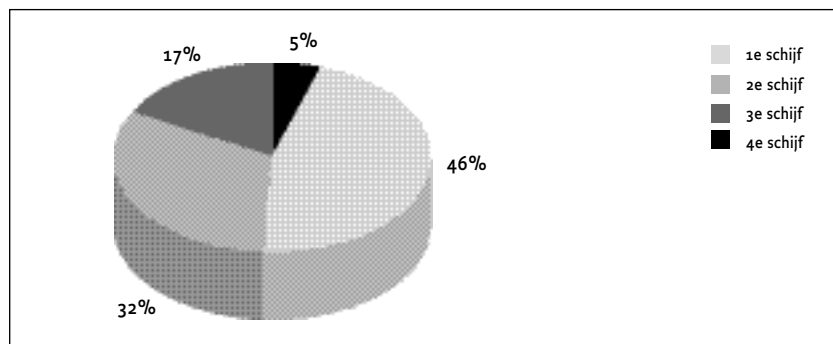
⁸¹ Zie bijvoorbeeld Stevens (2002), 136-139.

⁸² Inclusief de loonbelasting die (grotendeels) als voorheffing op de inkomstenbelasting fungeert.

⁸³ Vandaar dat de kortingen een 'belastingdeel' en een 'premiedeel' hebben. Bij het onderscheid tussen beide delen wordt aangesloten bij de percentages in de eerste schijf. Zie art. 8.1 jo. 8.3 Wet IB 2001.

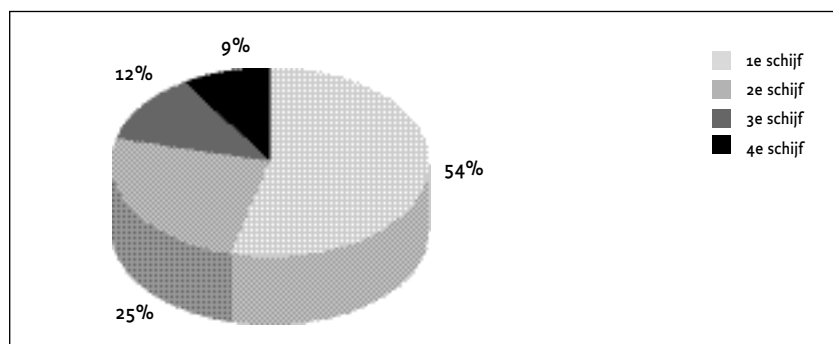
In box 2 en box 3 wordt een bruto-opbrengst van 2 mld euro respectievelijk 2,5 mld euro gerealiseerd. Na aftrek van de heffingskortingen ter grootte van 31 mld euro vloeit uiteindelijk een netto-opbrengst van ruim 66 mld euro in de schatkist. Laatstgenoemd bedrag is dus de som van de inkomstenbelasting, haar voorheffing de loonbelasting en de premies voor de volksverzekeringen.

Figuur 2.1 Aantal belastingplichtigen per schijf in box 1 (2005)



Toelichting: zie onder figuur 2.2. *Bron:* Ministerie van Financiën

Figuur 2.2 Bruto-opbrengst per schijf in box 1 (2005)



Toelichting: in 2005 loopt de eerste schijf (34,4 procentpunt) tot 16.893 euro; de tweede schijf (41,95 procentpunt) loopt van 16.893 euro tot 30.357 euro; de derde schijf (42 procentpunt) loopt van 30.357 euro tot 51.762 euro en de vierde schijf (52 procentpunt) begint bij 51.762 euro.

Bron: Ministerie van Financiën

De parameters in figuur 2.1 en 2.2 bepalen – samen met de hoogte van de heffingskortingen en onder de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit – de tariefhoogte van een eventueel in te voeren vlaktaks. Een vlaktaks staat voor velen synoniem met verlaging van de (effectieve) tarieven. De meeste vlaktaksstudies bevestigen dit beeld. Zelden wordt immers, uitzonderingen daargelaten,⁸⁴ gepleit voor een vlaktaks met een tarief van bijvoorbeeld 50 procent, hoewel dit strikt genomen evengoed mogelijk is.

Het tarief dat uiteindelijk de voorkeur krijgt hangt niet enkel af van fiscaal-ideologische overwegingen.⁸⁵ Belastingen zijn nog steeds primair bedoeld om

middelen te verkrijgen voor de bekostiging van de overheidsuitgaven. De tariefhoogte bepaalt uiteindelijk hoeveel euro's in de Haagse schatkist vloeien. Ook het tarief van de vlaktaks moet dusdanig zijn dat de overheid haar taken kan (blijven) vervullen. Is budgettaire neutraliteit het uitgangspunt, en wordt alleen aan de tariefstructuur van box 1 gesleuteld, dan impliceert dit een tarief van circa 37,5 procent. Anders gezegd, een vlaktaks van circa 37,5 procent voor iedereen – dus ook voor 65-plussers⁸⁶ – genereert bij benadering dezelfde opbrengst als de huidige progressieve tariefstructuur. Een gelijk tarief voor alle drie de boxen zal in een budgettair neutrale variant circa 36,7 procent bedragen. De inkomensgevolgen van deze varianten zijn voor veel belastingplichtigen echter fors, zowel in de plus als in de min. Bij een vlaktaks met lagere tarieven komt de schatkist te kort en zullen aanvullende financieringsbronnen moeten worden aangeboord. Grondslagverbreding bij de inkomensheffing is een optie. Ook verhoging van andere belastingen dan wel beperking van de overheidsuitgaven zijn opties die het mogelijk maken een vlaktaks met een tarief beneden 37,5 procent respectievelijk 36,7 procent te realiseren.

2.10 Internationale vergelijking

Inkomstenbelasting én sociale premies

Inkomen uit werk en woning (box 1) is in Nederland belast met zowel inkomstenbelasting (loonbelasting) als premies voor de volksverzekeringen. Over looninkomen, tot een bepaald maximum, worden daarnaast nog premies voor de werknemersverzekeringen geheven.⁸⁷ De premies voor de volksverzekeringen en die voor de werknemersverzekeringen worden hierna aangeduid als sociale premies (SP).

De meeste lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en van de Europese Unie (EU) heffen zowel inkomstenbelasting als SP. Het tarief van de wettelijke sociale premies is bijna altijd proportioneel. Verder kent een aantal OESO-landen, net als Nederland, een premiegrens. Dit is het maximale inkomen waarover sociale premies worden geheven. Bij een internationale vergelijking van de druk van de inkomstenbelasting (IB) kunnen de sociale premies niet buiten beschouwing blijven, omdat landen hun overheidsuitgaven in uiteenlopende mate uit beide typen inkomensheffingen financieren.

⁸⁴ Zo pleit De Vries (2005, 266) voor een vlaktaks van 50 procent boven een bepaald vast te stellen belastingvrij inkomen.

⁸⁵ Aan een progressief tarief ligt ook vaak een herverdelingsmotief ten grondslag. Deze fiscaal instrumentele toepassing van het tarief acht ik gebaseerd op ideologische overwegingen die los staan van de primair budgettaire functie van het belastingrecht.

⁸⁶ De algemene heffingskorting voor 65-plussers zal dan ook gelijk zijn aan die voor 65-minners. Voorts is in deze budgettaire variant meegenomen dat de AOW-uitkering hoger zal zijn door de netto-nettokoppeling. Dit impliceert enerzijds hogere uitgaven en anderzijds een hogere grondslag in box 1.

⁸⁷ Dit betreft de premies voor de WW (werknemers- en werkgeversdeel) en WAO (werkgeversdeel). De premies voor de ZFW (tot 2006, daarna geldt het nieuwe zorgstelsel zoals geregeld in de Zorgverzekeringswet) werden oorspronkelijk geschaard onder de premies voor de werknemersverzekering, hoewel de personele werkingssfeer later dusdanig is verbreed dat ook een groot deel van de niet-werknemers – anders dan de medeverzekerden – onder de ziekenfondsverzekering viel.

De nationale, soms willekeurige, kwalificatie van heffingen als belasting dan wel sociale premie is een bijkomend argument beide typen heffingen bij internationale vergelijkingen samen te nemen. Hierna staat het zoeklicht daarom op de IB/SP-mix gericht. De cijfers in deze paragraaf moeten desondanks met de nodige terughoudendheid worden gezien. Landen hanteren namelijk verschillende systemen en uitgangspunten, wat de vergelijkbaarheid bemoeilijkt. De belastingopbrengst is bijvoorbeeld geringer bij gedefiscaliseerde uitkeringen – en de overheidsuitgaven liggen door de lagere uitkeringen eveneens lager – dan in de situatie dat over uitkeringen wél belasting is verschuldigd. In feite zijn beide situaties identiek. De uitkeringsontvanger heeft immers in beide gevallen een gelijke netto-uitkering. Door het verschil in systematiek zijn de belastingopbrengsten echter niet gelijk. Een waargenomen verschil in belastingdruk is dus niet in elke context een relevant verschil. Met inachtneming van deze kanttekening geeft een internationale vergelijking toch een interessant beeld van de positie van Nederland op het globale fiscale toneel.

Inkomstenbelasting en sociale premies als aandeel van het bbp

In de OESO-landen is het aandeel van de inkomstenbelasting in de totale opbrengst van belastingen plus sociale premies over het algemeen relatief stabiel.⁸⁸ Dit aandeel daalde over de afgelopen veertig jaar met slechts 1 procentpunt. Wel steeg het aandeel van de inkomstenbelasting in de belastingmix nog tot het begin van de jaren negentig; daarna viel het in veel landen terug. Bij 23 van de dertig OESO-landen is het IB-aandeel in de totale belastingopbrengst in 2003 lager dan in 1990. Slechts in Oostenrijk, Frankrijk en IJsland was het tegenovergestelde het geval.⁸⁹ In 2003 bedroeg het IB-aandeel gemiddeld 25 procent van de totale belasting- en premieopbrengst.

De sociale premies nemen over een langere tijd gezien een steeds groter aandeel van de totale belasting- en premieopbrengst voor hun rekening. Vergeleken met vier decennia geleden is het SP-aandeel met 8 punten toegenomen tot 26 procent in 2003. De IB/SP-mix van 25/26 in 2003 laat zien dat inkomstenbelasting en sociale premies inmiddels nagenoeg een gelijk aandeel in de totale belastingopbrengst hebben. In de EU van de 'oude' vijftien lidstaten is een zelfde tendens te zien. Het aandeel van de inkomstenbelasting nam in ruim veertig jaar met 1 procentpunt toe, terwijl bij de sociale premies in die periode een stijging van 6 procentpunten zichtbaar is.

Nederland zat in de jaren zestig met een IB-aandeel van 28 procent iets boven het OESO-gemiddelde. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig verminderde het aandeel van de IB aanzienlijk. In 2003 bedroeg het 18 procent van de totale belastingopbrengst. Het aandeel van de sociale premies kent een grilliger verloop. Van 31 procent in de jaren zestig stijgt het SP-aandeel naar een piek van ruim 44 procent in 1985, om vervolgens – met wat fluctuaties – te eindigen op ruim 36 procent in 2003. De IB/SP-mix van 18/36 in 2003 laat zien dat de sociale premies de inkomstenbelasting ruimschoots hebben overvleugeld.

⁸⁸ OECD (2005), 72-74.

⁸⁹ Van Mexico zijn in het geheel geen gegevens bekend. Van Hongarije, Polen en Slowakije ontbreken gegevens over 1990.

Tabel 2.2 IB/SP-mix (in procenten van de totale belasting- en premieopbrengst)

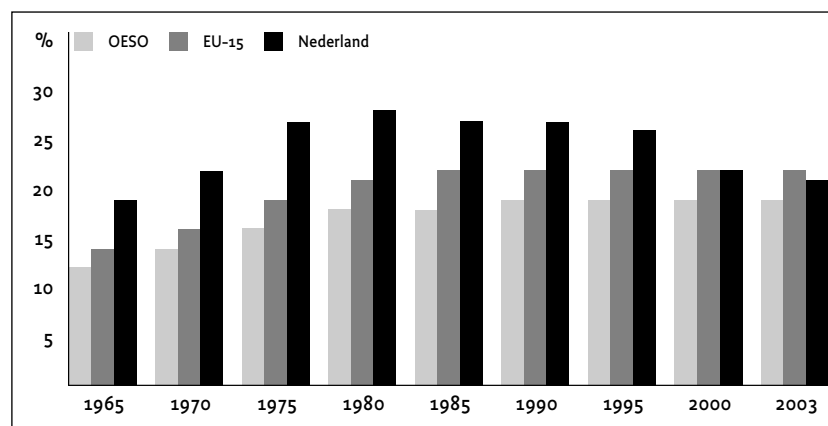
Land	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
OESO	26/18	28/19	30/22	31/22	30/22	30/22	27/25	26/25	25/26
EU-15	24/23	25/24	28/29	29/29	28/29	27/28	26/30	25/28	25/29
Nederland	28/31	27/35	27/38	26/38	19/44	25/37	19/42	15/39	18/36

Bron: OECD (2005)

Het grootste IB-aandeel wordt gevonden voor Denemarken (53/3), Nieuw Zeeland (42/0) en Australië (39/0). Het grootste aandeel van de sociale premies wordt gevonden voor Slowakije (11/40) en Polen (13/41). Landen met een ongeveer gelijke IB/SP-mix als Nederland (18/36) zijn Spanje (19/35), Hongarije (19/31), Frankrijk (18/38) en Japan (18/39). IB en SP samen bepalen dus de totale heffing op persoonlijk (arbeids)inkomen.

De opbrengst van deze heffingen op persoonlijk (arbeids)inkomen kan worden uitgedrukt als een percentage van het bruto binnenlands product (bbp). In 2003 zit Nederland met 21 procent net onder het gemiddelde van de 'oude' vijftien EU-lidstaten, maar wel enkele procentpunten boven het OESO-gemiddelde van 19 procent; zie figuur 2.3.

Figuur 2.3 Opbrengst inkomstenbelasting en sociale premies (in procenten bbp)



Bron: OECD (2005)

Druk van inkomstenbelasting en sociale premies naar economische functie

Een andere interessante indicator is de verdeling van de belastingdruk naar economische functie. Dit wordt ook wel het impliciete belastingtarief (IBT) of de *effective tax rate* genoemd.⁹⁰ Het betreft *ex post*-macrocijfers waarmee een gemiddelde voor de gehele economie wordt weergegeven. Eurostat en de Europese Commissie publiceren jaarlijks een overzicht van verschillende IBT's op arbeid,

⁹⁰ Zie Sørensen (2004), 1.

kapitaal, consumptie en energie in de lidstaten.⁹¹ Hier is vooral het IBT op arbeid relevant. Deze indicator drukt de totale belasting- en premiedruk uit als aandeel van de beloning voor werknemers in de economie. Het gaat dus om de gemiddelde effectieve belastingdruk – inclusief sociale premies – op arbeidsinkomen. Het IBT op arbeid in Nederland is in de periode 1995-2003 gedaald van 35,1 naar 31,8 procent. Daarmee zit Nederland ruim onder het EU-gemiddelde van 35,9 procent. Overigens bestaat het IBT op arbeid in de EU gemiddeld voor 65 procent uit sociale premies van werknemers en werkgevers en voor 35 procent uit inkomstenbelasting.

Een andere interessante indicator is het IBT op kapitaalinkomen voor huishoudens en zelfstandigen. Hierbij is voor Nederland een aanzienlijke stijging van 11,9 naar 21,1 procent in de periode 1995-2003 zichtbaar. Geen enkele andere Europese lidstaat kende in de genoemde periode een dergelijke stijging. De stijging in 2001 van 10,7 naar 19,8 procent is opmerkelijk te noemen en lijkt te zijn verbonden met de introductie van box 3 in de inkomstenbelasting. De algemene stijging van de belastingdruk op kapitaalinkomen eind jaren negentig wordt overigens deels toegeschreven aan de sterke economische groei van destijds.⁹²

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de gemiddelde belastingdruk op arbeid in ons land onder het Europese gemiddelde ligt, terwijl de gemiddelde belastingdruk op kapitaalinkomen (voor huishoudens en zelfstandigen) boven dit gemiddelde uitkomt. Voorts lijkt de afgelopen periode de belastingdruk enigszins te zijn verschoven van arbeid naar kapitaal.

Tabel 2.3 IBT op arbeid en kapitaal, 1995-2003 (procenten)

Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IBT arbeid (EU-25)	36,0	35,9	36,2	36,4	36,4	36,5	36,3	36,0	35,9
IBT arbeid (NL)	35,1	34,1	33,4	33,9	34,8	35,4	31,4	31,4	31,8
IBT kapitaalinkomen (EU-25)	16,5	16,9	18,2	18,9	19,9	19,0	18,2	17,8	17,9
IBT kapitaalinkomen (NL)	16,1	18,3	19,2	19,1	20,2	18,4	23,4	23,2	22,1
IBT kapitaalinkomen huishoudens en zelfstandigen (NL)	11,9	11,6	11,3	10,5	11,8	10,7	19,8	21,1	21,1

Bron: Eurostat en European Commission (2005)

Tarieven

Een blik over de landsgrenzen leert dat de vormgeving van de inkomstenbelasting in de geïndustrialiseerde landen aanzienlijk verschilt. Arbeidsinkomen en kapitaalinkomen worden op legio manieren in de belastingheffing betrokken, wat het moeilijk maakt een algemene maatstaf te vinden om de systematiek in de verschillende landen onderling te vergelijken. Over het algemeen wordt kapitaalinkomen tegen een lager tarief belast dan arbeidsinkomen. Verder heeft de OESO onlangs een vergelijking gemaakt van verschillende belastingherzieningen. Een van

⁹¹ Eurostat en European Commission (2005), 64.

⁹² Van den Berg en Heijmans (2003), 331.

de conclusies luidt dat de (top)tarieven op arbeidsinkomen bij deze herzieningen over het algemeen verlaagd zijn. Financiering werd soms wel, soms niet gevonden door tegelijkertijd de heffingsgrondslag te verbreden.

De toptarieven in de inkomstenbelasting op arbeidsinkomen zijn in de periode 2000-2003 in de OESO-landen met gemiddeld 2,3 procentpunt verlaagd. Alleen Zweden verhoogde in de genoemde periode het toptarief met 0,8 procentpunt. In Nederland was sprake van een forse daling met 8 procentpunten; alleen Luxemburg wist met 9 procentpunten een nog grotere tariefreductie te bewerkstelligen.⁹³ In de EU zakten in de genoemde periode – dus vóór de toetreding van de nieuwe lidstaten – de toptarieven met gemiddeld 2,9 procentpunt. De OESO geeft aan dat de verlaging van toptarieven onderdeel zou kunnen zijn van een meer algemene neerwaartse trend bij de tariefpercentages. De Kam heeft zeven landen onder de loep genomen en concludeert dat het starttarief in de helft van de onderzochte landen sinds 1985 is gedaald.⁹⁴ Een algemeen patroon valt evenwel niet te onderkennen. De dalende tendens van de toptarieven impliceert, aldus de OESO, een afnemende neiging om via hoge marginale toptarieven inkomensherverdeling tot stand te brengen.

De genoemde tarieven zijn overigens exclusief de tarieven van de sociale premies. Bij 19 van de 28 OESO-landen die zulke premies heffen zijn zij ook nog verschuldigd bij het ingangsincome van het toptarief, aangezien geen dan wel een lagere premiegrens geldt.⁹⁵ Doordat in sommige landen de premies aftrekbaar zijn bij de berekening van de verschuldigde inkomstenbelasting, kunnen de premietarieven en het toptarief van de inkomstenbelasting niet zonder meer worden samengeteld. Rekening houdend met de premietarieven – en de premieaftrek waar deze van toepassing is – concludeert de OESO dat de gecombineerde toptariefdaling voor de OESO-landen in de periode 2000-2003 gemiddeld 2,2 procentpunt bedroeg. In de EU lag de daling van het gecombineerde toptarief (met 2,3 procentpunt) in dezelfde orde van grootte.⁹⁶

Bij een vergelijking van de gecombineerde tarieven in 2004 (zie figuur 2.4 op blz 59) valt op dat Nederland met een tarief van 52 procent boven het OESO-gemiddelde van 47,7 procent zit. Hongarije heeft van de OESO-landen het hoogste gecombineerde tarief (69,5 procent), Slowakije het laagste (21,8 procent). Het gemiddelde gecombineerde toptarief in de oude vijftien lidstaten van de EU is 51,2 procent in 2004, waardoor Nederland hier met recht middenmoter kan worden genoemd. Indien alleen naar de hoogte van de toptarieven in de inkomstenbelasting wordt gekeken, neemt Nederland ineens een veel hogere positie in, omdat in ons land bij het ingangsincome van het toptarief geen sociale premies meer wor-

⁹³ Andere landen met een relatief grote daling van het toptarief waren België (7 procentpunten), Mexico (6 procentpunten), Frankrijk (5,16 procentpunten), de Verenigde Staten (5,1 procentpunten) en Griekenland (5 procentpunten).

⁹⁴ De Kam (2005 b), 62. Het betreft Denemarken, België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, de Verenigde Staten, Frankrijk en Nederland.

⁹⁵ In Nederland worden de premies voor de volksverzekeringen alleen over box 1-inkomen in de eerste en de tweede schijf geheven. Australië en Nieuw Zeeland heffen helemaal geen sociale premies.

⁹⁶ OECD (2004 c), 19 e.v.

den geheven. Het tarief voor Nederland (52 procent) steekt dan duidelijk af tegen het gemiddelde top-IB-tarief in de OESO-landen van 44 procent en – zij het in mindere mate – tegen het gemiddelde van de oude EU-15 van 47,9 procent. Met de toetreding tot de EU van tien nieuwe lidstaten in 2005 is het top-IB-tarief verder gedaald. Eurostat en European Commission (2005) geven aan dat het gemiddelde toptarief van de tien nieuwe toetreders 32,6 procent bedraagt, waardoor het EU-25 toptarief gemiddeld op ruim 41 procent uitkomt. Alleen Denemarken, Zweden en Finland hebben in 2005 een hoger toptarief van de inkomstenbelasting dan Nederland. Het is vermeldenswaardig dat deze Scandinavische landen (ook Noorwegen) sinds het begin van de jaren negentig een systeem van duale inkomstenbelasting kennen.⁹⁷ Voorts is interessant te constateren dat bij deze drie landen – naast het Verenigd Koninkrijk en Ierland – het aandeel inkomstenbelasting in het impliciete belastingtarief op arbeid groter is dan de sociale premies, terwijl dit in de rest van Europa gemiddeld gezien net andersom is.⁹⁸ De drie landen met het laagste toptarief van de inkomstenbelasting in de EU hebben allen een vlaktaks: Slowakije (19), Estland (24)⁹⁹ en Letland (25). Het enige andere land in de EU met een vlaktaks is op dit moment Litouwen (33).

Schijven

De hoogte van het toptarief zegt op zichzelf nog niets over de mate van progressie van het tarief. Andere elementen zijn nodig om hierin inzicht te krijgen. Het aantal schijven, het ingangsincome van elke schijf en het verschil in tariefpercentages tussen deze schijven zijn relevante factoren om de steilheid van de progressielijn te bepalen; zie ook paragraaf 1.2. Veel landen hebben het aantal schijven in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw verminderd. Sinds 2000 zet deze trend zich voort. In de periode 2000-2005 hebben elf OESO-landen het aantal belastingsschijven teruggebracht.¹⁰⁰ Slechts drie landen hebben het aantal schijven vergroot.¹⁰¹ In OESO-verband is Slowakije op dit moment het enige land met een vlaktaks (met per definitie één belastingsschijf). De drie Baltische EU-landen heffen eveneens een vlaktaks. Luxemburg vormt met zestien schijven het andere uiterste. De meeste landen hebben tussen de drie en vijf belastingsschijven. Neder-

⁹⁷ Cnossen (1994) heeft zich een voorstander getoond van dit systeem, waarbij zijns inziens inkomsten uit arbeid belast moeten worden tegen een progressief tarief (30 procent, 40 procent en 50 procent) en de kapitaalinkomsten tegen een proportioneel tarief (30 procent). In Zweden (30 procent) en Finland (28 procent) worden kapitaalinkomsten belast tegen een proportioneel tarief. In Denemarken worden alleen de inkomsten uit aandelen afzonderlijk belast en niet tegen een proportioneel tarief maar tegen een progressief tarief van 28-43 procent. In Nederland worden arbeidsinkomen (box 1) en kapitaalinkomen (box 2 en 3) in beginsel afzonderlijk belast, hoewel bijvoorbeeld de (doorgaans negatieve) inkomsten uit de eigen woning en gerealiseerde vermogenswinsten van zelfstandigen niet onder de kapitaalinkomsten worden geschaard. Door het belasten van fictieve inkomsten en niet van het daadwerkelijke kapitaalinkomen wordt de Nederlandse inkomstenbelasting wel 'semi-duaal' genoemd.

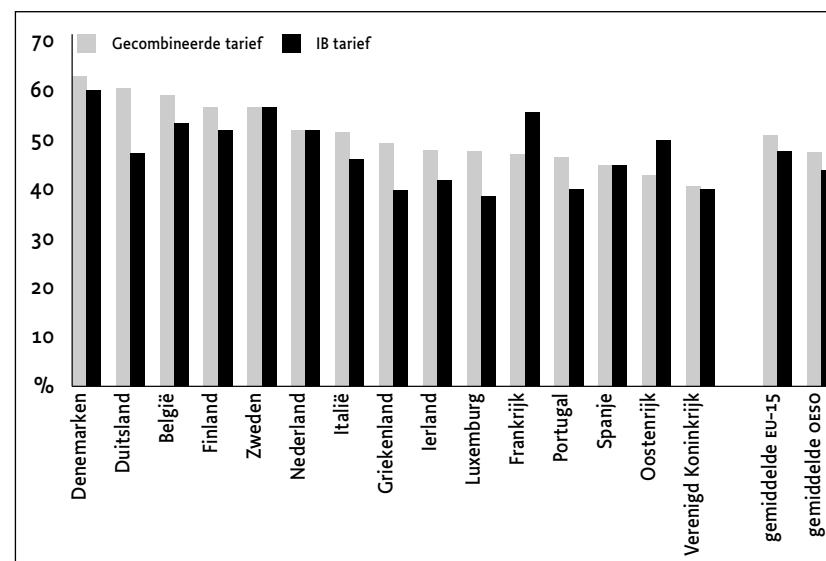
⁹⁸ Eurostat en European Commission (2005), 9-10.

⁹⁹ Estland is voornemens het tarief trapsgewijs verder te verlagen naar 20 procent in 2009 (23 procent in 2006, 22 procent in 2007 en 21 procent in 2008).

¹⁰⁰ Oostenrijk, België, Finland, Griekenland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Mexico, Slowakije, Spanje en Turkije.

¹⁰¹ Canada, Portugal en de Verenigde Staten. In al deze landen is er één belastingsschijf bijgekomen. Nederland verhoogde overigens het aantal schijven van drie naar vier in 1999.

Figuur 2.4 Toptarieven, 2004



Toelichting: De gecombineerde tarieven zijn berekend uitgaande van lokale en centrale inkomsten belastingtarieven, rekening houdend met de eventuele aftrekbaarheid van de lokale of centrale inkomstenbelasting bij het vaststellen van de centrale c.q. lokale grondslag. Bij de statutaire tarieven is geen rekening gehouden met deze aftrekbaarheid, waardoor bij sommige landen het gecombineerde tarief lager kan zijn dan de som van de statutaire tarieven. Daarnaast is bij de gecombineerde tarieven – indien van toepassing op het ingangsincomensniveau van de toptarieven – ook het werknemersdeel van de sociale premies, met de eventuele aftrekbaarheid daarvan, meegenomen. Het gemiddelde tarief van de (oude) EU-15 en van de OESO betreft ongewogen gemiddelden.

Bron: OESO

land neemt met vier schijven dus een gemiddelde positie in. Duitsland is het enige land dat een formule hanteert waarbij het marginale tarief continu toeneemt bij een hoger inkomen. Nederland had een vergelijkbaar systeem, totdat het in 1973 overstapte op een schijventarief. Door de eerder genoemde verlaging van de toptarieven en een verkleining van het aantal belastingsschijven is de tariefstructuur steeds vlakker geworden.

In de Scandinavische landen, Duitsland, België en Italië – die een (gecombineerd) toptarief hebben in de buurt van het Nederlandse – ligt het aanvangstarief in het bereik van 30 á 40 procent. Hier loopt Nederland met een starttarief van ruim 34 procent niet uit de pas. Het is nog van belang vanaf welk ingangsincome het gecombineerde toptarief van toepassing is. Halverwege de jaren tachtig lag dit ingangsincome in Nederland en België bijna zes maal boven het brutoloon van de gemiddelde werknemer. In 2004 is dit in Nederland nog maar 1,6 en in België zelfs maar 1,2. Uitgedrukt in euro's gaat het dan om een ingangsincome van ruim 50.000 respectievelijk bijna 40.000 euro. Ook in de Scandinavische landen en Duitsland ligt deze factor tussen de 1 en de 2. In Italië en Frankrijk ligt de factor hoger op 3,4. Het gecombineerde toptarief is bij de twee laatstgenoemde landen dan ook pas van toepassing bij een inkomen van 77.000 respectievelijk 78.000 euro.

2.11 Afsluitende opmerkingen

De tariefstructuur van de inkomensheffing is een actueel thema in het fiscale debat. Daarnaast zullen opties voor grondslagverbreding en verdere verlaging van de belastingdruk wellicht een voorname plaats in de ideeënstrijd krijgen. Een verdergaande ‘verplating’ van de tariefstructuur van de inkomensheffing hoort stellig tot de mogelijkheden. De meest verdergaande optie is hier de vlaktaks. Dit hoofdstuk biedt geen betoog pro of contra de vlaktaks. Of de trapegevel van het huidige bouwwerk moet worden vervangen door een plat dak blijft onbesproken. De bedoeling is de discussie over de vlaktaks in een breder perspectief te plaatsen.

Bij het beantwoorden van de vraag of inkomsten uit werk en woning (box 1) tegen een progressief of een vlak tarief moeten worden belast, dient het draagkrachtbeginsel op stal te blijven. De inkomstenbelasting is gestoeld op het draagkrachtbeginsel. Inkomen geeft draagkracht en daarom belast de wetgever dat inkomen. Het draagkrachtbeginsel geeft echter geen objectieve aanwijzingen voor de vormgeving van de tariefstructuur.

Eerdere belastingherzieningen hebben de gezamenlijke tariefstructuur van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen steeds vlakker gemaakt. Grondslagverbreding werd zowel bij de Oort-operatie als de Belastingherziening 2001 ingezet als gedeeltelijke financieringsbron van de tariefverlaging. De ontwikkeling in Nederland strookt met die in andere OESO-landen. De trend is naar lagere toptarieven en minder tariefschijven. In de afgelopen vijftien tot twintig jaar is het aandeel van de inkomstenbelasting in de belastingmix doorgaans wat teruggelopen, dat van de sociale premies is duidelijk gestegen. In ons land is de opbrengst van die premies dubbel zo groot als die van de inkomstenbelasting. Hier valt Nederland uit de toon, aangezien de verhouding tussen beide typen heffingen in de meeste landen naar *fifty-fifty* tendeert.

Met name de premies voor de volksverzekeringen zullen in enigerlei vorm in de tariefstructuur van de vlaktaks moeten worden verwerkt, bijvoorbeeld door de volksverzekeringen volledig te fiscaliseren. Dit zal de nodige hoofdbreken geven, vooral bij het uiteenlopen van belastingplicht en volledige premieplicht voor AOW, Anw en AWBZ.

De Oort-operatie en de Belastingherziening 2001 brachten een aanzienlijke lastenverlichting voor de burgers mee. Verlaging van de lastendruk en het inzetten van het nodige smeermiddel lijken de achterliggende motieven hiervan te zijn. Inkomensgevolgen die in eerste instantie buitensporig voorkwamen, zeker in negatieve zin, konden langs deze weg gedeeltelijk worden weggemasseed.

3 Vergezichten op een vlakke belasting*

C.L.J. Caminada
K.P. Goudswaard
H. Vording

3.1 Inleiding

Bij de ingrijpende herzieningen van de inkomstenbelasting in 1990 en 2001 zijn bepaalde aftrekposten geschrapt dan wel in betekenis teruggebracht, maar de omvang van de grondslagverbreding bleef bij beide gelegenheden toch beperkt ten opzichte van wat mogelijk was geweest. Dat komt hoofdzakelijk doordat de wetgever de grootste posten – de belastingvrije sommen respectievelijk het samenstel van heffingskortingen, premies voor aanvullend pensioen van werknemers, hypotheekrente, fiscale arbeidsfaciliteiten – nagenoeg ongemoeid heeft gelaten. De tarieven zijn tevens hoger dan strikt genomen nodig is, omdat de fiscaliteit regelmatig wordt gebruikt om knelpunten weg te nemen en ongewenste inkomenseffecten te redresseren die uit ons sociale stelsel voortkomen, zoals de compensatie die wordt geboden via allerlei toeslagen. 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 lijkt de schoen te wringen. De belastingtarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist – hoog, volgens veel waarnemers té hoog.¹ Door de 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; zie verder in paragraaf 3.2. Bovenal is het fiscale stelsel erg complex geworden. Het lijkt er op dat de belastingwetgever is vastgelopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt.²

Wordt het niet tijd voor minder ambities bij de vormgeving van heffingen over het inkomen van individuen? Wij hebben eerder onderzoek verricht naar de gevolgen van invoering van een vlaktaks.³ In essentie ging het hierbij om een inkomensheffing met een vast tarief over een zo breed mogelijke heffingsgrondslag,

* Delen van dit artikel zijn ontleend aan eerder werk. Met dank aan Flip de Kam voor commentaar en aanvullingen op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

¹ Zie hierover onder andere het advies van de Raad van Economisch Adviseurs (Tweede Kamer, 2005-2006 b).

² Zie voor een kritische waardering van het beleid met betrekking tot heffingskortingen de ambtelijke evaluatie *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001* (Tweede Kamer, 2005-2006 d).

³ Zie onder andere Caminada, Goudswaard en Vording (1996 en 2000), Caminada en Goudswaard (2001 en 2003) en Goudswaard, Caminada en Vording (2004).

waarbij in de meest extreme variant alle aftrekposten en vrijstellingen worden geschrapt. Het vaste tarief impliceert een volledige integratie van de loon- en inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen in de vorm van een vlakke belasting op arbeid. De brede grondslag omvat mede de premies voor de werknemersverzekeringen en het aanvullend pensioen. In een dergelijk stelsel zou kunnen worden volstaan met een heffing aan de bron, die door de werkgever of de uitkeringsinstantie wordt ingehouden en aan de fiscus afgedragen. Daardoor komt een belangrijke besparing op de uitvoeringskosten van werkgevers, burgers en de Belastingdienst binnen bereik. In de meest extreme variant van de vlaktaks vervallen alle aftrekposten en vrijstellingen. Alleen de bestaande heffingskortingen blijven gehandhaafd. We komen – bij een gelijke opbrengst voor de schatkist – uit op één tarief van circa 25 procent op inkomsten uit arbeid.

In dit hoofdstuk analyseren we met behulp van een microsimulatiemodel de inkomenseffecten van deze fundamentele wijziging in de financiering van de volksverzekeringen en de inkomstenbelasting. Deze vérgaande beleidsvariant kan niet als een concreet beleidsvoorstel worden beschouwd. Zij is louter bedoeld om de orde van grootte van de inkomensgevolgen te illustreren. De simulatie betreft veranderingen ten opzichte van de situatie in het jaar 2002.

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 3.2 schetsen wij kort de achtergrond van de vlakke belasting op arbeid. Vervolgens wordt het gebruikte simulatiemodel uiteengezet (paragraaf 3.3) en de vormgeving van de simulatie toegelicht (paragraaf 3.4). De resultaten worden gepresenteerd in paragraaf 3.5, waarna de spreiding van de inkomensgevolgen in het bijzonder aandacht krijgt (paragraaf 3.6). Paragraaf 3.7 bevat onze conclusies.

3.2 Analyse kader

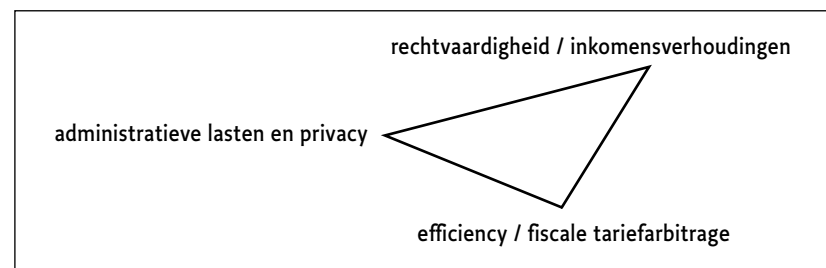
Recent is de discussie over grondslagverbreding en tariefverlaging van heffingen op inkomen nieuw leven ingeblazen door het advies van de Raad van Economisch Adviseurs.⁴ De REA benadrukt de noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel. Naar de mening van de REA is het cruciaal om economische inactiviteit aan te pakken om zodoende structureel de economische groei te versterken. Omvorming van het belastingstelsel speelt hierbij een belangrijke rol, omdat het huidige stelsel (te) hoge marginale belastingtarieven op arbeid oplevert. De vraag of een vlakke belasting op arbeid een goed idee is, hangt evenwel nauw samen met de vormgeving van de heffingsgrondslag en de hoogte van het tarief. Voorts zijn de criteria op grond waarvan een belastingherziening wordt beoordeeld van belang. In het verleden zijn adembenemend mooie vlaktaksen, gewone vlaktaksen en wangedrochten naar voren gebracht (Kalshoven, 2005). Veel varianten behelzen *de facto* eigen voorkeuren van hun protagonisten voor een bepaalde mix tussen grondslagverbreding en tariefverlaging. Daarbij blijft vanzelfsprekend meer ruimte over voor specifieke keuzen (behoud van bepaalde faciliteiten of invoering van nieuwe kortingen en dergelijke) naarmate een hoger tarief wordt geprikt. Zo hebben de analyses van onder anderen Stevens in 1980 (53 procent), het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in 2001 (35 procent), het *Libe-*

⁴ Tweede Kamer (2005-2006 b).

raal Manifest van de VVD in 2005 (tussen 25 en 30 à 35 procent) en Bovenberg en Teulings in 2005 (44 procent) veelal een normatief karakter.⁵ Ook de Raad van Economisch Adviseurs bewandelt bij de vormgeving van de vlakke belasting een normatief pad. Zo merkt de REA het speciale, lagere belastingtarief voor 65-plussers en de hypotheekrenteaftrek aan als de twee belangrijkste opties voor grondslagverbreding.⁶ Onduidelijk blijft echter waarom niet veel steviger wordt gekapt in het bos van fiscale faciliteiten. De bijlage van de *Miljoenennota 2006* met een overzicht van belastinguitgaven bevat immers nogal wat andere mogelijkheden om het marginale tarief verder te verlagen.

De mate van voorgestelde grondslagverbreding (aftrekbeperking) in een vlaktaksanalyse bepaalt in welke mate de tarieven omlaag kunnen. Het is dus lastig de tariefdiscussie los te zien van de grondslagdiscussie, en omgekeerd. Bovendien is sprake van een afruil tussen verschillende beleidsmotieven wanneer bij een voorstel tot belastinghervorming wordt uitgegaan van de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit, dat wil zeggen van een gegeven opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen. Box 3.1 brengt deze afruil in beeld. Zo zal een fiscaal stelsel dat tracht de belastingdruk 'rechtvaardig' te verdelen in het algemeen gepaard gaan aan hoge administratieve lasten vanwege informatieverplichtingen en oplopende tarieven, wat belastingarbitrage lonend maakt. Schadelijk hoge tarieven zijn dan het gevolg, wat op termijn tot een andere beleidsafweging kan leiden. Zo zou een fiscaal stelsel ook minder aandacht kunnen schenken aan 'rechtvaardigheid' en aan het wegnemen van inkomensverschillen om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. In dat licht kan de huidige discussie over het efficiënter vormgeven van het fiscale stelsel worden gezien. Overigens kiezen ook tegenstanders van een vlakke belasting op arbeid, zoals De Kam en Pen (2005), die meer zien in een tweetaks, meestal een normatief denkkader.

Box 3.1 Afruil beleidsafwegingen en belastinghervorming



In dit hoofdstuk proberen we een niet-normatief kader te gebruiken. Afgezien van de vraag in welke mate het huidige fiscale stelsel er in slaagt belastingplichtigen op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten en al dan niet sterk versturende effecten heeft, zou de fiscale wetgever zijn ambities kunnen bijstellen. Minder ambitieuze regelgeving zou voordelen met zich mee kunnen brengen op het

⁵ Stevens (1980), Van Asselt (2001), Dales (2005), Bovenberg en Teulings (2005).

⁶ Tweede Kamer (2005-2006 b), 12.

terrein van de administratieve lasten. Verder zouden allocatieve verstoringen en negatieve economische effecten van belastingheffing kunnen worden teruggedrongen. Een beperkter ambitieniveau heeft echter ook tot gevolg dat de belastingdrukverdeling verandert. De inkomensgevolgen zijn dan de resultante van fiscaal beleid om elders flinke vooruitgang te boeken (lagere administratieve lasten, toegenomen efficiency, en dergelijke). De beoordeling van de bedoelde inkomensgevolgen is echter normatief en dat oordeel laten we om die reden aan de lezer over.

We analyseren hierna een variant waarin een proportioneel tarief wordt geheven over een zeer brede grondslag in de vorm van een loonsomheffing. Er zijn redenen aan te geven om zo'n belastinghervorming na te streven.

- (a) *Lagere administratieve lasten.* Het huidige belastingstelsel is erg complex en brengt daardoor hoge administratieve lasten met zich mee. Voor Nederland zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten in verband met de heffing van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies geschat op 4,8 procent van de opbrengst.⁷ Een stelsel dat inkomsten aan de bron belast met een proportioneel tarief zonder aftrekposten zou een sterke reductie van deze uitvoeringskosten moeten opleveren; zie verder in paragraaf 3.4. Overigens zou deze kostenreductie deels kunnen leiden tot een verplaatsing van lasten, en wel wanneer fiscale subsidies vervangen worden door directe subsidieprogramma's van de overheid of wanneer bij CAO-onderhandelingen compensaties tussen werkgevers en werknemers worden afgesproken.
- (b) *Lagere tarieven.* Een belangrijk economisch aspect van een systeem met bredere heffingsgrondslagen is dat de (top)tarieven aanmerkelijk kunnen dalen. Hoge tarieven tasten volgens de gangbare theorie het aanbod van arbeid en kapitaal aan, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Volgens de REA bevorderen lagere en uniforme tarieven de arbeidsparticipatie, doordat de werking van de arbeidsmarkt wordt versoepeld.⁸ Er zouden vooral nieuwe banen ontstaan in de sfeer van de (persoonlijke) dienstverlening, waardoor met name de participatie van vrouwen, laaggeschoolden en niet-westerse allochtonen zou toenemen.

Het is voorts aannemelijk dat effecten optreden bij de fiscale presentatie van gemaakte economische keuzen (Slemrod, 1992 a). We betreden hier het terrein van de fiscale arbitrage, waar belastingplichtigen, gegeven hun reële keuzen, de gunstigste fiscale weg zoeken. Dat loont meer naarmate de tariefverschillen groter zijn. Een bijzonder punt van overweging is het bestaande tariefverschil tussen box 1 (marginaal tarief loopt op tot 52 procent) en box 3 (30 procent). Hoger betaalde werkenden – en eigenwoningbezitters met hypothecaire schulden – hebben al kunnen constateren dat hun inkomsten veelal lager worden belast indien zij voor dergelijke inkomsten de passende fiscale vorm weten te vinden. Verkleining van de verschillen in effectieve belastingdruk (effectieve tarieven) bij vergelijkbare economische handelingen zal de

⁷ Het betreft inmiddels gedateerde berekeningen van Allers (1994). Zij betreffen de kosten van burgers (aangifte), van werkgevers (inhouding) en van de Belastingdienst.

⁸ Tweede Kamer (2005-2006 b), 10.

aantrekkelijkheid van fiscale arbitrage reduceren, en de administratieve complexiteit doen afnemen. Waarom wordt beleggen in een eigen huis fiscaal bevoordeeld, terwijl op belegging in aandelen een dubbele heffing drukt? Waarom zijn individuele besparingen via pensioenfondsen of levensverzekeraars tot op zekere hoogte aftrekbaar, maar vrije besparingen niet?

- (c) *Minder fiscale sturing.* Uit onderzoek blijkt dat politici stelselmatig de neiging hebben om de kosten van fiscale sturing te onderschatten en haar effectiviteit te overschatten (Vording, 1996). Wanneer een fiscaal stelsel er voor zou zorgen dat politici wat minder snel naar fiscale instrumenten grijpen, is dat op zichzelf dus eerder positief dan negatief te waarderen. Zo biedt de wetgever nogal wat ruimte voor fiscaal trapezewerk dat zou moeten bijdragen aan de stimulering van het eigenwoningbezit, de filmindustrie, sparen via de spaarloonregeling *et cetera*. Dergelijke fiscale constructies gaan – vroeg of laat – aan hun eigen succes ten onder, want zij kosten de schatkist te veel en het financiële gewin komt veelal bij hogere-inkomensgroepen terecht.
- (d) *Draagkrachtbeginsel.* De huidige inkomstenbelasting beoogt op twee manieren naar draagkracht te heffen: in verticale zin door tariefprogressie, en in horizontale zin door individuele draagkrachtverschillen in de sfeer van kosten en lasten in aanmerking te nemen. Het belangrijkste bezwaar tegen een ruwer doch eenvoudiger fiscaal stelsel lijkt daarom van principiële aard. Mag de heffing van inkomstenbelasting voorbijgaan aan de draagkracht van individuen? Een mogelijk antwoord op die vraag is dat het huidige fiscale stelsel er niet in is geslaagd om op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten, zodat het tijd wordt voor minder ambitieuze fiscale regels. De in 2001 ingevoerde standaard heffingskortingen bieden uiteraard een duidelijk aanknopingspunt voor globale inkomenspolitiek.⁹ Een ander mogelijk antwoord op die vraag is dat de ambitie van 'belastingheffing naar draagkracht' in een internationale fiscale omgeving die wordt gekenmerkt door beleidsconcurrentie aan herziening toe is. Het effect van progressieve belastingheffing op de inkomensverdeling strookt vermoedelijk onvoldoende met de intenties van beleidsmakers, want de herverdelende werking van de progressieve tarieven in Nederland wordt substantieel verminderd door tal van aftrekposten die belastingplichtigen tot op zekere hoogte zelf kunnen beïnvloeden (Caminada, 1996). Daarentegen hebben aftrekposten en vrijstellingen er wel toe bijgedragen dat de fiscale wetgeving in Nederland buitengewoon complex is.
- (e) *Mits slim vormgegeven zal een vlaktaksregime in lijn zijn met enkele maatschappelijke trends.* Daarbij kan worden gedacht aan de individualisering, de vergrijzing en het slechten van enkele fiscale taboes.¹⁰ Zo beïnvloedt een vlaktaks niet langer de keuze van de verdeling van arbeid- en zorgtaken in huishoudens op het moment dat sprake is van fiscale neutraliteit ongeacht de inkomensinbreng van elk van beide partners. Voorts zal fiscalisering van de AOW-premie – wat een logische consequentie is bij de invoering van een uniform tarief – het financiële draagvlak van de sociale zekerheid vergroten. Dat is ge-

⁹ Tot de standaard heffingskortingen reken wij de generieke kortingen, zoals de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de kinderkorting, de combinatiekorting en de ouderenkorting.

¹⁰ Zie hierover uitgebreid De Mooij en Stevens (2003) en Stevens en De Mooij (2005).

wenst met het oog op de voortschrijdende vergrijzing van de bevolking. Ook zal een laag vlak tarief de verstoring rond de (financieringswijze van de) eigen woning kunnen beperken, met name indien het vlakke tarief op arbeid (box 1) identiek is aan het tarief op kapitaalinkomen (box 3). Meer in het algemeen geldt dat het minder lonend zal worden om tariefverschillen tussen boxen te exploiteren. Ook kunnen allerlei middelingsregelingen vervallen.¹¹

3.3 Data en model

De verdelingseffecten bij de overstap op de meest extreme variant van de vlaktaks traceren wij met behulp van microsimulatie.¹² Daarbij is gebruik gemaakt van een model dat wordt gevoed met gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het model brengt veranderingen in kaart ten opzichte van de situatie in het basisjaar 2002. De basis van ons microsimulatiemodel wordt gevormd door het model Microtax waarmee het Centraal Planbureau (CPB) de standaard koopkrachtplaatjes berekent.¹³ Dit model hebben wij vervolgens verder gevoed met inkomensgegevens uit het CBS Inkomenspanelonderzoek (hierna: CBS IPO). Deze steekproef bevat 217.000 kernpersonen (in 75.000 huishoudens). Van deze personen heeft het CBS inkomens- en fiscale gegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de Belastingdienst en de uitvoerders van de regelingen voor huursubsidie en studiefinanciering. Bij alle berekeningen en simulaties is gewerkt met data uit het CBS IPO 1999 en CBS IPO 2000. Op onderdelen zijn ophogingsfactoren toegepast om de situatie voor 2002 zo goed mogelijk te benaderen.¹⁴

Onze analyse beslaat in beginsel het gehele traject tussen verdiend bruto-inkomen (primaair inkomen) en vrij besteedbaar inkomen (secundair inkomen). Het verschil tussen beide inkomensbegrippen bestaat uit betaalde inkomstenbelasting, betaalde premies voor de sociale verzekeringen en ontvangen 'ongebonden' sociale uitkeringen. Beide inkomensbegrippen worden toegelicht in Box 3.2.

Gegeven deze reikwijdte biedt vooral het CBS IPO goede aanknopingspunten, omdat dit bestand in het traject tussen primaair en besteedbaar inkomen een groot aantal inkomensbestanddelen onderscheidt.¹⁵

Het model Microtax is een statisch spreadsheetmodel en berekent het bruto-nettotraject voor verschillende sociaal-economische groepen, zoals werknemers in bedrijven, ambtenaren, uitkeringsontvangers en gepensioneerden. Het microsimulatiemodel bevat een inputblok – tarieven, premies, inkomensgrenzen, uitkeringsniveaus voor het jaar 2002 – dat correspondeert met de *Macro Economische Verkenning 2003*.¹⁶ Dit inputblok is eenvoudig te manipuleren. Voor elk van de vier

¹¹ Door de gelijkschakeling van de tarieven voor inkomen in de boxen 1, 2 en 3 zouden de boxen kunnen vervallen. Daarbij vervallen overigens ook de schotten die nu voorkomen dat verliezen tussen boxen met elkaar worden verrekend.

¹² Zie voor het microsimulatiemodel ook Caminada en Goudswaard (2003).

¹³ Omschrijving en details van dit model zijn te raadplegen op de website van het Centraal Planbureau (www.cpb.nl).

¹⁴ Per 1 januari 2001 zijn enkele onderdelen van de fiscale behandeling van de eigen woning en het lijfrenteregime gewijzigd; bij de ophoging is geen rekening gehouden met deze wetswijzigingen.

¹⁵ Binnen CBS IPO geldt in beginsel een beperking tot het besteedbaar inkomen, hoewel ook enkele tertiaire bestanddelen zijn opgenomen, zoals de individuele huursubsidie en de studiebeurs.

¹⁶ Centraal Planbureau (2002).

Box 3.2 Inkomensbestanddelen in CBS Inkomenspanelonderzoek^a

Primair inkomen	Uitkering ABW en Rww	Werknemersdeel premie
Winst uit onderneming	Uitkering IOAW en IOAZ	ZW, WW en WAO
	Studiebeurs	Premies ziektekostenverzekeringen
Bruto-inkomsten uit arbeid (a)	Tegemoetkoming studiekosten	Werkgeversdeel premie
Loon, salaris, tantième	Individuele huursubsidie	ZFW
Privé gebruik auto werkgever	Rijksbijdrage eigen woningbezit	Werknemersdeel premie
Overige inkomsten uit arbeid	Overige uitkering overheid	ZFW
	Overdrachten sociale verzekeringen	Premie particuliere ziektekostenverzekeringen
Inkomsten uit vermogen (b)	Uitkering ZW	Nominale premie ZFW en AWBZ
Inkomsten uit eigen woning	Uitkering AAW/WAO, WAZ en Wajong	Overige betaalde overdrachten
Economische huurwaarde	Uitkering ww	Premies voor lijfrente
Betaalde hypotheekrente	Wachtgeld	Premies voor periodieke uitkeringen bij ziekte e.d.
Overige inkomsten uit vermogen	Uitkering AKW	Betaalde alimentatie
Ontvangen rente spaartegoeden	Uitkering Anw	Overige betaalde periodieke uitkeringen
Ontvangen rente op obligaties	Uitkering AOW	
Betaalde rente	Overige uitkering sociale verzekering	Belastingen (f)
Ontvangen dividenden e.d.	Overige ontvangen overdrachten	Loon- en inkomstenbelasting
Inkomsten verhuur onroerend goed	Pensioenen, e.d.	Vermogensbelasting
Overige inkomsten uit vermogen	Ontvangen alimentatie	
Inkomen onbekend (primaair)	Overige ontvangen periodieke uitkeringen	Besteedbaar inkomen (g = d-e-f)
	Inkomen onbekend (niet primaair)	
Persoonlijk inkomen	Bruto-inkomen (d = a + b + c)	Belastbaar inkomen
		Reis- en verwervingskosten
Gestandaardiseerd inkomen	Betaalde overdrachten (e)	Spaarloon
	Premies volksverzekeringen	Huurwaardeforfait
Bruto ontvangen overdrachten (c)	Premies werknemersverzekeringen	Fiscale faciliteiten zelfstandigen
Overdrachten rechtstreeks van overheid	Werkgeversdeel premie ZW, WW en WAO	Rente- en dividendvrijstelling
		Buitengewone lasten en giften

^a Zie voor details inzake het CBS IPO onder anderen Caminada en Goudswaard (2003, 21-25), Bruinooge en Van de Donk (1993) en diverse publicaties van het CBS over de Personele inkomensverdeling in de Sociaal-economische maandstatistiek. Data en achtergrondinformatie van de personele inkomensverdeling 1990-2000 (Inkomenspanelonderzoek) zijn te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS.

in het model onderscheiden sociaal-economische groepen (zie hierna) hebben wij het model verder gevoed met 57 casusposities, waarbij is gedifferentieerd naar inkomen, inkomstenbron, tariefgroepen, het al dan niet onderhouden van kinderen, en zo meer. Tevens zijn naast de hoofdbron van inkomen ook allerlei andere belangrijke inkomensbestanddelen (waaronder aanvullende uitkeringen) en in-

dividueel bepaalde aftrekposten (onder andere afgetrokken hypotheekrente) aan het model toegevoegd. Het meerekenen van dergelijke posten heeft zowel effect op de hoogte en de verdeling van inkomens als op de hoogte en de verdeling van de belasting- en premiedruk.¹⁷

In het model worden vier sociaal-economische hoofdgroepen onderscheiden. De totale modelpopulatie is representatief voor 10,3 mln personen (zelfstandigen en bijstandsontvangers blijven buiten beeld), te weten:

- 1) Werknemers in bedrijven (gewicht 6,3 mln personen)
- 2) Ambtenaren (gewicht 0,6 mln personen)
- 3) Uitkeringsontvangers (gewicht 1,4 mln personen)
- 4) Senioren (gewicht 1,9 mln personen)

Vervolgens worden voor elke sociaal-economische hoofdgroep steeds 57 gevallen doorgerekend, te weten voor 3 huishoudenstypen en 19 inkomensniveaus. Bij de huishoudenstypen onderscheiden wij (1) gehuwden/samenwonenden, (2) alleenstaanden en (3) alleenverdieners. De gewichten van deelpopulaties zijn ontleend aan het CBS IPO, en verschillen per hoofdgroep. De voor elk huishoudestype doorgerekende 19 inkomensniveaus corresponderen met (i) de tien decielgemiddelden en (ii) negen tussenliggende waarden (*in casu* steeds de gemiddelde waarde tussen twee decielgemiddelden). Na (her)weging worden per sociale groep 19 inkomensniveaus (grafisch) weergegeven. Elk punt geeft ruwweg 5 procent van het totaal aantal inkomensgenieters van die sociale groep weer. Uitkeringsontvangers en senioren worden vaker waargenomen op de lagere treden van de inkomensladder dan werknemers in bedrijven en ambtenaren, wat ook tot uitdrukking komt in de hiernavolgende grafische presentatie van de simulatieresultaten.

Naast de hoofdbron van inkomen (bruto-inkomen in Microtax) zijn ook overige bronnen van het zogenaamde 'persoonlijk inkomen' toegevoegd op basis van gegevens uit het CBS IPO. Dit betreft winst uit onderneming,¹⁸ bruto-inkomsten uit arbeid en bruto ontvangen overdrachten. In het model is per onderscheiden inkomensniveau (4*57) bepaald wat het gemiddelde bruto-inkomen is en met welk bedrag een en ander moet worden aangevuld om het daadwerkelijk waargenomen persoonlijke inkomen (volgens het CBS IPO) te benaderen. Aldus ontstaat tevens een beeld van aanvullende inkomens per inkomensklasse (gedifferentieerd naar sociaal-economische groep).

In het model zijn standaard fiscale aftrekposten (samen genomen 7,9 mld euro) en standaard fiscale bijtelposten (samen genomen 9,0 mld euro) opgenomen, te weten: het werknemersdeel van de premies voor aanvullend pensioen, vervroegde uittreding, bovenwettelijk invaliditeitspensioen (bov-IP), Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF), alsmede de bijtelling van het werkgeversdeel in het kader van ziektekosten (Ziekenfondswet en ziektekosten, bruto-interimuitkering voor ambtenaren). Aan het model zijn vervolgens een aantal belangrijke individueel bepaalde posten toegevoegd die ook onder de Wet op de inkomstenbelas-

¹⁷ Zie hierover Caminada (1996).

¹⁸ Het gaat hier dus om winst uit onderneming die wordt genoten door niet-ondernemers, want de sociaal-economische groep van de zelfstandigen loopt niet mee in de modelberekeningen.

ting 2001 nog van belang zijn: de aftrekpost eigen woning (het saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en onderhoudskosten bij een monumentenwoning, en bijtelling huurwaarde), de premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), de aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (onder andere betaalde alimentatie). Samen genomen gaat het om 17,6 mld euro.

Per onderscheiden inkomensniveau (4*57) is bepaald wat het gemiddelde bedrag van de aftrek/bijtelling is per gebruikmakende, alsmede hoeveel procent van de personen per inkomensklasse gebruik maakt van dergelijke regelingen. Aldus benaderd wordt een gewogen gemiddelde aftrekquote/bijtelquote toegepast (elke post in procenten van het bruto-inkomen) op het niveau van de inkomensklassen. Dergelijke quotes blijken nogal inkomensafhankelijk te zijn; de inkomenselasticiteiten zijn groter dan 1. Bij simulaties worden de inkomenselasticiteiten constant verondersteld.

Samen genomen ontstaat een redelijk beeld van de inkomensverdeling voor 2002, alsmede van de totaalbedragen die gemoeid zijn met bijvoorbeeld de loonkosten, de belasting- en premieopbrengst (uitsluitend box 1), het belastbaar inkomen, de onderscheiden sociale lasten van werknemers en werkgevers, de koopkracht (nominiaal beschikbaar inkomen), en zo verder. Het simulatiemodel genereert aannemelijke waarden die als vertrekpunt van onze simulaties kunnen dienen die beogen de inkomensgevolgen van beleidsveranderingen in kaart te brengen. Niettemin kunnen de simulatieresultaten op onderdelen afwijken van de feitelijke macrototalen. Dit heeft de volgende oorzaken:

- Het aantal personen met inkomen bedraagt in het model 10,3 mln. Sommige groepen, zoals de uitkeringsontvangers met bijstand, zijn bij de simulaties uit het model weggelaten (veel extra werk zonder toegevoegde waarde). Ook de groep zelfstandigen is niet in het model opgenomen. Bij zelfstandige ondernemers werkt een 'gemiddelde' benadering minder goed, aangezien zelfstandigen sterk fluctuerende jaarinkomens kennen, met bovendien vaak een belangrijke component looninkomen, en ook in samenhang daarmee een wisselend gebruik van fiscale ondernemersfaciliteiten. Het model omvat circa 84 procent van alle personen met inkomen in 1999 en benadert circa 92 procent van het totale persoonlijk inkomen in 2002.
- De opbrengst van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen heeft uitsluitend betrekking op box 1.

Overigens moet worden bedacht dat de methode van microsimulatie beperkingen kent. Zo wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten van stelselwijzigingen. Voorts gaat het om een partiële analyse.

3.4 Gesimuleerde stelselhervorming

Een vlakke belasting op arbeid – ter vervanging van het bestaande systeem van premies voor de volksverzekeringen en de inkomstenbelasting in box 1 – kan de vorm krijgen van een objectieve heffing over de loonsom van ondernemingen (cf. Grapperhaus, 1995a en 1995b). We simuleren een simpele vorm van een vlakke belasting op arbeid en vergelijken de belastingdrukverdeling van het huidige stelsel met de drukverdeling van de gesimuleerde vlakke belasting. Het gaat om een extreme uitruil tussen grondslagverbreding (aftrekbeperking) en tariefverlaging. Voor onze simulatie gelden als nieuwe heffingsgrondslag de loonkosten van werkgevers (brutoloon plus werkgeverslasten) respectievelijk de bruto-uitkering van uitkeringsontvangers. De gekozen benadering levert een eerste indruk op van de mogelijkheden waarover beleidsmakers beschikken. Zij vormt uiteraard geen praktisch uitvoerbare blauwdruk voor de overstap op een vlakke belasting op arbeid.

We komen uit op een systeem met één tarief van 25,5 procent op arbeid over een zeer brede heffingsgrondslag. Uitsluitend de huidige heffingskortingen blijven bestaan.¹⁹ In zo een type heffing verdwijnt de persoon van de belastingplichtige nagenoeg uit beeld.²⁰ Elke vorm van arbeidsbeloning zou dan naar één tarief worden belast op ondernemingsniveau en/of op het niveau van de uitkeringsinstantie. Doordat kan worden volstaan met een heffing naar de gehele loonsom aan de bron, is een belangrijke besparing op administratiekosten mogelijk. Verder rederend zouden de tarieven op arbeid, kapitaal en winst volledig gelijk getrokken kunnen worden. Daarmee zou het gedrag van huishoudens, zelfstandigen en ondernemingen veel minder fiscaal worden gestuurd, met alle voordelen van dien. Een uniform tarief van afgerond 26 procent zou internationaal zeer concurrerend zijn. Deze bredere context van een vlaktaks roept vele vragen op die wij hier niet verder behandelen.²¹

Vanzelfsprekend kleven er tal van principiële en praktische problemen aan zo'n vlakke belasting op arbeid. Zo is de hier gehanteerde brede heffingsgrondslag vatbaar voor kritiek; er ligt geen theoretisch verantwoord inkomensconcept aan ten grondslag. We borduren – om praktische redenen – voort op het huidige, tamelijk hybride, inkomensbegrip. Dan valt het oog op belangrijke elementen van

19 In de Amerikaanse discussie wordt de term *flat tax* ook wel gebruikt voor een consumptiebelasting, zij het in een andere opzet dan de Europese btw. De Hall-Rabushka (1995) *flat tax* heeft de vorm van een belasting op lonen plus een *cash-flow tax* op de overwinst (*rent*) van ondernemingen. Deze *cash-flow tax* heeft globaal geformuleerd als grondslag het gehele ondernemingsrendement (winst plus rentebetalingen) waarbij investeringen onmiddellijk kunnen worden afgeschreven zodat het normale kapitaalrendement effectief niet wordt belast. Zie ook Hall, Rabushka *et al.* (1996).

20 Wel wordt nog rekening gehouden met groepsspecifieke omstandigheden via het systeem van heffingskortingen. Alle standaard heffingskortingen (zie voetnoot 9) zijn gehandhaafd.

21 De eerste vraag is bijvoorbeeld of een vlaktaksbenadering niet tevens vraagt om volledige integratie van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting. Een volgende vraag is of het mogelijk zal blijken om in internationaal verband tot een substantiële én effectieve bronheffing op interest te komen. De derde vraag is of bij een vlaktaks, geïntegreerd met de vennootschapsbelasting en gesecondeerd door een bronheffing op interest, nog een box 3 nodig is. De eigen woning – kwantitatief de belangrijkste component van het particuliere vermogen – valt reeds buiten box 3.

dubbele heffing. Met name blijven de uitkeringen van pensioenen en werknemersverzekeringen belast, terwijl de premies voor deze regelingen niet langer aftrekbaar zijn. Daar staat overigens tegenover dat in onze vlaktaks de beleggingsinkomsten van pensioenfondsen evenmin als thans belast worden. In economische zin is er geen sprake van een volledig dubbele heffing. Voorts wordt in de berekeningen geen rekening gehouden met de economische en de gedragsreacties die zonder twijfel van zo'n drastische hervorming zullen uitgaan, zoals veranderingen in het arbeidsaanbod, in omvang en samenstelling van de vrije besparingen en in de huizenprijzen.²² Ook gaan we voorbij aan de problematiek van de timing en de tijd die nodig zal zijn om een vlaktaks in te voeren (met een langdurig overgangsregime).

3.5 Simulatieresultaten

Bij onze simulatie gelden als nieuwe heffingsgrondslag de loonkosten van werkgevers en de bruto-uitkeringen. Dit betekent enerzijds dat alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen zijn geschrapt, en anderzijds dat werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen en de aanvullendpensioenverzekeringen in de heffingsgrondslag worden betrokken. Alle premies volksverzekeringen zijn gefiscaliseerd. De premies voor de werknemersverzekeringen zijn niet langer aftrekbaar. Datzelfde geldt voor het werknemersdeel van de pensioenpremies. Aangezien de uitkeringen wel belast zijn, betekent dit een vorm van dubbele heffing. Overigens blijven de kinderbijslag en huursubsidie (vanaf 2006: huurtoeslag) om datatechnische redenen buiten de analyse, en dus zoals thans belastingvrij.

Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met ruim 55 mld euro toe (28 procent); zie tabel 3.1 voor een specificatie. Deze toename van de grondslag kan worden toegerekend aan vier categorieën. Allereerst de premies voor de aanvullendpensioenverzekering inclusief regelingen voor vervroegd uitreden, waarbij zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel in aanmerking zijn genomen (31 procent). Vervolgens andere werkgeverspremies voor sociale verzekeringen zoals in de sfeer van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (33 procent). Dan de sociale premies van werknemers en ambtenaren (6 procent), en tenslotte het vervallen van individueel bepaalde aftrekposten (30 procent), waarvan de (per saldo) aftrekpost die verband houdt met de eigen woning de belangrijkste is. Als gevolg van deze extreme grondslagverbreding valt – *ceteris paribus* – een budgettair neutraal uniform tarief van 25,5 procent te realiseren. De vlaktaks levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het huidige eerste-schijftarief in box 1.²³

22 Zie hiervoor bijvoorbeeld Atkinson (1995).

23 Het verschil met het veel hogere uniforme tarief waar Bovenberg en Teulings (2005) en de REA (Tweede Kamer, 2005-2006 b) op uit komen wordt verklaard door twee factoren: 1) wij gaan uit van een veel grotere grondslagverbreding en 2) anders dan in de eerdergenoemde studies hebben wij de ziektekostenpremies niet meegerekend in het belastingtarief.

Tabel 3.1 Grondslagverbreding (bedragen x mld euro)

	Werknemer	Ambtenaar	Uitkering	Met AOW	Totaal
Pensioen- en vutpremies werkgemersdeel	11,1	1,8	0,0	0,0	12,9
Pensioen- en vutpremies werknemersdeel	3,0	1,0	0,0	0,0	4,0
Overige premies werkgevers ^a	16,6	1,5	0,0	0,0	18,1
Overige premies werknemers en ambtenaren ^b	2,9	0,1	0,3	0,0	3,2
Individueel bepaalde aftrekposten ^c	13,5	2,0	0,9	0,7	17,0
Totaal grondslagverbreding	47,0	6,4	1,1	0,7	55,3

a In het kader van ZW, AWF, WGF, RSE, WAO, BOV-IP, IP-WAO.

b In het kader van BOV-IP EN AWF.

c Aftrekpost eigen woning (saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, de periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en de onderhoudskosten bij een monumentenwoning en de bijtelling huurwaarde), premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (o.a. betaalde alimentatie).

Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

Figuur 3.1 toont de koopkrachteffecten van de gesimuleerde vlaktaks. Zij zijn berekend voor inkomensstrekkers uit de vier sociaal-economische groepen in elk van de 19 onderscheiden inkomensklassen. Het gaat om individuele inkomens, niet om huishoudensinkomens. Figuur 3.1 maakt duidelijk dat de koopkrachteffecten voor werknemers en ambtenaren over het algemeen binnen een bandbreedte van +5 en -5 procent blijven.²⁴ Voor veelgebruikers van aftrekposten kan een groter koopkrachtverlies optreden, terwijl degenen die weinig aftrek genieten meer voordeel van een dergelijke hervorming zouden hebben. Maar gemiddeld genomen wordt het nadeel van het verlies van aftrekposten ongeveer gecompenseerd door het voordeel van het lagere tarief.

Uitkeringsontvangers zouden door de vlaktaks een flinke koopkrachtwinst boeken. Voor de bovenminimale uitkeringen kan die winst oplopen tot boven de 10 procent. Dit komt doordat uitkeringsontvangers relatief weinig gebruik maken van aftrekposten, maar wel profiteren van het lagere tarief.²⁵ Desgewenst zou ter compensatie een lagere heffingskorting voor uitkeringsontvangers kunnen

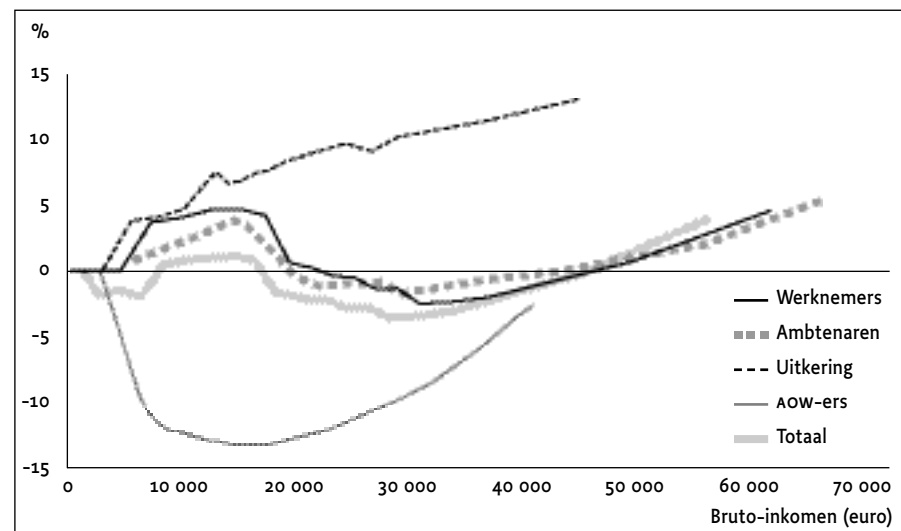
²⁴ In figuur 3.1 geeft elk punt ruwweg 5 procent van het totaal aantal inkomensontvangers van die sociale groep weer. Merk op dat uitkeringsontvangers en senioren vaker worden waargenomen op de lagere treden van de inkomensladder dan werknemers in bedrijven en ambtenaren, wat ook tot uitdrukking komt in de grafische presentatie.

²⁵ Daarbij komt dat om datatechnische redenen de werkgeverslasten van uitkeringsinstanties niet konden worden meegerekend. Hierdoor is het koopkrachteffect voor uitkeringsontvangers in geringe mate opwaarts vertekend.

worden vastgesteld. Nadeel van deze ingreep is dat het effect zich vooral bij de lagere inkomens binnen de groep uitkeringsontvangers zal doen gevoelen. Hoe lager het inkomen, hoe groter in verhouding het effect van een beperking van de heffingskorting is. Een andere, meer voor de hand liggende compensatiemogelijkheid is de bruto-uitkeringen te verlagen.

De meeste senioren gaan er door de overstap op de hier gesimuleerde variant van de vlaktaks (fors) op achteruit, in een aantal gevallen met 10 tot 14 procent. De inkomensgevolgen voor deze groep zijn goed vergelijkbaar met de effecten van fiscalisering van de premieheffing voor de Algemene ouderdomswet. Bij een vlaktaks is immers niet langer sprake van een lager seniorentarief. Compensatie zou kunnen worden geboden door middel van een inkomensafhankelijke ouderenkorting. Overigens treft de fiscalisering van de AOW-premie alleen het inkomen van senioren voorzover dat de AOW-uitkering te boven gaat. Voor degenen die uitsluitend AOW genieten verandert er niets in de koopkracht, want als gevolg van de netto-netto koppelingssystematiek blijft het sociale minimum gelijk. Wel zal de bruto-AOW-uitkering dan moeten worden verhoogd.²⁶

Figuur 3.1 Spreiding koopkrachteffecten vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)



Tabel 3.2 laat de groepsgemiddelden zien van de gesimuleerde verbreding van de heffingsgrondslag. Gemiddeld genomen wordt het koopkrachtnadeel van het verlies van aftrekposten voor ambtenaren volledig gecompenseerd door het koopkrachtvoordeel van het lagere tarief. Voor werknemers in bedrijven en uitke-

²⁶ Partieel bezien zou het brutototaalbedrag aan AOW-uitkeringen vanwege de netto-nettokoppeling moeten stijgen met circa 5 mld euro. Het totaal aan belasting en sociale premies opgebracht door de groep van de senioren stijgt dan met circa 7 mld euro. Per saldo levert fiscalisering een verlies op voor de groep 65-plussers, en dus winst voor de schatkist, van globaal 2 mld euro. Zie hierover Caminada en Goudswaard (2003). Overigens is zo een operatie op zichzelf goed doenlijk. Als onderdeel van de herziening van de inkomstenbelasting per 1 januari 1990 zijn de bruto-AOW-uitkeringen destijds eveneens fors opgetrokken.

Tabel 3.2 Effecten simulatie vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)

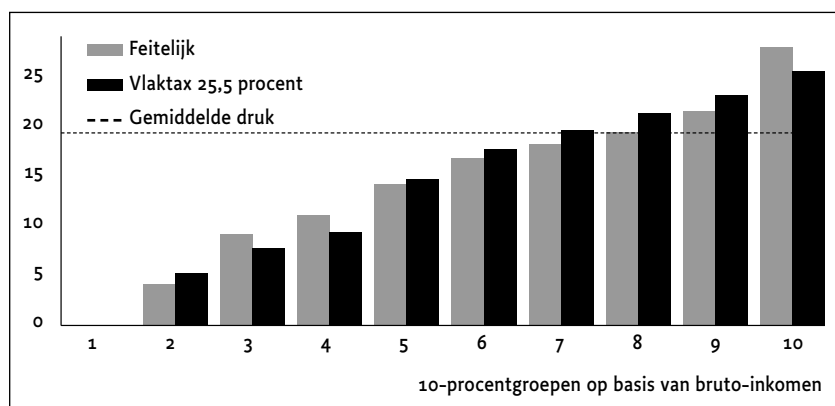
	Werknemer	Ambtenaar	Uitkering	Met AOW	Totaal
Mutatie: bedragen x mld euro					
Grondslag van heffing	47,0	6,1	1,1	0,7	55,0
Belasting en sociale premies	-1,0	-0,1	-1,1	2,4	0,0
Nominaal beschikbaar inkomen	1,0	0,1	1,1	-2,4	0,0
Mutatie in procenten					
Grondslag van heffing	35,3	33,4	7,1	2,4	27,9
Belasting en sociale premies	-3,2	-8,0	-30,2	81,2	0,0
Nominaal beschikbaar inkomen (= koopkrachteffect)	0,9	0,6	8,9	-9,8	-0,2

Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

ringsontvangers jonger dan 65 jaar levert de bredere heffingsgrondslag in ruil voor een uniform laag tarief gemiddeld genomen een koopkrachtvoordeel op van circa 1 procent. Senioren dragen circa 80 procent meer aan belasting af onder een vlakke belasting op arbeid. Dit komt voor het overgrote deel voor rekening van het vervallen van het lagere seniorentarief; de bredere heffingsgrondslag legt maar weinig gewicht in de schaal.

Het is ook mogelijk de belastingdrukverdeling en inkomenseffecten van de overstap op de extreme variant van de vlakke heffing op arbeid te presenteren naar 10-procentgroepen. Voor deze presentatie worden alle inkomensontvangers eerst gerangschikt naar oplopend bruto-inkomen. De 10 procent met de laagste inkomens vormt de eerste 10-procentgroep, de volgende 10 procent de tweede 10-procentgroep en zo verder; de 10 procent van de inkomensontvangers met de hoogste inkomens zitten dus in de tiende 10-procentgroep.

Figuur 3.2 Feitelijke belastingdruk en belastingdruk vlakke belasting op arbeid



Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

Op basis van de indeling naar 10-procentgroep verandert er voor de allerlaagste inkomens niets, aangezien hun inkomen buiten de belastingheffing blijft. De heffingskortingen die zij kunnen claimen gaan de verschuldigde belasting te boven. Voor de tweede 10-procentgroep neemt de belastingdruk toe onder de gesimuleerde vlaktaks en treedt dus een negatief koopkrachteffect op. In dit deciel bevinden zich relatief veel senioren met een klein aanvullend pensioen. Voor de derde en de vierde 10-procentgroep treedt een positief koopkrachteffect op. Deze groepen worden relatief dicht bevolkt door de overige uitkeringsontvangers. Een brede categorie van middeninkomens verliest vervolgens. Bij de tien procent met de hoogste inkomens is duidelijk sprake van een plus. De belastingdruk van de tiende 10-procentgroep daalt van 28,1 naar 25,6 procent van het bruto-inkomen. Hierdoor bedraagt de koopkrachtstijging voor de meestverdieners gemiddeld 4,1 procent. Merk overigens op dat, ondanks het feit dat maar liefst zeven 10-procentgroepen er op achteruitgaan en slechts drie 10-procentgroepen er op vooruit gaan, de belastinghervorming is gekoppeld aan de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit (*ex ante*). Dit is verklaarbaar doordat inkomensontvangers uit de tiende 10-procentgroep het overgrote deel van de gecombineerde inkomensheffing opbrengen. Hun aandeel in de totale opbrengst van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen bedroeg in 2002 circa 37 procent. Onder het gesimuleerde regime van de vlakke belasting op arbeid daalt dit aandeel fors, maar bedraagt het nog altijd 34 procent.

De progressie van het fiscale stelsel neemt door de invoering van de vlakke belasting op arbeid af. Afgemeten aan de progressiefactor daalt de progressie met 11,6 procent; de factor zakt van 1,67 naar 1,48. De afschaffing van individueel bepaalde aftrekposten verhoogt de progressie, maar het effect van de vervlakking van de tariefstructuur, mede door het optrekken van het seniorentarief tot 25,5 procent, werkt hier tegen in. Per saldo neemt de progressie af. Ook de inkomensherverdelende werking van het fiscale stelsel slinkt. De ongelijkheid van het besteedbare inkomen neemt volgens de Ginicoëfficiënt met 1,2 procent toe; afgemeten aan de Theil- en de Atkinsonindex bedraagt de stijging van de inkomensongelijkheid respectievelijk 4,1 en 3,2 procent.

Omdat de uitgevoerde simulatie een partieel karakter heeft, waarbij geen rekening is gehouden met gedragseffecten, zijn de genoemde koopkrachteffecten primair illustratief bedoeld. Bij de analyse in hoofdstuk 5 zijn ook bepaalde gedragsreacties meegenomen, in het bijzonder de invloed van de vlaktaks op het arbeidsaanbod.

3.6 Gevoeligheidsanalyse spreiding koopkrachteffecten

Figuur 3.1 toont de inkomensgevolgen in de vorm van gemiddelde veranderingen voor inkomensontvangers in elk van de onderscheiden 19 inkomensklassen. Binnen elke inkomensklasse kunnen inkomensontvangers een inkomensverandering ervaren die afwijkt van het klassengemiddelde. Anders gezegd, de inkomensveranderingen op individueel niveau kennen een spreiding rondom de in figuur 3.1 getoonde gemiddelde waarden. Naarmate iemand in de huidige situatie meer dan gemiddeld in de desbetreffende inkomensklasse gebruik maakt van aftrek-

posten, is zijn koopkrachtverlies groter dan gemiddeld. Omgekeerd is het koopkrachtverlies geringer wanneer iemand in verhouding tot het gemiddelde weinig aftrekposten in zijn belastingaangifte pleegt op te voeren. Het lijkt dus aannemelijk dat heel wat belastingbetalers buiten de eerder genoemde bandbreedte van +5 en -5 procent zullen vallen. Ter illustratie: in een bijlage van het rapport van de Commissie-Stevens is een 'grimmige' variant van grondslagverbreding en tariefverlaging uitgewerkt, waarbij voor minder dan de helft van de belastingplichtigen de verandering in het besteedbaar inkomen binnen een bandbreedte blijft van +5 en -5 procent.²⁷ Aangezien in onze analyse is gerekend met de klassengemiddelden, blijft de spreiding van de inkomenseffecten die zich binnen de inkomensklassen zou kunnen voordoen buiten beeld. Veelgebruikers van aftrekposten worden zo over één kam geschoren met degenen die weinig aftrek genieten en in de praktijk meer voordeel van een dergelijke hervorming zouden hebben. Op basis van de hier gebruikte data (klassengemiddelden) is echter niet te bepalen hoe groot de spreiding in het gebruik van aftrekposten daadwerkelijk is.

Wij hebben een grove gevoeligheidsanalyse toegepast om de variatie in de gemiddelde grondslagverbreding door aftrekpostenbeperking enigszins te benaderen. De gevoeligheidsanalyse beperkt zich tot de twee belangrijkste sociale groepen die samen 84 procent van het bruto-inkomen verwerven en 95 procent van de individueel bepaalde aftrekposten toepassen, te weten de werknemers in bedrijven en de ambtenaren.²⁸ We laten hierbij onderdelen van de grondslagverbreding die naar verwachting binnen een inkomensklasse maar weinig spreiding zullen vertonen buiten de toegepaste gevoeligheidsanalyse. Immers, de toename van de belastbare grondslag in het kader van een vlakke belasting op arbeid (ruim 55 mld euro) wordt vooral veroorzaakt door posten die weliswaar variëren met de inkomenshoogte, maar die voor het overige niet erg individueel bepaald zijn, zoals het werkgevers- en werknemersdeel van de premies voor de aanvullendepensioenverzekering, andere werkgeverspremies en de sociale premies van werknemers en ambtenaren. De gevoeligheidsanalyse concentreert zich derhalve op de individueel bepaalde aftrekposten van werknemers in bedrijven en van ambtenaren, waarvan de aftrekpost eigen woning de belangrijkste is. Juist deze post zal naar verwachting spreiding rondom het gemiddelde bedrag van elke inkomensklasse vertonen. Samen genomen gaat het om circa 30 procent van de totale grondslagverbreding.

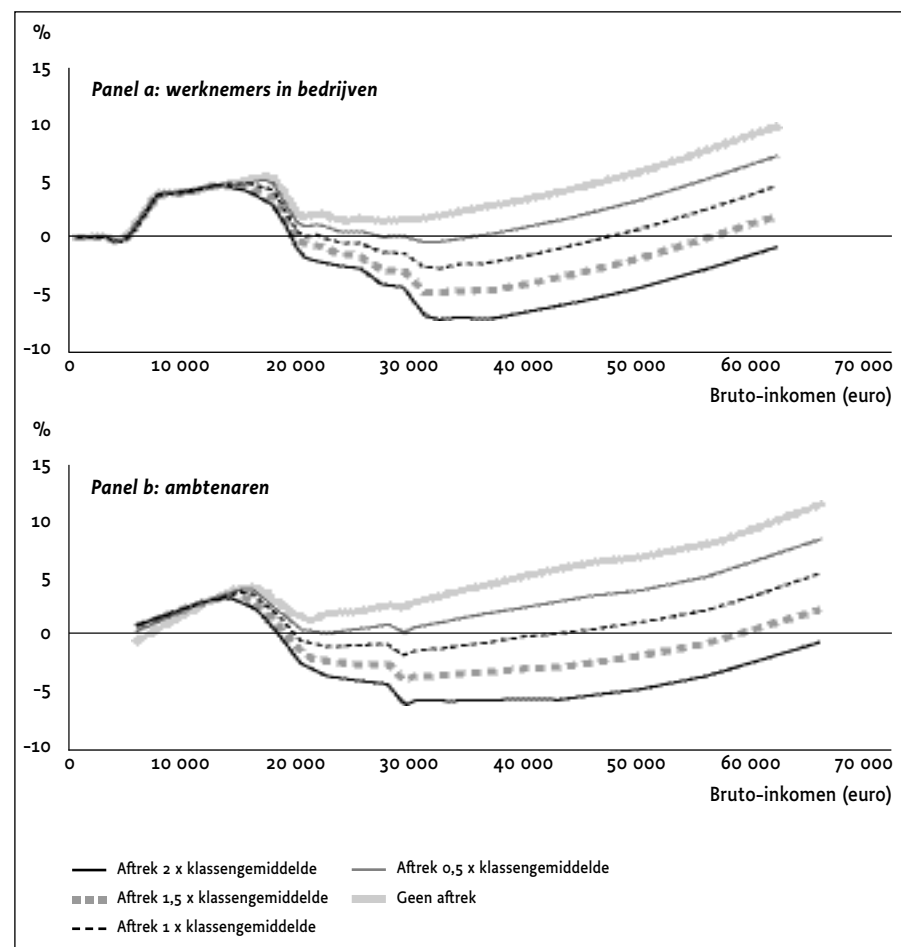
Figuur 3.3 illustreert de inkomensgevolgen van de vlakke belasting op arbeid, waarbij de spreiding van de grondslagverbreding binnen iedere inkomensklasse is gesimuleerd. De middenvariant van de gevoeligheidsanalyse laat de inkomensgevolgen zien onder de veronderstelling dat er geen enkele variatie binnen de inkomensklassen is (conform figuur 3.1). Hiertoe is steeds met het klassengemiddelde van alle individueel bepaalde aftrekposten gerekend. Vervolgens wordt de simulatie een aantal keren herhaald waarbij voor alle onderscheiden klassen is aangenomen dat voor een individuele belastingplichtige het bedrag aan individueel bepaalde aftrek 50 procent hoger ligt dan het klassengemiddelde; voor andere

²⁷ Zie het rapport van de Commissie voor de belastingherziening (1991), 245-253.

²⁸ Overigens is het aannemelijk dat de spreiding in het gebruik van aftrekposten bij zelfstandigen groter is dan bij werknemers.

individuele belastingplichtigen kan het aftrekbedrag wel 50 procent onder het klassengemiddelde liggen. De inkomensgevolgen lopen nog meer uiteen indien we simuleren dat sommige belastingplichtigen wellicht een bedrag aan individueel bepaalde aftrek hebben dat 100 procent hoger ligt dan het klassengemiddelde. Grote winnaars zijn de belastingplichtigen zonder individuele aftrekposten, want zij profiteren wel van het fors lagere vlaktakstarief zonder dat hiertegenover een verlies aan aftrekposten staat. Figuur 3.3 laat zien dat in de extreme varianten van de simulatie de koopkrachteffecten van de vlaktaks ruwweg 5 procent hoger respectievelijk lager zijn dan in de middenvariant.²⁹

Figuur 3.3 Gevoeligheidsanalyse spreiding koopkrachteffecten vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)



Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

²⁹ Daarbij moet worden opgemerkt dat de bovenste lijn in figuur 3.3 inderdaad een extreme variant vormt (geen aftrek), maar de onderste lijn niet. De aftrek kan immers ook meer dan twee keer het gemiddelde in de inkomensklasse bedragen.

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk analyseren wij effecten van een extreme variant van een vlakke belasting op arbeid, waarbij alle bestaande aftrekposten en vrijstellingen worden geschrapt, met uitzondering van de heffingskortingen. We hebben de budgettaire- en de inkomenseffecten van een dergelijke vlaktaks geanalyseerd met behulp van een microsimulatiemodel, dat gevoed is met gegevens uit het CBS Inkomenspanelonderzoek. Uitgangspunt is de situatie in 2002. We komen uit op een budgettair neutraal tarief op arbeid van (afgerond) 25 procent. De koopkrachteffecten blijven voor werknemers en ambtenaren over het algemeen binnen een bandbreedte van +5 en -5 procent. Daarbij gaat het echter om klassengemiddelden. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat bij veel gebruik dan wel geen gebruik van aftrekposten het koopkrachtverlies respectievelijk de koopkrachtwinst zo'n 5 procentpunten groter wordt dan het gemiddelde in de inkomensklasse. Uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar gaan er door de vlaktaks flink op vooruit vanwege hun doorgaans geringe gebruik van aftrekposten, terwijl 65-plussers er als gevolg van het vervallen van het huidige seniorentarief fors op achteruit zouden gaan.

Deze extreme variant van een vlaktaks kan niet als een concreet beleidsvoorstel worden gezien dat op korte termijn valt te realiseren. Immers, een dergelijke ingrijpende operatie zou forse en moeilijk voorspelbare gedragsreacties en prijsveranderingen tot gevolg hebben. Niettemin menen wij dat flinke stappen in de richting van de door ons geanalyseerde variant aanbeveling verdienen, gelet op de aanzienlijke economische voordelen die daaraan verbonden zijn. Zo kan arbeid op een eenvoudige wijze aan de bron worden belast (loonsomheffing). De fiscale arbitrage verdwijnt, te meer omdat de tarieven op arbeid, winst en kapitaal gelijk getrokken zouden kunnen worden. Tenslotte wordt door de lage marginale tarieven het arbeidsaanbod gestimuleerd, wat van groot belang is in een vergrijzende samenleving. Vlaktaksvarianten met tarieven van 35 procent of meer zijn uit het oogpunt van economische dynamiek veel minder aantrekkelijk. Onze berekeningen wijzen uit dat de prijs voor een vlaktaks met een laag tarief niet zo zeer hoeft te bestaan uit een minder rechtvaardige heffing, hoe ook gedefinieerd. Wel slecht een vlaktaks goedgevoelt de mogelijkheden voor beleidsmakers tot fiscale sturing. Tegenstanders van ver doorgesloten instrumentalisering van de belastingheffing zullen daarover niet rouwig zijn. En voorstanders zouden er goed aan doen te bedenken dat de mogelijkheden om met fiscale faciliteiten te sturen toch al worden overschat.

4 Vlaktaks: voor- en nadelen*

A.L. Bovenberg

C.N. Teulings

4.1 Inleiding

Ten onrechte wordt een vlaktaks vaak geassocieerd met een laag marginaal tarief. Gegeven het algemene belastingpeil in Nederland kan een stevige heffing op het inkomen van natuurlijke personen niet worden gemist. Een betrekkelijk laag nominaal tarief van stel 25 procent valt op een budgettair neutrale manier alleen te verwezenlijken in combinatie met een extreme verbreding van de heffingsgrondslag, zoals Caminada, Goudswaard en Vording in het voorafgaande hoofdstuk hebben gedemonstreerd. Het trio auteurs geeft zelf al aan dat hun exercitie niet mag worden opgevat als een concreet beleidsvoorstel. Daarvoor zijn de economische gevolgen van hun variant te groot en de inkomenseffecten politiek te moeilijk verteerbaar. In dit hoofdstuk presenteren wij een gemakkelijker te realiseren variant. Met een tarief van 44 procent kan de vlaktaks worden ingevoerd met slechts beperkte inkomenseffecten. Ondanks dit pittige tarief biedt de vlaktaks voordelen, die haar invoering aantrekkelijk kunnen maken. Die voordelen kunnen verklaren dat sommige economen al lange tijd de vlaktaks propageren: een variant van de inkomstenbelasting met één gelijk marginaal belastingtarief voor alle inkomens uit of in verband met arbeid. Het recente voorstel van de VVD om de loon- en inkomstenbelasting plus de premieheffing voor de volksverzekeringen te vervangen door een vlaktaks van ongeveer 35 procent heeft de discussie over deze ingrijpende belastinghervorming opnieuw doen oplaaien.

Eerst bespreken wij in dit hoofdstuk enkele voordelen van een vlaktaks (paragraaf 4.2). Vervolgens laten we zien dat over een aanzienlijk inkomenstraject reeds sprake is van een vlaktaks van zo'n 44 procent, wanneer (tot 2006) rekening wordt gehouden met de ziekenfondspremie en (vanaf 2006) met de werkgeversbijdrage in de inkomensafhankelijke premie voor de basisverzekering tegen ziektekosten (paragraaf 4.3). Daarna gaan we in op de inkomenseffecten van een rigoureuze vlaktaks. We laten zien waarom kleine tweeverdieners van een vlaktaks profiteren (paragraaf 4.4). In deze paragraaf komt ook de wisselwerking met inkomensafhankelijke regelingen zoals bijstand en huursubsidie aan de orde. Enkele aanpassingen van de meest vergaande variant van de vlaktaks kunnen de benoemde inkomenseffecten goedgevoelt mitigeren (paragraaf 4.5). Tenslotte doen we een voorstel hoe het tarief van de vlaktaks verlaagd kan worden naar 35 procent (paragraaf 4.6). Onze conclusies zijn te vinden in paragraaf 4.7.

* De auteurs danken Lennart Janssens voor zijn berekeningen die ten grondslag liggen aan de figuren en Koen Caminada voor literatuursuggesties. Verder danken de auteurs Flip de Kam die als redacteur van deze bundel diverse suggesties voor verbetering heeft gedaan.

4.2 Voordelen van de vlaktaks

Onder een vlaktaks betaalt elke belastingplichtige over zijn inkomen in box 1 van de inkomstenbelasting hetzelfde marginale tarief. In box 1 vallen het belastbare inkomen uit een (vroegere) dienstbetrekking, uitkeringen krachtens socialeverzekeringswetten (voorzover niet vrijgesteld) en inkomen dat wordt getrokken uit de eigen woning. Korthedshalve duiden wij box 1-inkomsten hierna aan als 'arbeidsinkomen'. De voordelen van een vlaktaks op arbeidsinkomen liggen vooral op de terreinen van politieke binding, uitvoering en transparantie.

Eén marginaal tarief maakt het moeilijker voor politici om via ad hoc-maatregelen in te grijpen in het belastingstelsel. Dit vergroot de betrouwbaarheid van de overheid.

Onder een vlaktaks kan in de uitvoeringspraktijk een splitsing worden aangebracht tussen een anoniem (want voor iedereen gelijk) belastingtarief over het arbeidsinkomen en de heffingskortingen, die louter afhangen van de persoonlijke situatie van een individu. De belasting over arbeidsinkomen wordt in dit geval een loonsomheffing: een proportionele belasting op inkomen geheven bij en afgedragen door de werkgever. De werknemersverklaring kan worden afgeschaft. Een werkgever hoeft dus niet langer te weten of een werknemer ook andere banen had of heeft. Dit is een belangrijk voordeel in een flexibele arbeidsmarkt waarin mensen vaak van baan veranderen en verschillende banen combineren. De heffingskortingen kunnen rechtstreeks door de Belastingdienst aan de belastingplichtigen worden uitgekeerd, zonder tussenkomst van de werkgever. Dit gebeurt sinds 1999 al met de belastingvermindering door een aftrekpost wegens hypotheekrente en sinds 2001 met de heffingskorting voor partners zonder eigen inkomen uit werk en woning.

Een ander voordeel van de vlaktaks is haar eenvoud. De belastingplichtige hoeft niet slim te zijn of een fiscaal adviseur in te huren om de fiscale consequenties van zijn gedrag goed te kunnen voorzien. Dat is rechtvaardig (betalen is niet langer 'voor de dommen') en de grotere transparantie verbetert het functioneren van de economie: alle spelers kunnen optimaal kiezen. Een vlaktaks maakt verder een einde aan interpersonele en intertemporele tariefarbitrage. Constructies om inkomen te splitsen, zoals het oprichten van een man-vrouw-firma, zijn immers niet langer aantrekkelijk. De vlaktaks elimineert bovendien de kunstmatige prikkel om inkomen te verschuiven naar jaren met lage marginale tarieven.

4.3 Vlaktakstarief van 44 procent

Voorstellen voor invoering van een variant van de vlaktaks maken politiek gezien uitsluitend kans als de inkomenseffecten van de overgang naar een ander fiscaal systeem binnen de perken blijven. We hanteren daarom een tarief dat de koopkrachteffecten minimaliseert. Het systeem kan het eenvoudigst worden uitgelegd door uit te gaan van de nieuwe basisverzekering tegen ziektekosten, die krachtens de Zorgverzekeringswet met ingang van 1 januari 2006 van kracht is. Wij duiden dit nieuwe stelsel hierna aan als het 'plan-Hoogervorst'. Bij deze basisverzekering is het oude onderscheid tussen particulier en in het ziekenfonds tegen ziektekosten verzekerden vervallen. Werkgevers betalen voor al hun werknemers een proportionele premiebijdrage van 6,5 procent van het loon. De fiscus sluisst deze Zvw-premie door naar de vereveningskas voor de ziektekostenverzekeraars, die wordt

beheerd door het College voor Zorgverzekeringen. De Zvw-premie kent een premiegrens die globaal gesproken samenvalt met het einde van de tweede schijf van het tarief van de inkomstenbelasting.

Om de vlaktaks zonder al te grote rimpelingen te kunnen invoeren wordt de werkgeverspremie voor de Zvw gebruteerd (het brutoloon wordt met deze premie verhoogd) en vervolgens gefiscaliseerd (de inkomensafhankelijke Zvw-premie wordt meegenomen in het belastingtarief). De tarieven in de eerste en de tweede schijf bedragen 34,4 procent en (vrijwel) 42 procent (tarieven 2005). Bijtelling van de werkgeverspremie van 6,5 procent levert tarieven van 41 en 48 procent op. Het tarief in de derde schijf bedraagt momenteel 42 procent. Gewogen middeling van de afgeleide tariefpercentages resulteert in een vlak tarief van 44 procent. Het bijna 10 procentpunten hogere marginaal tarief over het bereik van de eerste schijf (44 in plaats van 34,4 procent) wordt gecompenseerd met een extra verhoging van de algemene heffingskorting van 300 euro. Deze extra heffingskorting maakt deel uit van een totale individuele heffingskorting in het nieuwe stelsel van de vlaktaks van 3.500 euro, die verder is opgebouwd uit de huidige algemene heffingskorting van 1.900 euro en de maximale arbeidskorting van bijna 1.300 euro.

In het kader van deze gedachteverkenning zien wij af van het maken van gedetailleerde budgettaire berekeningen. Aan de hand van de figuren 4.1 en 4.2 valt te zien dat de positieve en de negatieve inkomenseffecten elkaar ongeveer opheffen. Het belangrijkste inkomenseffect is dat alleenverdieners er op vooruitgaan, waarbij het van belang is te bedenken dat alleenverdieners inmiddels een kleine minderheid zijn. We komen hierop terug.

Het door ons afgeleide tarief ligt overigens in dezelfde orde van grootte als het budgettair neutrale vlaktakstarief van circa 37,5 procent dat het Ministerie van Financiën al enkele jaren geleden heeft becijferd,¹ vermeerderd met het door ons in aanmerking genomen tarief van de Zvw-premie van 6,5 procent. Wij merken nog op dat de schatkist aanzienlijke verliezen lijdt door de extra verruiming van de heffingskorting die onze variant kenmerken. Deze budgettaire verliezen worden *grosso modo* goedge maakt door de verhoging van de marginale percentages die worden toegepast op het inkomen in de voormalige eerste drie tariefschijven (met 9,6 respectievelijk 2 procentpunten).

Afgaande op onze resultaten lijkt een tarief van 35 procent – zoals naar voren geschoven in een CDA-studie uit 2001 en het *Liberaal Manifest* van een VVD-werkgroep uit 2005 – zonder bijkomende maatregelen budgettair niet verantwoord.² Het financieren van de budgettaire derving door verlaging van de algemene heffingskorting zou in grotere inkomensverschillen resulteren.

¹ Ministerie van Financiën (2001), 71-75. Bij de Financiënvariant levert grondslagverbreding circa 10 mld euro op, de afschaffing van diverse heffingskortingen nog eens 6,8 mld euro. Wanneer de beschikbare 16,8 mld euro wordt ingezet voor tariefverlaging, rolt een budgettair neutraal tarief percentage van 29,4 uit de bus. Dit strookt met een tarief van circa 37,5 procent, wanneer grondslagverbreding en afschaffing van diverse heffingskortingen achterwege blijven. Zie ook paragraaf 2.9.

² Respectievelijk Van Asselt (2001) en Dales (2005).

4.4 Koopkrachteffecten

Figuur 4.1 geeft de koopkrachteffecten van onze variant van de vlaktaks en die van het herziene stelsel van ziektekostenverzekeringen (het 'plan-Hoogervorst') weer, beide afgezet tegen het stelsel zoals dat in 2005 bestond. Hierbij onderscheiden we drie typen huishoudens: alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners. Een vierde huishoudenstype – alleenstaande ouders – blijft buiten beschouwing. Voor alleenverdieners is de heffingskorting van de partner in het netto-inkomen meegenomen. De gevolgen voor tweeverdieners kunnen worden bepaald door de koopkrachtgevolgen voor twee alleenstaanden met het relevante arbeidsinkomen bij elkaar op te tellen.³ Voor de becijfering van het bruto-nettotraject zijn rekenregels geprogrammeerd op dezelfde manier als het Centraal Planbureau (CPB) dat doet voor de opstelling van koopkrachtoverzichten. De gebruikte tarieven zijn ontleend aan de *Macro Economische Verkenning 2006* van het CPB.⁴ De rekenregels gelden voor werknemers in de sector bedrijven en – afgezien van de arbeidskorting – voor uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar. Enkele andere omvangrijke sociaal-economische groepen – met name ambtenaren, zelfstandigen en 65-plussers – hebben te maken met een afwijkend bruto-nettotraject. Zo vielen ambtenaren niet onder de vroegere ziektefondsverzekering, ontvangen zelfstandigen en senioren geen werkgeversbijdrage in de premie voor hun ziektekostenverzekering,⁵ kunnen zelfstandigen verschillende specifieke faciliteiten claimen, zoals de zelfstandigenaftrek en de dotatie aan hun oudedagsreserve, en zijn senioren vrijgesteld van de heffing van AOW-premie. Het specifieke bruto-nettotraject van deze sociaal-economische groepen wordt niet gedekt door de gebruikte rekenregels. Een aantal van deze bijzondere gevallen komen overigens in het vervolg nog nader aan de orde.

Het stelsel dat tot 2006 van kracht was, kende voor alleenverdieners werkzaam in de sector bedrijven een grillig patroon rond de loongrens van de ziektefondsverzekering (in 2005: 33.000 euro). Een alleenverdiener met een brutoloon net onder de loongrens betaalde een inkomensafhankelijke ZFW-premie. De collega vlak boven die grens, daarentegen, betaalde aan zijn particuliere zorgverzekeraar een nominale premie per verzekerde, die voor alleenverdieners aanzienlijk hoger was dan de ZFW-premie. De grote schommelingen van de inkomenseffecten rondom de ziektefondsgrens voor alleenverdieners in zowel het plan-Hoogervorst als bij de vlaktaks zijn louter het gevolg van de welkome opheffing van deze ongelijke behandeling.

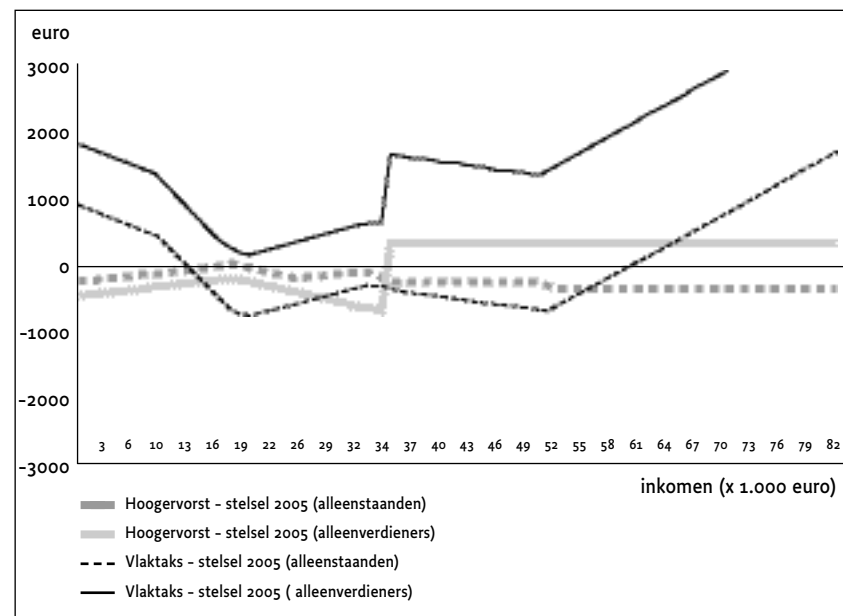
Daarnaast blijkt uit figuur 4.1 dat een vlaktaks gunstig is voor alleenverdieners, voor mensen met zeer lage inkomens (onder het bijstandsniveau) en voor mensen met hoge inkomens. Het laatste verschijnsel is het directe gevolg van het afschaffen van het toptarief (52 procent) voor het inkomenstraject boven 51.762

³ Bijvoorbeeld: het inkomenseffect voor twee partners met een inkomen van 15.000 euro respectievelijk 25.000 euro is gelijk aan het inkomenseffect voor een alleenverdiener met een inkomen van 40.000 euro.

⁴ Centraal Planbureau (2005).

⁵ Dit verklaart dat zelfstandigen en senioren (over het aanvullend pensioen) een lagere Zvw-premie verschuldigd zijn, te weten van 4,4 procent in plaats van 6,5 procent. Langs deze weg heeft de wetgever te groot geachte negatieve koopkrachtschokken willen voorkomen.

Figuur 4.1 Verschil tussen stelsel 2005/plan-Hoogervorst en de vlaktaks



euro. Het voordeel voor zeer lage inkomens is alleen relevant in het geval van 'kleine tweeverdieners': de huishoudens waarbij één van de partners een klein deeltijdbaantje heeft. De meeste alleenstaanden met een inkomen beneden het sociale minimum kunnen immers recht doen gelden op bijstand of studiefinanciering.

De omzetting van de arbeidskorting in een hogere onvoorwaardelijke heffingskorting verklaart waarom de vlaktaks gunstig is voor alleenverdieners en mensen met kleine inkomens. Individuen profiteren op dit moment alleen volledig van de arbeidskorting als hun arbeidsinkomen het minimumloon overtreft. Onder een vlaktaks hangt de heffingskorting echter niet langer af van het individuele inkomen en wordt zij dus ook verstrekt aan individuen die minder verdienen dan het minimumloon. Dat bevoordeelt kleine tweeverdieners en alleenverdieners (in feite extreem kleine tweeverdieners waarbij één van de partners een nulinkomen heeft).

Een hoger marginaal tarief voor kleine deeltijdbanen is het spiegelbeeld van de positieve koopkrachteffecten voor alleenverdieners.⁶ Het wordt minder aantrekkelijk voor partners van alleenverdieners om een kleine deeltijdbaan te accepteren. Ook studenten worden geconfronteerd met een hoger marginaal tarief. In feite wordt een basisinkomen van 3.500 euro uitgekeerd zonder dit te toetsen op arbeidsinkomen.⁷ Het nadeel van de vlaktaks is dat de hogere marginale tarie-

⁶ Het effectieve tarief voor kleine deeltijdbanen bedroeg in 2005 ruim 33 procent: 34,4 procent tarief eerste schijf plus 8,2 procent ZFW-premie minus 9 procent vanwege de opbouw van de arbeidskorting.

⁷ Dat basisinkomen kan in mindering gebracht worden op de studiefinanciering.

ven voor deze groepen hun arbeidsaanbod verminderen. Men kan zich echter afvragen of het nodig blijft het fiscale systeem te compliceren vanwege de wens kleine deeltijdbanen van partners te bevorderen, nu nog maar één op de acht huishoudens alleenverdieners zijn en vrouwen in jongere cohorten in het algemeen voor grotere deeltijdbanen kiezen.

Doordat de arbeidskorting – die op dit moment uitsluitend door werkenden kan worden geclaimd – opgaat in de tot 3.500 euro opgetrokken algemene heffingskorting, stijgt de *replacement rate* op minimumloonniveau van 91 tot 100 procent. Hierdoor gaat iemand die vanuit een uitkeringssituatie betaald werk tegen het minimumloon aanvaardt er niet langer op vooruit. De arbeidsmarkt zal hierdoor minder goed functioneren.

Voor lage huishoudinkomens blijven de effectieve marginale tarieven boven het vlaktakstarief van 44 procent liggen. De reden is dat het individuele basisinkomen van 3.500 euro onder het sociale minimum ligt. Huishoudens in de bijstand worden dan ook geconfronteerd met marginale tarieven van 100 procent.⁸ Ook de marginale tarieven voor huishoudens vlak boven het minimumloon wijken maar weinig van 100 procent af door het bestaan van inkomensafhankelijke regelingen, met name de huurtoeslag, en binnen het belastingstelsel zelf de kinderkorting en de toeslag voor alleenstaande ouders. Voor een huishouden met twee volwassenen kan de huurtoeslag zelfs doorlopen tot een inkomen van 25.000 euro. Zo'n 15 procent van alle huishoudens ontvangt huursubsidie, merendeels bejaarden en uitkeringsontvangers. Voor de meeste andere huishoudens komen de voordelen van de vlaktaks maximaal tot hun recht.

De politiek behoudt met deze inkomensafhankelijke regelingen ook onder de vlaktaks instrumenten voor het voeren van inkomenspolitiek aan de onderkant van het inkomensgebouw. Deze instrumenten vereisen dat inkomen en samenstelling van huishoudens worden geregistreerd, iets dat bij de meest vérgaande toepassing van de vlaktaks niet langer nodig zou zijn. Werkgevers moeten daarom de loonsom blijven uitsplitsen naar individuen, zodat de Belastingdienst op basis daarvan achteraf het huishoudensinkomen kan bepalen. Daarvoor hoeft de werkgever echter uitsluitend het sofi-nummer van de werknemer te weten en niet alle gegevens die nu nog in een werknemersverklaring worden gevraagd.

4.5 Flankerende maatregelen

De inkomenseffecten van de vlaktaks kunnen met enige aanpassingen aanzienlijk worden beperkt. Dit gaat uiteraard ten koste van de eenvoud.

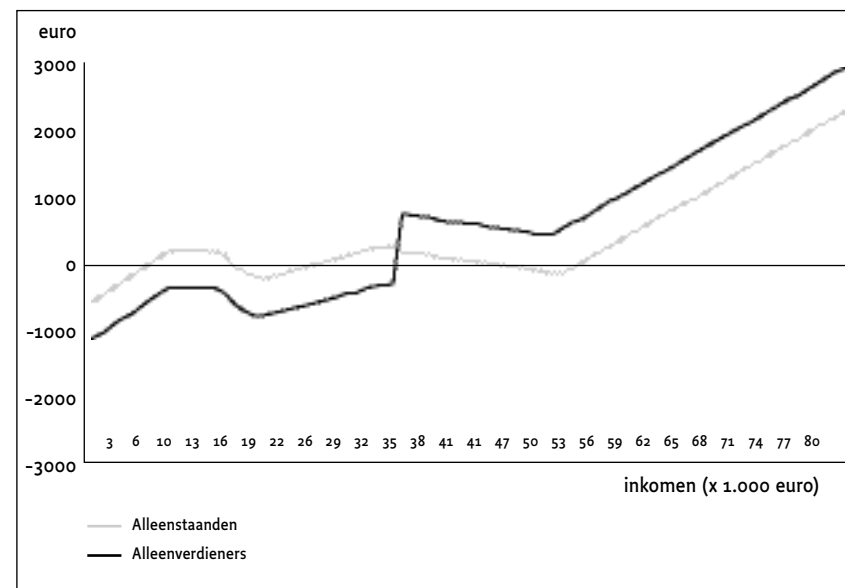
Heffingskortingen

In de sfeer van de heffingskortingen geven wij twee aanpassingen in overweging. De belangrijkste flankerende maatregel voorkomt dat alleenverdieners en kleine tweeverdieners volledig van de dubbele heffingskorting profiteren. Daartoe conditioneren we een deel van de heffingskorting op de aanwezigheid van individueel inkomen in het voorafgaande jaar, analoog aan de huidige systematiek bij de huurtoeslag. Wij hanteren een onconditionele heffingskorting van 1.900 euro en

⁸ De bijstand kent overigens wel allerlei activeringsverplichtingen. Mede als gevolg van de *Wet werk en bijstand* dwingen gemeenten deze verplichtingen in toenemende mate ook daadwerkelijk af.

een heffingskorting van 2.000 euro die conditioneel is op het inkomen in het voorafgaande jaar. De opbouw van deze korting is 14 procent van het inkomen, zodat de maximale korting wordt bereikt bij een inkomen van 14.285 euro.⁹ Figuur 4.2 laat zien dat de inkomenseffecten ten opzichte van het huidige stelsel bij deze variant aanzienlijk kleiner zijn. Het voordeel van de alleenverdiener verdwijnt, omdat de partner van de alleenverdiener geen recht heeft op de conditionele heffingskorting. De effecten van de invoering van de vlaktaks zijn tot de grens van de derde tariefschijf dan slechts rimpelingen vergeleken met de schok rond de ziekenfondsgrens, die het plan-Hoogervorst reeds heeft weggenomen.

Figuur 4.2 Inkomenseffecten van een vlaktaks met een conditionele heffingskorting



Een tweede aanpassing betreft de belastingvoordelen voor alleenstaande ouders. Thans zijn deze heffingskortingen deels onafhankelijk en deels afhankelijk van het inkomen. Om aanzienlijke inkomenseffecten te vermijden, zit er weinig anders op dan deze inkomensafhankelijke heffingskorting te handhaven.

Eigen woning

Een andere flankerende maatregel betreft een aanpalend beleidsterrein: de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning. De hogere-inkomensgroepen profiteren daar het meest van. Een beperking van deze voordelen kan dan ook het inkomensvoordeel afromen dat de hoogste inkomens in de schoot geworpen krijgen door de verlaging van het toptarief. Bovendien worden langs deze weg middelen vrijgemaakt om het vlaktakstarief te verlagen. Het beperken van de aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente tot 30 procent en het belasten van de bijtelling wegens het huidige eigenwoningforfait tegen hetzelfde tarief levert on-

⁹ Berekend als $(100/14) * 2.000$ banen

geveer 1 procent van het bruto binnenlands product op.¹⁰ Deze maatregel biedt de budgettaire ruimte om het tarief van de loonsomheffing met 2 procentpunten te verlagen. Nadeel is dat deze maatregel ook middeninkomens treft die niet profiteren van de verlaging van het toptarief, maar die wel te maken krijgen met een beperking van de tarief waartegen hypotheekrente aftrekbaar is (30 in plaats van 44 procent). Daarom zou bijvoorbeeld de eerste twee ton van de waarde van het eigen huis vrijgesteld kunnen worden van het eigenwoningforfait, terwijl duurdere huizen juist zwaarder worden belast. Hiermee kunnen de inkomensvoordelen voor de hoogste inkomens voor een deel worden weggenomen zonder de middeninkomens zwaar te treffen.

Senioren

Een laatste flankerende maatregel heeft betrekking op de belastingtarieven voor 65-plussers. Het tarief van de eerste twee seniorenstapjes is thans substantieel lager (17,9 procentpunten) dan het tarief voor belastingplichtigen jonger dan 65 jaar. Een rigoureuze vlaktaks vereist dat deze tarieven worden geharmoniseerd. Dit elimineert tevens de prikkel om inkomen te verschuiven naar de jaren na de 65ste verjaardag, omwille van het lagere belastingtarief. Belastingplichtigen kunnen de financiering van de AOW niet meer ontgaan door het moment waarop looninkomen wordt genoten uit te stellen tot na het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Het optrekken van de 65+-tarieven zou momenteel ongeveer 2 mld euro opbrengen.¹¹ Deze meeropbrengst kan worden ingezet om het tarief van de vlaktaks met 1 procentpunt (extra) te verlagen. De budgettaire betekenis van het verlaagde seniorentarief stijgt naar verwachting in de toekomst aanzienlijk, omdat de aanvullende pensioenen de komende vier decennia verdriedubbelen als percentage van het bruto binnenlands product.

Het verhogen van de 65+-tarieven treft alle bejaarden met een jaarinkomen hoger dan 30.357 euro (het einde van de tweede tariefschijf) absoluut gezien in gelijke mate en schaaft bejaarden met een inkomen van precies 30.357 euro relatief het meest. Bejaarden met alleen een AOW-uitkering blijven geheel buiten schot. Deze maatregel helpt dus ook bij het afkomen van het voordeel dat de hoge inkomens genieten als gevolg van het lagere toptarief, maar treft de middeninkomens relatief het zwaarst. Tegen deze gevolgen is weinig te doen zonder de essentie van de vlaktaks te ondergraven. Dit maakt het tarief voor senioren misschien wel het meest heikele punt in de discussie.

4.6 Vlaktakstarief van 35 procent

De meeste individuen hebben op dit moment reeds met een vlaktaks van ongeveer 44 procent te maken. De marginale tarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw zijn zelfs aanzienlijk hoger vanwege allerlei inkomensafhankelijke regelingen. Hierdoor raken huishoudens verstrikt in de beruchte 'armoedeval'. Wat zij door eigen inspanning extra weten te verdienen wordt voor het overgrote deel wegbelast, door de fiscus of door impliciete belastingheffing doordat de aanspraak op subsidie gedeeltelijk verloren gaat. Ook het tarief van 44 procent voor

¹⁰ Zie Caminada, Goudswaard en Vording (1999).

¹¹ Zie Goudswaard, Caminada en Vording (2004).

de rest van de huishoudens is aanzienlijk hoger dan het door de vvd gesuggereerde tarief van 35 procent.¹² Dit laatste tarief kan worden gerealiseerd via vergroting van de inkomensverschillen, namelijk door de belastinggrondslag te verbreden door de algemene heffingskorting fors te verlagen, waardoor de marginale tarieven omlaag kunnen. Het alternatief is de overheidsuitgaven drastisch te verlagen, of de grondslag van de inkomstenbelasting op andere manieren aanzienlijk te verbreden.

Al deze alternatieven kennen politieke voetangels en klemmen. De hierboven beschreven grondslagverbreding in de sfeer van de hypotheekrenteaftrek en de pensioenbesparingen kan op termijn het tarief van de vlaktaks doen dalen tot zo'n 40 procent. De tariefverlaging zal initieel echter aanzienlijk beperkter zijn, mede omdat de verantwoordelijke politici kostbare overgangsregelingen voor huizenbezitters en bejaarden zullen willen treffen. Goudswaard *et al.* weten een laag tarief te introduceren door de aftrek van pensioenpremies af te schaffen.¹³ Dit leidt tot dubbele belasting van pensioenen, zowel bij de premiebetaling als bij de uitkering. Nog los van de vraag of een dergelijke dubbele belasting van pensioenen te rechtvaardigen valt, is dubieus of deze dubbele heffing de hoge opbrengst kan opleveren die zij daarvan verwachten. Dubbele belastingheffing zal onmiddellijk leiden tot ontwijkingsgedrag. Zo worden reguliere besparingen fiscaal aantrekkelijker dan pensioenopbouw, met alle gevolgen van dien. Wij achten deze grondslagverbreding dan ook illusoir.

Verhoging van de btw

Om het vlaktakstarief te kunnen verlagen naar 35 procent lijkt daarom een forse verhoging van het btw-tarief de enige begaanbare weg. Bij een budgettaire en inkomensneutrale operatie nemen de hogere btw-tarieven echter de beoogde voordelen voor prikkels op de arbeidsmarkt weg. Binnen de totale belastingwag op arbeid treedt het hogere btw-tarief immers in de plaats van het lagere inkomstenbelastingtarief, waarbij het totale marginale tarief op arbeidsinkomen zo'n 60 procent blijft: 44 procent vlaktaks plus de druk van indirecte belastingen op consumptie. Een lager tarief van de loonsomheffing door verschuiving van de belastingdruk naar de btw stompt wel de prikkel af om eigen huis en eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren en zo belastbaar inkomen naar het lagere tarief in box 3 te verschuiven. Hetzelfde geldt voor de vlucht naar de bv, die weer aantrekkelijk wordt nu het tarief van de vennootschapsbelasting met ingang van 1 januari 2006 is verlaagd tot 29,6 procent en in de toekomst mogelijk verder daalt tot omstreeks 25 procent, vooral onder invloed van nog steeds toenemende internationale belastingconcurrentie.

¹² Daarnaast moet bij de berekening van effectieve tarieven op arbeidsinkomen nog rekening worden gehouden met indirecte belastingen, zoals accijnzen en de belasting over de toegevoegde waarde (btw). Inclusief deze heffingen loopt het effectieve marginale tarief op tot zo'n 60 procent. Daar komen nog werknemerspremies en pensioenpremies bovenop, maar tegenover deze inkomensafhankelijke premies staan inkomensafhankelijke rechten.

¹³ Goudswaard, Caminada en Vording (2004), 66.

4.7 Conclusies

Een vlaktaks kent belangrijke voordelen. Een loonsomheffing, een belasting geheven aan de bron, verlaagt de administratieve lasten voor werkgevers aanzienlijk. Voor andere inkomsten in box 1 – uit overige werkzaamheden, in de vorm van sociale uitkeringen en aanvullend pensioen, en inkomen uit de eigen woning – krijgen alle belastingplichtigen met hetzelfde marginale tarief te maken. Dit vergroot de transparantie bij de belastingheffing en elimineert veel mogelijkheden voor tariefarbitrage.

In de media worden de discussies over de vlaktaks enerzijds en het bijbehorende tarief anderzijds vaak vermengd. Voorstanders van een vlaktaks worden geacht tegelijkertijd te pleiten voor een fors lager marginaal tarief op arbeidsinkomen. Beide discussies kunnen echter beter van elkaar worden gescheiden. Wezenlijk lagere tarieven op arbeidsinkomen kunnen alleen worden bereikt door vergroting van de inkomensverschillen of door vérgaande bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Dat maakt een simpeler en transparanter belastingstelsel via een vlaktaks niet minder nastrevenswaardig. Over een groot inkomenstraject is reeds sprake van een vlaktaks. Waarom de laatste stap dan niet gezet?

5 Vlaktaks en arbeidsparticipatie*

B. Jacobs
R.A. de Mooij
C. Folmer

5.1 Inleiding

Nederland staat aan de vooravond van een vergrijzingsgolf. De komende decennia stijgt het aandeel van 65-plussers van 14 naar 24 procent van de bevolking. Het aandeel van de potentiële beroepsbevolking (de 20-64 jarigen) loopt daarentegen terug van 61 naar 54 procent. Als gevolg van deze demografische schaarbeweging zal de grijze druk (het aantal 65-plussers als percentage van de potentiële beroepsbevolking) oplopen van 23 tot ruim boven de 40 procent. De doorzettende vergrijzing van de bevolking zal het beroep op publieke middelen voor de ouderdagsvoorziening en de gezondheidszorg vergroten. Tegelijkertijd maken de internationalisering van onze economie en de flexibilisering van de arbeidsmarkt het moeilijker deze publieke middelen bijeen te garen. Door internationalisering gaan hoge belastingen in toenemende mate gepaard aan ontwijk- en vluchtgedrag. Daarom zijn Europese lidstaten bijvoorbeeld verzeild geraakt in een situatie van belastingconcurrentie, die heeft geleid tot een markante daling van de vennootschapsbelastingtarieven. Flexibilisering van de arbeidsmarkt maakt het mensen bovendien mogelijk te kiezen voor het meest geprefereerde aantal gewerkte uren. Hoge belastingen kunnen de urenbeslissing dan fors verstoren. Publieke middelen zullen hierdoor in de toekomst moeizamer kunnen worden genereerd. Het opschroeven van de belastingdruk is daarom een kostbare optie om de oplopende vergrijzingslasten op te vangen.¹

Om de solidariteit tussen jong en oud in de toekomst te kunnen handhaven is een verbreding van het draagvlak voor collectieve voorzieningen een belangrijke beleidsuitdaging. Daarbij denken beleidsmakers vooral aan verhoging van de arbeidsparticipatie. Dat is niet verwonderlijk, aangezien de politieke kosten van deze oplossingsrichting lager zijn dan die van bijvoorbeeld een forse verlaging van het relatieve uitkeringsniveau.

Met het oog op de gewenste verhoging van de arbeidsdeelname bepleit de Raad van Economisch Adviseurs in zijn advies bij de rijksbegroting voor 2006 een heffing op het inkomen van natuurlijke personen met een brede grondslag en één uniform tarief.² Zonder extra maatregelen zou zo'n systeem met een vlaktaks een marginaal belastingtarief kennen van ongeveer 44 procent – dit is overigens in-

* Met dank aan Casper van Ewijk, Flip de Kam, Peter Kooiman en Marcel Lever voor nuttig commentaar. We zijn Nicole Bosch dankbaar voor haar bijdrage aan de analyse van de inkomenseffecten van de vlaktaks.

¹ Zie ook De Mooij en Tang (2003).

² Tweede Kamer (2005-2006 b).

clusief 6,5 procent zorgpremie, zoals Bovenberg en Teulings in het voorafgaande hoofdstuk hebben laten zien. Omdat dit tarief nog altijd hoog is, zou grondslagverbreding noodzakelijk zijn om het marginale tarief op arbeid structureel omlaag te brengen. De grondslag valt bijvoorbeeld te verbreden door het inkomen van 65-plussers bij de heffingsgrondslag van de AOW-premie te betrekken en de hypotheekrenteaftrek te versoberen. Een dergelijke operatie zou het mogelijk maken om op termijn het marginale belastingtarief te verlagen naar circa 40 procent.³

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of een vlaktaks inderdaad bijdraagt aan het verminderen van de economische inactiviteit in Nederland. Uit onze analyse blijkt dat dit niet het geval is. De omvorming van het huidige progressieve stelsel van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen in een vlaktaks zal op zichzelf genomen de arbeidsdeelname juist ontmoedigen, zolang tenminste de verdeling van de personele inkomens ruwweg onveranderd blijft. Dit is consistent met bevindingen uit de literatuur over optimale belasting, die vanaf het begin van de jaren zeventig het inzicht in een efficiënt systeem van herverdeling heeft verrijkt (Mirrlees, 1971). Niet-lineaire belastingen zijn efficiënter om een bepaalde hoeveelheid inkomen te herverdelen dan lineaire belastingen, omdat niet-lineaire belastingen meer informatie over het individuele of het huishoudinkomen verwerken. Daardoor kan herverdeling gericht en met minder economische verstoringen worden gerealiseerd.

Wanneer de overstap op de vlaktaks gepaard zou gaan aan een substantiële denivellering van de personele inkomens, kan zo'n operatie de arbeidsaanbodprikkel wél versterken. Ook grondslagverbreding kan bijdragen aan het vergroten van de arbeidsparticipatie. Grondslagverbreding door hervorming van de hypotheekrenteaftrek of door fiscalisering van de AOW kan de belastingdruk verschuiven van arbeid naar zittend kapitaal of reeds opgebouwd pensioenvermogen. Deze verschuivingen van de belastingdruk van arbeid naar reeds opgebouwd kapitaal vergroten het arbeidsaanbod, hoewel reparatie van inkomens- of vermogens-effecten de werkgelegenheidsgroei weer zou verminderen. De arbeidsmarktwinst is echter incidenteel, omdat reeds opgebouwd vermogen maar één keer belast kan worden. Structureel zijn de arbeidsmarkteffecten van grondslagverbreding en tariefverlaging subtieler, maar wel positief. Denivellering en grondslagverbreding staan echter los van de vlaktaks. Bij een zelfde hoeveelheid denivellering zal een niet-lineaire belasting de arbeidsaanbodprikkel nóg meer vergroten dan een vlaktaks. Hetzelfde geldt voor een beleid van grondslagverbreding en tariefverlaging.

Een vlaktaks kan naar onze opvatting ook niet worden gemotiveerd op basis van verminderde arbitragemogelijkheden en vereenvoudiging. Deze argumenten pleiten voor beperkte verschillen in toptarieven tussen belastingboxen en een vermindering van de aftrekposten, maar niet noodzakelijkerwijs voor een lineaire tariefstructuur op een brede grondslag.

³ De VVD in haar *Liberaal Manifest* (Dales, 2005) en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Van Asselt, 2001) zijn gecharmeerd van een vlaktaks. Behalve eenvoud en neutraliteit zien deze instanties ook het vergroten van de arbeidsparticipatie als voordeel van een vlaktaks.

5.2 Gelijkheid versus doelmatigheid

Algemeen

Een belangrijk uitgangspunt van de Nederlandse inkomstenbelasting is het draagkrachtbeginsel. In de economische literatuur vloeit dit beginsel voort uit de analyse van Pigou (1947). Indien sociale welvaart wordt gedefinieerd als de som van de welvaart van alle individuen, dan is een belastingstelsel sociaal gezien optimaal wanneer het marginaal nut van inkomen gelijk is voor alle huishoudens. Zolang het marginaal nut van inkomen daalt met een toenemend inkomensniveau, impliceert deze regel dat een meer gelijke inkomensverdeling de sociale welvaart *ceteris paribus* altijd zal verbeteren.⁴ Een progressieve inkomstenbelasting is dienstig aan het gelijkmatiger maken van de inkomensverdeling.

De *ceteris paribus*-conditie vereist echter dat de herverdeling via de fiscus geen verstoringe werking heeft op het gedrag van mensen. Alleen een belastingstelsel met geïndividualiseerde *lump sum*-belastingen (Tinbergens talentenbelasting) kan iedere gewenste inkomensverdeling zonder economische verstoringen realiseren. De hoogte van de te betalen belasting hangt hier alleen af van de individuele verdien capaciteit ('verdientalent' of 'zuivere draagkracht') en niet van arbeidsinzet, scholingsinspanningen, arbeidsparticipatie, enzovoort. De overheid kan echter onmogelijk de verdien capaciteit van individuen direct waarnemen. Daarom baseert de overheid zich op benaderingen van deze verdien capaciteit. In de regel is dit het feitelijk verdiende inkomen. Herverdeling op basis van inkomen gaat echter onherroepelijk gepaard met gedragseffecten. Door de onmogelijkheid om iemands feitelijke verdien capaciteit vast te stellen ontstaat het dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Mensen met een hogere verdien capaciteit ('geluksvogels') worden namelijk aangemoedigd om zich voor te doen als mensen met een lage verdien capaciteit ('pechvogels') om zo hogere belastingen te ontlopen. Naarmate inkomensverschillen kleiner worden, loont het bijvoorbeeld minder voor mensen zich in te spannen en daarmee een hoger inkomen te verwerven. Ze gaan daardoor minder uren werken, doen minder hun best om hogerop te komen, investeren minder in hun opleiding en vaardigheden, en kiezen vaker voor non-participatie. Bij het verkleinen van de inkomensverschillen ontkomt de overheid dan ook niet aan het dilemma tussen gelijkheid en doelmatigheid. De vraag is nu hoe de overheid de gewenste herverdeling toch zo doelmatig mogelijk organiseert. Dat wil zeggen: hoe kan ze een zo goed mogelijke mix van gelijkheid en doelmatigheid realiseren?

Verstoringen in het arbeidsaanbod

Mirrlees (1971) heeft de optimale structuur van de marginale belastingdruk afgeleid.⁵ De verdien capaciteit van mensen is niet waarneembaar. De overheid kan alleen het verdiende inkomen observeren, dat het product is van iemands ver-

⁴ Alternatieve socialewelvaartsfuncties kunnen meer waarde toekennen aan de welvaart van mensen met lage inkomens, dat wil zeggen dat er ongelijkheidsaversie kan zijn. Dit vergroot de sociale baten van herverdeling.

⁵ De analyse van Mirrlees gaat niet alleen over belastingheffing, maar ook over subsidies en uitkeringen die herverdelen van hoge naar lage inkomens.

dien capaciteit en arbeidsinzet. Door inkomen te belasten wordt niet alleen verdien capaciteit zwaarder belast, maar ook arbeidsinzet. Aldus verstoort de inkomstenbelasting de keuze tussen vrije tijd en consumptie. Aangezien belastingen een wig drijven tussen het nettoreële loon van een werknemer en de bijbehorende loonkosten voor de werkgever, ontstaat maatschappelijk gezien een verstoring. Immers, de maatschappelijke opbrengst van een extra uur werk in de vorm van extra productie is meer waard dan de maatschappelijke kosten in de vorm van opgeofferde vrije tijd. Een extra uur werk levert daarom per saldo welvaartswinst op voor de maatschappij die gelijk is aan de extra belastingopbrengst.

De optimale marginale belastingstructuur hangt volgens Mirrlees af van vier elementen: (i) de inkomensongelijkheid vóór herverdeling, (ii) de mate waarin de maatschappij aversie koestert tegen ongelijkheid, (iii) de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor belastingen en (iv) de dichtheid van mensen in de inkomensverdeling. Diamond (1998) en Saez (2001) simuleren de optimale structuur van de marginale belastingdruk voor verschillende waarden van de ongelijkheidsversie en de arbeidsaanbodelasticiteit op basis van de feitelijke inkomensverdeling in de vs.⁶ Het blijkt dat de optimale belastingstructuur een U-vorm heeft, zoals is afgebeeld in het BCD-deel van figuur 5.1.⁷ De marginale belastingdruk is hoog voor mensen met lage inkomens (zie punt B in figuur 5.1). Herverdeling vereist namelijk inkomensoverdrachten naar mensen met de laagste inkomens. De overheid wil dit echter gepaard laten gaan aan een positieve nettobelastingafdracht van de midden- en hogere inkomens. Dit leidt onvermijdelijk tot een hoge marginale belastingdruk aan de onderkant van het inkomensgebouw als de inkomensafhankelijke regelingen en heffingskortingen afnemen (bijvoorbeeld in Nederland de huurtoeslag en de zorgtoeslag en in de vs de *Earned Income Tax Credit* (EITC)).⁸ Meer belastingprogressie, dat wil zeggen een laag gemiddeld tarief aan de onderkant, impliceert dus paradoxaal genoeg dat de marginale tarieven aan de *onderkant* toenemen, niet per se dat marginale tarieven aan de *bovenkant* stijgen. Hogere marginale tarieven verderop in het inkomenstraject zijn kostbaar. De reden is dat in dit traject veel individuen zitten, waardoor een hoge marginale belasting erg verstorend werkt voor het totale arbeidsaanbod. Daarom zal het tarief weer dalen (zie punt C in figuur 5.1). Voor de hoogste inkomens neemt de marginale druk weer wat toe, enerzijds omdat deze groep minder individuen telt en anderzijds om extra herverdeling tot stand te brengen (zie punt D in figuur 5.1). Oplopende marginale tarieven voor de hogere inkomens zijn alleen goed te verklaren

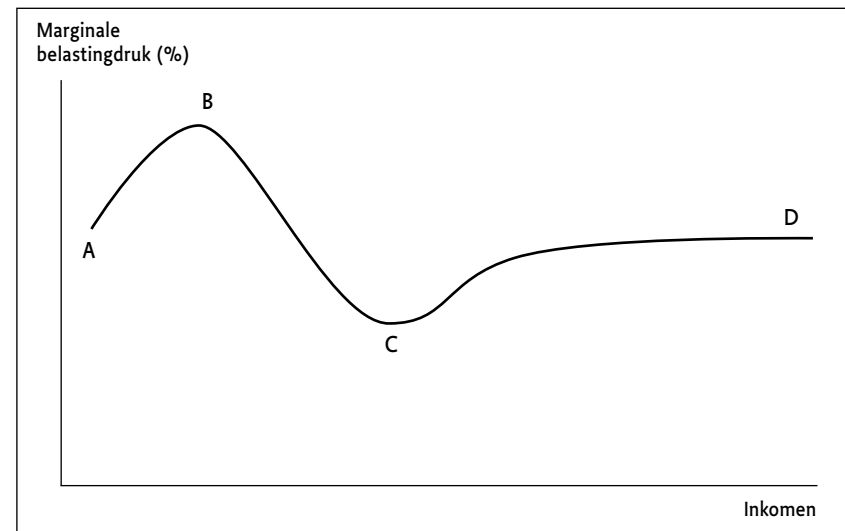
⁶ De analyse gaat uit van een constante arbeidsaanbodelasticiteit voor alle inkomens. In de praktijk blijkt dat vrouwen gevoeliger zijn voor belastingprikkelers dan mannen. Aangezien Nederlandse vrouwen vaak in deeltijd werken, impliceert dit een grotere elasticiteit voor individuen met lagere jaarinkomens. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, zal de optimale marginale druk voor lage inkomens lager komen te liggen en die voor hoge inkomens hoger.

⁷ Eerdere bijdragen aan de literatuur over optimale inkomstenbelastingen concluderen dat de optimale belasting nul is voor de allerlaagste en de allerhoogste inkomens. Hieruit zou dus een inverse-U vorm voortkomen (Seade, 1977). Tuomala (1990) laat echter zien dat deze resultaten zeer lokaal zijn en weinig praktische betekenis hebben.

⁸ De EITC is vergelijkbaar met de arbeidskorting in Nederland, maar het grote verschil is dat de arbeidskorting niet vermindert naarmate het arbeidsinkomen hoger is, terwijl de EITC – vanaf een bepaald loonniveau – met 21 cent van elke dollar wordt gekort. Dit kortingspercentage geldt voor gezinnen met twee of meer kinderen (tarief 2004).

als de overheid de gemiddelde belastingdruk niet alleen voor de allerarmsten wil verlagen, maar ook voor de middeninkomens. Wanneer de overheid alleen geïnteresseerd is in armoedebestrijding voor de allerlaagste inkomens, zal de oploop van de tarieven zeer gering zijn, omdat efficiëntiemotieven het verloop van de tarieven bij de middeninkomens dicteren. Het is dan niet optimaal om tarieven sterk te laten oplopen omdat dit de belastingbasis te veel versmalt.⁹ Interessant is dat de feitelijke marginale wig in Nederland een patroon vertoont dat grotendeels overeenkomt met dat in figuur 5.1.¹⁰

Figuur 5.1 Optimale marginale drukverdeling volgens de optimale-belastingliteratuur



Participatieverstoringen

De optimaliteit van de U-vorm in het traject BCD in figuur 5.1 verandert indien het model van Mirrlees ook rekening houdt met verstoringen die ontstaan bij de deelname aan betaalde arbeid. Zulke verstoringen spelen onder andere een rol bij partners van kostwinners, bij werklozen en bij oudere werknemers die voor de keuze staan om vervroegd uit te treden. Voor werklozen heeft bijvoorbeeld een toename van de uitkering ten opzichte van het loon (de relatieve uitkeringsvoet) tot gevolg dat men kieskeuriger wordt bij het accepteren van een baan en dat de zoekinspanning vermindert. Hierdoor verslechtert het matchingsproces op de arbeidsmarkt, waardoor de werkloosheid stijgt. Saez (2002) laat zien dat participatieverstoringen aan de onderkant in het model van Mirrlees tot een verandering van de optimale marginale belasting leiden. Dit is zichtbaar in het AB-deel van figuur 5.1. De participatieverstoring vraagt namelijk om een lage marginale belastingvoet

⁹ In andere analyses met andere veronderstellingen ten aanzien van preferenties van huishoudens en de inkomensverdeling kan het optimale marginale tarief zelfs continu dalen als de overheid alleen is geïnteresseerd in de armsten (Tuomala, 1990).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2001).

voor de laagste inkomens, bijvoorbeeld door een inkomensafhankelijke arbeidskorting te geven die wordt opgebouwd met het inkomen. De vermindering van de korting verderop in het inkomensgebouw leidt wel weer tot een hogere marginale druk voor de inkomens die boven het draaipunt liggen. Met andere woorden: de marginale druk wordt in de figuur naar rechts verschoven. Dit voorkomt grote verstoringen aan de participatiemarge, maar heeft als nadeel dat de hogere marginale druk verstoringen in de urenbeslissing hogerop in het inkomensgebouw vergert. De afruil tussen het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bevorderen van arbeidsaanbod in uren wordt in belangrijke mate bepaald door het aantal individuen aan de onderkant van de inkomensverdeling ten opzichte van de massa mensen die reeds werken. Als relatief weinig individuen niet participeren, leidt stimulering van de arbeidsparticipatie tot relatief geringe of zelfs negatieve effecten op het totale arbeidsaanbod wanneer tegelijkertijd relatief veel mensen met hogere marginale tarieven te maken krijgen. Dit verstoort hun uren-arbeidsaanbodbeslissing.¹¹

Menselijk kapitaal

De inkomstenbelasting leidt ook tot verstoringen die minder prominent aanwezig zijn in de Mirrlees-literatuur. Zo ontmoedigt de inkomstenbelasting ook investeringen in kennis en vaardigheden.¹² Dit is evenwel niet noodzakelijk het geval. Mensen maken bij de leerbeslissing een afweging tussen de kosten van de opleiding (gederfd looninkomen, studiekosten, en dergelijke) en de opbrengst in termen van een hoger toekomstig loon. De heffing van inkomstenbelasting vermindert het rendement van onderwijs, omdat meer belasting betaald moet worden over de extra looninkomen. Echter, de kosten in termen van gederfd inkomen – de belangrijkste kosten van onderwijs – vallen eveneens lager uit. De inkomstenbelasting verstoort alleen de leerbeslissing voor zover de studiekosten door de belastingheffing minder sterk dalen dan de opbrengst van de investering in het eigen menselijk kapitaal. Oplopende marginale tarieven doen dat: ze belasten de opbrengsten (het hogere inkomen) tegen een hoger tarief dan het tarief dat geldt voor het lage gederfde inkomen tijdens de studietijd. Op die manier verminderen progressieve belastingen de prikkel voor mensen om te investeren in hun eigen menselijk kapitaal. Ook een beperkte aftrekbaarheid van scholingskosten zal de leerinspanning verstoren, omdat belastingen de kosten van scholing dan niet meer in dezelfde mate verminderen als de verwachte extra opbrengst. Scholings- en trainingsinzet zoals hard studeren, minder vrije tijd en andere kosten zijn typisch niet aftrekbaar, waardoor de belastingen een wig drijven tussen de kosten en opbrengsten van scholing. Daarnaast verstoren belastingen de scholingsbeslissing van mensen als ze het arbeidsaanbod of de arbeidsparticipatie afremmen. In dat geval nemen de opbrengsten van scholing af, omdat de bezettingsgraad van menselijk kapitaal daalt en het minder loont om te investeren in scholing en training.

¹¹ Zie ook Van Oers *et al.* (2000).

¹² Zie bijvoorbeeld Jacobs (2005) en Bovenberg en Jacobs (2005).

Imperfecte arbeidsmarkt

Een andere manier waarop de fiscaliteit invloed heeft op de arbeidsmarkt is via de loonvorming.¹³ In Nederland bepalen sociale partners de lonen in onderlinge onderhandelingen. Werknemers hebben daarbij een zekere marktmacht en romen een deel van de bedrijfswinsten af door hogere lonen te eisen dan de evenwichtslonen. De vakbeweging zal bovendien eerder geneigd zijn om hogere lonen te onderhandelen wanneer werklozen gegarandeerd zijn van een fatsoenlijk inkomen door sociale verzekeringen en een sociaal vangnet (de Wet werk en bijstand). Door marktmacht en een goed sociaal vangnet worden de lonen boven het marktruimende loon gezet en het gevolg is (onvrijwillige) werkloosheid. Dit is de evenwichtswerkloosheid. Belastingen hebben invloed op de evenwichtswerkloosheid, omdat ze het onderhandelingsproces tussen werknemers en werkgevers beïnvloeden. Het onderscheid tussen de gemiddelde en de marginale belastingdruk is hier van belang. De gemiddelde belastingdruk oefent een opwaarts effect uit op de lonen. De economische last van de inkomstenbelasting (*tax incidence*) wordt voor een deel afgewenteld op de werkgever in de vorm van hogere looneisen door werknemers. Een lagere gemiddelde belastingdruk leidt tot lagere loonkosten en een lagere evenwichtswerkloosheid. De marginale belastingdruk heeft een tegengesteld effect: een lager marginaal tarief leidt juist tot hogere lonen en een hogere evenwichtswerkloosheid. Dit lijkt in eerste aanleg misschien contra-intuïtief. Echter, een hogere marginale belastingdruk maakt een extra loonstijging minder waardevol voor werknemers, omdat de overheid een groter deel van die loonstijging afroemt. Werknemers nemen dan ook sneller genoegen met een lager loon, ook omdat dit als bijkomend voordeel heeft dat ze dan minder kans lopen om werkloos te worden. Waar een lagere gemiddelde belastingdruk loonmatiging stimuleert, leidt een lagere marginale druk dus tot hogere lonen. Uit empirisch onderzoek blijkt het eerstgenoemde effect wel groter dan het tweede effect te zijn: een belastingmaatregel die zowel de gemiddelde als de marginale druk verlaagt zal dus per saldo leiden tot lagere lonen en een lagere evenwichtswerkloosheid.¹⁴

5.3 Analyse van de vlaktaks

Gewapend met de bovenstaande inzichten uit de literatuur over belastingen en arbeidsmarkt analyseren we de vlaktaks met het CPB-model MIMIC (Graafland *et al.*, 2001). Het model omvat alle bovengenoemde invloeden van de inkomstenbelasting op de werking van de arbeidsmarkt, dat wil zeggen de effecten op het arbeidsaanbod, de participatiekeuze, de zoekbeslissing, de leerbeslissing en de loonvorming. De omvang van de gedragsreacties is zodanig bepaald dat ze in overeenstemming zijn met de bevindingen uit de empirische literatuur, of ze zijn specifiek empirisch geschat voor Nederland. Bij de kwantitatieve invulling van het model is verder gebruik gemaakt van Nederlandse microdata over de personele inkomensverdeling. Het model is dan ook geschikt voor de analyse van de arbeidsmarkteffecten op lange termijn van hervormingen in de Nederlandse inkomstenbelasting. Het gaat bij deze analyse dus uitdrukkelijk niet om

¹³ Zie ook Bovenberg *et al.* (2000).

¹⁴ Voor een uitgebreide analyse van de doelmatigheidsvoordelen van een progressieve inkomstenbelasting, zie Van Ewijk *et al.* (2003).

welvaartseffecten, omdat de kosten van arbeid of scholing niet worden gewaardeerd in de indicatoren voor de arbeidsmarkt.

We onderzoeken twee varianten van de vlaktaks. Deze zijn zodanig vormgegeven dat het saldo van de overheidsbegroting op lange termijn onveranderd blijft, door het vlaktakstarief waar nodig aan te passen. De twee vlaktaksen verschillen ten aanzien van de aanpassing in de heffingskorting. In een eerste variant doen we niets met de heffingskorting. In deze variant komen alle tarieven van de belastingschijven uit op 37,5 procent. Voor 65-plussers bedraagt het tarief 19,6 procent in de huidige eerste twee belastingschijven.¹⁵ In de tweede variant verhogen we de algemene heffingskorting met 1.400 euro om de denivellerende werking van de vlaktaks te mitigeren. Deze extra heffingskorting wordt alleen toegekend indien er inkomen tegenover staat en geldt derhalve niet voor niet-werkende partners. Om de heffingskorting te financieren is een vlaktakstarief nodig van 43,5 procent. Zoals hieronder zal blijken, pakt deze variant neutraal uit voor parameters als de gemiddelde relatieve uitkeringsvoet en de gemiddelde progressie in de inkomstenbelasting. De inkomenseffecten van de beide vlaktaksvarianten worden vermeld in de tabellen 5.1 en 5.2 en in de figuren 5.2 en 5.3. De arbeidsmarkteffecten staan vermeld in tabel 5.3.

Inkomenseffecten

Volgens tabel 5.1 verslechtert de invoering van een vlaktaks van 37,5 procent de koopkracht in doorsnee met 1,5 procent.¹⁶ Voor personen met een inkomen lager dan 17.000 euro is de vlaktaks zelfs zeer nadelig; bij hen treden inkomensdalingen op van rond 4 procent. Ook personen met een modaal inkomen (29.500 euro) ondervinden nadeel van de vlaktaks, zij het in mindere mate. De verlaging van het tarief van de tweede schijf weegt voor hen niet op tegen de verhoging van het tarief in de eerste schijf. Vanaf een inkomen van 31.000 euro compenseren de lagere belastingtarieven in de hogere schijven de verhoging van het laagste tarief. Gemiddeld gaan uitkeringsontvangers en ouderen er op achteruit, omdat zij relatief veel nadeel ondervinden van het hogere tarief aan de onderkant. Voor personen met een hoger inkomen resteert een flink koopkrachtvoordeel. Sommige veelverdieners kunnen er tot 10 à 12 procent op vooruit gaan. Dit blijkt ook uit de puntenwolven die worden weergegeven in figuur 5.2.¹⁷ De laagste inkomens financieren in dit scenario de tariefverlagingen voor de hoogste inkomens.

¹⁵ Vanwege de aanpassing van de algemene heffingskorting van 65-plussers aan de nieuwe verhouding tussen het tarief van de eerste schijf van 65-plussers en dat van 65-minners, komt de algemene heffingskorting voor 65-plussers uit op 1.040 euro in plaats van 947 euro.

¹⁶ De verslechtering van de mediane koopkracht wordt veroorzaakt doordat de maatregel zeer verschillend uitpakt voor huishoudens met lage inkomens en huishoudens met hoge inkomens. Omdat de procentuele achteruitgang voor veel lage inkomens groter is dan de procentuele vooruitgang voor hoge inkomens, resteert een negatief koopkrachteffect voor het mediane inkomen.

¹⁷ De koopkrachteffecten zijn berekend met het model MIMOS2 van het CPB. Met dank aan Nicole Bosch voor het uitvoeren van deze analyse.

Tabel 5.1 Koopkrachteffecten van een vlaktaks van 37,5 procent^a

	Alleenverdiener	Tweeverdiener	Alleenstaande ^c	Alle huishoudenstypen
Brutohuishoudensinkomen ^b	Mediaan koopkrachtmutatie in %			
Hoofdverdiener werknemer				
< 150% WML	-2,00	} -2,00	-2,50	} 0,00
150-250% WML	-0,50		-0,50	
> 250% WML	4,25	0,25	3,25	
Hoofdverdiener uitkeringsontvanger				
< 120% WML	-3,25	} -3,25	-3,75	} -3,25
> 120% WML	-1,50		-1,50	
65-plussers				
< 120% AOW	} -0,75	-3,25	-3,25	} -3,00
> 120% AOW		-2,25	-1,50	
Totaal				-1,50

^a Ex ante-effect in 2006, exclusief incidentele lonen, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudensinkomen.

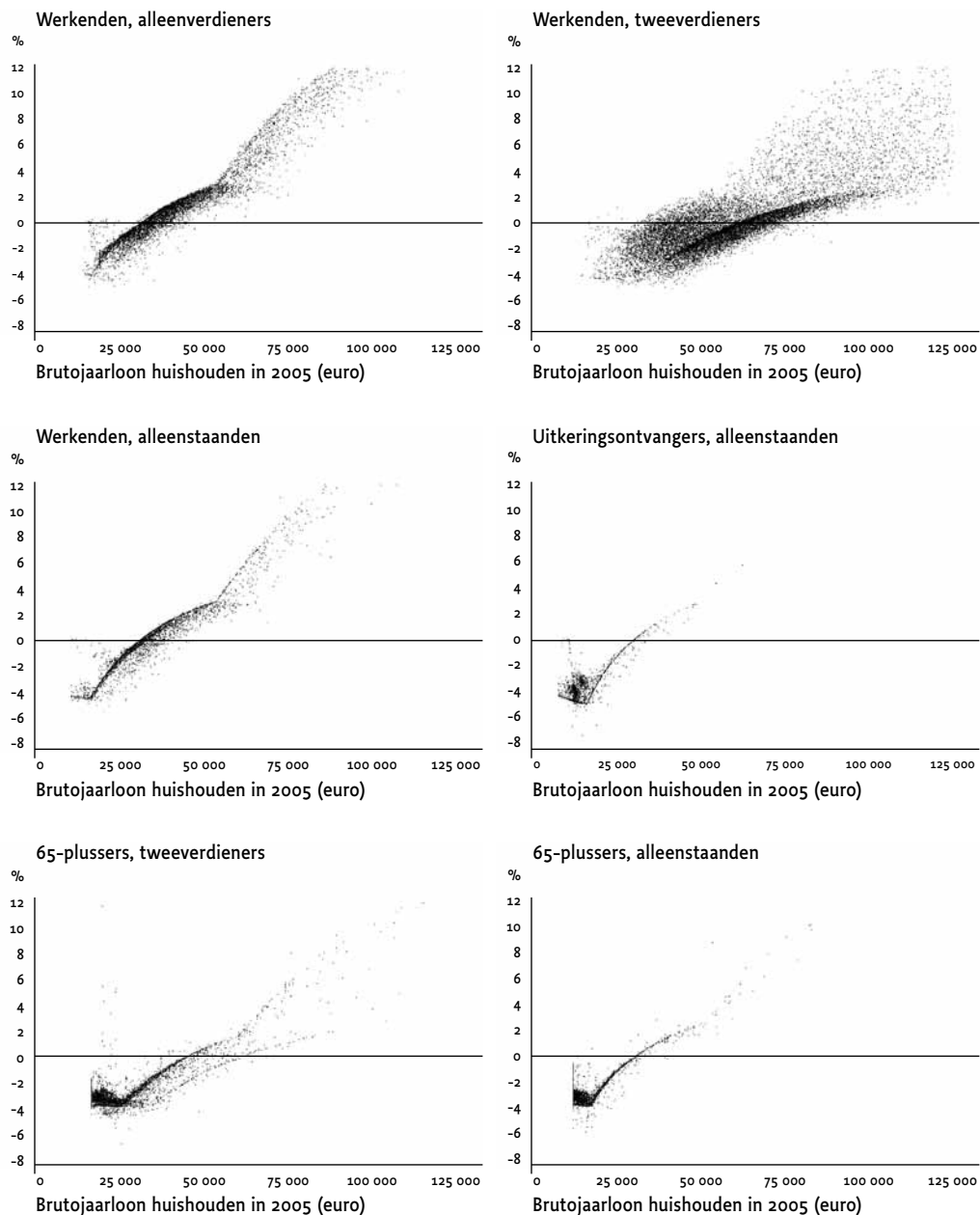
^b Bruto-inkomen uit arbeid of uitkering; wml = brutominimumloon, AOW = bruto-100 procent AOW-uitkering.

^c Inclusief alleenstaande ouders.

Als geaggregeerde maatstaf voor de inkomensongelijkheid gebruiken we de Theilcoëfficiënt. Deze is gedefinieerd als $T = [\sum y_i \ln(y_i/\mu)] / N\mu$, waar y_i het inkomen is van individu i , μ het gemiddelde inkomen, en N het totaal aantal individuen. Een grotere Theilcoëfficiënt betekent dus meer inkomensongelijkheid. De Theilcoëfficiënt is nul indien alle inkomens gelijk zijn en is maximaal $\ln(N)$ indien al het inkomen door één persoon wordt verdiend. We berekenen de Theilcoëfficiënt allereerst voor de totale inkomensverdeling van individuen. Het nadeel daarvan is echter dat de maatstaf geen rekening houdt met gezinsdraagkracht. Verschuivingen tussen kostwinner en partner leiden daardoor tot effecten op de ongelijkheidsmaatstaf, terwijl er ten aanzien van de gezinsdraagkracht weinig verandert. Daarom presenteren we de Theilcoëfficiënt ook voor de groep van alleenstaanden.¹⁸ Volgens tabel 5.3 (zie blz. 100) neemt de Theilcoëfficiënt voor de gehele inkomensverdeling met 6,4 procent toe. Voor de groep van alleenstaanden is de stijging zelfs 10,9 procent. We zien in tabel 5.3 ook een daling van 1,7 procent optreden in de relatieve uitkeringsvoet (*replacement rate*), dat wil zeggen de netto-uitkering als percentage van het nettoloon dat iemand kan verdienen.

¹⁸ Voor meer informatie over de Theilcoëfficiënt en andere ongelijkheidsmaatstaven, zie Caminada en Goudswaard (2003).

Figuur 5.2 Koopkrachteffecten van een vlaktaks van 37,5 procent^a



^a Exclusief incidenteel; naar huishoudentype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudensinkomen; mutaties in procenten; 2006.

Of de negatieve inkomensgevolgen van de eenvoudige vlaktaks voor uitkeringsontvangers, vrouwen en laaggeschoolden gewenst zijn, is een politieke vraag. Om daarbij het inzicht te vergroten, onderzoeken we of de overgang naar een vlaktaks ook zonder sterke denivellering vorm kan krijgen. We analyseren daartoe een alternatieve variant, waarin de algemene heffingskorting 1.400 euro hoger is. De korting op de verschuldigde belasting is relatief gunstig voor de lagere inkomens, terwijl hogere inkomens er relatief gezien minder van profiteren. Financiering van de heffingskorting uit een hoger vlaktakstarief van 43,5 procent maakt het systeem dus progressiever. Op die manier kan een vlaktaks met een hoger tarief en een hogere heffingskorting min of meer dezelfde mate van progressie opleveren – afgemeten aan de Theilcoëfficiënt – als het bestaande stelsel. Onze variant impliceert dat het effect op de Theilcoëfficiënt gelijk is aan nul, zo blijkt uit tabel 5.3 (blz. 102). Verder blijft de gemiddelde relatieve uitkeringsvoet onveranderd. Binnen de groep alleenstaanden neemt de ongelijkheid nu iets af, wat blijkt uit de daling in de Theilcoëfficiënt voor alleenstaanden met 3 procent.

Tabel 5.2 Koopkrachteffecten van een vlaktaks van 43,5 procent en een hogere heffingskorting^a

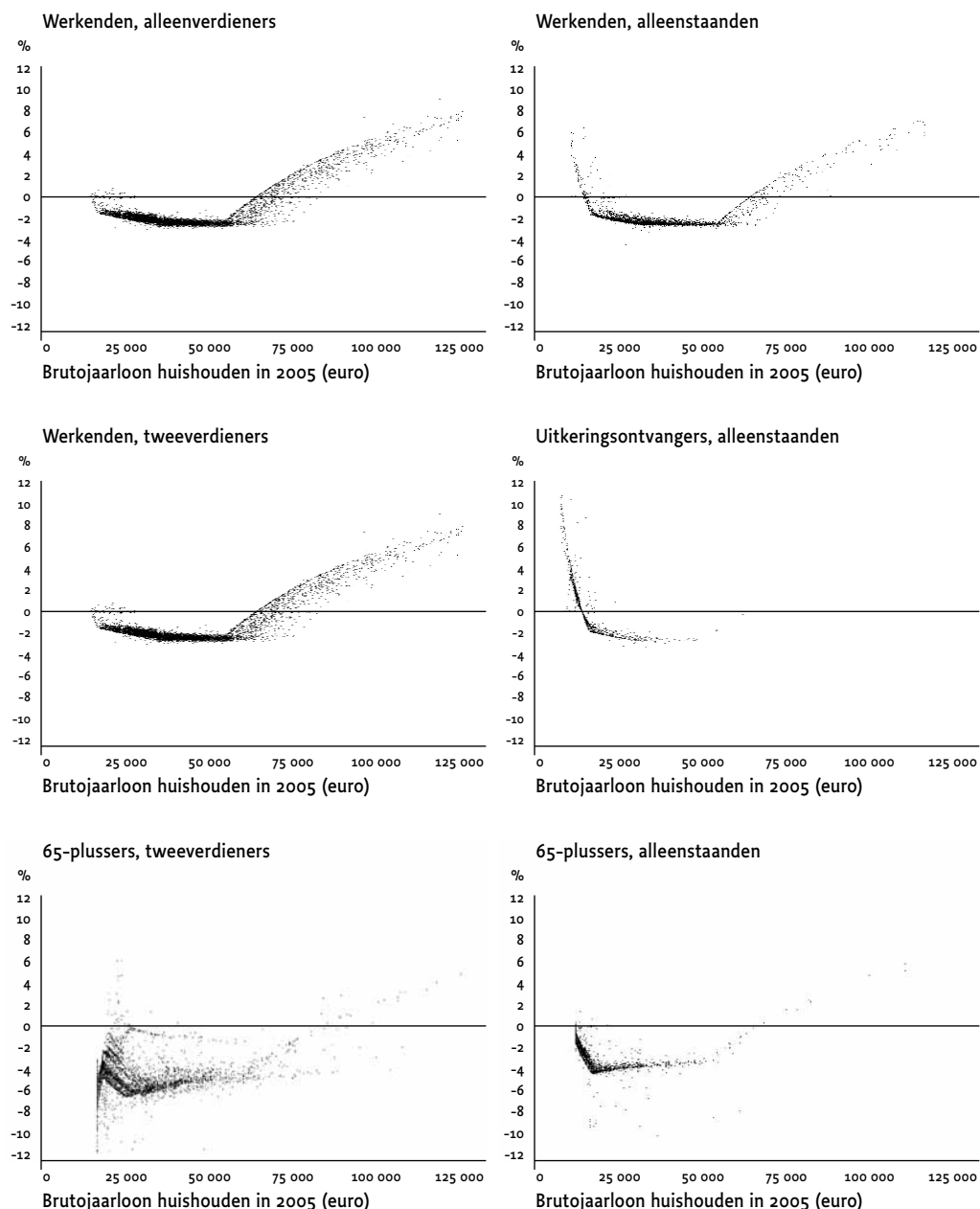
Alleenverdiener	Tweeverdiener	Alleenstaande ^c	Alle huishoudentypen	
Brutohuishoudensinkomen ^b		Mediaan koopkrachtmutatie in procenten		
Hoofdverdiener werknemer				
< 150% WML	-1,50	} 1,25	-1,50	} -1,50
150-250% WML	-2,00		-2,25	
> 250% WML	-0,75	-1,25	-1,75	
Hoofdverdiener uitkeringsontvanger				
< 120% WML	-0,75	} 0,50	1,25	} 0,50
> 120% WML	-2,00		-2,25	
65-plussers				
< 120% AOW	} -5,50	-5,25	-1,50	} -3,25
> 120% AOW		-4,25	-4,00	
Totaal				-1,75

^a Ex ante-effect in 2006, exclusief incidentele lonen, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudensinkomen.

^b Bruto-inkomen uit arbeid of uitkering; wml = brutominimumloon, AOW = bruto-100 procent AOW-uitkering.

^c Inclusief alleenstaande ouders.

Figuur 5.3 Koopkrachteffecten van een vlaktaks van 43,5 procent en een hogere heffingskorting^a



^a Exclusief incidenteel; naar huishoudentype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudensinkomen; mutaties in procenten; 2006.

De gevolgen van de tweede vlaktaksvariant voor de inkomensverdeling staan vermeld in tabel 5.2 en figuur 5.3. We zien dat de inkomenseffecten kleiner zijn dan in de eerste variant. Volgens tabel 5.2 verslechtert de invoering van een vlaktaks van 43,5 procent in combinatie met een verhoging van de algemene heffingskorting voor personen met inkomen, de koopkracht in doorsnee met 1,75 procent. Uitkeringsontvangers en 65-plussers kunnen de verhoging van de algemene heffingskorting niet altijd verzilveren, waardoor vooral voor 65-plussers fors nadelige koopkrachteffecten kunnen resulteren van circa -4 procent, oplopend tot circa -6 procent met uitschieters verder naar beneden (zie figuur 5.3). Daarnaast is de verhoging van de algemene heffingskorting niet toereikend om de hogere belastingtarieven te compenseren, met uitzondering van personen met een inkomen boven de 61.500 euro. Voor werkenden met een inkomen van 30.000 euro bijvoorbeeld stijgt de totale belasting met 1.850 euro, terwijl de heffingskorting maar met 1.400 euro toeneemt. Het meest nadelig is de vlaktaks voor alleenstaanden met een inkomen aan het eind van de derde schijf (52.000 euro). De belasting neemt daar toe met 2.200 euro waar tegenover slechts 1.400 euro extra algemene heffingskorting staat. Voor personen met een inkomen beneden de 15.000 euro pakt deze variant gunstig uit, omdat de heffingskorting meer bedraagt dan de toename van de belasting. De verschillende uitwerking op lage, hoge en middeninkomens is duidelijk waar te nemen in de puntenwolken (figuur 5.3). Daaruit blijkt dat gemiddeld genomen de lage en hoge inkomens profiteren, terwijl de middengroepen moeten inleveren.

Arbeidsmarkteffecten

Tabel 5.3 toont de arbeidsmarkteffecten van beide vlaktaksvarianten. De denivelerende werking van de eerste vlaktaksvariant is gunstig voor de arbeidsmarkt. De lagere marginale druk prikkelt mensen meer arbeid aan te bieden. Dit geldt in het bijzonder voor kostwinners en alleenstaanden, die immers vaak in de hogere tariefschijven vallen. Veel tweede verdiemers met een deeltijdbaan daarentegen, krijgen te maken met een hogere marginale belastingdruk in de eerste schijf. Zij gaan daarom minder uren arbeid aanbieden. Dit drukt de positieve invloed van de vlaktaks op de werkgelegenheid. We zien daardoor de participatiegraad van vrouwen afnemen met 1,7 procent. Per saldo resulteert nog wel een stijging van het arbeidsaanbod in uren met 1 procent. Een ander gunstig effect van de vlaktaks betreft de motivatie om te investeren in de eigen scholing. Omdat de nettobeloningsverschillen tussen laag- en hoogopgeleiden stijgen, worden laaggeschoolden aangemoedigd zich bij te scholen of trainingen te doen. Hierdoor stijgt op termijn de opleidingsgraad van de beroepsbevolking. Uit tabel 5.3 blijkt dat het aandeel hoogopgeleiden naar schatting toeneemt met 0,8 procent. De werkloosheid neemt licht af in deze eerste vlaktaksvariant. Weliswaar daalt de relatieve uitkeringsvoet met 1,7 procentpunt, wat werklozen aanmoedigt een baan te zoeken en vakbonden stimuleert looneisen te matigen. Daar staat tegenover dat de lagere marginale druk werknemers aanzet om juist hogere lonen te eisen. Per saldo is het werkloosheidseffect gering.

Tabel 5.3 Effecten van twee versies van de vlaktaks op de inkomensverdeling en de arbeidsmarkt (op lange termijn)^a

	Vlaktaks 37,5 procent	Vlaktaks 43,5 procent en heffingskorting + 1.400 euro
Theilcoëfficiënt voor alle individuen	6,4	0,0
Theilcoëfficiënt voor alleenstaanden	10,9	-3,2
Marginale belastingdruk (absolute mutaties)	-2,9	0,3
Relatieve uitkeringsvoet (absolute mutaties)	-1,7	0,1
Participatiegraad van vrouwen	-1,7	1,5
Arbeidsaanbod in uren	1,0	-0,3
Kostwinner	1,2	0,1
Tweede verdiener	0,0	-0,2
Alleenstaande	1,0	-1,2
Aandeel hoogopgeleiden in het arbeidsaanbod	0,8	0,0
Loonkosten	-1,8	0,4
Laaggeschoold	0,2	0,4
Hooggeschoold	-2,9	0,3
Werkgelegenheid	1,4	-0,3
Laaggeschoold	-1,9	-0,4
Hooggeschoold	2,7	-0,3
Werkloosheidsvoet (absolute mutaties)	-0,1	-0,1
Laaggeschoold	-0,4	-0,1
Hooggeschoold	0,1	0,0

^a De eerste kolom toont de effecten van een budgetneutrale vervanging van de bestaande belastingstructuur door een vlaktaks van 37,5 procent voor mensen jonger dan 65. De tweede kolom toont de effecten van een vlaktaks van 43,5 procent waarbij de heffingskorting voor mensen met een eigen inkomen met 1.400 euro wordt verhoogd. Alle effecten zijn in relatieve veranderingen, tenzij anders vermeld. Bij de inkomensverdeling gaat het om het *ex ante*-effect; de effecten op de arbeidsmarkt betreffen de lange termijn.

De tweede vlaktaksvariant heeft minder gunstige gevolgen voor de arbeidsmarkt, omdat inkomensdenivellering deels wordt gerepareerd door een verhoging van de algemene heffingskorting. Uit tabel 5.3 blijkt dat het arbeidsaanbod in uren zelfs daalt met 0,3 procent. De verklaring voor dit negatieve effect is dat de marginale druk verschuift. Mensen die voorheen het toptarief van 52 procent betaalden, zien hun marginale druk dalen naar 43,5 procent. Zij worden dus gestimuleerd om te werken. Deze groep van voornamelijk voltijders is echter relatief ongevoelig voor financiële prikkels: in het model bedraagt de waarde van de ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit voor deze groep slechts 0,1. Daarentegen geldt voor mensen die voorheen belast werden in de eerste schijf van 34,4 procent, dat hun marginale tarief toeneemt met bijna 10 procentpunten. Deze groep bestaat vooral uit vrouwen en alleenstaanden, van wie velen met een deeltijdbaan. Deze groep reageert veel sterker op belastingprikkels: in het model hebben

tweede verdiener een ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit met een waarde van 0,5, en alleenstaanden van 0,25.¹⁹ Per saldo is de verschuiving van de marginale druk van relatief rijke kostwinners naar minder verdienende partners en alleenstaanden ongunstig voor het arbeidsaanbod. Een vlaktaks die dezelfde mate van inkomensherverdeling realiseert als de huidige progressieve tariefstructuur leidt derhalve tot grotere verstoringen op de arbeidsmarkt en een daling van de werkgelegenheid.

5.4 Negatieve inkomstenbelasting

Voorstellen voor een vlaktaks worden soms gecombineerd met de structuur van een negatieve inkomstenbelasting. De heffingskorting wordt altijd uitbetaald (*refundable tax credit*), ook als daar geen inkomsten tegenover staan. De heffingskorting werkt dan feitelijk als een basisinkomen. Bij haar aantreden als FNV-voorzitter pleitte mevrouw Agnes Jongerius bijvoorbeeld voor zo'n basisinkomen van circa 400 euro per maand.

Het aantrekkelijke van een basisinkomen is dat het een aantal andere inkomensoverdrachten overbodig maakt. Te denken valt aan bijstandsuitkeringen, huurtoeslag of zorgtoeslag. De genoemde regelingen gaan vaak gepaard met hoge uitvoeringskosten, omdat ze toetsen op de aanwezigheid van inkomen of vermogen. Een basisinkomen maakt financiële steun op het niveau van individuen en de huishoudens waarvan zij deel uitmaken beter beheersbaar en uitvoerbaar (Atkinson, 2002). Vanwege de grotere transparantie zijn misbruik en nalatig gedrag gemakkelijker te voorkomen, terwijl bovendien de uitvoering in handen komt van één instantie. De administratieve lasten voor burgers nemen af. De burgers genieten ook meer privacy, omdat veel informatie over hun persoonlijke omstandigheden niet langer tussen diverse ambtelijke instanties hoeft te worden uitgewisseld. Kortom, een negatieve inkomstenbelasting is de eenvoudigste vorm van inkomensherverdeling met de laagste uitvoeringskosten en de grootste waarborg voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Ondanks deze voordelen vormt een uniform basisinkomen geen doelmatig middel om de inkomens te herverdelen. Invoering ervan leidt tot hoge kosten en een hoge belastingdruk. Dit verstoort het arbeidsaanbod en vermindert de welvaart. De hogere kosten ontstaan vooral doordat circa 1 mln niet-werkende partners van werkende kostwinners in plaats van de bestaande relatief bescheiden heffingskorting een aanzienlijk hoger basisinkomen zouden toucheren. Om een en ander te illustreren, rekenen we met MIMIC een variant van het basisinkomen door. Deze variant omvat de volgende reeks maatregelen. Het basisinkomen bedraagt circa 550 euro netto per maand, oftewel 50 procent van het netto sociaal minimum voor (echt)paren. Hierop heeft ieder individu tussen de 18 en 65 jaar aanspraak, uitgezonderd studenten. De kosten van dit basisinkomen bedragen 78 mld euro. Deze kosten worden deels gefinancierd door het afschaffen van enkele bestaande regelingen. Zo worden de algemene heffingskorting en de arbeidskorting afgeschaft, wat circa 30 mld euro oplevert. De huidige bijstandsuitkering verlagen we met het bedrag van het basisinkomen. Wanneer beide partners niet wer-

¹⁹ Voor een onderbouwing van de waarden van deze elasticiteiten, zie Evers *et al.* (2005).

ken, reikt hun gezamenlijke basisinkomen dus precies tot aan het huidige netto sociaal minimum. Alleenstaanden en alleenstaande ouders ontvangen een toeslag zodat hun inkomen niet verandert ten opzichte van de huidige situatie. Ook de uitkeringen in het kader van de Werkloosheidswet en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen WIA/IVA nemen af met het bedrag van het basisinkomen. Voor deze verzekeringen blijft dus slechts een aanvullend deel over. De uitkering aan studenten en bejaarden gaat zodanig omhoog dat zij per saldo gemiddeld genomen als gevolg van de hervorming geen netto-inkomensdaling ervaren. De uiteindelijke rekening voor de overheid bedraagt dan nog altijd zo'n 47 mld euro. Financiering vindt plaats door een vlaktaks van 54 procent.²⁰

De simulatie-uitkomsten van het basisinkomen staan in tabel 5.4. Het bovenste deel van deze tabel toont de *ex ante*-inkomenseffecten. We zien dat alleenverdiener profiteren, ten koste van alleenstaanden. Hoogopgeleiden gaan er per saldo flink op achteruit, terwijl laaggeschoolden gemiddeld genomen baat hebben bij het basisinkomen. De relatieve uitkeringsvoet daalt met 2,6 procent, ondanks de afschaffing van de arbeidskorting. Dit komt doordat conditionele uitkeringen, zoals de bijstand en de ww, verdwijnen of drastisch worden verlaagd, terwijl het basisinkomen ook wordt verstrekt aan werkenden. Het verschil tussen loon en uitkering neemt daardoor fors toe. De ongelijkheid binnen de groep alleenstaanden neemt flink af: de Theilcoëfficiënt daalt met 33,7 procent.

De lagere relatieve uitkeringsvoet en de hogere marginale belastingdruk leiden tot een daling in de werkloosheidsvoet met 1,9 procentpunt. De keerzijde van de medaille is dat de hogere marginale belastingdruk verstoringen heeft op het arbeidsaanbod. Een vlaktaks met een tarief van 54 procent is immers nodig om de gehele operatie te financieren. Gemiddeld neemt de marginale druk voor werknemers met 7,8 procentpunten toe. Dit reduceert het arbeidsaanbod van de grote middengroepen. De krimp manifesteert zich vooral bij partners van kostwinners en bij alleenstaanden. Het totale arbeidsaanbod in uren daalt met 5,3 procent. Ook de participatiegraad van vrouwen krijgt een klap: -10,0 procent. Het netto-effect van een lager arbeidsaanbod en minder werkloosheid is een daling van de werkgelegenheid met 3,8 procent. Sterker nog dan bij de vlaktaks, impliceert een basisinkomen dus grotere verstoringen voor de arbeidsmarkt dan bij het huidige stelsel dat inkomenssteun beter richt op kwetsbare groepen. De efficiëntere vorm van herverdeling in het huidige stelsel heeft dus een prijs in termen van hogere uitvoeringskosten en minder privacy.

²⁰ Voor deze ingrijpende variant presenteren we geen puntenwolken of koopkrachteffecten, zoals voor de vlaktaksvarianten. We beperken ons tot de *ex ante*-inkomenseffecten zoals gegenereerd met het MIMIC-model. Daarbij presenteren we ook geen effect op de Theilcoëfficiënt voor alle individuen, omdat weliswaar de individuele inkomensverdeling gelijk wordt, maar de verdeling van gezinsinkomens een totaal ander beeld geeft.

Tabel 5.4 Effecten van een basisinkomen op de inkomens en de arbeidsmarkt^a

Inkomenseffecten	
Werkende gezinnen	4,0
Alleenverdiener	13,9
Tweeverdiener	1,5
Werkende alleenstaanden	-2,4
Laaggeschoold	3,5
Hooggeschoold	-4,1
Ongelijkheidsmaatstaf alleenstaanden (Theilcoëfficiënt)	-33,7
ww-uitkering	0,6
Bijstandsuitkering	-0,2
Bejaarden	-0,5
Marginale belastingdruk (absolute mutatie)	7,8
Relatieve uitkeringsvoet (absolute mutatie)	-2,6
Arbeidsmarkteffecten	
Participatiegraad van vrouwen	-10,0
Arbeidsaanbod in uren	-5,3
Kostwinner	-1,4
Tweede verdiener	-8,8
Alleenstaande	-7,4
Aandeel hoogopgeleiden in het arbeidsaanbod	0,0
Loonkosten	8,6
Laaggeschoold	5,9
Hooggeschoold	9,8
Werkgelegenheid	-3,8
Laaggeschoold	-0,3
Hooggeschoold	-5,2
Werkloosheidsvoet (absolute mutatie)	-1,9
Laaggeschoold	-4,0
Hooggeschoold	-1,1

^a Voor een specificatie van deze variant wordt verwezen naar de hoofdstekst. De inkomenseffecten zijn *ex ante*-effecten en gemiddeld per huishoudenscategorie. Alle variabelen weerspiegelen relatieve veranderingen, tenzij anders vermeld. De arbeidsmarkteffecten gelden op de lange termijn.

5.5 Grondslagverbreding

Pleidooien voor invoering van een of andere variant van de vlaktaks gaan doorgaans gepaard met voorstellen voor grondslagverbreding. Immers, een vlaktaks wordt pas interessant als hij een duidelijk lager tarief kent dan de huidige heffingen op het inkomen. Twee vormen van grondslagverbreding zouden substantieel kunnen bijdragen aan tariefverlaging. Ze zijn beide ook door de Raad van Economisch Adviseurs naar voren gebracht. Het betreft de fiscalisering van de AOW en beperking van de hypotheekrenteaftrek.

Fiscalisering AOW

In Nederland betalen ouderen momenteel geen AOW-premie. Hun tarief in de eerste en tweede belastingschijf ligt 17,9 procentpunten lager dan voor belastingplichtigen die jonger zijn dan 65 jaar. Sinds 1997 is de AOW-premie wel gemaximeerd (wettelijk op 18,25 procent, *de facto* op 17,9 procent). Een deel van de AOW-uitgaven wordt door de maximering van het premiepercentage niet langer uit premies betaald, maar uit de algemene middelen. Daardoor betaalt iedereen mee aan de groeiende AOW-uitgaven, ook de ouderen zelf. De maximering van de AOW-premie is dus in feite een eerste stap op weg naar volledige fiscalisering van de AOW. Algehele fiscalisering betekent dat de bestaande AOW-premie wordt vervangen door financiering ten laste van de algemene middelen van het Rijk, zodat het verlaagde tarief voor 65-plussers in de eerste twee schijven verdwijnt. Dit ligt politiek gevoelig, omdat zo'n ingreep grote inkomenseffecten teweeg zal brengen voor bejaarden. Zolang de netto-AOW is gekoppeld aan het nettominimumloon, zijn ouderen met alleen een AOW-uitkering overigens beschermd tegen een daling van hun netto-inkomen. Daarentegen zullen senioren met een aanvullend pensioen (aanzienlijk) zwaarder worden belast. Volgens Caminada en Goudswaard (2003) kan de koopkrachtdaling in bepaalde gevallen oplopen tot wel 15 procent.²¹

De arbeidsmarkteffecten van fiscalisering van de AOW zijn afhankelijk van een aantal elementen. Ten eerste verschuift de belastingdruk naar de huidige 65-plussers met een aanvullend pensioen. Daarnaast geldt voor mensen die werken en al pensioen hebben opgebouwd dat dit inkomen in de toekomst tegen een hoger tarief zal worden belast. De hogere belasting op reeds opgebouwd pensioenkapitaal is efficiënt, omdat mensen deze belasting niet meer kunnen ontwijken. Ouderen kunnen immers hun spaargedrag niet meer aanpassen en ook werkenden kunnen hun verplicht opgebouwde pensioen niet meer veranderen. Wanneer de opbrengst van fiscalisering wordt gebruikt om de belastingdruk op tegenwoordige arbeid te verlagen, heeft dit in beginsel gunstige arbeidsmarkteffecten, omdat dit jongeren aanmoedigt hun vrije tijd te substitueren voor werk. De mate waarin reeds opgebouwd pensioenkapitaal zwaarder wordt belast is afhankelijk van het invoeringstraject. Naarmate de opgebouwde pensioenrechten sterker worden ontzien, bijvoorbeeld door een meer geleidelijke invoering van de fiscalisering van de AOW of door hogere ouderenkortingen ter compensatie, zal het arbeidsaanbod minder worden aangemoedigd, omdat de tarieven op arbeid minder kunnen dalen. Hier is dus een dilemma tussen herverdeling tussen generaties en bevordering van de arbeidsdeelname.

In CAO's kan ook worden afgesproken om de fiscalisering van de AOW te compenseren door de pensioenopbouw te verhogen. Voor zover er geen extra pensioenaanspraken staan tegenover de grotere premieafdrachten zal dit vergelijkbare negatieve effecten sorteren op de arbeidsmarkt als wanneer de compensatie via de overheid plaatsvindt door geleidelijke invoering of hogere ouderenkortingen. De positieve arbeidsmarkteffecten van lagere belastingen op arbeid worden dan gedeeltelijk teniet gedaan door hogere pensioenpremies.

Reeds opgebouwd pensioenvermogen kan eenmalig worden belast en geeft dus een incidentele welvaartswinst. Structureel kan er alleen sprake zijn van her-

²¹ Zie ook de uiteenzetting in paragraaf 7.4.

verdeling van inkomen over de levenscyclus van mensen. De arbeidsaanbodeffecten van fiscalisering op lange termijn zijn daarom subtieler. Pensioen kan worden gezien als uitgesteld looninkomen. Het is bedoeld om consumptie uit te smeren over de levenscyclus. Fiscalisering betekent een verlaging van de belasting op arbeidsinkomen tijdens het werkzame leven en een verhoging van de belasting op dat inkomen in de periode na het 64ste levensjaar. Zo'n verschuiving verandert in beginsel de marginale wig op het levensinkomen niet. Mensen kunnen ter compensatie van de fiscalisering van de AOW hogere vrije besparingen organiseren, bijvoorbeeld door extra lijfrentes af te sluiten om hun pensioen aan te vullen. Op die manier wordt de lagere nettopensioenuitkering vanwege de fiscalisering weer gerepareerd. Dit heeft voor het arbeidsaanbod geen gevolgen, omdat tegenover hogere premieafdrachten actuariael faire pensioenuitkeringen staan, waardoor de wig op arbeid niet toeneemt.²²

Wel mogen we uiteindelijk verwachten dat de spaarkeuze van mensen doelmatiger wordt. De reden is dat het afschaffen van het speciale lage ouderentariaf de kunstmatige prikkel wegneemt voor mensen om hun consumptie uit te stellen tot na het bereiken van de pensioenleeftijd. De spaarverstoring als gevolg van het verlaagde ouderentariaf maakt bovendien investeren in financieel kapitaal aantrekkelijker ten opzichte van investeren in menselijk kapitaal.²³ Door de vermindering van intertemporele tariefarbitrage wordt de belastingbasis breder en kan de belasting op huidig arbeidsinkomen extra omlaag. Per saldo zal de wig dus ook op lange termijn kleiner worden en de prikkel om arbeid aan te bieden over de levensloop scherper worden.²⁴

Hypotheekrenteaf trek

Een andere grondslagverbredende ingreep heeft betrekking op de fiscale behandeling van de eigen woning. Door de scheefgroei tussen het eigenwoningforfait en de ruime aftrek van hypotheekrente is een forse belastingsubsidie ontstaan. In 2006 wordt bijna 27 mld aan kosten voor de eigen woning afgetrokken, terwijl daar slechts een kleine 5 mld aan opbrengsten tegenover staan in verband met het eigenwoningforfait. Per saldo impliceert dit een grondslagversmalling van 22 mld euro. Afgerekend tegen een gemiddeld tarief van circa 42 procent betekent dit een budgettaire derving voor het Rijk van ruim 9 mld euro. Vooral huiseigenaren met een hoge hypotheek profiteren hiervan, omdat de rente aftrekbaar is tegen het marginale tarief van box 1. Berekeningen laten zien dat circa 90 procent van het belastingvoordeel door de fiscale behandeling van het eigen huis is toe te rekenen aan de 30 procent van de belastingbetalers met de hoogste inkomens.²⁵ Beperking van de hypotheekrenteaf trek zou een forse verbreding van de belastinggrondslag

²² Hogere verplichte pensioenpremies ter compensatie kunnen mogelijk wel een negatieve invloed uitoefenen op het arbeidsaanbodgedrag indien mensen niet volledig doorzien dat tegenover deze premie-inleg individuele pensioenrechten staan.

²³ Jacobs en De Mooij (2002); Jacobs en Bovenberg (2005a).

²⁴ Indien de scholingsbeslissing wordt verstoord door de belastingheffing op arbeid, impliceert fiscalisering van de AOW een extra positief welvaartseffect. In dat geval is het zelfs optimaal om de pensioenopbouw te belasten, zie Jacobs en Bovenberg (2005b).

²⁵ Zie Caminada (1999).

impliceren, waardoor belastingtarieven omlaag kunnen. Wat zou dit betekenen voor de arbeidsmarkt?

De invloed van de hypotheekrenteaf trek op het arbeidsaanbod is afhankelijk van twee elementen. Allereerst vormt de aftrek een subsidie op reeds geïnvesteerd kapitaal. Hiervan profiteren alle huidige huiseigenaren, omdat de subsidie is verdisconteerd in de huizenprijzen. Een beperking van de subsidie op zittend kapitaal is efficiënt omdat deze ingreep ruimte biedt om de versturende belasting op arbeid te verlagen. Dit stimuleert het arbeidsaanbod. De mate waarin zittend kapitaal zwaarder wordt belast is afhankelijk van de snelheid waarmee de hervorming zou worden doorgevoerd. Naarmate zittend kapitaal meer wordt ontzien, zullen de effecten van de belastingverschuiving van kapitaal naar arbeid kleiner zijn.

Net als bij de pensioenen levert het verschuiven van de belastingdruk naar reeds opgebouwd vermogen een eenmalige welvaartswinst op. Structureel is de subsidie op de eigen woning afhankelijk van de arbeidsinzet van mensen: woonconsumptie is positief gecorreleerd met het arbeidsinkomen. De hypotheekrenteaf trek is daarom onderdeel van de marginale wig, net als de tarieven van de inkomstenbelasting en de btw. Naarmate subsidies op het eigen huis toenemen, daalt de consumptieprijs van wonen en daarmee de wig. Dit effect kan substantieel zijn, aangezien huishoudens zo'n 20 à 25 procent van hun inkomen aan wonen uitgeven. Het uitruilen van de hypotheekrenteaf trek voor lagere tarieven heeft dan ook niet per se gunstige effecten op het arbeidsaanbod op lange termijn, omdat de daling van de wig door lagere tarieven op arbeid wordt tegengewerkt door lagere subsidies op huizen die de wig vergroten.

Toch zijn er twee redenen waarom het arbeidsaanbod als gevolg van een beperking van de aftrek kan toenemen. Allereerst verstoort het huidige regime de huizenmarkt op tal van manieren: het leidt tot een inefficiënt grote vraag naar woondiensten, verstoort de keuze tussen financiering van de eigen woning met vreemd vermogen en eigen vermogen, verstoort de keuze tussen huren en kopen, alsook de keuze tussen investeren in de eigen woning of investeren in menselijk kapitaal. Beperking van de subsidie op het eigen huis zal daarom welvaartswinst opleveren als gevolg van het verminderen van deze verstoringen. Door minder verstoringen en minder fiscale arbitrage wordt ook de belastingbasis breder. De verlaging van de tarieven op arbeid via de terugsluis leidt daarom per saldo tot een kleinere wig.²⁶ Bijgevolg kunnen de arbeidsaanbodprikkels toenemen. Een tweede reden waarom de arbeidsparticipatie kan toenemen valt toe te schrijven aan een verschuiving in de marginale wig. De marginale druk voor de minstverdiende partners in gezinnen zal namelijk afnemen, omdat zij profiteren van het lagere tarief, maar momenteel geen hypotheekrente aftrekken. Die wordt namelijk door de kostwinner verzilverd. De marginale druk op de kostwinner zal stijgen of in elk geval minder dalen. De lagere belastingdruk voor partners is een stimulans voor hen om meer uren te werken. Omdat deze groep gevoeliger is voor financiële prikkels dan kostwinners, zal de arbeidsparticipatie per saldo toenemen.

²⁶ Zie Jacobs (2006) voor een formalisering.

5.6 Arbitrage en vereenvoudiging

Invoering van een vlaktaks wordt vaak aangeprezen als een uitgelezen mogelijkheid om belastingarbitrage te voorkomen. Zo is de vlaktaks bijvoorbeeld neutraler als het gaat om de verdeling van arbeidstijd tussen twee partners in een huishouden. Als mannen meer verdienen dan vrouwen, zetten oplopende marginale tarieven mannen (vrouwen) aan om inefficiënt veel (weinig) huishoudproductie te leveren. Belastingheffing met oplopende marginale tarieven maakt het daarom aantrekkelijker voor huishoudens om de arbeidstijd zo gelijk mogelijk tussen twee partners te verdelen. Een vlaktaks is neutraal ten aanzien van de beslissing over de arbeidsverdeling binnen het huishouden, omdat de inzet van beide partners aan de marge even zwaar wordt belast. Toch is deze vorm van neutraliteit niet optimaal als rekening wordt gehouden met de verschillende arbeidsaanbodelasticiteiten van vrouwen en mannen. Ramseyprincipes dicteren namelijk dat elastische grondslagen minder zwaar moeten worden belast dan inelastische grondslagen. Aangezien vrouwen gevoeliger zijn voor financiële prikkels dan mannen, moet op grond van doelmatigheid het tarief op vrouwelijke arbeid lager zijn dan het tarief op mannelijke arbeid. Het neutrale vlaktakstarief is dus niet optimaal vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt. Door oplopende marginale tarieven ruilt de overheid kleinere arbeidsmarktverstoringen uit tegen grotere verstoringen in de verdeling van taken binnen het huishouden.²⁷

De belangrijkste vormen van arbitrage ontstaan door tariefverschillen in combinatie met niet-waterdichte afscheidingen tussen de grondslagen. Belastingplichtigen hebben daarom prikkels om inkomen over te hevelen naar die boxen waar het inkomen het laagst wordt belast. Door de veelheid aan aftrekposten is de belastinginning bovendien gecompliceerd. Ze zet mensen aan tot minimalisering van de belastingafdrachten en de uitvoeringskosten stijgen bijgevolg. Een vlak tarief zal deze problemen niet ten principale oplossen, in tegenstelling tot wat vaak wordt gesuggereerd. Het voorkomen van deze vormen van belastingarbitrage vereist in eerste instantie dat de lekken in de schotten tussen de belastingboxen worden gedicht, bijvoorbeeld door het eigen huis in box 3 onder te brengen of een geïntegreerd regime in te voeren voor het belasten van kapitaalinkomen op huishoudens- en ondernemingsniveau. Voor zover dat niet mogelijk is, is het inderdaad wenselijk om met name de toptarieven in de verschillende belastingboxen niet al te zeer uiteen te laten lopen. Echter, dit vereist geenszins dat de tarieven in de boxen verder vlak moeten zijn. Met een synthetische inkomstenbelasting worden alle inkomens in één regime (box) belast en daardoor verdwijnt het probleem van de 'lekke schotten'. Zelfs bij een synthetische inkomstenbelasting met één grondslag is het dus niet noodzakelijk om een uniform tarief te hanteren.

De vaststelling van de belastinggrondslag bepaalt de eenvoud van het belastingstelsel, niet het tarief over die grondslag. Complexiteit in de belastingheffing

²⁷ Als bovendien met herverdelingsmotieven rekening wordt gehouden, zal de overheid bereid zijn om nog meer verstoringen in de verdeling van huishoudenstaken te accepteren. De reden is dat de overheid dan een zwaarder gewicht zal toekennen aan het inkomen van vrouwen, aangezien zij doorgaans minder verdienen. De overheid wil uit hoofde van verdelingsmotieven dus het inkomen van vrouwen minder belasten en dat van mannen meer. De verstoring in de verdeling van huishoudenstaken is niet alleen vanuit het oogpunt van doelmatigheid, maar ook vanuit emancipatoire en rechtvaardigheidsoverwegingen optimaal.

ontstaat door een veelheid aan aftrekposten, kortingen en toeslagen. Allicht kunnen beperkingen in de aftrekposten en versimpelingen in de belastingwet helpen om het belastingstelsel te vereenvoudigen en de uitvoeringskosten te verminderen. Wanneer echter als gevolg van het schrappen van aftrekposten de grondslag eenvoudiger en tegen lagere uitvoeringskosten kan worden vastgesteld, is er geen enkele doorslaggevende reden waarom vervolgens een vlak tarief over die grondslag geheven moet worden.

Soms wordt gesuggereerd dat het voordelig is als een vlakke loonheffing op ondernemingsniveau gelijk de eindheffing is voor de inkomstenbelasting, waardoor mensen geen aangifte meer hoeven te doen. Een echte vlaktaks zal in de praktijk echter niet goed werken als niet tegelijkertijd alle inkomensafhankelijke regelingen worden geschrapt. De administratieve voordelen van een finale loonheffing zullen beperkt zijn als de fiscus uiteindelijk toch het individuele of huishoudensinkomen moet vaststellen voor grote groepen belastingplichtigen voor het uitkeren van allerlei inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen.

5.7 Conclusies

Een belangrijke beleidsuitdaging voor de toekomst is het vergroten van het draagvlak voor collectieve voorzieningen. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of fiscale hervormingen in de richting van een vlaktaks kunnen bijdragen aan deze beleidsdoelstelling. Onze analyse laat zien dat invoering van een vlaktaks op zichzelf gezien niet bijdraagt aan een verbetering van arbeidsmarktprestaties. Integendeel, een vlaktaks brengt ons verder weg van een doelmatig stelsel van herverdeling en zal de arbeidsdeelname verminderen als de inkomensverhoudingen niet veranderen. De fundamentele reden hiervoor is dat de vlaktaks informatie over individuele of huishoudensinkomens niet benut, waardoor de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verslechtert.

Hervormingsvoorstellen voor een vlaktaks die betere arbeidsmarktprikkels genereert worden gekenmerkt door denivellering. Echter, denivellering met een niet-lineaire tariefstructuur zal altijd méér arbeidsmarktprikkels geven dan met een vlaktaks, omdat een efficiënter herverdelingsinstrument wordt gekozen.

Een vlaktaks kan evenmin worden gerechtvaardigd op basis van vereenvoudiging en transparantie. De complexiteit en de uitvoeringskosten van het belastingstelsel ontstaan bij de vaststelling van de belastinggrondslagen en de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen. Een vlak tarief verandert daar als zodanig niets aan, tenzij de inkomensafhankelijke regelingen worden afgeschaft. Wederom geldt dat met meer transparantie en eenvoud als gevolg van minder ingewikkelde belastingwetgeving en het schrappen van aftrekposten, de arbeidsmarktprestaties maximaal zijn bij een niet-lineaire tariefstructuur, niet bij een vlak tarief.

Grondslagverbreding in de vorm van fiscalisering van de AOW-premie heeft gunstige effecten op de arbeidsdeelname, voor zover reeds opgebouwde pensioenrechten zwaarder worden belast. Ook grondslagverbreding door een versobering van de hypotheekrenteaftrek kan bijdragen aan vergroting van de arbeidsdeelname, voor zover bestaande huiseigenaren worden belast. Daarnaast kunnen welvaartswinsten worden geboekt, zelfs als de nodige compensatie aan gepensioneerden en huiseigenaren wordt gegeven, omdat huizenmarkten, financiële

markten en de opbouw van menselijk kapitaal minder worden verstoord, waardoor de belastingbasis toeneemt en de arbeidsbelastingen omlaag kunnen.

Onafhankelijk van politieke voorkeuren ten aanzien van de inkomensverhoudingen zijn pleidooien voor een vlaktaks op drijfzand gebaseerd. Verbreding van belastinggrondslagen (pensioen, eigen huis) en vereenvoudiging van de belastingheffing kunnen op economische gronden uitstekend worden beargumenteerd. Maar, een vlak tarief is nooit en te nimmer een *conditio sine qua non*.

6 Fiscale vervlaking is goed voor de rijken

C.A. de Kam
J. Pen

6.1 Inleiding

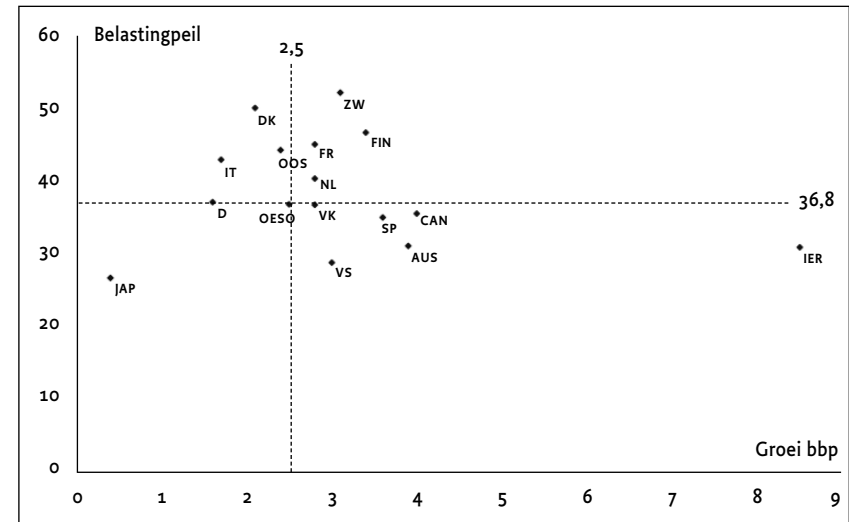
Langs berg en dal klinkt hoorgeschal: sinds kort is de jacht op het progressieve tarief van de inkomstenbelasting geopend. Het beoogde eindresultaat – een vlaktaks met een gelijk marginaal tarief voor alle inkomsten uit woning en werk – staat ons tegen. Want na de overstap op een variant van de vlaktaks verliest de overheid een van de weinige haar ter beschikking staande fiscale instrumenten om de personele inkomensverdeling gelijkmatiger te maken. Anders gezegd: invoering van een vlaktaks betekent een niet te rechtvaardigen cadeau voor mensen met hoge inkomens. Dit normatief geïnspireerde hoofdstuk kant zich tegen (verdergaande) fiscale vervlaking.

6.2 Internationale omgeving

In de dertig bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) aangesloten landen loopt het belastingpeil flink uiteen. In de Verenigde Staten (vs) en Japan claimt de fiscus ongeveer een kwart van het bruto binnenlands product. In Europese landen ligt het belastingpeil anderhalf tot twee maal zo hoog als in de nummers één en twee van de wereldeconomie; zie tabel 6.1. Sommige politici zweren bij deze cijfers. Zij beweren dat een hoog belastingpeil duidt op te stringente overheidsbemoeienis met de economie, die het particulier initiatief verstikt. Op die visie valt het nodige af te dingen, net als op de cijfers van de OESO.

Zowel landen met een betrekkelijk laag belastingpeil (de vs, Ierland) als landen met een relatief hoog belastingpeil in Noord-Europa zetten in recente jaren bovengemiddelde macro-economische prestaties neer; zie figuur 6.1. Veel wijst er op dat de gang van zaken in nationale economieën slechts in beperkte mate samenhangt met de greep van de fiscus in bedrijfskassen en de huishoudensportemonnee. De betekenis van statistische gegevens dient bovendien te worden gerealiseerd. Zo kunnen politici het door statistici gemeten belastingpeil verlagen door inkomensoverdrachten aan gezinnen en bedrijven van directe uitgaven om te zetten in fiscale faciliteiten. Bovendien leiden overheidsregels tot financiële lasten die soms niet onderdoen voor rechtstreekse afdrachten aan de schatkist. Ondanks deze niet onbelangrijke kanttekeningen nemen wij de belastingcijfers van de OESO in het vervolg van dit hoofdstuk voor wat ze waard zijn.

Figuur 6.1 Belastingpeil (% bbp) en bbp-groei (%), 1998-2003^a



^a OESO: ongewogen gemiddelde.

Bron: OECD (2004 a), 68 en (2004 b), 167

Een blik op die cijfers leert dat behalve het belastingpeil ook de belastingmix van de OESO-landen behoorlijk verschilt. Autoriteiten kunnen belastingen heffen op het inkomen en de consumptie van natuurlijke personen, op de winst behaald door rechtspersonen, of op bezit en overgang van vermogen.¹ Doordat de tariefstructuur van de onderscheiden belastingsoorten verschilt, heeft de keuze voor een bepaalde belastingmix grote gevolgen voor de personele verdeling van de belastingdruk.²

Vrijwel alle OESO-landen kennen twee heffingen op het persoonlijk inkomen: de inkomstenbelasting (IB) en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen (sv-premies). Het tarief van de IB is vrijwel zonder uitzondering progressief: doordat van opeenvolgende schijven van het inkomen een oplopend marginaal percentage wordt afgeroomd, neemt de gemiddelde druk toe met het inkomen. In tegenstelling tot het IB-tarief is het tarief van de sv-premies zonder uitzondering proportioneel. Ongeveer twee derde van de OESO-landen kent bovendien een premiegrens.³ Dit is het maximale inkomen waarover premie is verschuldigd. Naarmate het inkomen verder uitstijgt boven de premiegrens, daalt de gemiddelde druk van de sociale premies en heeft de heffing derhalve een degressieve werking. De mix van IB en sv-premies en daarmee de drukverdeling van de heffingen op het persoonlijk inkomen varieert per land. Uitschieters bij de negen in tabel 6.1 opgenomen landen zijn enerzijds Denemarken (IB/SV = 53/3), anderzijds Frank-

¹ Dit onderscheid naar heffingsgrondslag is ontleend aan de jaarlijks door de OESO gepubliceerde *Revenue Statistics*.

² Het gaat hier om de betaalde belasting (de *statutory* ofwel *legal incidence*); wij laten in het midden wie de belasting – rekening houdend met gedragsreacties – uiteindelijk draagt (*economic incidence*).

³ De reden is dat de uitkering voor alle gerechtigden even hoog is (volksverzekeringen) of een aan het verzekerde loon gerelateerd wettelijk maximum kent (werknemersverzekeringen).

rijk (17/37) en Japan (18/38). In vier OESO-landen zijn heffingen op het persoonlijk (arbeids)inkomen samen goed voor drie vijfde of meer van de totale belastingopbrengst: Zweden (60 procent), België (64 procent), de VS (64 procent) en Duitsland (65 procent).

Het aandeel van consumptiebelastingen, inclusief milieuheffingen, in de belastingmix is met 33 procent in verhouding groot in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk (VK), en in Nederland (31 procent). Consumptiebelastingen kennen proportionele tarieven of ze worden geheven als een vast bedrag, en drukken in beide gevallen in verhouding zwaarder op lagere-inkomensgroepen.⁴ Het aandeel van de vennootschapsbelasting (Vpb) in de mix ligt tussen 3 procent (Zweden) en 12 procent (Japan). Het Vpb-tarief is eveneens proportioneel.⁵ Onzeker is wie deze belasting uiteindelijk dragen: aandeelhouders, consumenten of werknemers. Meer 'kapitalistische' landen – het VK, de VS en Japan – vertrouwen bij het vergaren van belastingmiddelen in vergelijking met andere landen méér op heffingen bij bezit en overgang van vermogen. Deze belastingen kennen soms een proportioneel tarief, soms progressieve tarieven.⁶

Gezien de tariefstructuur en de drukverdeling van de besproken belastingen zijn de inkomstenbelasting en sommige vermogensheffingen in beginsel het meest geschikt om – als daarvoor democratische legitimatie bestaat – bestaande verschillen in de (personele) verdeling van inkomens en vermogens te verkleinen. In geen van de negen landen is het gezamenlijke aandeel van deze 'herverdeeld'-heffingen in de belastingmix zo gering als in Nederland (23 procent). Dat is in het verleden wel eens anders geweest. Tabel 6.2 brengt de voornaamste veranderingen in onze belastingmix in kaart. Sinds het midden van de jaren zeventig van de twintigste eeuw is het aandeel van de sociale premies in de mix heel licht teruggelopen, onder andere dankzij de privatisering van de Ziektewet in 1996. Het aandeel van omzetbelasting, accijnzen en milieuheffingen in de mix steeg met bijna 8 procentpunten. De grote verliezer is de inkomstenbelasting; haar aandeel slook in de afgelopen kwart eeuw met 10 punten. Het verminderde aandeel van de inkomstenbelasting en het toegenomen aandeel van de consumptiebelastingen duiden op krimpde mogelijkheden voor beleidsmakers om de personele inkomensverdeling minder ongelijk te maken.

⁴ Bestaat het tarief uit een vast bedrag (per individu of huishouden), dan spreekt deze conclusie vanzelf. De drukverdeling van consumptiebelastingen met een proportioneel tarief is eveneens (licht) degressief, omdat gezinnen een kleiner deel van hun inkomen consumeren, naarmate het (bruto-)inkomen hoger is. De omzetbelasting (BTW) kent weliswaar een verlaagd tarief voor een aantal eerste levensbehoeften en *merit goods*, maar daarvan profiteren ook gezinnen met hoge inkomens. De BTW-druk op de bestedingen van huishoudens is hierdoor gemiddeld gezien vrijwel proportioneel. De vroegere weeldebelasting trof goederen – bontmantels, juwelen – die uitdrukking geven aan een patroon van *conspicuous consumption*. Zij kan moeilijk opnieuw worden ingevoerd, omdat EU-regels bijheffing na aanschaf van deze goederen in een ander EU-land via grensformaliteiten niet toestaan. Merk op dat wij hier aannemen dat uiteindelijk de consumenten de BTW (en accijnzen) volledig dragen.

⁵ Voor het kleinbedrijf, bepaalde bedrijfstakken of bepaalde typen inkomsten gelden soms lagere proportionele tarieven.

⁶ Voorbeelden van zulke belastingen met een proportioneel tarief zijn in Nederland de overdrachtsbelasting (verschuldigd bij verkoop van bestaande onroerende zaken) en de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen. Het schenkingsrecht en successierecht kennen progressieve tarieven.

Tabel 6.1 Belastingpeil en belastingmix, 2002

Land ^a	Belastingpeil (% bbp)	Belastingmix (% aandelen) ^b				
		Inkomen	Premies	Consumptie	Vpb	Vermogen
Zweden	50,2	30	30	26	5	9
Denemarken	48,9	53	3	33	6	4
België	46,4	32	32	25	8	3
Frankrijk	44,0	17	37	25	7	8
Nederland	39,2	18	36	31	9	5
Duitsland	36,0	25	40	29	3	2
Verenigd Koninkrijk	35,8	30	17	33	8	12
VS	26,4	38	26	18	7	12
Japan	25,8	18	38	20	12	11

^a Landen gerangschikt naar aflopend belastingpeil.

^b Aandelen tellen niet steeds op tot 100, door afrondingsverschillen en doordat in het geval van Frankrijk de daar geheven loonsombelasting is verwaarloosd.

Bron: OECD (2004a)

Bovendien hebben veel OESO-landen sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw hun IB-tarieven verlaagd. Vooral de toptarieven zijn geduideld, in ons land bijvoorbeeld van 72 naar 60 procent (in 1990) en vervolgens naar 52 procent (in 2001).⁷ Deze tariefverlagingen tasten de egaliserende werking van de inkomstenbelasting aan. Daaraan doet niet af dat andere maatregelen – beperking van aftrekkosten en het tegengaan van belastingbesparende constructies – de effectieve belastingdruk voor sommige veelverdieners hebben verhoogd.

Tabel 6.2 Belastingmix Nederland^a

Type belasting	1975	1990	2003 ^b	Mutatie 1975-2003 ^c
Sociale premies	38	36	37	-1
Omzetbelasting	15	16	19	5
Inkomstenbelasting	26	24	16	-10
Vennootschapsbelasting	3	8	8	4
Accijnzen en milieuheffingen	5	6	8	3
Overige belastingen	13	10	12	-1
Totaal	100	100	100	

^a Procentuele aandeel van de voornaamste belastingen in de totale opbrengst. Afzonderlijke belastingen gerangschikt naar dalend aandeel in de mix in 2003.

^b Voorlopig cijfer.

^c Procentpunten.

Bron: De Kam (2005 a), 35

⁷ Zie paragraaf 2.4 voor een uitgebreider overzicht van de ontwikkeling van de tariefstructuur sinds 1989.

6.3 Vlaktaks: perspectief

In Nederland en andere OESO-landen geheven premies voor de wettelijke sociale verzekeringen (sv-premies) zijn te karakteriseren als ‘vlaktaksen’: heffingen over het inkomen met een gelijk marginaal tariefpercentage.⁸ De meeste OESO-landen maakten in de afgelopen twintig jaar ook het tarief van hun inkomstenbelasting platter, door het aantal tariefschijven te verminderen en de spreiding tussen de tariefpercentages (wat) kleiner te maken; zie ook paragraaf 2.10. Maar in het algemeen bleven de IB-tarieven progressief.

Negen Oost-Europese landen gingen het afgelopen decennium een stap verder en voerden een vlaktaks in. De invoering van de vlaktaks in Oost-Europa is verklaarbaar uit administratieve overwegingen. De kwaliteit van veel boekhoudingen daarginds laat te wensen over, fraude komt veel voor en nationale belastingdiensten kampen met achterstanden. Onder deze omstandigheden zorgt de vlaktaks er voor dat nieuwe rijken en oligarchen in elk geval een deel van hun inkomen afstaan, dat anders gemakkelijk buiten de greep van de fiscus zou blijven. Twee Kanaaleilanden, Guernsey en Jersey, heffen al decennialang inkomstenbelasting tegen een proportioneel tarief van 20 procent.⁹

Met de Belastingherziening 2001 heeft Nederland eveneens enkele schreden op dit pad gezet. Sindsdien vallen inkomsten in box 1, 2 of 3. Inkomsten uit eigen woning en werk worden in box 1 nog steeds belast tegen een tarief met marginale percentages die oplopen van 34,4 tot 52 procent. Voordelen die grootaandeelhouders ontlene aan hun aanmerkelijk belang in een besloten vennootschap worden in box 2 al belast tegen een proportioneel tarief van 25 procent. Voordelen uit sparen en beleggen – bij wetsfictie gelijkgesteld aan 4 procent van het gemiddeld vermogen – worden in box 3, ongeacht hun omvang, al afgerekend tegen 30 procent. Nu gaan stemmen op om ook inkomsten uit eigen woning en werk (box 1) tegen een gelijkblijvend percentage te belasten.

In het *Liberaal Manifest* stelt een groep VVD-prominenten zo'n vlaktaks voor.¹⁰ Al enkele jaren eerder kwam het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA met een soortgelijk voorstel. De beoogde vlaktaks zou een tarief moeten hebben van ongeveer 35 procent.¹¹ Meer politieke partijen hebben zich voorstander getoond van een vorm van vlaktaks, zij het onder uiteenlopende voorwaarden. De PvdA wil invoering overwegen, mits de aftrek van hypotheekrente voor de hogere inkomens wordt beperkt. Ook kamerlid Bakker (D66) denkt dat een discussie over de vlaktaks 'loos' is als niet tegelijkertijd de aftrek van hypotheekrente ter discussie staat.¹² Bij een tarief van zeg 35 procent gaat de schatkist voor miljarden euro's

⁸ De gemiddelde druk van de vlaktaks kan toenemen met het inkomen, wanneer een constant tariefpercentage wordt gecombineerd met een heffingsvrije som danwel een heffingskorting (Bentham-progressie).

⁹ Het gaat om de volgende landen (tarief 2005 tussen haakjes): Estland (24 procent), Litouwen (15 of 33 procent), Letland (25 procent), Rusland (13 procent), Servië (10 procent), Oekraïne (13 procent), Slowakije (19 procent), Georgië (12 procent) en Roemenië (16 procent). Bron: International Bureau of Fiscal Documentation (2005). Landen gerangschikt in de volgorde waarin zij tussen 1994 en 2006 de vlaktaks invoerden. Polen is van plan in 2008 een vlaktaks met een tarief van 15 of 18 procent in te voeren. Bron: bericht in de *Financial Times*, 29 maart 2005.

¹⁰ Dales (2005), 48-49.

¹¹ Van Asselt (2001), 58.

¹² Kalse (2005).

het schip in. Exercities van het Ministerie van Financiën duiden eerder op een tarief van 37-38 procent, wil de operatie budgettair neutraal verlopen, terwijl onlangs de Raad van Economisch Adviseurs zelfs een tarief van 44 procent berekende.¹³ Alleen door tegelijkertijd de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting aanzienlijk te verbreden – met name door aftrekposten zoals die voor hypotheekrente en buitengewone uitgaven voor ziektekosten voor een deel te schrappen – kan de operatie ook bij een algemeen tarief van 35 procent budgettair neutraal worden uitgevoerd. Maar die hypotheekrenteaftrek moet volgens CDA en VVD nu juist blijven.

Wij willen de gedachtevorming over de vlaktaks niet belasten met discussies over potentiële grondslagverbredingen van de inkomstenbelasting. Zij leiden de aandacht af van de hoofdzaak: voor- en nadelen van een gelijk marginaal tariefpercentage voor elke euro uit eigen woning en werk. Voorstanders van de vlaktaks beklemtonen de langs deze weg te bereiken vereenvoudigingswinst. Burgers weten – ongeacht de hoogte van hun jaarinkomen – precies wat zij van een extra euro inkomen aan de fiscus moeten afstaan. Het loont bovendien niet langer om inkomensbestanddelen over te hevelen naar een partner die met een lager marginaal tarief te maken heeft. Het loont evenmin om inkomen te verschuiven naar jaren waarin het inkomen en dus het marginale tarief lager is, bijvoorbeeld de periode na pensionering. Werkgevers kunnen de vlaktaks op het brutoloon inhouden als een simpele loonsomheffing. Werknemers en uitkeringsontvangers die recht hebben op belastingvermindering wegens persoonlijke omstandigheden, zouden haar voortaan rechtstreeks door de Belastingdienst uitgekeerd krijgen. Een laatste in het oog springend voordeel van de vlaktaks is dat tweeverdienerhuishoudens met een gelijk (belastbaar) inkomen voortaan evenveel inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen gaan afdragen, ongeacht de inkomensaanbreng van elk van de partners. Op dit moment varieert de belastingdruk, al naar gelang het aandeel van elk van de partners in het huishoudensinkomen. Huishoudens waarin elke partner de helft van het gezamenlijke inkomen verdient, hebben de laagste druk; zie tabel 6.3.

Tabel 6.3 Inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen, 2005, inkomen 40.000 euro^a

Alleenstaande	12.328
Eénverdiener/kostwinner	10.434
Tweeverdieners (inkomensaandelen 75:25)	8.387
Tweeverdieners (inkomensaandelen 50:50)	7.866

^a Bedragen in euro's. Belastbaar inkomen behaald in box 1.

¹³ Tweede Kamer (2005-2006 b).

6.4 Vlaktaks: oud idee

De vlaktaks is geen nieuwe gedachte. In de twintigste eeuw hebben verschillende auteurs geconstateerd dat bij de heffing van inkomstenbelasting van de draagkrachtgedachte in de praktijk weinig terecht kwam. Om die reden stelde Stevens al in 1980 voor dan maar over te stappen op een veel eenvoudiger toepasbaar proportioneel tarief, met een belastingvrije som op sociaal minimumniveau.¹⁴ Diverse belastinghervormingcommissies hebben nadien naar deze optie gekeken. Zij kwamen tot de slotsom dat de exercitie zonder ingrijpende inkomenseffecten onuitvoerbaar is.¹⁵ Ook simulaties van de inkomensgevolgen van de overstap op een 'simpeltaks'¹⁶, respectievelijk van invoering van een 'vlakke belasting op arbeid'¹⁷ suggereren dat invoering van diverse varianten van de vlaktaks voor grote aantallen huishoudens (zeer) forse koopkrachtschokken meebrengt. Het laatstgenoemde onderzoek rekt voor dat een vlaktaks met een tarief van 25,5 procent mogelijk zou zijn indien alle aftrekposten worden afgeschaft en de brutoloonkosten van werkgevers als grondslag voor de belastingheffing worden genomen; zie verder in hoofdstuk 3. In die variant zou de koopkrachtdaling voor sommigen (vooral bejaarden) oplopen tot bijna 15 procent, terwijl anderen (vooral werkenden en overige uitkeringstrekkers) er tot 10 procent op vooruit zouden gaan.

Toch zijn ook varianten met minder grote inkomensgevolgen denkbaar. Door een constant tariefpercentage te combineren met heffingskortingen, kan de in te voeren vlaktaks hand in hand gaan met enige fiscale progressie. Zo stellen Bovenberg en Teulings in hoofdstuk 4 een tarief voor van 44 procent; dit is inclusief een proportionele, inkomensafhankelijke werkgeversbijdrage voor de basisverzekering tegen ziektekosten van 6 procentpunten.¹⁸ Deze uitkomst verbaast niet. We herkennen hier het al eerder door het Ministerie van Financiën berekende budgettaire neutrale tarief van circa 37,5 procent, plus een nieuwe heffing die met ingang van 2006 van kracht is. Bij de Bovenberg-Teulingsvariant blijven de huidige aftrekposten bestaan en wordt de heffingskorting iets verhoogd. De auteurs tonen de koopkrachteffecten van deze variant voor inkomens tot bruto 80.000 euro, iets minder dan het maximumsalaris van een modale hoogleraar. Hun blik reikt blijkbaar niet hoger. Op dit inkomensniveau gaan inkomensstrekkers er bij deze variant netto zo'n 3.000 euro (bijna 4 procent) op vooruit. Bovenberg en Teulings verzwijgen dat het voordeel voor werkelijk hoge inkomens uiteraard aanzienlijk groter is. *Chief executive officer* Van der Veer van de Koninklijke Shell verdiende in 2004 ongeveer 2,6 mln euro bruto.¹⁹ Aannemend dat over dit arbeidsinkomen in Nederland inkomstenbelasting wordt betaald, zou overstap op de vlaktaks van 44 procent de topman van Shell een voordeel opleveren van circa twee euroton.

Wij geven dit voorbeeld om te illustreren dat een forse verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting grootverdieners veruit het meeste baat brengt. Wat zij winnen, moet door de overige belastingbetalers, met lagere inkomens,

¹⁴ Zie Stevens (1980), 502-506.

¹⁵ Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (1986), 175-183; Commissie voor de Belastingherziening (1991), 243-254.

¹⁶ De Kam en Van Herwaarden (1989), 177-187.

¹⁷ Goudswaard, Caminada en Vording (2004), 62-69.

¹⁸ De premie bedraagt in 2006 6,5 procent. Zie ook Bovenberg en Teulings (2005), 112.

¹⁹ Bericht in *De Volkskrant*, 1 april 2005.

worden opgebracht. Bovendien is het na invoering van de vlaktaks voor de overheid onmogelijk om – behalve via het successierecht – excessieve inkomens- en vermogensposities nog langer langs fiscale weg aan te pakken.

Deze uitkomst stuit ons tegen de borst. Wij pleiten voor behoud en versterking van het draagkrachtbeginsel bij de belastingheffing. Ons eerste argument zal bijna iedereen aanspreken: mensen met een hoger inkomen behoren – niet uitsluitend in euro's, maar ook in verhouding tot hun inkomen – een grotere bijdrage te leveren aan de bekostiging van overheidsvoorzieningen, dan mensen met een minder hoog dan wel een laag inkomen. Omdat het marginale nut van inkomen daalt naarmate mensen méér verdienen, leidt een euro die bij de bestuursvoorzitters wordt afgeroomd tot minder nutsverlies dan een euro die door de sociale minima wordt opgebracht.²⁰ Ten tweede draagt herverdeling van rijk naar arm bij aan de maatschappelijke welvaart, in die zin dat de meeste mensen liever in een land wonen waar de sociaal-economische tegenstellingen minder groot zijn.²¹ Ten slotte tast de vlaktaks de maatschappelijke acceptatie van de belastingheffing aan. Een belastingstelsel zonder enig progressief tarief zal bij de meeste burgers op onbegrip stuiten. Onvrede met de waargenomen drukverdeling kan de voedingsbodem vormen voor pogingen zich langs legale weg of door middel van fraude aan de heffing van belastingen te onttrekken.²²

6.5 Tot besluit

De vlaktaks is een prachtig bedenkfel, voor rechtse mensen. Zij maakt op het oog belangrijke vereenvoudigingen mogelijk. Maar tegelijk is de vlaktaks een formidabel cadeau aan de rijken. Wie dat een goed idee vindt, moet het luid en duidelijk zeggen. Die kiest voor grotere doelmatigheid en minder gelijkheid. Wij denken er precies omgekeerd over. De mogelijke economische schade als gevolg van een progressief tarief wordt gemakkelijk overdreven. Daarom zijn wij tegenstanders van een vlaktaks, tenzij er een superschijf aan wordt toegevoegd. Zo'n tariefstructuur combineert de voordelen van een belangrijke fiscale vereenvoudiging met belastingheffing naar draagkracht. De precieze vorm van het tarief is een kwestie van smaak. Niet iedereen taxeert bovendien de gedragsreacties op het toptarief gelijk. De afzonderlijke tariefschijf voor werkelijk hoge inkomens kan worden ingevoerd met een tarief van 60 procent (Pen, 2004). Egalitaristen dromen allicht van een toptarief van 75 procent. De Kam denkt eerder aan 55 procent: voor je het weet zijn die rijkelui verhuisd naar de andere kant van de landsgrenzen. Dan vangt onze minister van Financiën bot, bij onveranderd grote inkomensverschillen.

De door ons bepleite superschijf zou kunnen beginnen bij pakweg twee euroton.²³ De veelverdieners gaan zo meer bijdragen aan de welvaart en het welzijn

²⁰ Spanjers is duidelijk een andere mening toegedaan; zie paragraaf 2.2.

²¹ Ongeveer twee derde van de Nederlanders wil dat de inkomensverschillen (een beetje, respectievelijk veel) kleiner worden (Becker, 2005, 78).

²² De redacteur van een bundel met bijdragen over de bereidheid van Amerikaanse belastingbetalers om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen concludeert onder andere: 'Positive attitudes towards the tax system and pleasant, efficient contacts with the tax collection agency can increase compliance' (Slemrod, 1992 b, 7).

²³ De operatie valt te completeren door bepaalde aftrekposten en vrijstellingen in de inkomstenbelasting te beperken dan wel volledig af te schaffen. Maar dat is niet het onderwerp van dit hoofdstuk.

van Nederland, een kleine groep zelfs veel meer. Eventuele verliezen die invoering van de vlaktaks voor de schatkist meebrengt, behoren te worden gedekt door zwaardere ecoheffingen, om te remmen wat volgens de wetgever geremd moet worden. Dat is speciaal de vervuiling. Zo vormt een herzien fiscaal stelsel een stap vooruit naar een meer harmonieuze wereld.

7 Vlaktaks: lessen voor politici*

C.A. de Kam

A.P. Ros

7.1 Inleiding

De vlag van de vlaktaks dekt diverse ladingen. In de meest brede betekenis van het woord is elke heffing met één vast tariefpercentage een vlaktaks.¹ Het begrip kreeg grote bekendheid door voorstellen van de Amerikaanse economen Robert Hall en Alvin Rabushka voor een *flat tax*.² Hun variant van de vlaktaks staat op twee poten. Een inkomstenbelasting met een vast tarief vormt de ene poot. Mensen betalen haar over hun arbeidsinkomsten. Ontvangen rente en dividend en gerealiseerde vermogenswinsten zijn belastingvrij. Alle aftrekposten vervallen. Dank zij een fikse belastingvrije som is de drukverdeling van deze heffing – ondanks het vaste tarief – toch progressief, vooral aan de basis van de inkomenspiramide. De andere poot van de *flat tax* bestaat uit een belasting die is verschuldigd door ondernemingen. Haar heffingsgrondslag lijkt op die van de belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en wordt berekend als het verschil tussen enerzijds de omzet en anderzijds de kosten van arbeid en van de overige ‘inputs’. Aan kapitaalverschaffers betaalde vergoedingen (rente, dividend) leveren voor de onderneming geen aftrekpost op. Wel mogen ondernemingen hun investeringen in één keer ten laste van het fiscale resultaat brengen. Deze kenmerken maken de vlaktaks van Hall en Rabushka tot een progressieve consumptiebelasting.³

In 2004 leverde de fundamentele belastinghervorming in Slowakije een stelsel op dat in belangrijke opzichten dichtbij de Hall-Rabushkavariant komt.⁴ Een uniform tarief van de inkomstenbelasting (19 procent) verving toen het voordien bestaande vijfschijventarief, met tarieven die opliepen van 10 tot 38 procent.⁵ Tal van fiscale faciliteiten sneuvelden. Het tarief van de vennootschapsbelasting (tot 2000 nog 40 procent!) ging in 2004 terug van 25 naar eveneens 19 procent. Sindsdien blijven uitgekeerde dividenden bij de aandeelhouders onbelast. De gehele operatie was budgettair neutraal⁶ en maakte het Slowaakse belastingstelsel in een

* Wij danken medewerkers van het Ministerie van Financiën (DG Fiscale Zaken) voor technische assistentie in paragraaf 7.4.

¹ Hierbij kan de vlaktaks nog op verschillende manieren vorm krijgen; zie paragraaf 1.4.

² Hall en Rabushka (1983, 1995).

³ De progressiewerking bij een vast tariefpercentage is het gevolg van de belastingvrije som; zie paragraaf 1.2. Voor een uitgebreide analyse verwijzen wij naar Weisbach (2000), 609-612.

⁴ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting Brook en Leibfritz (2005).

⁵ De lastendruk op de factor arbeid is in Slowakije echter nog altijd zeer hoog, door de sociale premies die bijna 50 procent van het brutoloon bedragen (meer dan 13 procent voor de werknemer en 35 procent voor de werkgever).

⁶ De budgettaire neutraliteit is met name bereikt doordat het vroegere tweeschijventarief van de BTW (14/20 procent) is gladgestreken op eveneens 19 procent.

aantal opzichten ongetwijfeld eenvoudiger. De gevolgen voor het functioneren van de economie zijn nog niet bekend. Als gevolg van de belastinghervorming is de inkomensongelijkheid 'vermoedelijk iets toegenomen'.⁷

In Nederland wordt de vlaktaks vooral geassocieerd met een ingrijpende herziening van de inkomensheffing – de combinatie van inkomstenbelasting en premies voor de drie volksverzekeringen. De samenhang met de vennootschapsbelasting blijft doorgaans onderbelicht. Om tot een aansprekend tariefpercentage te komen, is het nodig de heffingsgrondslag van de inkomensheffing aanzienlijk breder te maken. De meningen zijn verdeeld over de vraag welke van de op dit moment bestaande vrijstellingen en aftrekposten hiertoe kunnen vervallen. De voornameste faciliteiten – belastinguitstel bij sparen voor de oude dag (omkeerregel) en het fiscale voordeel voor eigenwoningbezitters – zijn door sommige politieke partijen onaanvaardbaar verklaard.

In deze monografie komen verschillende modaliteiten van de 'Hollandse' variant van de vlaktaks aan de orde (hoofdstuk 3 en 4). Tevens zijn de gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt geanalyseerd (hoofdstuk 5). Sommigen maken bezwaar tegen het feit dat vooral de hoogste inkomens van invoering van de vlaktaks zouden profiteren (hoofdstuk 6). Dit afsluitende hoofdstuk vat eerst de voordelen van een vlakke inkomensheffing samen (paragraaf 7.2). Zoals zal blijken, valt op veel van de beweerde voordelen flink wat af te dingen. Vervolgens zet paragraaf 7.3 de nadelen van een vlakke inkomensheffing op een rijtje. Tot slot schetsen wij het perspectief voor een mogelijk politiek compromis inzake de toekomstige vormgeving van de inkomensheffing, dat wellicht een plaats kan vinden in het aankomende regeerakkoord (paragraaf 7.4).

7.2 Sterke punten van de vlaktaks

Veel blauwdrukken voor de vlaktaks koppelen de overstap op een vast tariefpercentage aan verbreding van de heffingsgrondslag. Grondslagverbreding is echter geen noodzakelijke eigenschap van de vlaktaks. Daarom bespreken wij in deze paragraaf eerst de sterke punten van een vlaktaks zonder grondslagverbreding. Daarna belichten wij enkele bijkomende pluspunten van een vlaktaks mét grondslagverbreding.

Vlaktaks zonder grondslagverbreding

Bij een vlaktaks zonder grondslagverbreding komt het tarief van de inkomensheffing te liggen in de buurt van 36,5 procent (voor inkomen in alle boxen) dan wel 37,5 procent (alleen voor inkomen in box 1).^{8,9} Daar komt sinds 2006 nog 6,5

⁷ Dit is de conclusie van Brook en Leibfritz (2005: 25). Zoals vaker in OESO-rapporten krijgen *equity*-aspecten relatief weinig aandacht en zij worden hier mogelijk (aanzienlijk) te rooskleurig voorgesteld. Harde cijfers over de inkomenseffecten zijn (nog) niet beschikbaar. Zie Brook en Leibfritz (2005), 26.

⁸ Op basis van de situatie in 2001, waarbij de cijfers zijn geëxtrapoleerd naar 2005 (paragraaf 2.9). Merk op dat dit tarief ook geldt voor 65-plussers, die op dit moment door de vrijstelling voor de AOW-premie over box 1 inkomen in de eerste en de tweede schijf 17,9 procentpunt minder inkomensheffing verschuldigd zijn dan andere belastingplichtigen.

⁹ Het Centraal Planbureau (CPB) vindt op basis van gegevens voor 2006 eveneens een tarief van 37,5 procent; zie paragraaf 5.3. Voor 65-plussers blijft bij de CPB-simulatie overigens een verlaagd tarief van 19,6 procent van kracht.

procent inkomensafhankelijke Zvw-premie bij.¹⁰ Dat levert voor box 1 een tarief van 44 procent op; zie paragraaf 4.3. De literatuur noemt zes sterke punten van zo'n vlaktaks. Waar van toepassing, plaatsen wij bij de gestelde voordelen direct een relativerende kanttekening.

- 1 *Vereenvoudiging en verlaging van administratieve lasten voor werkgevers.* Een proportioneel tarief maakt de inhouding van loonheffing – dat is de voorheffing van de inkomensheffing – voor werkgevers eenvoudiger en verlaagt hun administratieve lasten; zie paragraaf 3.1. Dit voordeel is evenwel beperkt. Bij een geautomatiseerde loonadministratie is de berekening van in te houden bedragen immers simpel, zowel bij een proportioneel als bij een progressief tarief. Op dit moment dienen werkgevers allerlei gegevens van hun werknemers te registreren. Het is denkbaar dat werkgevers de loonheffing voortaan inhouden op de bruto-arbeidsbeloning, zonder rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van hun werknemers. De vlaktaks zou zo'n loonsombelasting mogelijk maken; zie paragraaf 4.2. Een loonsombelasting valt echter even goed te combineren met de bestaande progressieve inkomensheffing. Werkgevers houden dan een vast percentage van het brutoloon in, terwijl de fiscus alle aftrekposten, heffingskortingen en het progressieve tarief van de inkomensheffing met belastingplichtigen verrekent via voorlopige teruggaven en de definitieve aanslag, zonder dat werkgevers nog langer (deels) met die bezigheden worden belast. Dan nóg zullen werkgevers trouwens gegevens van hun werknemers moeten noteren, omdat die nodig zijn voor de uitvoering van de loondervingsverzekeringen (WW, WIA) en regelingen voor aanvullend pensioen.¹¹ Bij invoering van een loonsombelasting gaat vereenvoudiging voor werkgevers overigens gepaard aan (veel) extra werkzaamheden voor de Belastingdienst, wat tot hogere uitvoeringskosten leidt.
- 2 *Vereenvoudiging en transparantie voor de burgers.* Een vast tariefpercentage maakt de inkomensheffing voor burgers transparanter: men weet precies hoeveel men van elke extra verdiende euro aan de fiscus afstaat, ongeacht de hoogte van het inkomen; zie paragraaf 4.2. Miljoenen belastingplichtigen hebben echter te maken met nog andere regelingen, die de marginale druk opjagen tot (soms hoog) boven het tariefpercentage van de vlaktaks. Die bijkomende regelingen vertroebelen het zicht op de 'geïntegreerde' marginale druk waarmee belastingplichtigen worden geconfronteerd. De belangrijkste van die regelingen zijn de werknemerspremie voor het aanvullend pensioen, de premie voor de Werkloosheidswet, de Zvw-premie, drie inkomensafhankelijke toeslagen,¹² en regelingen met inkomensdrempels in de inkomensheffing

¹⁰ Zvw = Zorgverzekeringswet. Voor werknemers vergoedt de werkgever de Zvw-premie; over deze vergoeding is de werknemer wel loonheffing verschuldigd. Voor zelfstandigen en ouderen (over inkomsten naast de AOW-uitkering) geldt in 2006 een verlaagd tarief van 4,4 procent. Zvw-premie is bovendien uitsluitend verschuldigd over (globaal gesproken) inkomen in de eerste twee tariefschijven van box 1. Zouden alle belastingplichtigen Zvw-premie over al hun inkomen in alle drie boxen afdragen, dan komt de Zvw-premie in de buurt van de 6 procent te liggen.

¹¹ WW = Werkloosheidswet; WIA = Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

¹² Het betreft de huurtoeslag (1 mln ontvangers), de zorgtoeslag (6 mln ontvangers) en de kinderopvangtoeslag (0,2 mln ontvangers).

zelf, zoals de kinderkorting. Het is daarom een illusie dat de vlaktaks de doorsnee belastingplichtige een helder beeld zou geven hoeveel de fiscus aan de marge afroemt. De complexiteit van de bestaande inkomensheffing schuilt niet in het progressieve tarief; zij is met name ingewikkeld door de talloze bepalingen inzake de heffingsgrondslag; zie paragraaf 5.6. Zonder grondslagverbreding, het elimineren van aftrekposten en andere fiscale faciliteiten, wordt de inkomensheffing voor burgers niet werkelijk eenvoudiger.

- 3 *Minder allocatieve verstoringen (grotere efficiency).* De bestaande inkomensheffing leidt tot economische verstoringen en stimuleert de 'vlucht' in bepaalde rechtsfiguren. Op dit moment is het bijvoorbeeld aantrekkelijk de eigen woning en het eigen bedrijf zoveel mogelijk met geleend geld te financieren (renteaftrek in box 1 tegen 52 procent) en het eigen vermogen elders te beleggen (forfaitaire opbrengst in box 3 belast tegen 30 procent). Geldt voor inkomen in de drie boxen één vast tariefpercentage, dan heeft zulke tariefarbitrage tussen de boxen geen zin meer; zie de paragrafen 1.3 en 3.2. Verder kan de ingewikkelde 'meesleep- en meetrekregeling' bij het ter beschikking stellen van vermogensbestanddelen aan de eigen onderneming vervallen. Toch is de vlaktaks niet de enige oplossing voor deze ingewikkeldheden. Door de tariefverschillen tussen de boxen te beperken of lekken in de schotten tussen de boxen te dichten – bijvoorbeeld door de eigen woning over te brengen van box 1 naar box 3 – wordt tariefarbitrage eveneens minder lonend; zie paragraaf 5.6.

Ook is het aantrekkelijk inkomen te verschuiven tot na het moment van pensionering, omdat pensioenpremies tijdens de actieve periode kunnen worden afgetrokken tegen gemiddeld 45 procent en pensioenuitkeringen later zijn belast tegen gemiddeld 25 procent; zie de paragrafen 1.3 en 4.2. Bij een vlaktaks is deze intertemporele tariefarbitrage niet langer lonend, althans zolang ouderen na hun pensionering niet verhuizen naar het buitenland.

Momenteel varieert de druk van de inkomensheffing (bij een gegeven hoogte van het huishoudensinkomen) met de inkomensaanbreng van de partners; zie de paragrafen 2.2, 3.2, 4.2 en 6.3. Dit is een gevolg van de progressiewerking van het bestaande tarief. Bij een vlaktaks is de belastingdruk gelijk, ongeacht het aandeel van elk van de partners in het gezamenlijke inkomen. Hierdoor heeft de inkomensheffing niet langer invloed op de verdeling van arbeid en zorgtaken in huishoudens. Ook vermindert de aantrekkingskracht van constructies als de man-vrouwfirma.¹³

Naarmate het tarief van de vennootschapsbelasting verder daalt, wordt het voor een ondernemer aantrekkelijker zijn eensmanszaak te hullen in het juridische kleed van de besloten vennootschap (BV). Invoering van een vlaktaks met een tarief van 36,5 procent maakt de vlucht in de BV zeer onaantrekkelijk, omdat het op dit moment verstoorde 'globale evenwicht' tussen eensmanszaak en BV (ten gunste van de BV) zou omslaan in een groot nadeel van de BV-constructie.¹⁴

¹³ De man-vrouwfirma blijft aantrekkelijk, omdat beide partners kunnen profiteren van de faciliteiten voor ondernemers.

¹⁴ Een vereenvoudigd cijfervoorbeeld maakt dit duidelijk. Winst in de BV is in 2006 onderworpen aan 29,6 procent Vpb (standaardtarief). Het ligt in de bedoeling het standaardtarief met

- 4 *Geen progressienadeel bij wisselende inkomens.* Wanneer het jaarinkomen forse schommelingen kent, is de belastingplichtige door de progressie van het tarief over een reeks van jaren méér belasting verschuldigd dan bij een gelijkmatig vloeiende inkomensstroom. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen kent de Wet IB 2001 de mogelijkheid inkomens van drie jaren te middelen.¹⁵ Een vast tarief maakt zo'n regeling uiteraard overbodig.
- 5 *Betrouwbare overheid.* Bij een vast tariefpercentage verdwijnt de mogelijkheid inkomensbeleid te voeren via manipulatie van schijfpercentages en schijflengten.¹⁶ Dit maakt het fiscale beleid iets meer voorspelbaar, waardoor de betrouwbaarheid van de overheid zou kunnen toenemen; zie paragraaf 4.2.
- 6 *Arbeidsdeelname.* Voorstanders verwachten dat invoering van de vlaktaks de arbeidsdeelname zal stimuleren.¹⁷ Een vlaktaks die dezelfde mate van inkomenshervreiding realiseert als de huidige progressieve tariefstructuur van de inkomensheffing, leidt echter tot grotere verstoringen op de arbeidsmarkt en doet de werkgelegenheid dalen. Alleen een variant die denivellering van de inkomens bewerkstelligt doet het arbeidsaanbod in uren met 1 procent toenemen; zie paragraaf 5.3.

Vlaktaks met grondslagverbreding

Verbreding van de heffingsgrondslag met 26 mld euro (meeropbrengst 10 mld euro) en afschaffing van heffingskortingen (opbrengst 6,8 mld euro) maakt invoering van een uniform tarief van 29,5 procent haalbaar.¹⁸ Een variant waarbij enerzijds de heffingskortingen in stand blijven, maar anderzijds ook de werkgeverspremies (voor de werknemersverzekeringen en voor aanvullend pensioen) in de heffingsgrondslag worden begrepen, brengt voor box 1 zelfs een tarief van 25,5 procent binnen bereik; zie paragraaf 3.4.¹⁹ Deze variant leidt bij de pensioenverzekering overigens deels tot dubbele heffing: de premies zijn niet langer aftrek-

ingang van 2007 verder te verlagen tot omstreeks 27 procent. Dan geldt de volgende situatie. Over de uitgekeerde 73 procent van de winst (na Vpb) is nog eens 25 procent ab-heffing (box 2) verschuldigd. De gecombineerde druk komt uit op 45,25 procent. Bij de keuze voor de BV bedraagt het voordelige tariefverschil ten opzichte van het toptarief van de inkomstenbelasting 6,75 procentpunt. Bij de vlaktaks met een uniform tarief van 36,5 procent levert de keuze voor de BV een nadelig tariefverschil op ter grootte van 17,15 punten (53,65 minus 36,5). Neutraliteit van de belastingheffing valt hier te bereiken door de ab-houder bij de berekening van de verschuldigde vlaktaks een *tax credit* te geven met het oog op de reeds betaalde Vpb of door voor box 2-inkomen een lager tarief te hanteren dan dat van de vlaktaks. Aan de eerste optie kleefte het bezwaar dat krachtens een snel groeiende hoeveelheid jurisprudentie binnenlandse en grensoverschrijdende situaties in de Europese Unie gelijk moeten worden behandeld. Bij de keuze voor een *tax credit* dreigt het reële gevaar dat Nederland ook buitenlandse vennootschapsbelasting moet gaan verrekenen met de Nederlandse inkomstenbelasting.

¹⁵ Artikel 3.154 Wet IB 2001.

¹⁶ Het blijft mogelijk inkomensbeleid te voeren door te manipuleren met de hoogte van de heffingskortingen, van door de Belastingdienst uitgekeerde toeslagen en van de sociale uitkeringen en directe subsidies.

¹⁷ Bijvoorbeeld Tweede Kamer (2005-2006 b), 10.

¹⁸ Hierbij is verondersteld dat de simulaties in Ministerie van Financiën (2001) grosso modo nog actueel zijn. Zie paragraaf 2.8, voetnoot 69.

¹⁹ Op basis van de situatie in 2002. Merk op dat de uitgevoerde simulatie enkele belangrijke beperkingen kent; zo zijn zelfstandigen niet meegenomen (paragraaf 3.3).

baar/vrijgesteld, terwijl de uitkeringen wel volledig worden belast.²⁰ In hoofdstuk 4 en 5 zijn diverse varianten met minder vèrgaande vormen van grondslagverbreding gepresenteerd. Mede afhankelijk van de concrete vormgeving voegt grondslagverbreding aan de in paragraaf 7.2 genoemde pluspunten nog enkele voordelen toe.

- (1) *Vereenvoudiging en verlichting administratieve lasten.* Naarmate meer vrijstellingen vervallen en aftrekposten worden geschrapt, wordt de inkomensheffing simpeler (paragraaf 4.2) en verminderen de mogelijkheden voor fiscale arbitrage (paragraaf 5.6). Een eenvoudiger aangiftebiljet betekent lagere administratieve lasten voor de burgers en geringere uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.
- (2) *Eerlijker belastingheffing.* Verbreding van de heffingsgrondslag beperkt het speelveld voor het opzetten van belastingbesparende constructies. Daarmee vermindert de kans dat belastingplichtigen, die het zich financieel kunnen veroorloven deskundige adviseurs in te huren, hun door de wetgever beoogde aandeel in de bekostiging van overheidstaken eenzijdig beperken.
- (3) *Minder allocatieve verstoringen.* Hoe meer fiscale tegemoetkomingen verdwijnen – bijvoorbeeld voor beleggen in de eigen woning, filmproducties en scheepvaart, ‘groene’ projecten en zo meer – hoe neutraler de inkomensheffing wordt ten aanzien van beslissingen die mensen nemen.
- (4) *Arbeidsdeelname.* Bij duidelijk lagere marginale en gemiddelde tarieven, ook voor belastingplichtigen die nu te maken hebben met het tarief van de eerste schijf (34,4 procent), kan de werking van de arbeidsmarkt verbeteren (paragrafen 1.3 en 3.7) en verminderen de economische verstoringen door resterende fiscale faciliteiten (paragrafen 1.2 en 1.3). Opmerking verdient dat de factor arbeid uitsluitend wordt ont-last, voor zover de belastingdruk verschuift naar economisch niet-actieven en vastgelegd vermogen.
- (5) *Betrouwbare overheid.* Naarmate meer fiscale faciliteiten uit de wet worden gewipt en de wetgever het ‘instrumentalisme’ nadrukkelijker afzweert, neemt de speelruimte voor politici af om het gedrag van belastingplichtigen via een barrage van wetwijzigingen te sturen; zie paragraaf 3.2. Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden en daarmee aan de betrouwbaarheid van de overheid.

7.3 Bezwaren van de vlaktaks

Volgens voorstanders van de vlaktaks biedt een vast tariefpercentage aanzienlijke voordelen. Een kritische beschouwing leert dat van die beweerde voordelen niet zo heel veel overblijft; zie paragraaf 7.2. Gunstige effecten – minder verstoringen van economische beslissingen en dergelijke – zijn vooral te verwachten van maatregelen die beogen de heffingsgrondslag te verbreden. Daarom verdienen grondslagverbredende maatregelen overweging, ook geheel los van ingrepen in de bestaande tariefstructuur van de inkomensheffing. Voor zover bij een volgende belastingherziening lasten kunnen worden verschoven van de factor arbeid naar

²⁰ De onbelaste rendementen van pensioenfondsen worden overigens slechts eenmaal belast, namelijk wanneer de pensioenuitkering loopt.

de groep van de economisch niet-actieven en eigenaren van vastgelegd vermogen, valt tevens te verwachten dat de werking van de arbeidsmarkt zal verbeteren. Ook voor die lastenschuif bestaan goede argumenten, opnieuw los van het debat over de gewenste tariefstructuur.

Ondertussen vormt het vaste tariefpercentage de Achilleshiel van de vlaktaks. De inkomensheffing wortelt in de teelaarde van de draagkrachtgedachte, die volgens velen een progressief tarief eist. De visie dat een progressief tarief niet dwingend uit de draagkrachtgedachte volgt, vindt overigens eveneens verdedigers; zie paragraaf 2.2. Hoe dat verder zij, de concrete vormgeving van het tarief zal altijd berusten op een politieke keuze. Dat geldt ook voor de beoordeling van de inkomensgevolgen bij de overstap van de bestaande tariefstructuur op één uniform heffingspercentage. Het belangrijkste normatieve bezwaar dat overtuigende tegenstanders van de vlaktaks aanvoeren verwijst juist naar de onevenwichtig geoordeelde inkomensgevolgen. Vooral de hoogste-inkomensgroepen zouden onevenredig van deze belastinghervorming profiteren. Bij een vlaktaks met een tarief van 37,5 procent verliezen lagere inkomens tot 4 procent koopkracht en zien hoge inkomens hun koopkracht met 10 tot 12 procent toenemen; zie paragraaf 5.3.

Bij de belastingherzieningen in 1990 en 2001 is de tariefstructuur van de inkomensheffing al flink afgeplat. Achteraf staat vast dat ook toen de top van de inkomenspiramide gemiddeld het meeste heeft geprofiteerd. In 1990 kwam iets meer dan de helft van de lastenverlichting ten goede aan de 15 à 20 procent van de belastingplichtigen²¹ in de hoogste twee tariefschijven; zie paragraaf 2.7.²² Voor 2001 registreert het Centraal Bureau voor de Statistiek achteraf de grootste inkomensstijging (gemiddeld 4,7 procent) voor de 10 procent van de inkomensstrekken met de hoogste inkomens. De verbetering van alle belastingplichtigen samen kwam destijds uit op gemiddeld 3,6 procent. De top was niet alleen relatief het beste af; met name absoluut (in euro's) waren de meest bemiddelden spekkoper; zie paragraaf 2.7. Voorstanders van de vlaktaks benadrukken graag dat de progressie van het tarief de afgelopen vijftien à twintig jaar is uitgehold door het toenomen gebruik van aftrekposten en belastingbesparende constructies, dat is geconcentreerd bij de midden- en hogere-inkomensgroepen; zie paragraaf 3.2. Dat moge zo zijn, toch is de huidige drukverdeling van de inkomensheffing nog altijd duidelijk progressief. Bij de overstap op de vlaktaks neemt de tariefprogressie onmiskenbaar af, ook al neemt de heffingsgrondslag sterk toe doordat alle aftrekposten vervallen en fiscale ontsnappingsroutes worden afgesloten; zie het slot van paragraaf 3.5.

Behalve bij varianten met hoge heffingskortingen en een hoog tariefpercentage profiteren vooral bemiddelde belastingbetalers van de invoering van de vlaktaks.²³ Dat blijft wat versluierd, wanneer bij de verbeelding van simulatieresulta-

²¹ Anno 2006 valt ongeveer 16,5 procent van het totale box 1-inkomen in de hoogste twee tariefschijven; rekening houdend met wijzigingen in schijflengten (sinds 1990) en de scheefheid van de inkomensverdeling veronderstellen wij dat 15 à 20 procent van alle belastingplichtigen met de top van zijn inkomen in de hoogste twee schijven steekt.

²² De belastingplichtigen in de hoogste twee schijven ontvingen de helft van de totale lastenverlichting (destijds: de tweede en de derde schijf), maar profiteerden ook volop van de andere helft van de lastenverlichting, die is toegerekend aan de eerste schijf.

²³ Zie figuur 3.2 in paragraaf 3.5.

ten de horizontale as van de figuren stopt bij 65.000 euro (paragraaf 3.5) of 80.000 euro (paragraaf 4.4). Juist de (zeer) hoge inkomens hebben groot voordeel van een verlaging van het bestaande toptarief van 52 procent, of het vlaktakstarief uiteindelijk nu 37,5 of 35 procent wordt (paragraaf 6.4). Weliswaar gaat het hier om een beperkte groep belastingplichtigen, maar te voorspellen valt dat de maatschappelijke weerstanden tegen fiscale douceurs voor deze categorie aanzienlijk zullen zijn. De aangewezen manier om desgewenst aan deze bewaren tegemoet te komen, is de vlaktaks te combineren met een topschijf: de vlaktaks-plus. De hoogte van het 'ingangsinkomen', van waaraf over het meerdere inkomen het toptarief verschuldigd is, is een kwestie van politieke voorkeur. Om de gedachten te bepalen: hetingangsinkomen kan ergens tussen 100.000 euro²⁴ en 270.000 euro²⁵ liggen. Ook de hoogte van het toptarief zelf is arbitrair. Praktisch gesproken zal het tarief van de topschijf ergens tussen de 40 en de 50 procent liggen. Naarmate meer tegemoetkomingen (aftrekposten, vrijstellingen) sneuvelen die vooral door de hogere-inkomensgroepen worden geclaimd, kan het toptarief – uitgaande van zo gering mogelijke inkomensgevolgen – lager worden vastgesteld.²⁶ Vijf jaar geleden presenteerde het Ministerie van Financiën een vlaktaks-plus met tarieven van 26,5 en 40 procent; zie paragraaf 2.8.²⁷ De inkomensgevolgen van deze variant bleven tamelijk beperkt, zeker in vergelijking met de inkomensgevolgen van de destijds gepresenteerde vlaktaks met een uniform tarief van 29,4 procent.

Als tweede bezwaar van de overgang op de vlaktaks valt te vermelden dat de automatisch stabiliserende werking van het belastingstelsel mogelijk afneemt; zie paragraaf 1.3.

7.4 Suggesties voor het volgende regeerakkoord

Vlaktaks?

In het voorwoord van deze bundel is de vraag opgeworpen of Nederland het voorbeeld moet volgen van de inmiddels negen Oost-Europese landen, die het afgelopen decennium hun voorheen progressieve inkomstenbelasting hebben getransformeerd in een vlaktaks. De overstap op de vlaktaks zou passen in een trend: de tariefstructuur van de inkomensheffing is sinds het einde van de jaren tachtig al een stuk vlakker geworden (paragraaf 2.4). De positie van ons land is niet uitzonderlijk. In de afgelopen twee decennia hebben ook tal van andere landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling het tarief van hun inkomstenbelasting platter gemaakt (paragraaf 2.10). Is

²⁴ In Duitsland begint het toptarief (formeel 42 procent; zie echter voetnoot 45) voor een alleenstaande bij 52.150 euro en voor een echtpaar bij een belastbaar inkomen van 104.300 euro (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005, 258).

²⁵ In de Verenigde Staten begint het toptarief van de federale inkomstenbelasting bij een belastbaar inkomen van 326.450 dollar (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005, 763). Uitgegaan is van een koers van € 1 = \$ 1,20.

²⁶ Hierbij gaan we er vanuit dat politici de inkomensgevolgen over de gehele linie zo beperkt mogelijk willen houden. Het is ook denkbaar dat zij de gelegenheid willen aangrijpen om de herverdelende werking van de inkomensheffing te vergroten, respectievelijk af te zwakken.

²⁷ Bij deze variant was de heffingsgrondslag 26,3 mld euro breder gemaakt en vervielen de heffingskortingen.

voor de vaderlandse wetgever de tijd gekomen om de Rubicon over te steken? Een bijkomend argument kan zijn dat het bestaande toptarief van onze inkomensheffing van 52 procent in vergelijking met de hoogste tarieven elders nog altijd aan de hoge kant is (paragraaf 2.10).

De ambitie van deze paragraaf reikt niet verder dan de betrokken beleidsmakers enkele bouwstenen aan te reiken voor de fiscale paragraaf van het volgende regeerakkoord. Daarbij is ons uitgangspunt dat voorstellen om een variant van de vlaktaks in te voeren politiek uitsluitend kans maken, wanneer de inkomenseffecten van deze fiscale systeemwijziging van jaar op jaar binnen de perken blijven. Om al te grote inkomensschokken te vermijden kan het nodig zijn veranderingen stapsgewijs in te voeren, dan wel de gevolgen van drastische aanpassingen over een aantal jaren uit te smeren via in de tijd aflopende compenserende maatregelen.

Verbreding heffingsgrondslag

Verbreding van de bestaande heffingsgrondslag kan budgettaire middelen vrijmaken om te komen tot een zo laag mogelijk vlaktakstarief. De *Miljoenennota 2006* somt voor de belastingen op inkomen, winst en vermogen ruim zestig faciliteiten op, die samen een belastingderving impliceren van een kleine 7 mld euro. Het is denkbaar die allemaal te schrappen. Op doelmatigheidsgronden verdient het evenwel aanbeveling sommige faciliteiten te handhaven, met name de vrijstelling voor kleine vermogens bij de berekening van het forfaitair rendement in box 3 (0,9 mld) en de vrijstelling van bepaalde sociale uitkeringen (0,7 mld). Het te verwachten maatschappelijke verzet tegen het aanpakken van andere faciliteiten, zoals de kwantitatief minder belangrijke giftenaftrek (0,2 mld), valt bepaald niet te onderschatten. Anderzijds is veel te zeggen voor beperking of afschaffing van faciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek (1,2 mld)²⁸ en de afdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (0,4 mld).²⁹ Wij denken – mede gelet op de grondslagverbreding die in 1990 en 2001 is gerealiseerd – dat het wieden in de ruim zestig posten uit de Miljoenennota praktisch gesproken hooguit 3 mld euro zal kunnen opleveren.

De inkomensheffing kent echter ook vijf faciliteiten waarover de Miljoenennota zwijgt, terwijl hun budgettaire belang dat van de wel in de nota opgesomde posten (ver) te boven gaat (paragraaf 1.2):

- De aftrek van hypotheekrente (4 mld euro).³⁰
- Het te laag belaste rendement van het in de eigen woning gestoken eigen vermogen (5 mld euro).
- De omkeerregel bij oudedagsvoorzieningen (9 mld euro).

²⁸ Toen deze monografie eind januari 2006 werd afgesloten, was de eerder aangekondigde evaluatie van de zelfstandigenaftrek door het Ministerie van Financiën nog niet beschikbaar.

²⁹ Recent onderzoek suggereert dat een extra euro afdrachtvermindering leidt tot slechts 10 à 60 eurocent extra uitgaven van het bedrijfsleven voor speur- en ontwikkelingswerk (Cornet en Vroomen, 2005).

³⁰ Het gaat hier om 40 procent van de gederfde belastingopbrengst van 10,5 mld euro (cijfer voor 2003). De 40 procent strookt met het consumptieaspect van de eigen woning en komt niet voor aftrek in aanmerking, aangezien de aftrek van rente op leningen voor consumptieve doeleinden sinds 2001 volledig is vervallen.

- De vrijstelling voor ontvangen kinderbijslag (1 mld euro).
- Het ouderentariaf (2 mld euro).³¹

Het past het beste in het systeem van de wet om de eigen woning, net als de overige vermogensbestanddelen, over te hevelen van box 1 naar box 3.³² Daarmee vervalt de renteaftrek en wordt voortaan geheven over 4 procent rendement van het in de eigen woning gestoken eigen vermogen.³³ Deze optie maakt het bovendien relatief eenvoudig een overgangsregeling te treffen. Bij de invoering van de vlaktaks kan in box 3 een afzonderlijke vrijstelling voor de eigen woning worden ingevoerd, van zeg 400.000 euro. Deze vrijstelling kan vervolgens in vijf (of meer) jaarlijkse stappen geheel of gedeeltelijk worden afgebroken.³⁴ De structurele meeropbrengst van deze variant bedraagt bij volledige afschaffing van de overgangsvrijstelling 5 mld euro.³⁵

De bestaande faciliteit voor de oudedagsvoorziening kan op uiteenlopende manieren worden ingesnoerd. Als mogelijkheid geven wij in overweging de fiscaal begunstigde opbouw van de oudedagsvoorziening te beperken tot:

- 70 procent van het laatstgenoten arbeidsinkomen.
- Echter – in aanvulling op de AOW-uitkering – tot maximaal 50.000 euro per jaar, met indexatie van dit plafondbedrag aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud.
- Eventueel met een toets op reeds aanwezig box 3-vermogen, bijvoorbeeld voor zover dit 1,25 mln euro te boven gaat.³⁶

De budgettaire meeropbrengst door deze beperkingen van de omkeerregel zal tussen 0,5 en 1 mld euro liggen (eigen, ruwe schatting).

Ouders die kinderen grootbrengen hebben recht op zowel kinderbijslag, die wordt uitgekeerd door de Sociale Verzekeringsbank, als op kinderkorting(en) op de verschuldigde inkomensheffing. Uit een oogpunt van doelmatigheid ligt het voor de hand de kinderbijslag – waarmee ruim 3 mld euro per jaar is gemoeid – samen te smelten met de kinderkorting en haar in de toekomst te laten uitbetalen door de Belastingdienst/Toeslagen. De geïntegreerde kinderkorting kan vervol-

³¹ Over box 1-inkomen betalen 65-plussers in de eerste en de tweede schijf 17,9 procent minder inkomensheffing, doordat zij zijn vrijgesteld van premieheffing voor de Algemene Ouderdomswet.

³² Zie Stevens en De Mooij (2005), 51, en paragraaf 5.5.

³³ Wanneer de eigen woning 400.000 euro waard is en de hypotheekschuld 300.000 euro bedraagt, wordt het tarief van de vlaktaks dus toegepast op 4 procent (het forfaitair rendement) van 100.000 euro (het netto-eigen vermogen).

³⁴ Stevens en De Mooij (2005, 51) pleiten voor een permanente vrijstelling van 300.000 euro om het eigenwoningbezit te bevorderen, aangevuld door een tijdelijke extra vrijstelling van 150.000 euro die in vijftien stappen van 10.000 euro wordt afgebroken.

³⁵ Zie bij de tweede 'bullet' hierboven.

³⁶ Een nettovermogen van 1,25 mln euro genereert bij 4 procent rendement immers 50.000 euro per jaar, die de AOW-uitkering kan aanvullen in plaats van een opgebouwd ouderdomspensioen.

gens worden geherstructureerd ten gunste van ouders met lagere inkomens.³⁷ Ook langs deze weg kunnen de positieve inkomensgevolgen van de vlaktaks voor hogere-inkomensgroepen worden beperkt.³⁸

Bij het streven naar een vlaktaks blijft het verlaagde ouderentariaf een lastig te nemen hobbel; zie hierover de paragrafen 2.3, 4.5 en 5.5. Door de premievrijstelling voor de AOW ligt het senioerentariaf voor de eerste en de tweede schijf van de inkomensheffing thans bijna 18 procentpunten beneden het standaardtarief. Sterke argumenten pleiten voor afschaffing van de premievrijstelling voor 65-plussers; zie tekstkader.

AOW-premieplicht voor ouderen

Vaak wordt gesteld dat premieheffing voor de AOW bij ouderen strijdig zou zijn met de verzekeringsgedachte. Dit is niet juist. De AOW mag niet worden vergeleken met een private verzekering, omdat de band tussen premie en uitkering bij de volksverzekeringen is gebaseerd op solidariteit, in plaats van op evenwicht tussen betaalde premies en opgebouwde rechten (verzekeringsgedachte). De AOW is geen verzekering. Bovendien is het in de sociale zekerheid gebruikelijk dat uitkeringsontvangers premie betalen voor de regeling waarop zij een beroep doen. Zo betalen werklozen ww-premie, ook nadat het verzekerde risico is ingetreden. Waarom zou dat bij de AOW anders zijn?

Behalve de AOW-uitkering bestaat het inkomen van ouderen hoofdzakelijk uit aanvullend pensioen. De pensioenpremie vormde in het verleden een aftrekpost bij de heffing van AOW-premie. Dan ligt het voor de hand later alsnog AOW-premie over het aanvullend pensioen te heffen, want anders eet de gepensioneerde van twee walle-tjes: in de actieve periode wel de pensioenpremie aftrekken bij de bepaling van de grondslag voor de AOW-premieheffing, en ook op de oude dag geen AOW-premie over de aanvullendpensioenuitkering betalen.

Premieheffing over inkomsten die de AOW-uitkering aanvullen brengt verder de gewenste solidariteit van ouderen met ouderen tot uitdrukking. Ouderen met aanvullende inkomsten leveren langs deze weg een bijdrage aan het in stand houden van de AOW.

Bron: Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (1995), 27-28

Afschaffing van het ouderentariaf heeft geen negatieve inkomensgevolgen voor senioren die uitsluitend van de AOW moeten rondkomen, omdat de koopkracht van hun AOW-uitkering is gerelateerd aan het nettominimumloon. Om te bereiken dat hun netto-inkomen niet wijzigt, dient de bruto-AOW-uitkering met bijna

³⁷ Gezinnen met kinderen krijgen in Nederland in verhouding tot de situatie in andere landen betrekkelijk weinig financiële ondersteuning van de overheid. Daarom is hier geen bezuiniging ingeboekt.

³⁸ De maatregel treft uiteraard alleen hogere-inkomensgroepen met kinderen.

3.900 euro te worden verhoogd.³⁹ Voor de schatkist heeft dit geen gevolgen; door deze ‘bruterings’ worden uitsluitend ettelijke miljarden euro’s extra rondgepompt tussen de schatkist en het Algemeen ouderdomsfonds. Over inkomen naast de AOW-uitkering gaan senioren 17,9 procent méér betalen, zij het uitsluitend tot aan het einde van de huidige tweede schijf. De maximale lastenverzwaring komt uit op 2.640 euro.⁴⁰ Zij treft alle 65-plussers met een inkomen van (afgerond) 30.000 euro en meer. Velen zullen dat slecht verteerbaar vinden. Het stereotype van ‘de bejaarde’ is dat het gaat om iemand die relatief moeilijk rondkomt. Dat beeld is volstrekt achterhaald. Al in 2003 hadden huishoudens van ouderen gemiddeld meer te besteden dan huishoudens met een kostwinner van 25-44 jaar.⁴¹ Het verlaagde ouderentariaf zou in een overgangperiode van drie à vier jaar kunnen worden opgetrokken naar het tarief van de vlaktaks.⁴² De premies voor de volksverzekeringen kunnen dan opgaan in de inkomstenbelasting (fiscalisering). De structurele meeropbrengst als gevolg van de afschaffing van het ouderentariaf bedraagt 2 mld euro. Door de vergrijzing en de verbetering van de aanvullende pensioenen is de meeropbrengst op lange termijn aanzienlijk hoger.

Verhoging omzetbelasting (BTW)

Een verhoging van de omzetbelastingtarieven kan onderdeel uitmaken van een fundamentele herziening van ons belastingstelsel; zie de paragrafen 1.4 en 4.6. Uit een oogpunt van eenvoud valt er alles voor te zeggen over te stappen op één BTW-tarief voor alle belaste prestaties. Wanneer het verlaagde tarief wordt opgetrokken van 6 naar 17 procent, stijgt de BTW-opbrengst met ongeveer 6,2 mld euro. Verlaging van het standaardtarief van 19 naar 17 procent vergt 3,4 mld euro.⁴³ Per saldo maakt deze tariefoperatie dus 2,8 mld euro vrij om invoering van de vlaktaks te vergemakkelijken. Het optrekken van het verlaagde BTW-tarief – dat vooral geldt voor een aantal goederen die in eerste levensbehoeften voorzien – ligt maatschappelijk en politiek gevoelig. Gemakkelijk wordt vergeten dat hogere-inkomensgroepen, die meer te besteden hebben, in absolute zin veel meer van het verlaagde tarief profiteren dan lagere-inkomensgroepen. Weliswaar is de drukverdeling van de omzetbelasting (enigszins) degressief, maar zij wordt nauwelijks degressiever bij afschaffing van het verlaagde tarief. Zou uniformering van het

³⁹ Over 2005 bedroeg de bruto-uitkering voor een alleenstaande ruim 11.700 euro. Met de brutering is in eerste aanleg $100/82,1 \times 11.700 = 14.250$ minus $11.700 = 2.550$ euro gemoeid. Over het bruteringsbedrag van 2.550 euro is 34,3 procent inkomensheffing verschuldigd. De compensatie daarvoor belooft nog eens 1.330 euro. De bruto-AOW-uitkering moet dus met bijna 3.900 euro stijgen, om AOW-ontvangers in dezelfde nettopositie te houden.

⁴⁰ De gebruteerde AOW bedraagt circa $11.700 + 3.900 = 15.600$ euro (zie voetnoot 39). Het einde van de tweede schijf wordt bereikt bij een belastbaar inkomen van 30.357 euro. Over maximaal 14.750 euro (30.350 minus 15.600) is dus 17,9 procent méér verschuldigd, dat is 2.640 euro.

⁴¹ Hierbij is gecorrigeerd voor de samenstelling van het huishouden. Zie Jehoel-Gijsbers *et al.* (2006), 64.

⁴² Wanneer het vlaktakstarief lager uitpakt dan de huidige 34,4 procent (eerste schijf), respectievelijk 41,95 procent (tweede schijf), is de inkomensachteruitgang voor 65-plussers aanzienlijk geringer dan in de hoofdtekst wordt voorgerekend.

⁴³ De extra opbrengst per procentpunt van het verlaagde BTW-tarief is 565 mln euro; de extra opbrengst per procentpunt van het standaard BTW-tarief bedraagt 1,7 mld euro. Bron: mededeling Ministerie van Financiën.

BTW-tarief desondanks een brug te ver zijn, dan valt verhoging van het standaardtarief tot 21 procent te overwegen. Hierdoor komt 3,4 mld euro vrij om de overstap op de vlaktaks budgettair te begeleiden.

De schuif van inkomensheffing naar BTW ter grootte van ruim een half procent van het bruto binnenlands product versterkt ogenschijnlijk de exportpositie van ons land. Bij uitvoer gaan goederen immers vrij van (hogere) BTW de grens over, terwijl de arbeidskosten door de lagere inkomensheffing kunnen dalen. De vraag is echter of werknemers na de verlaging van de inkomensheffing hun looneisen dienovereenkomstig zullen matigen. Door de BTW-verhoging stijgen bovendien de kosten van levensonderhoud, waarvoor werknemers allicht compensatie eisen. Omdat zowel inkomensheffing als BTW deel uitmaken van de wig tussen arbeidskosten en de reële beschikkingsmacht over goederen van de werknemers, is het effect van de schuif tussen beide heffingen onzeker. Veel hangt hierbij af van de situatie op de arbeidsmarkt.

Lastenverlichting, 2007-2011

De ervaring uit 1990 en 2001 leert dat ingrijpende belastingherzieningen meer kans van slagen hebben wanneer tevens ‘smeermiddel’ kan worden ingezet; zie paragraaf 2.6. Wij veronderstellen dat in de komende kabinetsperiode pakweg 3 mld euro voor lastenverlichting beschikbaar komt. Veel zal in dit verband afhangen van de (conjuncturele) economische ontwikkeling. Naarmate de economie sterker groeit komt er als vanzelf meer geld beschikbaar dat voor lastenverlichting kan worden aangewend. Wat deze ontwikkeling betreft zijn de vooruitzichten op korte termijn een stuk gunstiger dan aan het begin van de 21e eeuw.

Vlaktaks-plus: basisvariant

Essentieel voor de levensvatbaarheid van fundamentele belastinghervormingen is dat haar inkomensgevolgen grosso modo binnen een marge van -5 en +5 procent liggen. Is aan deze randvoorwaarde voldaan, dan kan grondige renovatie van de inkomensheffing politiek en maatschappelijk acceptabel zijn; zie paragraaf 2.7. Om de inkomensgevolgen van de operatie binnen de genoemde bandbreedte te houden, verdient een inkomensheffing met twee tariefschijven (vlaktaks-plus) hoogstwaarschijnlijk de voorkeur boven een ‘zuivere’ vlaktaks.⁴⁴ Om de gedachten te bepalen presenteren wij in dit afsluitende onderdeel een *basisvariant* van de vlaktaks-plus.

We eisen dat de basisvariant budgettair neutraal kan worden ingevoerd. Per saldo mag de operatie het begrotingssaldo dus niet belasten. Om een aansprekende tariefverlaging over de gehele linie te kunnen realiseren is 15 mld euro nodig (zie hierna). Ons ‘dekkingsplaatje’ ziet er als volgt uit:

- 3 mld euro door posten te schrappen uit het overzicht van de belastinguitgaven in de Miljoenennota. Deze posten belopen in totaal bijna 7 mld euro, dus we schrappen minder dan de helft.
- 3 mld euro door de eigen woning over te hevelen van box 1 naar box 3. De bestaande faciliteit is 5 mld euro waard, dus blijft 2 mld euro beschik-

⁴⁴ Zie de simulaties van het Ministerie van Financiën (2001), 74.

baar voor stimulering van het eigenwoningbezit via een vrijstelling in de vermogensrendementsheffing.

- 2 mld euro doordat het ouderentariaf vervalt. Dank zij de netto-netto-koppeling heeft deze maatregel geen gevolgen voor mensen met alleen een AOW-uitkering.
- 1 mld euro door beperking van de werking van de omkeerregel. Deze maatregel treft met name belastingplichtigen uit de hoogste-inkomensklassen.
- 3 mld euro door verhoging van het algemene BTW-tarief van 19 tot 21 procent. Deze maatregel treft mensen met lage inkomens in verhouding het zwaarste. Zij krijgen hiervoor compensatie, doordat de algemene heffingskorting wordt verhoogd (zie hierna).
- 3 mld euro uit de veronderstelde ruimte voor lastenverlichting in de periode 2007-2011.

De basisvariant van de vlaktaks kent een tweeschijventarief. De eerste schijf is 50.000 euro lang. Het starttarief bedraagt 32 procent. Het toptarief van 42 procent⁴⁵ is verschuldigd over inkomen dat 50.000 euro⁴⁶ te boven gaat. Het ouderentariaf vervalt. De volksverzekeringen zijn gefiscaliseerd. De kinderbijslag wordt versleuteld in de heffingskorting voor kinderen en wel op zo'n manier dat lagere inkomens hun koopkracht zien toenemen, de middeninkomens gelijk blijven en hogere inkomens koopkracht inleveren. Verder wordt de algemene heffingskorting met 300 euro opgetrokken tot 2.200 euro. Lagere-inkomensgroepen profiteren het meeste van een hogere korting (paragraaf 4.5).^{47,48} Versleuteling van de kinderbijslag en verhoging van de heffingskorting zijn gewenst, om de licht degressieve gevolgen van de BTW-verhoging te compenseren.

De ingrijpende herstructurering van het tarief vergt bij benadering 15 mld euro.⁴⁹ Uit het oogpunt van eenvoud en om tariefarbitrage tegen te gaan geven wij in overweging het tarief van box 2 (nu: 25 procent) en box 3 (nu: 30 procent) op te trekken naar het nieuwe starttarief van 32 procent. Deze tariefharmonisatie is goed voor een extra opbrengst van ruim 400 mln euro, die beschikbaar komt om de minst gewenste inkomensgevolgen van de operatie te redresseren.⁵⁰

⁴⁵ Dit is gelijk aan het toptarief in Duitsland. In feite bedraagt het toptarief bij de oosterburen 44,3 procent, omdat het belastingbedrag met 5,5 procent solidariteitstoeslag wordt verhoogd.

Bovendien voldoen veel belastingplichtigen kerkbelasting (nog eens 9 procent van het belastingbedrag). In het laatstbedoelde geval bedraagt het toptarief feitelijk 48,1 procent.

⁴⁶ Dit is gelijk aan het ingangsinkomen van het toptarief in Duitsland (voor alleenstaanden).

⁴⁷ Verhoging van de algemene heffingskorting met 100 euro vergt 1.140 mln euro. Bron: mededeling Ministerie van Financiën.

⁴⁸ Opmerking verdient dat ook de niet-werkende partner van deze verhoging van de algemene heffingskorting profiteert.

⁴⁹ Bij de doorberekening van de variant is ervan uitgegaan dat alle aftrekposten, bijtellingen en dergelijke ongewijzigd blijven. Tevens zijn de gevolgen van de netto-nettokoppeling (brutering van sociale uitkeringen) verwerkt; het gaat hier hoofdzakelijk om uitkeringen krachtens de Algemene ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en de Wet werk en bijstand.

⁵⁰ Verhoging van het box 2-tarief levert per punt 39 mln euro op, verhoging van het box 3-tarief per punt 78 mln euro. Bron: mededeling Ministerie van Financiën.

De tabellen 7.1 en 7.2 tonen enkele koopkrachtgevolgen van onze variant van de vlaktaks-plus. Aandacht verdient dat zij zijn berekend voor standaardhuishoudens, met behulp van een door het Centraal Planbureau ontwikkelde aanpak. Hoewel deze 'koopkrachtplaatjes' veel worden gebruikt om de inkomenseffecten van beleidsmaatregelen in beeld te brengen, kennen zij duidelijke beperkingen.⁵¹ Zo blijven veruit de meeste aftrekposten – hypotheekrente, buitengewone uitgaven, giften en zo meer – bij de berekening van de verschuldigde inkomensheffing (vóór en na de belastingherziening) buiten beschouwing. De inkomensgevolgen voor zelfstandigen blijven geheel buiten beeld.

Vrijwel alle in tabel 7.1 naar inkomensniveau en gezinssamenstelling onderscheiden huishoudenstypen zien hun koopkracht verbeteren, in een aantal gevallen fors.⁵² Op het eerste gezicht wekt dit misschien verbazing, omdat de belastingherziening budgettair neutraal is vorm gegeven. Voor alle belastingplichtigen samen zouden koopkrachtverbeteringen en koopkrachtverliezen elkaar dus in evenwicht moeten houden. De verklaring is dat de voordelen van het verlaagde tarief (kosten 15 mld euro) volledig in beeld zijn gebracht, maar dat van de dekkingsmaatregelen (opbrengst 15 mld euro) bij de becijferingen slechts 5 mld in aanmerking is genomen. Het betreft de afschaffing van het ouderentariaf (opbrengst: 2 mld) en de algemene lastenverlichting (3 mld). De volledige fiscalisering van de volksverzekeringen is duidelijk zichtbaar bij de negatieve inkomenseffecten voor ouderen met een aanvullend pensioen tussen 5.000 en 35.000 euro; zie tabel 7.2.

De overige maatregelen die huishoudens koopkracht kosten (opbrengst 10 mld euro) zijn bij de koopkrachtberekeningen niet meegenomen. Het gaat om het schrappen van diverse belastinguitgaven uit de lijst in de Miljoenennota (3 mld), de overheveling van de eigen woning van box 1 naar box 3 (3 mld), de beperking van de werking van de omkeerregel (1 mld) en de verhoging van de BTW (3 mld). Naarmate het voor simulaties van de inkomensgevolgen gebruikte gegevensbestand 'rijker' is, kunnen meer van deze nu buiten beschouwing gelaten dekkingsmaatregelen in de berekening van de koopkrachtgevolgen worden betrokken. De in de tabellen 7.1 en 7.2 getoonde plussen zullen dan geringer worden en in een aantal gevallen omslaan in minnen.

Tabel 7.1 Inkomensgevolgen vlaktaks-plus voor werkenden (procent)^a

Huishoudenstype	WML ^b	modaal ^c	2 x modaal	3 x modaal
Alleenverdiener met kinderen	0	9,7	13,5	15,6
Alleenstaande	5,8	10,2	12,5	14,8
Alleenstaande ouder	0	7,6	-	-

^a Koopkrachtverandering ten opzichte van het tarief in 2005.

^b WML = wettelijk minimumloon.

^c Het brutoloon van een modale werknemer in 2005 bedraagt 29.000 euro.

Bron: Ministerie van Financiën

⁵¹ Zie Bosch (2005).

⁵² De inkomenseffecten gelijk aan 0 worden veroorzaakt doordat de betreffende personen in de uitgangssituatie al geen inkomensheffing betalen en dus geen voor- of nadeel ondervinden van een vlaktaks-plus.

Bij de tweeverdieners gaat een huishouden met een modaal inkomen en een inkomen van 0,5 x modaal er door de vlaktaks-plus bijna 8 procent op vooruit. De familie met twee modale inkomens boekt bijna 10 procent koopkrachtwinst. Bij huishoudens met een modaal en een 2 x modaal looninkomen bedraagt de koopkrachtvoortuitgang 11,5 procent.

Senioren met uitsluitend een AOW-uitkering gaan er tussen 7 en 8 procent op vooruit. Ook de koopkrachtverbetering voor de overige sociale minima ligt in deze orde van grootte: 6,5 procent (alleenstaande ouder) tot 8 procent (paar zonder kinderen).

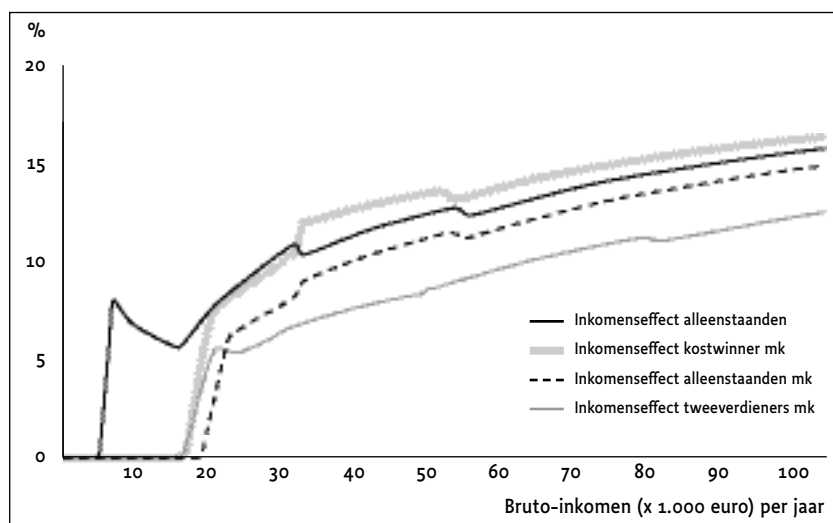
Tabel 7.2 Inkomensgevolgen vlaktaks-plus voor senioren (procent)

Huishoudentype	AOW	AOW + 5.000	AOW + 10.000	AOW + 15.000
Alleenstaande	7,1	- 0,4	- 1,6	-
Paar		7,6	2,5	- 1,3 - 2,8

Bron: Ministerie van Financiën

Figuur 7.1 brengt de inkomensgevolgen voor werkenden jonger dan 65 jaar nader in beeld. Hierbij zijn vier huishoudentypen onderscheiden. Het blijkt dat – zonder grondslagverbreding – ook bij de gepresenteerde variant van de vlaktaks-plus de koopkrachtverbetering flink toeneemt naarmate het brutojaarinkomen hoger is.⁵³ Dit effect kan desgewenst (deels) worden geneutraliseerd door bijkomende maatregelen.

Figuur 7.1 Inkomenseffecten basisvariant van de vlaktaks (huishouden 65-, werkend)

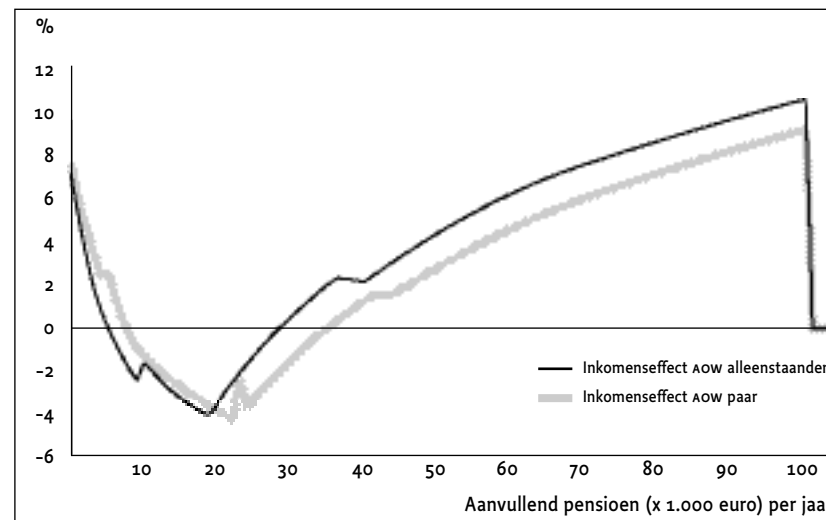


Bron: Ministerie van Financiën

⁵³ In figuur 7.1 zijn de inkomenseffecten vanaf een inkomen van nihil weergegeven. In werkelijkheid is de ondergrens uiteraard het wettelijk minimumloon.

Figuur 7.2 brengt de inkomensgevolgen voor senioren nader in beeld.⁵⁴ Hierbij zijn twee huishoudentypen onderscheiden. Huishoudens met een AOW-aanvullend pensioen van 5.000 tot 28.000 euro (alleenstaanden), respectievelijk tot 35.000 euro (echtpaar) verliezen tot 4 procent koopkracht, doordat het ouderentariaf vervalt. Dit verklaart tevens dat de koopkrachtverbetering van ouderen bij hogere-inkomensniveaus zo'n 5 procentpunten geringer is dan het geval is voor belastingplichtigen die jonger dan 65 jaar zijn.

Figuur 7.2 Inkomenseffecten basisvariant van de vlaktaks (huishouden 65+)



Bron: Ministerie van Financiën

Om uiteenlopende politieke voorkeuren te honoreren en de maatschappelijke steun voor de operatie zo groot mogelijk te maken kan – binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit – op het grondstramen van onze basisvariant naar believen worden gevarieerd door:

- de algemene heffingskorting met meer of minder dan 300 euro te verhogen;
- te schuiven met de lengte van de eerste schijf (korter of langer dan 50.000 euro);
- de tariefpercentages (32 en 42) te wijzigen.

Bovendien kunnen de inkomensgevolgen van de tariefoperatie anders over de populatie van belastingplichtigen worden gespreid door alternatieve pakketten van grondslagverbredende maatregelen te selecteren. Dit geldt in het bijzonder voor de belastinguitgaven uit de lijst in de Miljoenennota die vervallen, de gewij-

⁵⁴ Ook in deze figuur zijn de inkomenseffecten vanaf een inkomen van nihil weergegeven. In werkelijkheid is de ondergrens uiteraard het wettelijk minimumloon.

zigde behandeling van de eigen woning en de beperking van fiscale faciliteiten voor oudedagsvoorzieningen.⁵⁵

Microsimulaties op basis van gegevens voor een omvangrijke, representatieve groep belastingplichtigen moeten gedetailleerd inzicht geven in de budgettaire effecten en inkomensgevolgen van de basisvariant van de vlaktaks-plus en enkele alternatieven die uiteenlopende politieke voorkeuren weerspiegelen. Het verdient aanbeveling daarnaast ook de inkomensgevolgen van een 'zuivere' vlaktaks (met één tariefpercentage) in kaart te brengen. Zodoende kan de volksvertegenwoordiging tot weloverwogen besluitvorming komen. Want de conceptie van de vlaktaks(-plus) mag dan in de studeerkamer hebben plaatsgevonden, de zware bevalling moet uiteindelijk in het parlement gebeuren.

⁵⁵ Merk op dat bij de doorberekening van de basisvariant is verondersteld dat alle aftrek- en bijtelposten in stand blijven. Door het verlaagde tarief (32/42 procent) leveren grondslagverbredende maatregelen bij de basisvariant minder op dan bij de bestaande tariefstructuur. Anderzijds neemt de opbrengst van de inkomensheffing toe, doordat aftrekposten en vrijstellingen die wél in stand blijven voor belastingplichtigen als gevolg van het lagere tarief minder belastingbesparing opleveren. Van deze tegen elkaar in werkende budgettaire effecten is in het bovenstaande geabstraheerd. Alleen een omvangrijke microsimulatie kan omvang en richting van de bedoelde effecten verhelderen.

Literatuur

- Allers, M.A. (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Groningen: Wolters-Noordhoff
- Arendonk, H.P.A.M. van (1993), De inkomstenbelasting in Nederland: een monumentaal bouwwerk, *Maandblad Belasting Beschouwingen*, 62(3), 155-170
- Arendonk, H.P.A.M. van (1998), Verkenning Belastingen in de 21e eeuw 'de inkomstenbelasting als draagkrachtheffing ten grave gedragen', *Maandblad Belasting Beschouwingen*, 67(2), 39-50
- Asselt, E.J. van (2001), *Evenredig en rechtvaardig: een voorstudie naar een vlakke belasting. Een vervolg op Herstel van draagkracht*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
- Atkinson, A.B. (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford: Clarendon Press
- Atkinson, A.B. (2002), *How Basic Income is Moving up the Policy Agenda: News from the Future*, paper presented at the 9th Congress of the Basic Income European Network (BIEN), Geneva: BIEN
- Becker, J. (2005), *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002*, Publicatie 2005/3, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Berg, M. van den, en P. Heijmans (2003), Belastingdruk van arbeid naar kapitaal, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4408), 331
- Berge, J.W. van den (2000), Gelijkheid, de toepassing van het non-discriminatiebeginsel (art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR), *Weekblad fiscaal recht*, 129(6391), 895-901
- Bosch, N. (2005), *Beschrijving koopkrachtberekening*, CPB Memorandum nr. 133, Den Haag: Centraal Planbureau
- Bovenberg, A.L., J.J. Graafland, and R.A. de Mooij (2000), Tax Reform and the Dutch Labor Market: An Applied General Equilibrium Approach, *Journal of Public Economics*, 78(1-2), 193-214
- Bovenberg, A.L., and B. Jacobs (2005), Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins, *Journal of Public Economics*, 89(11-12), 2005-2035
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings (2005), De vlaktaks in concreto, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4455), 112-114
- Brook, A.-M., and W. Leibfritz (2005), *Slovakia's Introduction of a Flat Tax as Part of Wider Economic Reforms*, Economics Department Working Paper No. 448, Paris: OECD
- Bruinooge, G., en P.L.J. van de Donk (1993), Inkomen per definitie, *Sociaal-economische maandstatistiek*, 10(5), supplement, 41-49
- Caminada, C.L.J. (1996), *De progressie van het belastingstelsel*, Amsterdam: Thesis Publishers

Caminada, C.L.J. (1999), *Aftrekpost eigen woning: wie profiteert en in welke mate?*, Department of Economics Research Memorandum 99.02, Leiden: Leiden University

Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2001), Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands, *Public Finance & Management*, 1(4), 471-500

Caminada, C.L.J., en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Meijers-reeks nr. 64, Den Haag: Sdu Uitgevers

Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2004), The Fiscal Subsidy on Pension Savings in the Netherlands, *Tax Notes International*, 33(13), 1231-1240

Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard, en H. Vording (1996), De inkomensgevolgen van een vlaktaks, *Economisch Statistische Berichten*, 81(4064), 574-577

Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard, en H. Vording (1999), De eigen woning anders belast, *Economisch Statistische Berichten*, 84(4228), 814-816

Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard, en H. Vording (2000), Verkenning van een vlakke belasting op inkomen, *Weekblad fiscaal recht*, 129(6392), 937-947

Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), *Data personele inkomensverdeling 1990-2000* (Inkomenspanelonderzoek), www.cbs.nl, Statline

Centraal Planbureau (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Werkdocument nr. 100, Den Haag: CPB

Centraal Planbureau (2002), *Macro Economische Verkenning 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Cnossen, S. (1994), Werken aan de wig, *Weekblad voor fiscaal recht*, 123(6127), 1669-1691

Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (1986), *Zicht op eenvoud*, Den Haag: Distributiecentrum Overheidspublicaties (rapport Commissie-Oort)

Commissie voor de Belastingherziening (1991), *Graag of niet. Verlaging, vereenvoudiging, verbreding*, Den Haag: Sdu Juridische en fiscale uitgeverij (rapport Commissie-Stevens)

Cornet, M.F., en B.L.K. Vroomen (2005), *Hoe effectief is extra fiscale stimulering van speuren ontwikkelingswerk?*, CPB Document nr. 103, Den Haag: Centraal Planbureau

Dales, G. (2005), *Om de vrijheid: een liberaal manifest*, Den Haag: Algemeen secretariaat van de vvd

De Nederlandsche Bank (2005), Vertrouwen, geluk en de financiële situatie van huishoudens, *Kwartaalbericht*, september, 59-65

Diamond, P.A. (1998), Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates, *American Economic Review*, 88(1), 83-95

Dijck, J.E.A.M van (2002), Waarom boxen?, *Weekblad fiscaal recht*, 131(6506), 1701-1704

Eijck, S.R.A. van (2005a), *Het vermogen te dragen*, Deventer: Kluwer

Eijck, S.R.A. van (2005b), De promovendus aan het woord, *Weekblad fiscaal recht*, 134(6614), 334-335

Eurostat and European Commission (2005), *Structures of the Taxation Systems in the European Union, Data 1995-2003*, Luxembourg: Publications Office

Euwals, R. (2005), *Belastingherziening 2001 en de werkgelegenheid van vrouwen. Een analyse op basis van de Enquête Beroepsbevolking*, CPB Document nr. 100, Den Haag: Centraal Planbureau

Evers, M., R.A. de Mooij, and D.J. van Vuuren (2005), *What Explains the Variation in Estimates of Labour Supply Elasticities?*, CPB Discussion Paper No. 51, Den Haag: Centraal Planbureau

Ewijk C. van, B. Jacobs, R.A. de Mooij, en P.J.G. Tang (2003), Tien doelmatigheidsargumenten voor een progressieve loon- en inkomstenbelasting, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 30-35

Freudenthal, R.M. (2004), *In de ban van de vervlakkings; een inkomstenbelasting-sprookje in drie delen* (oratie Rijksuniversiteit Groningen), Amersfoort: Sdu Fiscale en financiële uitgevers

Geld, J.A.G van der (1999), Het einde van het draagkrachtbeginsel?, *Forfaitair*, 13(97), 2-3

Geld, J.A.G van der (2005), Is de vlaktaks nu dan echt in aantocht?, *Weekblad fiscaal recht*, 134(6612), 227-228

Geppart, Ch.P.A. (1999), Over een robuuste fictie, *Weekblad fiscaal recht*, 128(6336), 493-494

Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada, en H. Vording (2004), *Naar een transparanter loonstrookje?*, Meijers-reeks nr. 79, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink, and A. Nieuwenhuis (2001), *MIMICing Tax Policies and the Labour Market*, Contributions to Economic Analysis No. 251, Amsterdam etc.: North-Holland

Grapperhaus, F.H.M. (1995a), Loosom- en bedrijfsvermogenbelasting (LVB), *Weekblad fiscaal recht*, 124(6153), 777-778

Grapperhaus, F.H.M. (1995b), Belasting op produktiefactoren, *Weekblad fiscaal recht*, 124(6169), 1525-1538

Hall, R.E., and A. Rabushka (1983), *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*. New York NY: McGraw-Hill

Hall, R.E., and A. Rabushka (1995), *The Flat Tax*, 2nd Ed., Stanford CA: Hoover Institution Press

Hall, R.E., A. Rabushka, D. Armey, R. Eisner, and H. Stein (1996), *Fairness and Efficiency in the The Flat Tax*, Washington DC: The AEI Press

Heemeijer, P. (2005), *De Vlaktaks, economische gevolgen van een uniform belastingtarief in de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting*, Tocqueville Reeks nr. 9, Den Haag: Edmund Burke Stichting

Hofstra, H.J., en L.G.M. Stevens (1998), *Inkomstenbelasting*, vijfde druk, Deventer: Kluwer

International Bureau of Fiscal Documentation (2005), *European Tax Handbook 2005*, Amsterdam: IBFD

Jacobs, B. (2005), Optimal Income Taxation with Endogenous Human Capital, *Journal of Public Economic Theory*, 7(2), 295-315

Jacobs, B. (2006), *Labor Market Distortions, Housing Subsidies, Optimal Taxation and Pareto Improving Tax Reform in General Equilibrium*, mimeo, Amsterdam/Tilburg: Amsterdam University/Tilburg University

Jacobs, B., en A.L. Bovenberg (2005a), Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(1), 3-22

Jacobs, B., and A.L. Bovenberg (2005b), *Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income*, CEPR Discussion Paper No. 5047, Washington DC: Center for Economic and Policy Research

Jacobs, B., en R.A. de Mooij (2002), Fiscaliteit en de kenniseconomie, *Openbare Uitgaven*, 34(2), 62-72

Janssen, R, en E. Kalse (2005), Fiscus ontvangt niet meer alleen, maar betaalt nu ook, *NRC Handelsblad*, 8 november, 2

Jehoel-Gijsbers, G., J.M. Wildeboer, en A. Soede (2006), Hoe goud is oud? in Sociaal en Cultureel Planbureau, *Altijd een antwoord*, nieuwjaarsuitgave 2006, Den Haag: scp, 61-66

Kalse, E. (2005), Vlaktaks maakt politiek nerveus, *NRC Handelsblad*, 5 februari

Kalshoven, F. (2005), Het spel en de knikkers, *De Volkskrant*, 12 mei

Kam, C.A. de (2005a), Belastingtrends (1), *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(1), 25-36

Kam, C.A. de (2005b), Belastingtrends (2), *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(2), 60-77

Kam, C.A. de, en F.G. van Herwaarden (1989), *De prijs van de beschaving. Over de belastingen in Nederland: zoals ze zijn en zoals ze kunnen zijn*, Schoonhoven: Academic Service

Kam, C.A. de, en J. Pen (2005), Fiscale vervlakking is goed voor de rijken, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4459), 196-199

Kleijn, H. de (2005), Inkomenseffecten van de belastingherziening 2001, *Sociaal-economische trends*, 3, 53-60

Kneller, R, M.F. Bleany, and N. Gemmill (1999), Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries, *Journal of Public Economics*, 74(2), 171-190

Matthijs, H., F. Naert, en J. Vuchelen (2004), *Handboek Openbare Financiën*, Antwerpen/Oxford: Intersentia

Ministerie van Financiën (2001), *Belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Mirrlees, J.A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, *Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208

МКВ-Nederland (2004), *Beloon langer werken via fiscaal voordeel*, Delft: МКВ-Nederland

Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2003), Fiscale taboes in macro-economisch perspectief, *Weekblad fiscaal recht*, 132(6514), 165-170

Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2004), Bestendig belastingbeleid, in C.A de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 61-84

Mooij, R.A. de, and P.J.G. Tang (2003), *Four Futures of Europe*, CPB Special Publication No. 49, Den Haag: Centraal Planbureau

Niessen, R.E.C.M. (1999), Keerpunt in de geschiedenis van het draagkrachtbeginsel en inkomstenbelasting?, in J. Verburg, N.H. de Vries en O.I.M. Ydema (red.), *Liberale Gifte. Vriendenbundel Ferdinand Grapperhaus*, Deventer: Kluwer, 273-280

OECD (2004a), *Economic Outlook*, No. 76, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development

OECD (2004b), *Revenue Statistics 1965-2003*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development

OECD (2004c), *Recent Tax Policy Reforms in OECD Countries*, Tax Policy Studies No. 9, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development

OECD (2005), *Revenue Statistics 1965-2004*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development

Oers, F. M. van, R.A. de Mooij, J.J. Graafland, and J. Boone (2000), An Earned Income Tax Credit in the Netherlands: Simulations with the Mimic Model, *De Economist*, 148(1), 19-43

Pen, J. (2004), Oud en nieuw in de inkomensverdeling, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4437), 313

Pigou, A.C. (1947), Economic Progress in a Stable Environment, *Economica*, 14(55), 180-188

Rele, H. ter, and G. van Steen (2001), *Housing Subsidisation in the Netherlands: Measuring its Distortionary and Distributional Effects*, CPB Discussion Paper Nr.002, Den Haag: Centraal Planbureau

Rijkers, A.C. (1991), *Naar een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21e eeuw?*, Deventer: Kluwer

Rijkers, A.C. (2001), Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21e eeuw, *Fiscaal Weekblad FED*, 61(229), 869-880

Saez, E. (2001), Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates, *Review of Economic Studies*, 68(1), 205-229

Saez, E. (2002), Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses, *Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 1039-1073

Seade, J.K. (1977), On the Shape of Optimal Tax Schedules, *Journal of Public Economics*, 7(2), 203-236

Slemrod, J. (1992a), Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's, *American Economic Review*, 82(2), 250-256

Slemrod, J. (1992b), Why People Pay Taxes: Introduction, in J. Slemrod (Ed.), *Why People Pay Taxes; Tax Compliance and Enforcement*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1-8

Sociaal-Economische Raad (1992), *Herziening belasting- en premieheffing*, rapport nr. 1992/9, Den Haag: SER

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*. Den Haag: scp

Sørensen, P.B. (2004), Measuring Taxes on Capital and Labor: An Overview of Methods and Issues, in P.B. Sørensen (Ed.), *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*, Cambridge: MIT Press, 1-33

Stevens, L.G.M. (1980), *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer

Stevens, L.G.M. (1999), Synthetisch of analytisch?, *Weekblad fiscaal recht*, 128(6330), 293-304

Stevens, L.G.M. (2002), *Belasting: weggegooid geld? Fiscaal Beleid 2002*, Deventer: Kluwer

Stevens, L.G.M., en R.A. de Mooij (2005), Participerend belastingbeleid, in C.A de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 39-60

Stevens, W.F.C. (1999), Belastinghervorming: van rode draden en nieuwe wegen, in J. Verburg, N.H. de Vries en O.I.M. Ydema (red.), *Liberale Gifte. Vriendenbundel Ferdinand Grapperhaus*, Deventer: Kluwer, 327-339

Tuomala, M. (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*, Oxford: Clarendon Press

Tweede Kamer (1987-1988), *Herziening van de belastingheffing naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting)*. *Memorie van toelichting*, 20 595, nr. 3 ('Oort-I')

Tweede Kamer (1988-1989 a), *Inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting en in aanvulling op die wet wijzigingen van de loonbelasting en de inkomstenbelasting inzake vaststelling van het tarief en beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten (Wet invoering en aanvulling van de vereenvoudiging van de tariefstructuur in de loon- en inkomstenbelasting en wijziging van regelingen betreffende aftrekposten)*. *Memorie van toelichting*, 20 873, nr. 3 ('Oort-II')

Tweede Kamer (1988-1989 b), *Inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting en in aanvulling op die wet wijzigingen van de loonbelasting en de inkomstenbelasting inzake vaststelling van het tarief en beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten (Wet invoering en aanvulling van de vereenvoudiging van de tariefstructuur in de loon- en inkomstenbelasting en wijziging van regelingen betreffende aftrekposten)*. Memorie van antwoord, 20 873, nr. 5 ('Oort-II')

Tweede Kamer (1988-1989c), *Inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting en in aanvulling op die wet wijzigingen van de loonbelasting en de inkomstenbelasting inzake vaststelling van het tarief en beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten (Wet invoering en aanvulling van de vereenvoudiging van de tariefstructuur in de loon- en inkomstenbelasting en wijziging van regelingen betreffende aftrekposten)*. Nota naar aanleiding van het eindverslag, 20 873, nr. 9 ('Oort-II')

Tweede Kamer (1993-1994), *Evaluatie Oort-wetgeving. Brief van de staatssecretaris van Financiën (Eindrapport over de evaluatie van de Oort-wetgeving)*, 22 374, nr. 3

Tweede Kamer (1997-1998), *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*. Nota, 25 810, nr. 2

Tweede Kamer (1998-1999a), *Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001)*. Memorie van toelichting, 26 727, nr. 3

Tweede Kamer (1998-1999b), *Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001)*. Verslag van rondetafelgesprekken, 26 727, nr. 5

Tweede Kamer (1999-2000), *Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001)*. Motie van het lid Reitsma c.s., 26 727, nr. 94

Tweede Kamer (2003-2004), *Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001)*. Brief van de minister van Financiën, 26 727, nr. 131

Tweede Kamer (2004-2005), Vragen van het lid Vendrik aan de minister van Financiën over zijn uitlatingen dat hij onderzoek wil doen naar de invoering van een 'vlaktaks' in Nederland, *Handelingen*, 47, 2994-2997

Tweede Kamer (2005-2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2006)*, 30 300, nrs. 1-2

Tweede Kamer (2005-2006b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)*, 30 300, nr. 33

Tweede Kamer (2005-2006c), *Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2006)*. Motie van het lid Crone c.s., 30 306, nr. 50

Tweede Kamer (2005-2006d), *Breder, lager, eenvoudiger?, Een evaluatie van de belastingherziening 2001. Rapport*, 30 375, nr. 2

Vereniging voor Belastingwetenschap (1995), *Beschouwingen over het begrip analytische inkomstenbelasting*, Geschrift no. 197, Deventer: Kluwer

Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (1995), *Op weg naar een houdbare AOW*, Rijswijk: Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid

Vording, H. (1996), *Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?*, *Openbare Uitgaven*, 28(2), 61-70

Vrankrijker, A.C.J. de (1969), *Geschiedenis van de belastingen*, Bussum: Fibula van Dishoeck

Vries, B. de (2005), *Overmoed en onbehagen, Het hervormingskabinet Balkenende II*, Amsterdam: Bert Bakker

Weisbach, D.A. (2000), *Ironing out the Flat Tax*, *Stanford Law Review*, 52(3), 599-664

Ydema, O.I.M. (1997), *Hoofdstukken uit de geschiedenis van het belastingrecht*, Groningen: Wolters-Noordhoff

Ydema, O.I.M. (2004), *Het afnemend grensnut van de progressie*, *Weekblad fiscaal recht*, 133(6603), 1815-1816

Ydema, O.I.M. (2005), *Het dilemma van de progressieve inkomstenbelasting*, *Weekblad fiscaal recht*, 134(6641), 1319-1328

Auteurs

Prof. dr. A.L. Bovenberg

Directeur Netspar en hoogleraar, Faculteit Economie en Bedrijfs-wetenschappen, Universiteit van Tilburg

Prof. dr. C.L.J. Caminada

Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Drs. C. Folmer

Wetenschappelijk medewerker, Sector Arbeidsmarkt en welvaartsstaat, Centraal Planbureau

Prof. dr. K.P. Goudswaard

Hoogleraar Toegepaste economie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Dr. B. Jacobs

Universiteir docent Algemene Economie, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam, en Universitair docent Macro-economie, Faculteit Economie en Bedrijfs-wetenschappen, Universiteit van Tilburg

Prof. dr. C.A. de Kam

Hoogleraar Economie van de publieke sector, Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. R.A. de Mooij

Hoogleraar Fiscaal beleid en economie van de publieke sector, Erasmus Universiteit Rotterdam, en Programmaleider Welvaartsstaat, Centraal Planbureau

Prof. dr. J. Pen

Emeritus hoogleraar in de Staathuishoudkunde en de leer der openbare financiën, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen

Drs. A.P. Ros

Wetenschappelijk docent, Departement Fiscale en economische vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, en universitair docent, Faculteit der Economische Wetenschappen en Opleiding Bestuurskunde, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Mr. drs. M.P.A. Spanjers

Beleidsmedewerker, Afdeling Analyse, Directie Algemene Fiscale Politiek, Ministerie van Financiën

Prof. dr. C.N. Teulings

Directeur SEO Economisch Onderzoek (tot 1 mei 2006), directeur Centraal Planbureau (m.i.v. 1 mei 2006), coördinator Netspar, hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam en hoogleraar, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Universiteit van Tilburg

Dr. H. Vording

Universitair hoofddocent, Departement Fiscale en economische vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Wim Drees Stichting

voor Openbare Financiën

Net als in de meeste industrielanden heft de overheid in Nederland inkomstenbelasting tegen een progressief tarief. Naarmate iemand een hoger belastbaar inkomen geniet, dient hij daarvan een groter deel aan de fiscus af te staan. Deze progressieve heffing is vooral gebaseerd op rechtvaardigheidsoverwegingen. Zo'n belasting kent volgens velen echter ook nadelen. Zij verstoort de werking van de arbeidsmarkt, prikkelt de wetgever steeds meer aftrekposten in te voeren en is mede daardoor gevoelig voor oneigenlijk gebruik en fraude.

Het alternatief voor een progressief tarief is de *vlaktaks*: een jaarlijks geheven belasting op het inkomen met één vast tariefpercentage. Hierbij eigent de fiscus zich van elke verdiende euro dus hetzelfde aantal eurocenten toe, ongeacht de hoogte van het inkomen. In Oost-Europa is de vlakke belasting al meer dan tien jaar aan een opmars bezig. Inmiddels heffen negen landen daar hun inkomstenbelasting tegen één vast tarief, waaronder vier lidstaten van de Europese Unie. Is dit een voorbeeld dat westerse industrielanden, Nederland voorop, zouden moeten volgen?

In ons land hebben verschillende onderzoekers al sinds enkele decennia de levensvatbaarheid van een vlaktaks bekeken. In Den Haag vonden deze exercities aanvankelijk weinig weerklank, vooral omdat een vlaktaks met denivellering van de inkomens gepaard gaat. Maar sinds kort lijkt het tij gekeerd. Inmiddels hebben enkele politieke partijen zich achter het idee van een vlaktaks geschaard.

Nu het vlaktaksfront duidelijk in beweging is, achtte het bestuur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën voldoende aanleiding aanwezig om dit fiscale *tonicum* nader te proeven. Op 27 mei 2005 stond de vlaktaks centraal op het Voorjaarssymposium van de Stichting. Deze monografie bouwt verder op de presentaties tijdens dit symposium. De inkomstenbelasting in zijn huidige vorm wordt kritisch tegen het licht gehouden, en diverse vlaktaksvarianten passeren de revue. Bij de komende kabinetsformatie zal de vlaktaks ongetwijfeld op de agenda staan. De redactie van dit boek hoopt dat de discussie over de vlaktaks dankzij dit boek aan diepgang zal winnen.

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Dat doet de Dreesstichting onder andere door het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, het jaarlijks publiceren van het *Jaarboek Overheidsfinanciën* en het uitbrengen van de reeks *Dreesforum*. Dreesforum biedt plaats aan onderling verschillende visies op onderwerpen op het terrein van het overheidsbeleid. De reeks beoogt de discussie over deze onderwerpen te stimuleren.

ISBN-10: 90-809723-2-0

ISBN-13: 978-90-809723-2-2

NUR 781

