

5 Vlaktaks en arbeidsparticipatie

B. JACOBS, R.A. DE MOOIJ EN C. FOLMER¹

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 oudedagsvoorziening 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 met ontwijk- en vluchtgedrag. Daarom zijn Europese lidstaten bijvoorbeeld verzeild geraakt in een strijd van belastingconcurrentie die heeft geleid tot een geleidelijke 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 gegenereerd. Het opschroeven van de belastingdruk is daarom een kostbare optie om de oplopende vergrijzingslasten op te vangen.² Om de solidariteit tussen jong en oud in de toekomst te kunnen handhaven is een belangrijke beleidsuitdaging het draagvlak voor collectieve voorzieningen te verbreden. Daarbij denken

¹ 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.

² Zie ook De Mooij en Tang (2004).

beleidsmakers vooral aan verhoging van de arbeidsparticipatie. Dat is niet verwonderlijk aangezien de politieke kosten daarvan lager zijn dan 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. Zonder extra maatregelen zou zo'n systeem met een vlaktaks een marginaal belastingtarief kennen van ongeveer 44 procent – dit is overigens inclusief 6,5% 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%.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 ongelijkheid van de verdeling van de personele inkomens ruwweg onveranderd blijft. Dit is consistent met bevindingen uit de optimale belastingliteratuur, 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 benutten omtrent het individuele of het huishoudinkomen. Daardoor kan herverdeling gericht en met minder economische verstoringen worden gerealiseerd.

Wanneer de overstap op de vlaktaks gepaard zou gaan met een substantiële denivellering van de personele inkomens, kan zo'n operatie wel de arbeidsaanbodprijkkels 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

³ Ook de VVD in haar Liberaal Manifest (2005) en het Wetenschappelijk Instituut van het CDA (2001) zijn gecharmeerd van een vlaktaks. Naast eenvoud en neutraliteit wordt de vlaktaks ook door hen gezien als middel om de arbeidsparticipatie te vergroten.

pensioenvermogen. Deze verschuivingen van de belastingdruk van arbeid naar reeds opgebouwd kapitaal vergroten het arbeidsaanbod, hoewel reparatie van inkomens of vermogenseffecten de werkgelegenheids groei 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 arbeidsaanbodprijkkels nóg meer vergroten in vergelijking met 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 arbitrage 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.

5.2 Gelijkheid versus doelmatigheid

5.2.1 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 (Tinbergen's talentenbelasting) kan iedere gewenste inkomensverdeling zonder economische verstoringen realiseren. De hoogte van de te betalen belasting hangt alleen af van de individuele verdien capaciteit ('verdientalent' of 'zuivere draagkracht') en niet van arbeidsinzet, scholingsinspanningen, arbeidsparticipatie, enzovoorts. De overheid kan echter onmogelijk de verdien capaciteit van individuen direct waarnemen. Daarom baseert de overheid

⁴ Alternatieve sociale welvaartsfuncties kunnen meer waarde toekennen aan de welvaart van mensen met lage inkomens, d.w.z. er kan ongelijkheidsaversie zijn. Dit vergroot de sociale baten van herverdeling.

zich op benaderingen voor deze verdiencapaciteit. In de regel is dit het feitelijk verdiende inkomen. Echter, herverdeling op basis van inkomen gaat onherroepelijk gepaard met gedragseffecten. Door de onmogelijkheid om iemands feitelijke verdiencapaciteit vast te stellen ontstaat het dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Mensen met een hogere verdiencapaciteit ('geluksvogels') worden namelijk aangemoedigd om zich voor te doen als mensen met een lage verdiencapaciteit ('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?

5.2.2 Verstoringen in het arbeidsaanbod

Mirrlees (1971) heeft de optimale structuur van de marginale belastingdruk afgeleid.⁵ De verdiencapaciteit van mensen is niet waarneembaar. De overheid kan alleen het verdiende inkomen observeren dat het product is van iemands verdiencapaciteit en arbeidsinzet. Door inkomen te belasten wordt niet alleen verdiencapaciteit zwaarder belast, maar ook arbeidsinzet. Aldus verstoort de inkomstenbelasting de keuze tussen vrije tijd en consumptie. Aangezien belastingen een wig drijven tussen het netto reële loon voor een werknemer en de 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 een 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 de 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 ongelijkheidsaversie en de arbeidsaanbodelasticiteit op basis van de feitelijke inkomensverdeling

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

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 met een positieve netto belastingafdracht 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 worden afgebouwd (bijvoorbeeld in Nederland de huursubsidie 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 mensen zitten, waardoor een hoge marginale belasting erg verstoring 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 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 als de overheid niet alleen de gemiddelde belastingdruk voor de allerarmsten wil verlagen maar ook voor de middeninkomens. Als 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 dicteren bij de middeninkomens. Het is niet optimaal om tarieven sterk te laten oplopen omdat dit de

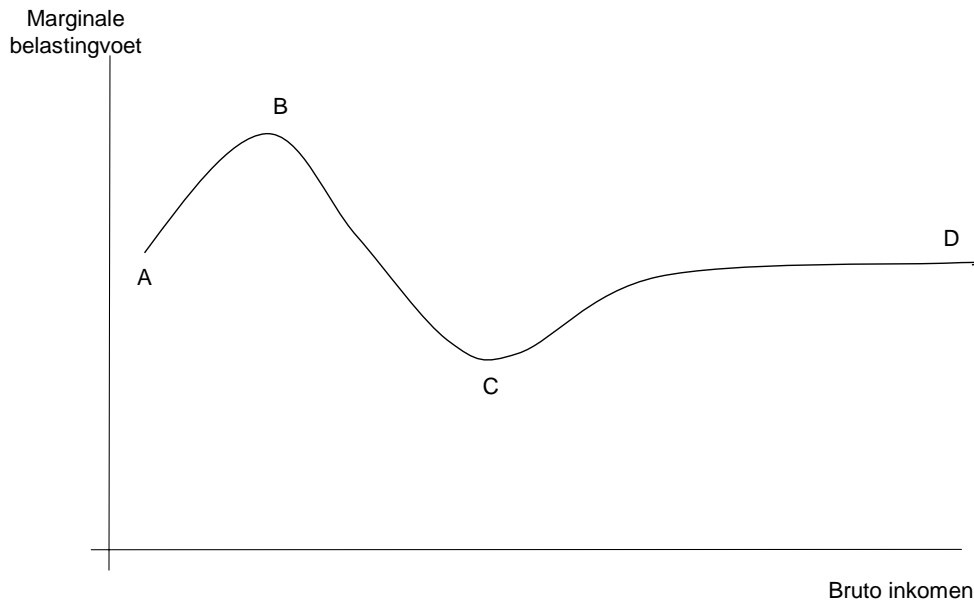
⁶ De analyse gaat uit van een constante arbeidsaanbodelasticiteit voor alle inkomens. In de praktijk blijkt dat vrouwen gevoeliger zijn voor belastingprikkel dan mannen. Aangezien Nederlandse vrouwen vaak in deeltijd werken, impliceert dit een grotere elasticiteit voor mensen met lagere jaarinkomens. 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 uit 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).

belastingbasis 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



5.2.3 Participatieverstoringen

De optimaliteit van de U-vorm in het traject BCD in figuur 5.1 verandert indien het Mirrlees model 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 Mirrlees model 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 voor de laagste inkomens, bijvoorbeeld door een inkomensafhankelijke arbeidskorting te geven die wordt opgebouwd met het inkomen. De

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

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van financiën (2001).

afbouw 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 verderop in het inkomensgebouw verergert. De afruil tussen het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bevorderen van arbeidsaanbod in uren wordt in belangrijke mate bepaald door het aantal mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling ten opzichte van de massa mensen die reeds werkt. Als er relatief weinig mensen 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 (zie ook Van Oers et al., 2000).

5.2.4 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 (zie bijvoorbeeld Jacobs, 2005; Bovenberg en Jacobs, 2005). Dit is evenwel niet noodzakelijk het geval. Mensen maken bij de leerbeslissing een afweging tussen de kosten van de opleiding (gederfd looninkomen, studiekosten, boeken, en dergelijke) en de opbrengst in termen van een hoger toekomstig loon. De heffing van inkomstenbelasting vermindert weliswaar het rendement van onderwijs, omdat er 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 kosten door de belastingheffing minder sterk dalen dan de opbrengst. 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 opbrengst. Scholings- en trainingsinzet zoals hard studeren, minder vrije tijd en ander kosten van inzet zijn typisch ook 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 afneemt en loont het minder om te investeren in scholing en training.

5.2.5 Imperfecte arbeidsmarkt

Een andere manier waarop de fiscaliteit invloed heeft op de arbeidsmarkt is via de loonvorming, zie ook Bovenberg et al. (2000). 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. Sociale partners zullen bovendien eerder geneigd zijn om hogere lonen te onderhandelen als 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 (eng: tax incidence) wordt als het ware 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.¹¹

5.3 Analyse van de vlaktaks

Gewapend met de bovenstaande inzichten uit de literatuur over belastingen en arbeidsmarkt analyseren we de vlaktaks met MIMIC (Graafland et al., 2001). Het model omvat alle bovengenoemde invloeden van de inkomstenbelasting op de werking van de arbeidsmarkt, d.w.z. 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

¹¹ Voor een uitgebreide analyse van de doelmatigheidsvoordelen van een progressieve inkomstenbelasting, zie Van Ewijk e.a. (2003).

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 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 37½ procent. Voor 65-plussers bedraagt het tarief 19,6% in de huidige eerste twee belastingschijven.¹² 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 43½ 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 5.1 en 5.2. De arbeidsmarkteffecten staan vermeld in tabel 5.3.

5.3.1. Inkomenseffecten

Volgens tabel 5.1 verslechtert de invoering van een vlaktaks van 37½ procent de koopkracht in doorsnee met 1½ procent.¹³ Voor personen met een inkomen lager dan 17 000 euro is de vlaktaks zelfs zeer nadelig en inkomensdalingen rond 4 procent treden op. Ook personen met een modaal inkomen (29 500 euro) ondervinden nadeel van de vlaktaks, zij het in minder 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

¹² Vanwege de aanpassing van de algemene heffingskorting van 65-plussers aan de nieuwe verhouding tussen tarief eerste schijf van 65-plussers en 65-minners, komt de algemene heffingskorting voor 65-plussers uit op 1040 euro i.p.v. 947 euro.

¹³ 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 er een negatief koopkrachteffect voor het mediane inkomen.

uitkeringsgerechtigden 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. Sommigen veelverdieners kunnen er tot 10 à 12 procent op vooruit gaan. Dit blijkt ook uit de puntenwolken die worden weergegeven in figuur 5.1.¹⁴ De laagste inkomens financieren in dit scenario de tariefsverlagingen voor de hoogste inkomens.

Tabel 5.1 Ex-ante koopkrachteffect (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, 2006, vlaktaks 37½ procent

	Alleenverdiener	Tweeverdiener	Alleenstaande ^b	Alle huishoud- typen
Bruto huishoudinkomen ^a	mediaan koopkrachtmutatie in %			
Hoofdverdiener werknemer				
< 150% WML	- 2	} - 2	- 2½	} 0
150-250% WML	- ½		- ½	
> 250% WML	4¼	¼	3¼	
Hoofdverdiener uitkeringsgerechtigd				
< 120% WML	- 3¼	} - 3¼	- 3¼	} - 3¼
> 120% WML	- 1½		- 1½	
65-plussers				
< 120% AOW	} - ¾	- 3¼	- 3¼	} - 3
> 120% AOW		- 2¼	- 1½	
Totaal				- 1½

^a Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; WML = bruto minimumloon, AOW = bruto 100% AOW-uitkering.

^b Inclusief alleenstaande ouders.

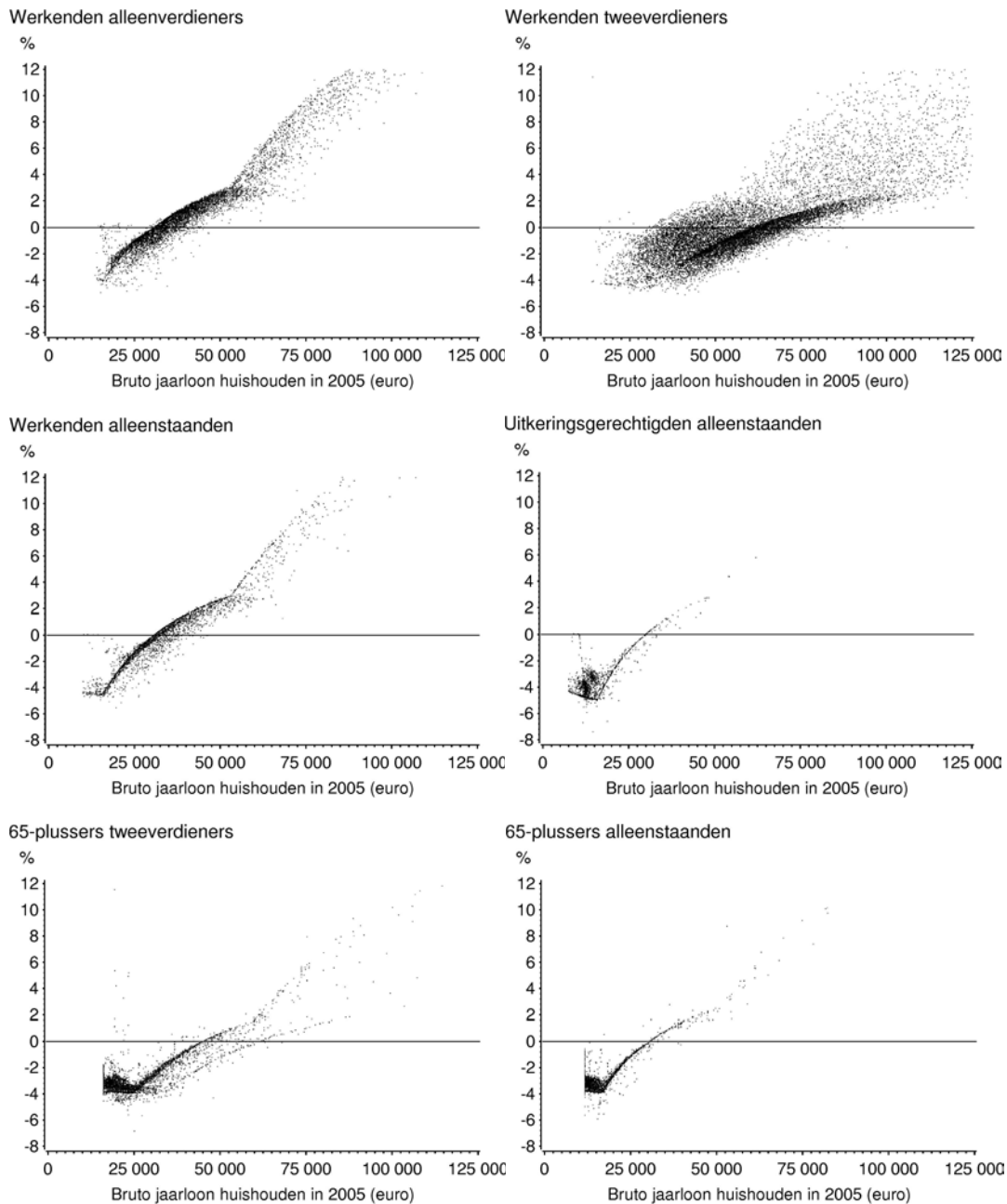
Als geaggregeerde maatstaf voor de inkomensongelijkheid gebruiken we de Theil-coëfficiënt. Deze is gedefinieerd als $T = [\sum y_i \ln(y_i/\mu)] / N\mu$, waar y_i het inkomen is van individu i , μ het gemiddelde inkomen, en N het totaal aantal individuen. Een grotere Theil coëfficiënt betekent dus meer inkomensongelijkheid. De Theil-coëfficiënt is 0 indien alle inkomens gelijk zijn en is maximaal $\ln(N)$ indien al het inkomen door één persoon wordt verdiend. We berekenen de Theil-coëfficiënt 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 Theil-coëfficiënt ook voor de groep van alleenstaanden.¹⁵ Volgens tabel 5.3 (zie onderdeel 5.2.3)

¹⁴ De koopkrachteffecten zijn berekend met het model MIMOS2 van het CPB. Met dank aan Nicole Bosch voor het uitvoeren van deze analyse.

¹⁵ Voor meer over de Theil coefficient en andere ongelijkheidsmaatstaven, zie Caminada en Goudswaard (2003).

neemt de Theil-coëfficiënt voor de gehele inkomensverdeling met $6\frac{1}{2}$ procent toe. Voor de groep van alleenstaanden is de stijging zelfs 11 procent. We zien in tabel 5.3 ook een daling van $1\frac{3}{4}$ procent optreden in de relatieve uitkeringsvoet (eng: replacement rate), d.w.z. de netto-uitkering als percentage van het nettoloon dat iemand kan verdienen.

Figuur 5.1 Koopkrachteeffect (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen vlaktaks 37½ procent, 2006 (mutaties in %)



Of de negatieve inkomensgevolgen van de eenvoudige vlaktaks voor uitkeringsgerechtigden, 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 kan worden vormgegeven. 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 43½ 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 Theil-coëfficiënt – als het bestaande stelsel. Onze variant impliceert dat het effect op de Theil-coëfficiënt gelijk is aan nul, zo blijkt uit tabel 5.3. Verder blijft de gemiddelde relatieve uitkeringsvoet onveranderd. Binnen de groep alleenstaanden neemt de ongelijkheid nu iets af, hetgeen blijkt uit de daling in de Theil-coëfficiënt voor alleenstaanden met 3%.

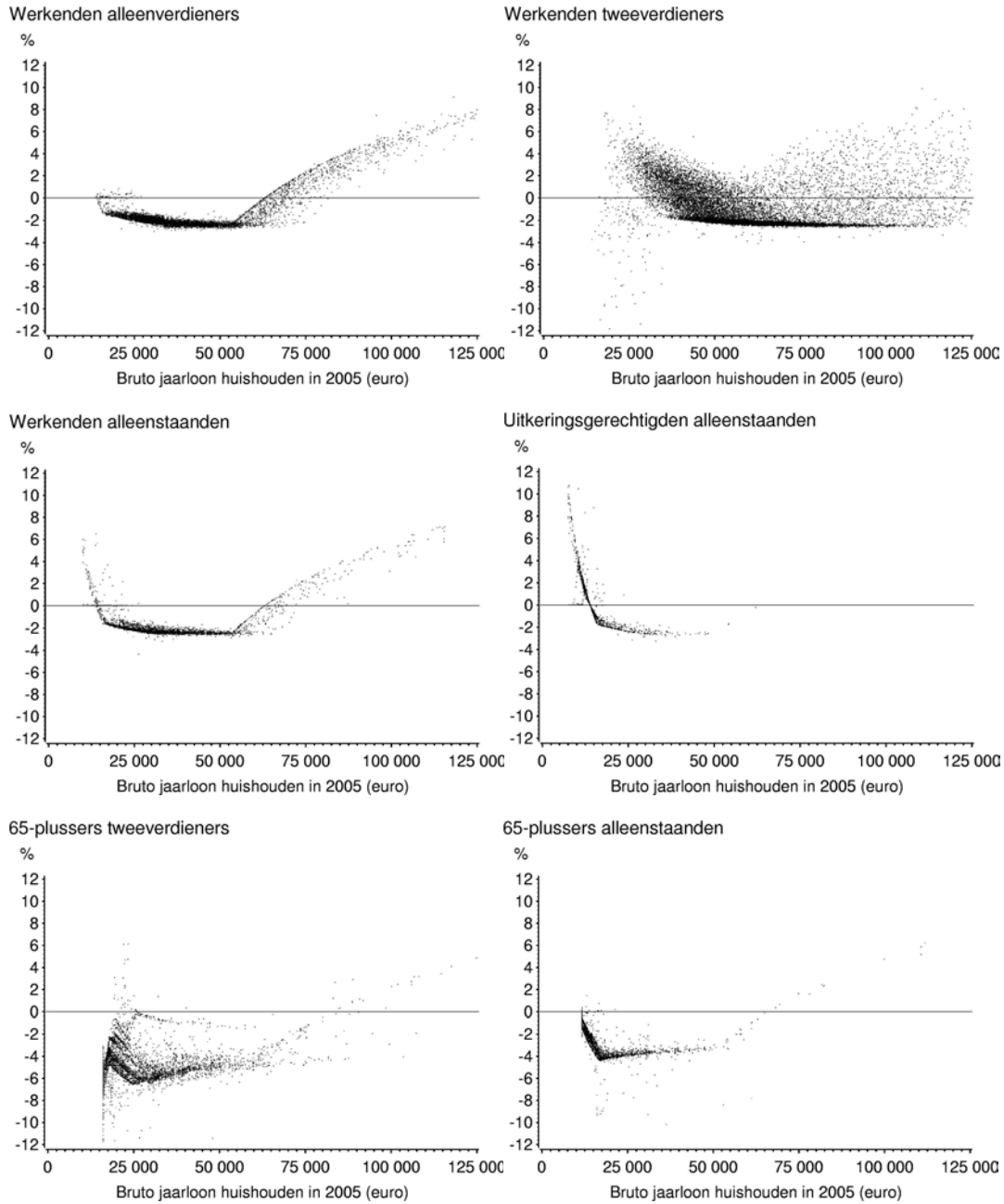
Tabel 5.2 Ex-ante koopkrachteffect (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, 2006, vlaktaks 43½ procent en hogere heffingskorting

	Alleenverdiener	Tweeverdiener	Alleenstaande ^b	Alle huishoud- typen
Bruto huishoudinkomen ^a				
	mediaan koopkrachtmutatie in %			
Hoofdverdiener werknemer				
< 150% WML	- 1½	} 1¼	- 1½	} - 1½
150-250% WML	- 2		- 2¼	
> 250% WML	- ¾	- 1¼	- 1¾	
Hoofdverdiener uitkeringsgerechtigd				
< 120% WML	- ¾	} ½	1¼	} ½
> 120% WML	- 2		- 2¼	
65-plussers				
< 120% AOW	} - 5½	- 5¼	- 1½	} - 3¼
> 120% AOW		- 4¼	- 4	
Totaal				- 1¾

^a Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; WML = bruto minimumloon, AOW = bruto 100% AOW-uitkering.

^b Inclusief alleenstaande ouders.

Figuur 5.2 Koopkrachteeffect (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, variant 2, 2006 (mutaties in %)



De gevolgen van de tweede vlaktaksvariant voor de inkomensverdeling staan vermeld in tabel 5.2 en figuur 5.2. We zien dat de inkomenseffecten kleiner zijn dan in de eerste variant. Volgens tabel 5.2 verslechtert de invoering van een vlaktaks van 43½ procent in combinatie met een verhoging van de algemene heffingskorting voor personen met inkomen, de koopkracht in doorsnee met 1¾ procent. Uitkeringsgerechtigden 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 5.2). Daarnaast is de verhoging van de algemene heffingskorting niet toereikend om de hogere belastingtarieven te compenseren, met uitzondering van personen met een inkomen boven 61 500 euro. Voor werkenden met een inkomen van 30 000 euro bijvoorbeeld stijgt de totale belasting met 1850 euro, terwijl de heffingskorting maar met 1400 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 toe met 2 200 euro en daar staat slechts 1 400 euro extra algemene heffingskorting tegenover. 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 5.2). Daaruit blijkt dat gemiddeld genomen de lage en hoge inkomens profiteren, terwijl de middengroepen moeten inleveren.

5.3.2 Arbeidsmarkteffecten

Tabel 5.3 toont de arbeidsmarkteffecten van beide vlaktaksvarianten. De denivellerende 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 verdiener 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 1¾ 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 te bij te scholen of trainingen te doen. Hierdoor stijgt op termijn de opleidingsgraad van de beroepsbevolking. Uit de tabel blijkt dat het aandeel hoogopgeleiden naar schatting toeneemt met ¾ procent. De werkloosheid neemt licht af in deze eerste vlaktaksvariant. Weliswaar daalt de relatieve uitkeringsvoet met 1¾ 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.

Table 5.3 Effecten van twee versies van de vlaktaks op de inkomensverdeling (ex-ante) en de arbeidsmarkt (op lange termijn)^a

	Vlaktaks 37½ procent	Vlaktaks 43½ procent en HK + 1400 euro
Theil-coëfficiënt voor alle individuen	6½	- 3
Theil-coëfficiënt voor alleenstaanden	11	0
Marginale belastingdruk (absolute mutaties)	- 3	¼
Relatieve uitkeringsvoet (absolute mutaties)	- 1¼	0
Participatiegraad van vrouwen	- 1¼	1½
Arbeidsaanbod in uren	1	- ¼
Kostwinner	1¼	0
Tweede verdiener	0	- ¼
Alleenstaande	1	- 1
Aandeel hoogopgeleiden in het arbeidsaanbod	¾	0
Loonkosten	- 1¼	¼
Laaggeschoold	¼	½
Hooggeschoold	- 2¾	¼
Werkgelegenheid	1½	- ¼
Laaggeschoold	- 2	- ½
Hooggeschoold	2½	- ¼
Werkloosheidsvoet (absolute mutaties)	0	0
Laaggeschoold	- ½	0
Hooggeschoold	0	0

^a De eerste kolom toont de effecten van een budgetneutrale vervanging van de bestaande belastingstructuur door een vlaktaks van 37½ procent voor mensen jonger dan 65. De tweede kolom toont de effecten van een vlaktaks van 43½ procent waarbij de heffingskorting voor mensen met een eigen inkomen met 1400 euro wordt verhoogd. Alle effecten zijn in relatieve veranderingen, tenzij anders vermeld.

Bron: MIMIC simulaties

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 zelfs daalt met ¼ 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 43½ procent. Zij worden dus gestimuleerd om te werken. Echter, deze groep van voornamelijk voltijders is relatief ongevoelig voor financiële prikkels: in het model is de ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit voor deze groep 0,1. Daarentegen geldt voor mensen die voorheen belast werden in de eerste schijf van 34 procent, dat hun marginale tarief toeneemt met bijna 10 procentpunten. Deze groep bestaat vooral uit vrouwen en alleenstaanden, van wie velen met een deeltijdbaai. Deze groep reageert veel sterker op belastingprikkels: in het model hebben tweede verdieneren een ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit van 0,5 en alleenstaanden van

0,25.¹⁶ 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 (eng: 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 bijvoorbeeld mevrouw Agnes Jongerius 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, huursubsidie of de 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 makkelijker 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 hoogste waarborg van privacy.

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 miljoen 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. De variant omvat de volgende reeks maatregelen. Het basisinkomen bedraagt circa 550 euro netto per maand, oftewel 50 procent van het netto sociaal minimum

¹⁶ Voor een onderbouwing van deze elasticiteiten, zie Evers e.a. (2005).

voor (echt)paren. Hierop heeft ieder individu tussen de 18 en 65 jaar aanspraak, uitgezonderd studenten. De kosten van dit basisinkomen bedragen 78 miljard euro. Deze kosten worden deels gefinancierd door het afschaffen van enkele bestaande regelingen. Zo worden de algemene heffingskorting en de arbeidskorting afgeschaft, hetgeen circa 30 miljard euro oplevert. De huidige bijstandsuitkering verlagen we met het bedrag van het basisinkomen. Wanneer beide partners niet werken, 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 geen netto inkomensdaling ervaren door de hervorming. De uiteindelijke rekening voor de overheid bedraagt dan nog altijd zo'n 47 miljard euro. Financiering vindt plaats door een vlaktaks van 54 procent.¹⁷

De simulatie uitkomsten van het basisinkomen staan in tabel 5.4. Het bovenste deel toont de ex-ante inkomenseffecten. We zien dat alleenverdieners 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 2¼ procent, ondanks afschaffing van de arbeidskorting. Dit komt doordat conditionele steun, 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 daalt flink: de Theil-coëfficiënt daalt met 14%.

De lagere relatieve uitkeringsvoet en de hogere marginale belastingdruk leiden tot een daling in de werkloosheidsvoet met 1¾ procentpunt. De keerzijde van de medaille is dat de hogere marginale belastingdruk versturende effecten 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 8 procentpunten toe. Dit reduceert het arbeidsaanbod van de grote middengroepen. De krimp manifesteert zich vooral bij partners van kostwinners en alleenstaanden. Het totale arbeidsaanbod in uren daalt met 5¼ procent. Ook de participatiegraad van vrouwen krijgt een klap: - 9¾ procent. Het netto effect van een lager arbeidsaanbod en minder werkloosheid is een daling in de werkgelegenheid met 3¾ procent.

¹⁷ Voor deze ingrijpende variant presenteren we geen puntenwolken of koopkrachteffecten, zoals gedaan voor de vlaktaksvarianten. We beperken ons tot de ex-ante inkomenseffecten zoals gegenereerd met MIMIC. Daarbij presenteren we ook geen effect op de Theil-coëfficiënt omdat weliswaar de individuele inkomensverdeling gelijkjer wordt, maar de verdeling van gezinsinkomens een totaal ander beeld geeft.

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.

Tabel 5.3 **Inkomens- en langetermijn arbeidsmarkteffecten van een basisinkomen^a**

Inkomenseffecten	
Werkende gezinnen	3½
Alleenverdiener	13½
Tweeverdiener	1
Werkende alleenstaanden	-2
Laaggeschoold	1½
Hooggeschoold	-2½
Ongelijkheidsmaatstaf alleenstaanden (Theil-coëfficiënt)	-14
WW-uitkering	-¼
Bijstandsuitkering	-½
Bejaarden	1
Marginale belastingdruk (absolute mutatie)	8
Relatieve uitkeringsvoet (absolute mutatie)	-2¼
Arbeidsmarkteffecten	
Participatiegraad van vrouwen	-9¼
Arbeidsaanbod in uren	-5¼
Kostwinner	-1½
Tweede verdiener	-8½
Alleenstaande	-7½
Aandeel hoogopgeleiden in het arbeidsaanbod	0
Loonkosten	8¼
Laaggeschoold	6
Hooggeschoold	10
Werkgelegenheid	-3¼
Laaggeschoold	-½
Hooggeschoold	-5
Werkloosheidsvoet (absolute mutatie)	-1¼
Laaggeschoold	-3¼
Hooggeschoold	-1

^a Voor een specificatie van deze variant zij verwezen naar de hoofdtekst. De inkomenseffecten zijn ex-ante effecten en gemiddeld per huishoudcategorie. Alle variabelen weerspiegelen relatieve veranderingen, tenzij anders vermeld.

Bron: MIMIC simulaties.

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 netto minimum loon, 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.

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 veranderen 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. Er is hier 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 opgenouwd pensioenvermogen kan eenmalig worden belast en geeft dus een incidentele welvaartswinst. Structureel kan er alleen sprake zijn van herverdeling 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 65. Zo'n verschuiving verandert in beginsel de marginale wig op het levensinkomen niet. Mensen kunnen ter compensatie van de fiscalisering AOW hogere vrije besparingen organiseren bijvoorbeeld door extra lijfrentes af te sluiten om hun pensioen aan te vullen. Op die manier wordt de lagere netto pensioenuitkering vanwege de fiscalisering weer gerepareerd. Dit heeft voor het arbeidsaanbod geen gevolgen omdat tegenover hogere premieafdrachten actuarieel faire pensioenuitkeringen staan waardoor de wig op arbeid niet toeneemt.¹⁸

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 (Jacobs en De Mooij, 2003; Jacobs en Bovenberg, 2005a). 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 voor arbeidsaanbod over de levensloop stijgen.¹⁹

¹⁸ Hogere verplichte pensioenpremies ter compensatie kunnen mogelijk wel een negatieve invloed uitoefenen op het arbeidsaanbodgedrag indien mensen niet volledig voorzien dat tegenover deze premie-inleg individuele pensioenrechten staan.

¹⁹ 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).

Hypotheekrenteaftrek

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 miljard aan kosten voor de eigen woning afgetrokken, terwijl daar slechts een kleine 5 miljard aan opbrengsten tegenover staan in verband met het eigenwoningforfait. Per saldo impliceert dit een grondslagversmalling van 22 miljard euro. Afgerekend tegen een gemiddeld tarief van circa 42%, betekent dit een budgettaire derving voor het Rijk van ruim 9 miljard euro. Vooral huiseigenaren met een hoge hypotheek profiteren, omdat de rente aftrekbaar is tegen het marginale tarief van box 1. Berekeningen laten zien dat circa 90% van het belastingvoordeel door de fiscale behandeling van het eigen huis is toe te rekenen aan de 30% hoogste inkomens (zie Caminada, 1999). Beperking van de hypotheekrenteaftrek zou een forse verbreding van de belastinggrondslag impliceren, waarmee belastingtarieven omlaag kunnen. Wat zou dit betekenen voor de arbeidsmarkt?

De invloed van de hypotheekrenteaftrek 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 het ruimte biedt om de verstorende 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 herverdeling kleiner zijn.

Net als bij de pensioenen geeft het verschuiven van de belastingdruk naar reedsopgebouwd vermogen een eenmalige welvaartswinst. Structureel is de subsidie op de eigen woning afhankelijk van de arbeidsinzet van mensen: woonconsumptie is positief gecorreleerd met het arbeidsinkomen. De hypotheekrenteaftrek is daarom onderdeel van de marginale wig, net als de tarieven in 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 a 25 procent van hun inkomen aan wonen uitgeven. Het uitruilen van de hypotheekrenteaftrek 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 desalniettemin kan toenemen door een beperking van de aftrek. 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 door 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 (zie Jacobs, 2006 voor een formalisering hiervan). Bijgevolg kunnen de arbeidsaanbodprikkelers toenemen. Een tweede reden waarom de arbeidsparticipatie kan toenemen komt door een verschuiving in de marginale wig. De marginale druk voor de minstverdienende partners in gezinnen zal namelijk dalen 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.

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 doen. Belastingheffing met oplopende marginale tarieven maakt het daarom aantrekkelijker voor huishoudens om de arbeidstijd zo gelijk mogelijk te verdelen tussen twee partners. Een vlaktaks is neutraal ten aanzien van de beslissing over de arbeidsverdeling binnen het huishouden omdat aan de marge de inzet van beide partners even zwaar wordt belast. Toch is deze vorm neutraliteit niet efficiënt als rekening wordt gehouden met de verschillende arbeidsaanbodelasticiteiten van vrouwen en mannen. Ramsey principes 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.²⁰

²⁰ Als bovendien met herverdelingsmotieven rekening wordt gehouden, zal de overheid bereid zijn om nog meer verstoringen in de verdeling van huishoudtaken te accepteren. De reden is dat de overheid dan een zwaarder gewicht zal toekennen aan het inkomen van vrouwen aangezien zij doorgaans minder verdienen. Ze wil vanuit verdelingsmotieven dus

De belangrijkste vormen van arbitrage ontstaan door tariefsverschillen 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 belast wordt. 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 huishoud- 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 ‘lekke schotten’ probleem. Ook met een synthetische inkomstenbelasting met één grondslag is het 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 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. Echter, als door schrappen van aftrekposten de grondslag eenvoudiger en tegen lagere uitvoeringskosten kan worden vastgesteld is er geen enkele doorslaggevende reden waarom er vervolgens een vlak tarief over die grondslag geheven moet worden.

Soms wordt gesuggereerd dat er voordelen zijn als een vlakke loonheffing op ondernemingsniveau gelijk de eindheffing is voor de inkomstenbelasting waardoor mensen geen aangifte meer hoeven te doen (zie ook Bovenberg en Teulings in deze bundel). 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

het inkomen van vrouwen minder belasten en dat van mannen meer. De verstoring in de verdeling van huishoudtaken is niet alleen vanuit het oogpunt van doelmatigheid, maar ook vanuit emancipatoire en rechtvaardigheidsoverwegingen optimaal.

huishoudinkomen 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 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 is dat de vlaktaks informatie over individuele of huishoudinkomens niet benut waardoor de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verslechtert.

Hervormingsvoorstellen voor een vlaktaks die betere arbeidsmarktprikkels genereren 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 eveneens niet worden gerechtvaardigd op basis van vereenvoudiging en transparantie. De complexiteit en 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 door minder ingewikkelde belastingwetgeving en schrappen van aftrekposten, de arbeidsmarktprestaties maximaal zijn bij een niet-lineaire tariefstructuur, niet bij een vlakke.

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 hypotheekrente kan bijdragen aan een vergroting van de arbeidsdeelname voor zover bestaande huiseigenaren worden belast. Daarnaast kunnen welvaartswinsten worden geboekt, zelfs als er 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 kunnen worden verlaagd.

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*.

Literatuur

Atkinson, A. (2002), How Basic Income is Moving up the Policy Agenda: News from the Future, paper gepresenteerd op het negende Congres van de BIEN, the Basic Income European Network, Geneve.

Bovenberg, A.L. en B. Jacobs (2005), Redistribution and education subsidies are Siamese twins, *Journal of Public Economics*, 89, 2005-2035.

Bovenberg, A.L., J.J. Graafland en R.A. de Mooij (2000), Tax reform and the Dutch labor market, *Journal of Public Economics*, 78, 193-214.

Caminada, C.L.J. (1999), Aftrekpost Eigen Woning: Wie Profiteert en in Welke Mate?, Department of Economics Research Memorandum 99.02, Leiden University.

Caminada, C.L.J. en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde Zekerheid*, Den Haag: Sdu-Uitgevers.

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.

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

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

Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink en A. Nieuwenhuis (2001), *MIMICing tax Policies and the Labour Market*, Contributions to Economic Analysis nr 251, North-Holland: Elsevier.

GroenLinks (2005), *Vrijheid Eerlijk Delen*, Den Haag: GroenLinks.

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: Universiteit van Amsterdam/Tilburg.

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

Jacobs, Bas, en A. L. Bovenberg (2005b), Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income, CEPR Discussion Paper No. 5047.

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

Ministerie van Financien, (2001), *Verkenningen: Bouwstenen van Toekomstig Beleid*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Mirrlees, J.A. (1971), An exploration in the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies*, 38, 175-208.

Mooij, de R.A. en P.J.G. Tang (2004), *Four Futures of Europe*, Den Haag: CPB.

Oers, F. M., R.A. de Mooij, J.J. Graafland, en J. Boone (2000), “An earned income tax credit in the Netherlands: Simulations with the Mimic model”, *De Economist*, 148, 1, 19-43.

Pigou, A.C. (1947), Economic progress in a stable environment, *Economica*, 14, (55), 180-188.

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, 1039 -1073.

Seade, J.K. (1977), On the shape of optimal tax schedules, *Journal of Public Economics* 7, 203-36.

Tuomala, M. (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*, Oxford: Clarendon Press.

VVD (2005), *Een Liberaal Manifest*, Den Haag: VVD.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2001), *Evenredig en Rechtvaardig*, Den Haag: CDA.