

Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek

Essay op verzoek van de Studiecommissie Belastingstelsel

C.A. de Kam *

C.L.J. Caminada **

1 Inleiding

Pogingen om een bestaand belastingstelsel te hervormen zijn onder andere te onderscheiden naar de bij zulke operaties gekozen aanpak.¹ Soms geven beleidsmakers er de voorkeur aan om een ingrijpende herziening te presenteren als één, samenhangend pakket van maatregelen.

Belanghebbenden mogen daarin niet selectief winkelen: het is graag of niet! De argumenten die pleiten ten gunste van deze aanpak liggen voor het oprapen. Door zijn dramatische kracht spreekt een alomvattende blauwdruk meer aan. Positieve en negatieve verdelingseffecten van elementen uit het totaalpakket heffen elkaar ten dele op, wat de maatschappelijke acceptatie kan vergroten. En pressiegroepen met een uiteenlopende achtergrond, die opkomen voor een verscheidenheid aan deelbelangen, zijn gemakkelijker aan de schandpaal te nagelen als tegenstrevers van het algemeen belang. Toch prefereren anderen een meer incrementele manier van werken, waarbij een belastingherziening stukje bij beetje wordt gerealiseerd. Ook de verdelingsgevolgen van een blauwdruk worden in Nederland nu eenmaal op een goudschaaltje gewogen, met mogelijke blokkades als gevolg. Inkomensgevolgen blijven meer versluierd, wanneer beleidsmakers de belastingherziening stukje bij beetje weten te implementeren.

Ongeacht de verdiensten van beide benaderingen – *grand design* versus *piecemeal engineering* – valt het te hopen dat de op dit moment aanwezige mogelijkheden om het nationale belastingstelsel te hervormen in de volgende kabinetsperiode daadwerkelijk zullen worden gebruikt. Een tussenweg kan daarbij zijn dat, uitgaande van een meeromvattende blauwdruk, naar verwezenlijking daarvan wordt toegewerkt langs wegen van geleidelijkheid, met inachtneming van wat jaar op jaar politiek en maatschappelijk haalbaar blijkt te zijn.

Om te kunnen beoordelen in welke mate een belasting(stelsel) aan herziening toe is, moet(en) de betrokken heffing(en) worden getoetst aan nader te formuleren kwaliteitseisen, die zijn samengevat in onderstaand tekstkader. Sommige van deze kwaliteitseisen zijn onderling strijdig. Zo is er – gegeven de behoeften van de schatkist – vaak sprake van een tegenstelling tussen (toenemende) herverdeling en (afnemende) prikkels om arbeid en kapitaal aan te bieden. Academische beschouwingen over de gewenste herziening van het stelsel leunen in de regel sterk op inzichten uit de zogeheten optimale-belastingtheorie. In bijlage A proberen wij aannemelijk te maken dat en waarom deze theorie slechts een beperkte bijdrage kan leveren aan het debat over de gewenste vormgeving van het Nederlandse belastingstelsel.

* Honorair hoogleraar Economie van de publieke sector, Rijksuniversiteit Groningen. E-mail: c.a.de.kam@rug.nl.

** Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden. E-mail: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl.

¹ De Kam (1997), p. 88-90.

Kwaliteitseisen voor een goed belastingstelsel

Transparantie	Begrijpelijke regels, toegang tot de onafhankelijke rechter
Eenvoud	Regels jagen belastingplichtigen en belastingdienst niet op kosten, lokken niet uit tot fraude, zijn goed te controleren
Neutraliteit	Heffingen verstoren economische beslissingen niet al te zeer, behalve om negatieve externe effecten in prijzen te verwerken
Horizontale gelijkheid	Gelijke belastingbedragen voor belastingplichtigen in vergelijkbare omstandigheden
Verticale gelijkheid	Lage inkomens ontzien, overige belastingplichtigen dragen een met het inkomen toenemend deel daarvan bij aan de financiering van collectieve uitgaven
Prikkels	Zo laag mogelijke marginale tarieven, gegeven budgettaire behoeften
Governance	Overheid legt verantwoording af aan de burgers.

Bron: De Kam en Van Herwaarden (1989), p. 77-80

Een houtskoolschets van de contouren van een herzien belastingstelsel moet verder in elk geval perspectief bieden op vier punten:

- het na te streven belastingpeil;
- de fiscale autonomie van bestuurslagen;
- de na te streven belastingmix;
- grondslag en tarief van de kwantitatief belangrijkste belastingen.

Ons is gevraagd om bij de schets een specifieke invalshoek te kiezen: belastingen als effectief instrument van inkomenspolitiek.² Toch maken wij eerst enkele opmerkingen over de eerste drie van de bovenstaande vier punten. Zij vormen de achtergrond, waartegen wij per belasting kort bespreken in welke mate zij geschikt is als instrument voor te voeren inkomenspolitiek.

² Premies voor de sociale verzekeringen beschouwen wij eveneens als belastingen. Zie voor de argumenten: De Kam, Koopmans en Wellink (2008), p. 185-186.

2 Belastingpeil

Het meegegeven uitgangspunt is dat de overheid via belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen een gelijkblijvend deel van het nationaal inkomen afroemt. Anders gezegd: de opbrengst van voorstellen om bepaalde heffingen op te schroeven is beschikbaar om andere collectieve lasten te verlichten. Dit uitgangspunt heeft een gering realiteitsgehalte. Het lijkt uitgesloten dat de overheidsfinanciën in de komende jaren op orde kunnen raken, uitsluitend door te grabbelen in de ton die in het voorjaar van 2010 zal zijn gevuld met bezuinigingsideeën van twintig met het oog hierop ingestelde werkgroepen. Een volgend kabinet ontkomt er hoogstwaarschijnlijk niet aan ook maatregelen te treffen die de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen verzwaren.³ De premies voor de zorgverzekeringen zullen hoe dan ook toenemen. Het wordt een heksentoer om die premiestijging te compenseren door een dienovereenkomstige verlaging van andere heffingen die meetellen bij het bepalen van (mutaties in) de microlastendruk. In eerste aanleg nemen wij desondanks aan dat de microlastendruk niet verandert en dat de opbrengst van belastingen en sociale premies als aandeel van het bruto binnenlands product (het belastingpeil) in de rest van het aankomende decennium ruwweg constant zal blijven op 38 á 40 procent.⁴

3 Belastingaandeel van bestuurslagen

In 1996 is het eigen belastinggebied van de *provincies* fors uitgebreid. Hun opslag op de motorrijtuigenbelasting komt te vervallen, wanneer de MRB in samenhang met de invoering van de kilometerheffing zou verdwijnen. Als het de voorkeur heeft om deze bestuurslaag te handhaven, zijn er drie alternatieven: een provinciale opslag op de kilometerheffing dan wel op de onroerendezaakbelasting, of invoering van koppengeld.

Formeel wettelijk is de opbrengst van de eigen belastingen van de *gemeenten* sinds 2008 niet langer gelimiteerd. Op grond van een (onwerkbare) bestuurlijke afspraak tussen het Rijk en de VNG is een bovengrens gesteld aan de opbrengststijging van de gemeentelijke belastingen. Internationale vergelijking leert dat het eigen belastinggebied van de lokale overheden in Nederland zeer beperkt is. De plaatselijke democratie is ermee gediend wanneer gemeenten veel meer fiscale armslag zouden krijgen, onder gelijktijdige vermindering van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, zodat de rijksbelastingen in lijn daarmee omlaag kunnen.

De *waterschappen* leggen diverse heffingen op, waaronder een vorm van koppengeld (per huishouden). De opbrengst is voldoende om hun uitgaven te dekken. In discussie is of deze functioneel afgebakende bestuurslaag recht van bestaan heeft. Zelfs als de waterschappen verdwijnen, rechtvaardigt het profijtbeginsel dat gedifferentieerde waterschapsheffingen – maar nu geïnd door de Belastingdienst – in enigerlei vorm blijven bestaan. Het koppengeld heeft in dit geval

³ Zie IMF (2009), The state of public finances cross-country fiscal monitor, *IMF Staff Position Note 09/25*, 3 november 2009. Zie verder: ‘Ten years of cuts and tax rises lie ahead, IMF says’, *Financial Times* 4 november 2009.

⁴ Merk op dat in de periode 1995–2007 het belastingpeil in geen van de dertig lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zo sterk is gedaald als in Nederland (zie bijlage B).

overigens niet langer bestaansrecht, omdat huishoudens in Nederland al op tal van andere manieren in de dekking van de rijksuitgaven bijdragen.

De *Europese Unie* ambieert – aanvullend op door de lidstaten geheven en aan Brussel afgedragen landbouwheffingen en invoerrechten – een ruimer eigen belastinggebied. Eurocraten dromen van nieuwe belastingen, bijvoorbeeld op de uitstoot van koolstofdioxide, op SMS-verkeer of op (grensoverschrijdende) financiële transacties.⁵ Wij nemen in het vervolg aan dat de lidstaten, waaronder Nederland, deze fiscale ambities in de knop zullen breken.

4 Belastingmix

4.1 Arbeid versus kapitaal

De belastingmix wordt bepaald door het aandeel van de verschillende belastingen in de totale opbrengst. Uitgaande van hun grondslag gaat het om heffingen op inkomen, op consumptie en op bezit of overgang van vermogen. De mix kent bij de heffingen op productiefactoren een typerende verdeling over arbeid en kapitaal. In vergelijking met kapitaal wordt arbeid op dit moment zwaar belast. De hoge lastendruk op arbeid ontmoedigt werknemers mogelijk om te investeren in hun eigen menselijk kapitaal (verdienvermogen) en zet een rem op de groei van de werkgelegenheid, omdat inschakeling van minder productieve werknemers voor werkgevers niet lonend is. Tegelijk is de winstbelasting relatief laag en wemelt de inkomensheffing van de faciliteiten om sparen en investeren aan te moedigen en vermogensbezit te ontzien. Deze tegemoetkomingen verstoren economische beslissingen en hollen de belastingopbrengst uit, waardoor de tarieven op inkomsten uit arbeid hoger zijn dan strikt genomen nodig is. In § 7.1 worden enkele mogelijkheden besproken om bestaande faciliteiten voor zelfstandigen, de eigen woning en (pensioen)sparen in te perken.

Omdat de factor kapitaal grotendeels in handen is van hogere inkomensgroepen, betekent een evenwichtiger belasting van arbeid en kapitaal tegelijk ook dat collectieve lasten zwaarder op de 'sterkste schouders' komen te rusten.

4.2 Inkomen, consumptie en vermogen: trends in de periode 1970–2007

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) rapporteert jaarlijks over de belastingmix in de dertig aangesloten (industrie)landen. Op basis van deze *Revenue Statistics* brengt figuur 1 de veranderingen in de belastingmix sinds 1970 in beeld.

Het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting – traditioneel goed voor een kwart van de opbrengst – daalde sinds de jaren tachtig aanvankelijk flink. Daarvoor bestonden verschillende oorzaken:

- de toegenomen betekenis van premies voor de aanvullende pensioenen;
- de groei van de in aftrek gebrachte hypotheekrente (het aandeel van eigen woningen in de nationale woningvoorraad nam sinds 1970 toe van 35 tot 57 procent);
- de vlucht in de besloten vennootschap;

⁵ 'José Barroso slaat met Europese belastingen plank volledig mis', *Het Financieele Dagblad* 31 oktober 2009.

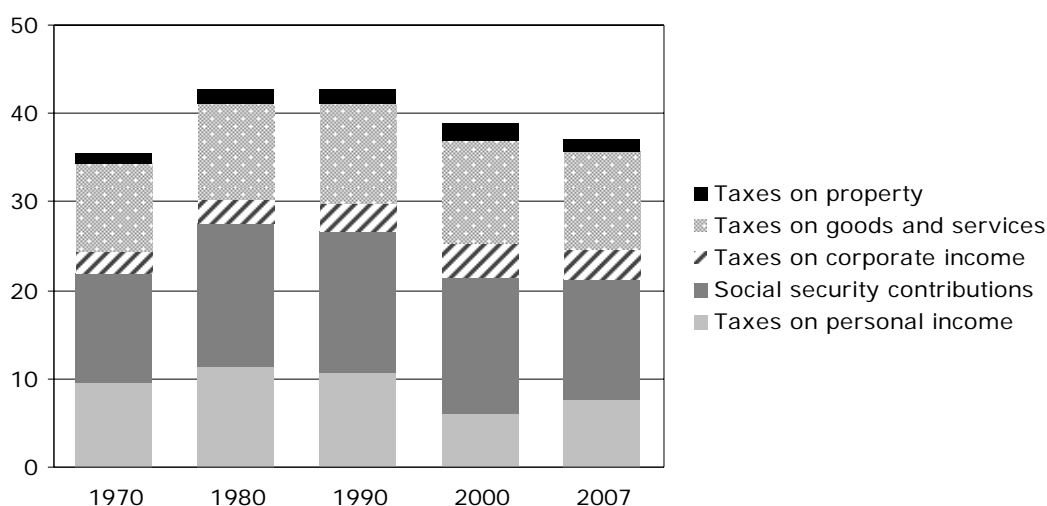
- de toegenomen rol van op belastingbesparing gerichte constructies;
- de 'crowding out' van de inkomstenbelasting door premies voor de volksverzekeringen in wat nu de eerste en de tweede tariefschijf zijn.

Na de belastingherziening in 2001 is het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting weer opgekrabbeld, van 15 tot 20 procent. Dit valt voor een deel te verklaren, doordat de vroegere vermogensbelasting is omgezet in de vermogensrendementsheffing (box 3).

Het aandeel van de sociale premies schommelde in de gehele beschouwde periode tussen 35 en 39 procent. Een lange reeks ombuigingsmaatregelen was nodig om een verdergaande oploep van het premiepeil te stuiten. Zo werden de uitkeringen in tal van jaren losgekoppeld van de cao-lonen, de arbeidsongeschiktheidsverzekering ging op de schop, de Ziektewet is voor het overgrote deel geprivatiseerd. Na 2000 is het aandeel van de sociale premies in de mix wat gedaald, tot 36 procent, ondanks de invoering van de Zorgverzekeringswet (in 2006), waardoor ruim twee miljoen vroeger particulier tegen ziektekosten verzekerde huishoudens voortaan konden schuilen onder de paraplu van het collectief.

Het aandeel van de vennootschapsbelasting (Vpb) fluctueert nogal, maar toonde vanaf de jaren tachtig over het algemeen een stijgende lijn, onder invloed van het toegenomen aandeel van het overig inkomen, de vlucht in de besloten vennootschap en de opgelopen olieprijs, die medebepalend is voor het deels via de Vpb geïncasseerde staatsaandeel in de aardgaswinst. Tezelfdertijd werd de heffingsopbrengst verminderd door de toegenomen financiering met vreemd vermogen, de grotere rol van op belastingbesparing gerichte constructies en opeenvolgende tariefverlagingen.

Figuur 1 Belastingmix en belastingpeil, 1970–2007 (procenten bbp)



Bron: OESO (2009a)

Het aandeel van de omzetbelasting en andere consumptiebelastingen groeide in de beschouwde periode, zowel door tariefverhogingen (de in 1969 ingevoerde btw begon met een tarief van 12

procent en een verlaagd tarief van 4 procent) als door het wat toegenomen aandeel van tegen het standaardtarief (inmiddels: 19 procent) belaste goederen en diensten.

Hoewel verschillende belastingen op bezit en overgang van vermogen zijn afgeschaft (zegelbelasting, beursbelasting), nam hun aandeel in de mix aanvankelijk toe tot ruim 5 procent in 2000. Nadien zijn de vermogensbelasting en de kapitaalbelasting afgeschaft. De resterende opbrengst valt hoofdzakelijk toe te schrijven aan belastingen op onroerende zaken. De opbrengst van de overdrachtsbelasting en onroerendezaakbelastingen is toegenomen door de sterke prijsstijging van woningen en zakenpanden na het midden van de jaren tachtig. Desondanks viel het aandeel van de heffingen op vermogen na 2000 per saldo met 2 procentpunten bbp terug, tot 3 procent.

5 Buiten-fiscale doelstellingen en de effectiviteit van fiscale instrumenten

5.1 Opmars van het instrumentalisme

Soms lijken beleidsmakers te vergeten, dat belastingen vooral worden geheven om collectieve uitgaven te kunnen financieren. Het stelsel is erg ingewikkeld gemaakt, door de kennelijk onbedwingbare neiging om fiscale instrumenten in toenemende mate in te zetten om allerlei nevendoelestellingen te verwezenlijken. Nagestreefde niet-fiscale doeleinden liggen vooral op het terrein van het sociaal-economisch beleid.⁶

Wanneer het de bedoeling is negatieve externe effecten van de keuzen van consumenten en producentengedrag via heffingen in marktprijzen te verdisconteren, stuit dit niet op bezwaar. Integendeel, zulke remmingsheffingen – die ‘ongeprijste schaarste’ tot uitdrukking brengen – verbeteren de allocatie van schaarse middelen en verdienen op doelmatigheidsgronden in de regel de voorkeur boven regulering. Bedenkelijker is het, wanneer fiscale faciliteiten – aftrekposten, vrijstellingen, verlaagde tarieven – op grote schaal als sturingsmiddel worden ingezet. Zulke tegemoetkomingen leiden al snel tot economische verstoringen.

In deze notitie staat het zoeklicht gericht op één van de niet-fiscale doeleinden: het streven de personele verdeling van inkomens en vermogens via de belastingheffing te beïnvloeden. Wij onderzoeken technische mogelijkheden om de herverdelende werking van het belastingstelsel in zijn geheel te vergroten. Deze doelstelling zal niet elke beleidsmaker aanspreken. Door (veel van) de besproken maatregelen om te keren, kunnen beleidsmakers desgewenst de ongelijkheid van de personele verdeling van inkomens en vermogens vergroten.

5.2 Aan de grenzen van het instrumentalisme

Vast onderdeel van de in ons land gevoerde inkomenspolitiek zijn pogingen om de laagste-inkomensgroepen uit de wind te houden. Het vermorsen van fiscale steun ware daarbij tot een minimum te beperken. Enkele voorbeelden om te illustreren hoe weerbarstig de praktijk kan zijn.

⁶ De Kam, Koopmans en Wellink (2008), p. 191. Zie ook Caminada *et al.* (2007).

De buitengewone-uitgavenregeling is in de loop van de tijd steeds meer opgetuigd. Calculerende burgers deden een grootschalig beroep op de regeling, zodat zij uiteindelijk budgettair volledig uit de rails liep. Hierdoor zijn via de fiscaliteit omvangrijke bedragen weggelekt voor de financiering van zorguitgaven, die burgers gemakkelijk voor eigen rekening hadden kunnen nemen.⁷

Anderzijds suggereert een analyse van het gebruik van allerlei heffingskortingen dat de laagste inkomens steeds moeilijker zijn te bereiken, door de verzilveringsproblematiek. Mensen die bij uitstek in de doelgroep zitten kunnen het recht op kortingen niet (volledig) te gelde maken, doordat ze onvoldoende inkomensheffing verschuldigd zijn, waarop de korting(en) in mindering komen. Gezien de uitbreiding van het aantal toeslagen valt dit steeds lastiger aan de burgers uit te leggen. Toeslagen maken een effectieve inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hogere administratieve lasten voor de burgers en vooralsnog grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Net als bij inkomensafhankelijke heffingskortingen neemt de marginale druk toe in het inkomensbereik waar de toeslag(en) wordt (worden) afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen aanzienlijk bij aan de toenemende complexiteit van het financiële tweerichtingsverkeer tussen huishoudens en de schatkist.

De calculerende burger, de verzilveringsproblematiek en zo meer stellen grenzen aan de mogelijkheden om via het fiscale instrumentarium specifieke groepen te bereiken. Een belangrijke les voor beleidsmakers zou moeten zijn dat terughoudendheid hier geboden is.⁸

5.3 Aan de grenzen van de effectiviteit

In een progressief belastingstelsel neemt de marginale druk toe met het inkomen. Naarmate de marginale druk hoger is, houden belastingplichtigen van een euro extra inkomen netto minder over, wat hun lust kan doven om arbeid en besparingen aan te bieden. Gezien zich aftekenende toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt, is beleidsmakers er veel aan gelegen zulke ontmoedigingseffecten te keren. Het arbeidsaanbod van twee groepen is volgens de optimale-belastingtheorie bijzonder gevoelig voor verschuivingen in de ervaren marginale belastingdruk:

- individuen aan de onderkant van de inkomenspiramide, bij hun beslissing al dan niet tot de arbeidsmarkt toe te treden;
- partners (vooral vrouwen), bij hun beslissing hoeveel uren zij willen werken.

Een lagere marginale belastingdruk voor deze groepen leidt echter per saldo tot weinig extra banen, wanneer de druk slechts wordt verschoven naar inkomensgroepen in dichte pakking.⁹ Een ander instrument om het arbeidsaanbod te vergroten – verhoging van de subsidies voor kinderopvang – lijkt na de recente intensiveringen weinig kansrijk. Hier worden vooral oplossingen in de informele sfeer – opvang door kennissen en grootouders – vervangen door formele opvang.¹⁰ Deze vorm van monetarisering van mantelzorg drijft slechts de collectieve uitgaven op, zonder effectief bij te dragen aan een hoger arbeidsaanbod.

⁷ Bij de daaropvolgende versobering (in 2009) is ter compensatie een vaste toeslag voor chronisch zieken en gehandicapten ingevoerd, die niet de volledige doelgroep bereikt.

⁸ Stevens en Caminada (2009).

⁹ Bosch, Jongen, De Mooij en Van Vuuren (2007).

¹⁰ Versantvoort (2009); Borghans (2009).

Vergelijkbaar heeft het verruimen of beperken van fiscale faciliteiten voor ouderen slechts een beperkt effect op hun arbeidsdeelname. De beslissing om al dan niet langer door te werken wordt hier nauwelijks beïnvloed door leeftijdsafhankelijke heffingskortingen.

6 Belastingstelsel en inkomensongelijkheid

6.1 Terugblik

Waarschijnlijk is de herverdelende werking van het belastingstelsel in de afgelopen decennia per saldo verminderd. Ten eerste, doordat het aandeel van regressieve kostprijsverhogende belastingen in de mix is toegenomen. Ten tweede door de aanzienlijke verlaging van het Vpb-tarief en het toptarief van de progressieve inkomstenbelasting. Daar staat tegenover dat tariefverlagingen in het verleden gepaard gingen aan wetswijzigingen die erop waren gericht de heffingsgrondslag te verbreden en ontgaansconstructies te bemoeilijken, zoals door de invoering van de vermogensrendementsheffing. Betrouwbare gegevens om ons vermoeden te staven, ontbreken.

De meest mobiele heffingsgrondslagen – financieel kapitaal en hoog opgeleide individuen – vormen in het algemeen gesproken het mikpunt van progressieve heffingen.

Internationale belastingconcurrentie kan nopen tot aanpassingen van het belastingstelsel, die tot gevolg hebben dat zijn inkomensherverdelende functie (verder) wordt uitgehold. In de achter ons liggende periode zijn diverse maatregelen getroffen die noodzakelijk werden geacht om de positie van Nederland als vestigingsland te handhaven c.q. te versterken.¹¹

6.2 Verdeling van de belastingdruk

Cijfers over de verdeling van de belastingdruk over de Nederlandse bevolking liggen niet voor het oprapen. Caminada en De Kam (2007) hebben de verdeling van de belastingen op goederen en de verdeling van de belastingen op inkomen en vermogen in kaart gebracht op basis van de op dat moment meest recente statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, voor een deel zoals bewerkt door het Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹¹ Denk aan de verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting (in 1990 en 2001) en opeenvolgende verlagingen van het tarief van de vennootschapsbelasting.

Tabel 1 Drukverdeling van belastingen op goederen en op inkomen en vermogen, 1999^a

10-procentgroep ^b	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aandeel bruto inkomen	2	4	5	6	8	10	11	13	16	25
<i>Aandelen belastingen op goederen</i>										
Btw	4	4	6	7	9	10	12	13	16	19
Accijnzen ^c	8	6	9	10	10	10	12	11	12	12
Milieubelastingen ^d	4	4	6	8	9	11	13	14	15	16
Belastingen op huis ^e	6	5	8	7	9	10	13	11	16	16
Belastingen op auto ^f	4	3	6	8	10	12	13	14	15	16
<i>Aandelen belasting op inkomen en vermogen</i>										
Inkomstenbelasting	0	1	2	2	3	5	7	10	17	53
Vermogensbelasting	5	1	2	4	4	6	9	10	12	46
Premies volksverzekeringen	1	3	4	6	9	10	13	15	18	22
ww-premie	0	0	1	4	7	10	14	17	21	26
<hr/>										
<i>Belastingdruk (procent)^g</i>	30	26	26	30	32	32	35	36	38	41
-- op goederen ^g	19	15	13	13	13	12	13	13	12	9
-- op inkomen en vermogen ^g	11	11	13	17	19	20	22	23	26	32

a Procentueel aandeel van elke inkomensklasse in de totale opbrengst van elke soort belastingen en in het totaal van de bruto-inkomens.

b Huishoudens zijn ingedeeld op basis van het bruto-inkomen van huishoudens.

c Zonder de brandstofaccijnzen; deze staan onder de milieubelastingen gegroepeerd.

d Brandstofaccijnzen, energiebelasting, grondwaterbelasting.

e Onroerendezaakbelastingen en overdrachtsbelasting.

f Aanschafbelasting (BPM) en motorrijtuigenbelasting.

g De door huishoudens in elke 10-procentgroep betaalde belasting als percentage van het totale bruto-inkomen van de huishoudens in die groep.

Bron: Caminada en De Kam (2007)

Tabel 1 maakt duidelijk dat de belastingen op goederen relatief zwaar drukken op de laagste inkomens, terwijl de druk van de heffingen op het inkomen gestaag toeneemt naarmate huishoudens het financieel beter hebben. De drukverdeling van belastingen op goederen zwakt de progressieve werking van de heffingen op inkomen en vermogen aanzienlijk af. De progressie van de inkomstenbelasting blijkt uit het feit dat meer dan de helft van haar opbrengst afkomstig is van de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens, die slechts een kwart van het totale

bruto-inkomen toucheren. Ook de in 2001 afgeschafte vermogensbelasting was een progressieve heffing. De premies voor de volksverzekeringen drukken in verhouding het zwaarst op de 'middengroepen': het aandeel van de huishoudens in de vijfde tot en met de negende 10-procentgroep in deze premies is groter dan hun aandeel in het totale bruto-inkomen.

Samengenomen blijkt dat de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in de 10-procentgroepen maar weinig uiteenloopt. Het belastingstelsel is veel minder progressief dan vaak wordt aangenomen. Overigens mag de in tabel 1 gepresenteerde drukverdeling niet leiden tot de overhaaste slotsom dat de overheid in Nederland weinig invloed op de personele inkomensverdeling zou hebben. De aanzienlijke inkomensherverdeling die plaatsvindt, wordt echter niet zozeer bewerkstelligd door de belastingheffing, maar loopt veeleer via subsidies en sociale uitkeringen.¹²

7 Belastingen als herverdeelmachine

Tabel 1 maakt duidelijk dat de gemiddelde belastingdruk voor 70 procent van de huishoudens ligt in het bereik van 30-38 procent van het bruto-inkomen. In de tweede en de derde 10-procentgroep (26) ligt de druk enkele procentpunten lager, in de tiende 10-procentgroep (41) enkele punten hoger. Dit beeld van een gematigd progressief belastingstelsel roept de vraag op via welke maatregelen de progressie eventueel kan worden aangescherpt, zonder dat dit tot onaanvaardbaar grote verstoringen in de economie leidt. De analyses zijn hierna gegroepeerd per (type) belasting.

7.1 Inkomensheffing

Het tarief van de inkomensheffing (= inkomstenbelasting + premies volksverzekeringen) is progressief, door de combinatie van heffingskortingen en oplopende percentages, die over het inkomen in opeenvolgende tariefschijven verschuldigd zijn. De progressie van het tarief is sinds het midden van de jaren tachtig per saldo flink afgezwakt, in het bijzonder door de belastingherzieningen in 1990 en in 2001.¹³ De betekenis van door midden- en hogere-inkomensgroepen geclaimde aftrekposten nam toe. Hierdoor verminderde de effectieve progressie van de inkomensheffing verder. Haar progressie valt aan te scherpen door:

- verhoging van het tarief voor hoge(re)-inkomensgroepen;
- verhoging van de algemene heffingskorting (progressie van Bentham); en
- verbreding van de heffingsgrondslag, met name door aftrekposten en vrijstellingen te beperken die vooral door hogere-inkomensgroepen worden geclaimd.

Toptarief

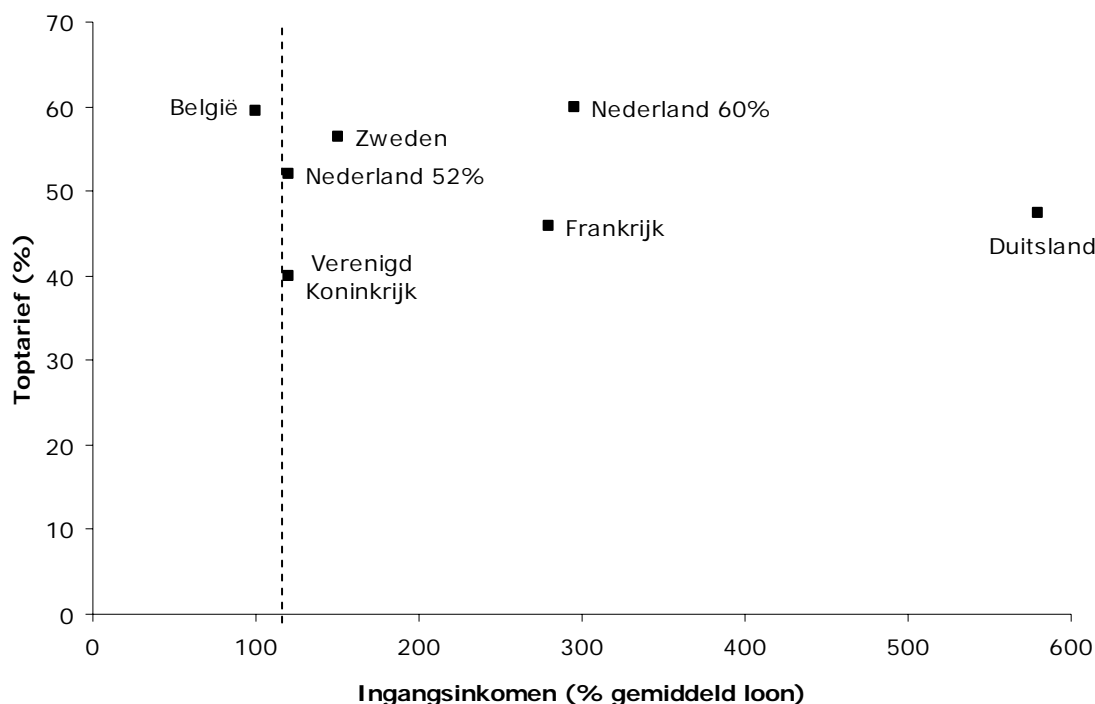
Het toptarief van de inkomensheffing is een belangrijk middel om hoge-inkomensgroepen meer aan de financiering van collectieve voorzieningen te laten bijdragen. Alle werknemers met een inkomen van meer dan € 20.000 hebben gemiddeld te maken met een marginaal tarief van 50 procent of

¹² Zie hierover: Caminada en Goudswaard (2003).

¹³ Caminada en Goudswaard (1996 en 2001).

meer.¹⁴ Een kwart van de werknemers ervaart een marginale druk van 53 procent of hoger, door de samenloop van inkomensheffing en kortingen op hun toeslagen. In dit licht is het goed verdedigbaar het toptarief van de inkomstenbelasting (nu 52 procent) op te voeren tot 55 of 60 procent, bijvoorbeeld vanaf een ingangsincome van € 125.000. Sommigen verwachten van een toptarief van 60 procent grote schade voor de economie. Wij niet.¹⁵ Met een toptarief van 60 procent zou Nederland internationaal wel een tamelijk extreme positie innemen. Figuur 2 toont voor een aantal landen het hoogste tarief (van alle heffingen over het inkomen) en het ingangsincome van waaraf dit tarief toepassing vindt. Dit ingangsincome is uitgedrukt in procenten van het gemiddelde loon.¹⁶

Figuur 2 Toptarief en ingangsincome van heffingen over het inkomen, 2008



Bron: OESO (2009b)

¹⁴ Gielen *et al.* (2009), p. 32.

¹⁵ Jacobs (2010, p.14) ziet dit anders. Hij verwijst naar buitenlands onderzoek dat voor hogere-inkomensgroepen een elasticiteit van de heffingsgrondslag van ongeveer 0,4 suggereert. Dit cijfer kan niet zonder meer naar Nederland worden getransplanteerd. Na de forse verlagingen van het toptarief in 1990 en 2001 valt empirisch geen toename van de heffingsgrondslag van de meestverdieners in een overeenkomstige orde van grootte waar te nemen. Van belang is verder om op te merken dat buitenlanders die hier tijdelijk komen werken (managers, onderzoekers, topvoetballers) een beroep kunnen doen op de zogeheten 30-procentregeling. Hun effectieve toptarief zou hierdoor $0,7 \times 60 = 42$ procent bedragen.

¹⁶ Het gaat hier om het gemiddelde loon (average wage), zoals gedefinieerd in de jaarlijkse OESO-publicatie *Taxing Wages*; de meest recente editie is: OESO (2009c).

De vlaktaks

Regelmatig duikt het idee op van een vlaktaks: een inkomensheffing met één proportioneel tarief, ergens tussen 30 en 35 procent. Deze tariefverlaging kost de schatkist miljarden. Vooral de hogere-inkomensgroepen profiteren. Veel varianten van de vlaktaks zoeken de dekking voor een deel in beperking van bestaande aftrekposten en vrijstellingen. Een en ander maakt belangrijke vereenvoudigingen mogelijk. Het wetenschappelijk instituut van het CDA (2009) schetste recent de hoofdlijnen van een 'sociale' vlaktaks. Hier wordt de dekking vooral gezocht in een verhoging van de btw-tarieven van 6 tot 7 procent, respectievelijk van 19 tot 22 procent. Ook deze variant kent als bezwaar dat veruit de grootste voordelen toevallen aan de hoogste-inkomensgroepen. Geen wonder, want de btw kent een degressieve drukverdeling en trekkers van hoge inkomens (boven € 100.000) betalen over de top van hun inkomen ten hoogste 47 in plaats van 52 procent.¹⁷

Heffingskortingen

Tot 1973 werd het inkomen van de werkende vrouw belast bij haar man. Nadien is de inkomstenbelasting stapsgewijs geïndividualiseerd. Sinds het midden van de jaren tachtig staat ook bij de premieheffing voor de volksverzekeringen het individu centraal. Bij een aantal collectief gefinancierde inkomensoverdrachten van de overheid geeft daarentegen niet het individu de doorslag, maar is nog steeds beslissend de samenstelling van het huishouden waarvan hij of zij deel uitmaakt. Een volledig geïndividualiseerde inkomensheffing – waarbij de leefvorm in de sfeer van de fiscaliteit niet langer relevant is – valt goed te combineren met de draagkrachtgedachte, wanneer de tegemoetkoming in de vorm van toeslagen voor woonlasten, zorgpremie, kinderopvang en zo meer in de toekomst volledig wordt geconcentreerd bij de Belastingdienst/Toeslagen. Voor zover kortingen afhangen van de huishoudensamenstelling, kunnen zij worden samengesmolten tot één inkomensafhankelijke gezinstoeslag (*family support*).

Deze optie brengt de invoering van een vlaktaks(-plus) en van een loonsomheffing met reuzenstappen dichterbij.

Heffingskortingen kunnen de progressie versterken. Heffingskortingen zijn een nieuw instrument van inkomenspolitiek sinds de invoering van de Wet IB 2001. Na negen jaren van intensief gebruik van dit instrument zijn in twee opzichten wel grenzen in zicht. Ten eerste is het stelsel van kortingen onoverzichtelijk, en bereikt het in veel gevallen niet de laagste inkomens. De ambtelijke evaluatie *Breder, lager, eenvoudiger?* van het ministerie van Financiën signaleert deze problemen expliciet.¹⁸ Ten tweede zijn de algemene heffingskorting en de arbeidskorting weliswaar efficiëntere instrumenten ten dienste van het koopkracht- en arbeidsmarktbeleid dan de vroegere belastingvrije som, respectievelijk het afgedankte arbeidskostenforfait, maar verhoging van deze

¹⁷ Te weten het algemene vlaktakstarief van 33 procent, vermeerderd met 4 procentpunt Zvw-premie en een bijheffing van 10 procentpunt voor belastingplichtigen met een hoog inkomen.

¹⁸ Tweede Kamer (2005–2006).

kortingen blijft, gezien hun brede bereik, een budgettaire middelen verslindende zaak, zodat substantiële ruimte voor verlaging van de belastingtarieven zelf verloren gaat. Dát effect in aanmerking nemend, laten Vording *et al.* (2006) zien dat de belastingtarieven in de eerste en de tweede schijf in 2006 een volle 3 punten lager hadden kunnen zijn – budgettair neutraal, en met minimale effecten op de inkomensverdeling. De herverdelende werking van het belastingstelsel zou dus bij voorkeur moeten worden vergroot door de tariefpercentages van de onderste schijven te verlagen, in plaats van heffingskortingen te verhogen. Ook belastingplichtigen in de bovenste schijf profiteren van deze maatregel. Desgewenst valt hun voordeel te beperken door gelijktijdige inkorting van de lengte van de onderste schijven.

Verbreiding van de heffingsgrondslag

De mogelijkheden om het toptarief op te schroeven zijn niet onbegrensd. Hoger dan 60 procent zouden wij niet willen gaan. Een doeltreffender manier om de lastendruk verder naar de hogere inkomensgroepen te verschuiven is de heffingsgrondslag – dit is het inkomen waarover daadwerkelijk wordt geheven – breder te maken. Grondslagverbreding valt te bereiken door:

- uit te gaan van een breder inkomensbegrip;
- het mes te zetten in fiscale tegemoetkomingen waarvan vooral hogere inkomensgroepen profiteren.

Breder inkomensbegrip: vermogenswinsten belasten

Het fiscale inkomensbegrip is smal. Voordelen die iemand behaalt door grond, effecten, kunstvoorwerpen of onroerend goed met winst te verkopen blijven – met twee belangrijke uitzonderingen – op dit moment onbelast.¹⁹ Vooral bemiddelde huishoudens realiseren zulke onbelaste vermogenswinsten. Door ze voortaan te belasten, gaan hogere inkomensgroepen in verhouding meer bijdragen aan de schatkist.

Nederland is momenteel een van de weinige OESO-landen die particuliere vermogenswinsten – met de twee genoemde uitzonderingen – volledig onbelast laten.²⁰ Op praktische gronden gelden elders overigens nogal wat vrijstellingen. Verder belast geen enkel land de winst die wordt behaald bij verkoop van de (eerste) eigen woning. Ons land zou het buitenlandse voorbeeld moeten volgen en in ieder geval de vermogenswinst gaan belasten die particulieren behalen bij de verkoop van grond, huizen (anders dan de eigen woning) en effecten. Het progressieve tarief is van toepassing, net zoals nu al bij ondernemers die een voordeel realiseren bij het afstoten van bedrijfsmiddelen. Vermogensverliezen verlagen het inkomen, maar ze mogen – om belastingbesparende constructies tegen te gaan – uitsluitend worden weggestreept tegen belaste vermogenswinsten.

Nederland is uniek in de wereld, doordat alle opbrengsten van vermogen – rente, dividend, pacht en ontvangen huur – sinds 2001 belastingvrij zijn. In plaats daarvan wordt het vermogen geacht een rendement van 4 procent op te leveren, waarover 30 procent belasting is verschuldigd. Deze vermogensrendementsheffing is in 2001 ingevoerd, omdat belastingplichtigen tegen het einde

¹⁹ Het gaat om de winst die zelfstandige ondernemers maken bij het afstoten van bedrijfsmiddelen en om voordelen die worden behaald door houders van een aanmerkelijk belang, dat zijn mensen die meer dan 5 procent van de aandelen van een vennootschap bezitten.

²⁰ OESO (2006).

van de vorige eeuw op steeds massalere schaal belaste vermogensopbrengsten omzetten in onbelaste vermogenswinst.

Na invoering van een vermogenswinstbelasting valt de bestaansreden van de vermogensrendementsheffing weg. Het levert immers niet langer voordeel op om reguliere opbrengsten om te zetten in vermogenswinst. Voortaan kunnen de werkelijk genoten vermogensopbrengsten dus weer samen met andere inkomsten (loon, uitkering) volgens het progressieve tarief worden belast, zoals vóór 2001 het geval was. In veel OESO-landen geldt voor vermogensopbrengsten een vast (doorgaans lager) tariefpercentage, omdat belastingplichtigen hun financieel kapitaal gemakkelijk over de grens kunnen brengen. In 2009 is de strijd tegen belastingparadijzen in een stroomversnelling geraakt. Naarmate *tax havens* onder toenemende internationale druk vaker verdragen sluiten die uitwisseling van gegevens mogelijk maken, krijgen OESO-landen meer ruimte om vermogensopbrengsten samen met de overige inkomsten progressief te belasten.

Het verdwijnen van de vermogensrendementsheffing versterkt het draagkrachtkarakter van de inkomstenbelasting.²¹

Breder inkomensbegrip: versoering van fiscale tegemoetkomingen

Bij de zin en doeltreffendheid van heel wat bestaande fiscale tegemoetkomingen passen vraagtekens. Wij beperken ons tot vier (clusters van) faciliteiten, te weten die voor:

- zelfstandige ondernemers;
- de spaarloonregeling;
- de eigen woning;
- sparen voor de oude dag.

De laatste twee faciliteiten leiden tot forse verstoringen van de kapitaalmarkt.

Faciliteiten voor zelfstandigen

Zelfstandige ondernemers profiteren van een groot aantal fiscale faciliteiten. Hierdoor betaalt een zelfstandige veel minder inkomensheffing dan werknemers en uitkeringsontvangers. Om te komen tot een meer evenwichtige verdeling van de belastingdruk over sociaal-economische groepen is het gewenst de fiscale faciliteiten voor zelfstandigen te beperken. Met het oog hierop kan de zelfstandigenaftrek verdwijnen en de MKB-winstvrijstelling worden versoerd. De zogeheten landbouwvrijstelling kan vervallen (dit scheelt EUR 0,25 miljard).²²

De spaarloonregeling

De 'typische' gebruiker van de spaarloonregeling is een voltijdswerkende man in overheidsdienst met een hoog inkomen. Deelname aan de regeling is geconcentreerd bij de hoger betaalden. En dat was nu net niet de bedoeling van de wetgever. De parlementaire besluitvorming over de Wet IB 2001 is niet aangegrepen voor een discussie over afschaffing van de spaarloonregeling.

²¹ Door de vermogensrendementsheffing (ter grootte van $0,04 \times 30 = 1,2$ procent van de waarde van het vermogen) is de belastingdruk lager, naarmate de werkelijk genoten vermogensopbrengst hoger is. Iemand die slechts 2 procent rendement behaalt, ervaart een belastingdruk van $(1,2 / 2 =)$ 60 procent. Iemand die 12 procent rendement maakt, komt weg met een belastingdruk van $(12 / 1,2 =)$ 10 procent.

²² Commissie-Gerritse (2009), p. 12.

Integendeel, een kamermeerderheid spande zich juist in om de geringe beperkingen die waren voorgesteld zo veel mogelijk ongedaan te maken. Nadien is de inleg weliswaar bevroren, maar volledige afschaffing van deze faciliteit ligt in de rede, omdat de spaarloonregeling is mislukt.²³

Eigen woning

Een huis vormt een vermogensbestanddeel, of de eigenaar het nu zelf bewoont of het verhuurt aan een ander. Sinds de belastingherziening van 2001 worden vermogensbestanddelen belast in box 3. De eigenaar van een verhuurd huis ter waarde van € 300.000, waarop (tegen 5 procent rente) nog € 200.000 hypotheekschuld rust, moet 1,2 procent belasting betalen over de nettowaarde van de woning (€ 100.000), en kan de hypotheekrente niet aftrekken. Voor de eigen woning is een uitzondering gemaakt. Deze zit in box 1. Eigenaarbewoners hoeven slechts 0,55 procent van de woningwaarde bij hun inkomen te tellen, en zij mogen hun hypotheekrente aftrekken. In ons cijfervoorbeeld levert dit per saldo een negatief inkomen van € 8.350 op.²⁴ Deze aftrekpost bezorgt belastingbetalers in de eerste schijf een belastingbesparing van € 2.800. Voor mensen met een inkomen van € 55.000 en hoger neemt de belastingbesparing toe tot € 4.340.²⁵

Het past in het systeem van de inkomensheffing om de eigen woning over te hevelen van box 1 naar box 3.²⁶ Zo komt een einde aan de bestaande fiscale bevoordeling van de eigen woning, die de werking van de kapitaalmarkt en de woningmarkt aanzienlijk verstoort. Het is aannemelijk dat de overheid in de toekomst het eigenwoningbezit wil blijven bevorderen. Hiertoe kan in box 3 een vrijstelling worden opgenomen voor een deel van het in de eigen woning vastgelegde vermogen, bijvoorbeeld van € 200.000. Ten tweede kan voor de betaalde hypotheekrente een *tax credit* worden gegeven tegen het tarief van de eerste schijf, met een maximum van bijvoorbeeld € 10.000 per jaar. Om de aflossing van de hypotheek te bevorderen valt te overwegen deze heffingskorting in dertig jaarlijkse stapjes van 3⅓ procent af te breken.

Het Centraal Planbureau heeft een eigen variant naar voren geschoven, met een aparte box 4 voor de eigen woning.²⁷ Hierin is de door eigenwoningbezitters verschuldigde belasting gelijkgesteld aan 0,5 procent van de woningwaarde. Daarop komt 1,2 procent van de uitstaande hypotheekschuld als heffingskorting in mindering. Een negatief saldo kan worden verrekend met de overigens verschuldigde belasting of wordt door de fiscus uitbetaald.

Het kabinet houdt de eigen woning in box 1. Tussen 2010 en 2016 gaat de bijtelling stapsgewijs omhoog van 0,55 naar 2,35 procent, voor zover de waarde van eigen woning EUR 1 miljoen te boven gaat. De hypotheekrenteaftrek blijft onaangetaast.

Sparen voor de oude dag

De normale regel – inkomen is belast wanneer het wordt verdiend – is bij premiebetalingen voor de oudedagsvoorziening (aanvullend pensioen, lijfrenteverzekering) omgekeerd. Door de werkgever opgebrachte pensioenpremies vormen voor de werknemer onbelast loon. De premie die de

²³ Zie verder Vording en Caminada (2000).

²⁴ Een bijtelling van $0,55 \times € 300.000 = € 1.650$, verminderd met € 10.000 hypotheekrente.

²⁵ Bij de genoemde inkomensgrens van € 55.000 is de invloed van geclaimde heffingskortingen buiten beschouwing gelaten.

²⁶ Stevens (2005 en 2006).

²⁷ Van Ewijk *et al.* (2006).

werknemer zelf betaalt, levert hem of haar een fiscale aftrekpost op. Eerst de op latere leeftijd genoten pensioen- en lijfrente-uitkeringen vallen onder de inkomensheffing. Dit is voordelig, omdat belastingheffing in de toekomst veelal plaatsvindt tegen een lager tarief. Het budgettaire effect van deze fiscaal vriendelijke manier van pensioensparen is aanzienlijk; voor het jaar 2003 is de derving geschat op 1,4 tot 1,5 procent van het bruto binnenlands product.²⁸

De fiscale tegemoetkoming voor het pensioensparen komt voor 42 procent ten goede aan de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens.²⁹ Door de fiscale faciliteit te beperken tot de opbouw van een aanvullend pensioen van ten hoogste € 25.000 per jaar, krijgen werknemers met een salaris tot anderhalf keer modaal (€ 48.000) – tezamen met de AOW-uitkering van € 8.500 – hulp van de fiscus bij het sparen voor een pensioen dat gelijk is aan ruim 70 procent van het laatstverdiende loon. Daarnaast valt te overwegen het opbouwpercentage terug te brengen van 2,33 tot 1,75 procent per jaar. Wie meer dan € 48.000 verdienen, kunnen tot een salaris van € 48.000 eveneens gebruik blijven maken van de faciliteit, maar de opbouw van aanvullend pensioen boven de € 25.000 per jaar wordt niet langer fiscaal gesubsidieerd. De maatregel levert ten minste EUR 1,5 miljard op, die beschikbaar komt voor verlichting van de lastendruk op arbeid, een lastenverlichting die aan alle werknemers ten goede komt.

Langs deze weg wordt ook het 'pensioenlek' grotendeels gestopt. Van belastinguitstel (dankzij de omkeerregel) komt in toenemende mate belastingafstel, omdat werknemers na emigratie elders minder of geen belasting betalen over pensioen dat ten koste van de Nederlandse fiscus is opgebouwd.

Inkomensaf trek of belastingaf trek?

Het bleek al bij de bespreking van de fiscale behandeling van het eigen huis: een aftrekpost – in dit geval van hypotheekrente – is het meeste waard voor iemand die over de top van zijn inkomen het hoogste tarief betaalt: die bespaart 52 procent belasting. Mensen met een laag inkomen besparen slechts 33,5 procent belasting. Deze uitkomst wringt, ook al is hij een logisch gevolg van het systeem van de wet, waarbij € 1.000 méér (inkomen) en € 1.000 minder (door een aftrekpost) beide tegen het hoogste van toepassing zijnde tarief worden verrekend.

Bij een vlaktaks met één vast tarief is een aftrekpost voor alle belastingplichtigen per euro evenveel waard. Het CDA-rapport noemt dit als een pluspunt van de vlaktaks. Ook bij een progressieve tariefopbouw valt dit effect te bereiken, en wel door de aftrekpost – ongeacht de hoogte van het inkomen – in alle gevallen met een vast percentage te vermenigvuldigen en de uitkomst als heffingskorting (*tax credit*) op de belastingaanslag in mindering te brengen. Hierboven is dit systeem genoemd als alternatief voor de verrekening van de aftrekbare hypotheekrente.

²⁸ Caminada en Goudswaard (2008).

²⁹ De Kam (2007), p. 92.

Wildgroei van heffingskortingen

Op de berekende belasting mogen belastingplichtigen een of meer heffingskortingen in mindering brengen. Zij vervangen in 2001 de vroegere belastingvrije sommen. Die sommen waren – net als aftrekposten – meer waard, naarmate iemand in een hogere tariefschijf viel. Heffingskortingen zijn daarentegen voor iedereen evenveel waard. In 2001 zijn – behalve de algemene heffingskorting en de arbeidskorting – tien specifieke kortingen ingevoerd: bij de aanwezigheid van kinderen, voor alleenstaande ouders, voor ouderen en bepaalde soorten beleggingen. De twee vroegere kinderkortingen zijn opgegaan in het tegenwoordig door de Belastingdienst uitgekeerde kindgebonden budget. Maar tegelijkertijd zijn in de afgelopen jaren drie nieuwe heffingskortingen ingevoerd: de doorwerkbonus, de levensloopverlofkorting en de ouderschapsverlofkorting.

Het is gewenst deze wildgroei terug te snoeien. De doorwerkbonus voor werkenden van 61-64 jaar kan vervallen. Hij is vooral financieel aantrekkelijk voor hoger opgeleiden met een goed inkomen, die vaak toch wel doorwerken. Van de kortingen die beogen bepaalde beleggingen te stimuleren wordt nauwelijks gebruik gemaakt, uitgezonderd de heffingskorting voor groen beleggen (EUR 0,1 miljard). Het terugdringen van het aantal heffingskortingen draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Armoedeval

In de afgelopen jaren is de eigen bijdrage voor gebruikers van collectieve voorzieningen steeds vaker inkomensafhankelijk gemaakt. Deze aanpak valt te begrijpen vanuit de doelstellingen van het inkomensbeleid. De verdelingsmedaille heeft echter een vervelende keerzijde. Door de samenloop van de inkomensheffing en inkomensafhankelijke toeslagen en eigen betalingen krijgen veel mensen uit lagere inkomensgroepen, die meer gaan verdienen, te maken met een marginale druk die oploopt tot 75 procent of nog hoger. Dat is anderhalf maal zo hoog als het toptarief van de inkomensheffing (52 procent). Wanneer mensen tot 75 procent van een verbetering van hun bruto-inkomen afstaan, kan dit het arbeidsaanbod ontmoedigen. Hier ontpopt zich een argument tegen het inkomensafhankelijk maken van steeds meer fiscale tegemoetkomingen en *cash* uitkeringen, waaronder de kinderbijslag – die (bij een zelfde gezinssamenstelling) voor arme en rijke gezinnen op dit moment even hoog is. Het inkomensafhankelijk maken van de kinderbijslag zou de armoedeval verdiepen, omdat mensen die meer gaan verdienen dan – behalve een deel van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en zo meer – ook nog een deel van de kinderbijslag zouden verliezen.

7.2 Loonsomheffing

Achtereenvolgende kabinetten hebben zich sterk gemaakt voor vermindering van de regeldruk. Ondanks zijdens de regering geclaimde substantiële voortgang,³⁰ wordt dit dossier op de werkvloer beduidend minder als *success story* beleefd. Echte vereenvoudigingswinst is haalbaar door over te stappen op een loonsomheffing en deze te koppelen aan een inkomensheffing in de vorm van een vlaktaks, die een afzonderlijk toptarief voor hoge inkomens kent (vlaktaks-plus). Dit houdt in dat de inkomensheffing een proportioneel tarief van zeg 35 procent krijgt. De loonsombelasting kan daarmee worden verrekend. Het vlaktakstarief wordt in de inkomensheffing aangevuld met een

³⁰ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer (2007–2008) .

'plus-tarief' voor de *happy few* van 55 of 60 procent, dat toepassing vindt vanaf een belastbaar inkomen van zeg € 100.000.³¹ Boven dit inkomensniveau bevinden zich slechts enkele procenten van de belastingplichtigen, zodat de loonsomheffing in de meeste gevallen een eindheffing is.

7.3 Vennootschapsbelasting

De afgelopen jaren is het tarief van de winstbelasting van vennootschappen stapsgewijs fors verlaagd. Nederland was een van de koplopers in de *race to the bottom*, waarbij landen proberen elkaar via fiscale faciliteiten de loef af te steken bij het aantrekken van bedrijvigheid en financieel kapitaal. Op dit moment kent de vennootschapsbelasting (Vpb) een tarief met twee schijven. Over de eerste schijf van € 200.000 is 20 procent verschuldigd, over het meerdere 25,5 procent. Dit lage tarief maakt het voor ondernemers in beginsel aantrekkelijk om hun eenmanszaak om te zetten in een besloten vennootschap (BV). Om de vlucht in de BV af te remmen, genieten ondernemers in de inkomstenbelasting (IB) met ingang van 2007 een extra vrijstelling, inmiddels van 10,5 procent van de winst. Hierdoor is het effectieve toptarief van de IB voor deze groep belastingbetalers gedaald tot $52 - [52 \times 0,105] = 46,54$ procent. Na uitdeling van de BV-winst (die is belast met 25 procent IB in box 2) is de directeur-groootaandeelhouder (dga) van de BV al met al nog altijd minder kwijt: 40 procent van de winst uit de eerste Vpb-tariefschijf en 44,125 procent van de overige winst.³²

Het verlaagde tarief van 20 procent kan vervallen. Als de IB-faciliteiten voor zelfstandigen worden beperkt, dan moet het algemene Vpb-tarief van 25,5 naar 30 procent om een massale vlucht in de BV te voorkomen. Wanneer tevens het tarief voor voordelen uit aanmerkelijk belang wordt verhoogd van 25 tot 35 procent, krijgen dga's te maken met een belastingdruk van 54,5 procent.³³ De winstvrijstelling in de IB kan dan (grotendeels) vervallen –, ook bij een toptarief van 55 á 60 procent voor inkomens van € 100.000 en hoger.

De verhoging van het Vpb-tarief tot 30 procent zal het vestigingsklimaat in ons land niet merkbaar schaden, zolang het gaat om de vestiging van hoofdkantoren en productiebedrijven. Gegeven een winst van bijvoorbeeld EUR 10 miljoen bedraagt de lastenverzwaring € 450.000. Bij de afweging die ten grondslag ligt aan de vestigingsplaatskeuze door de leiding van de onderneming – waarbij zaken als lokatie, loonkosten en de kwaliteit van infrastructuur, beroepsbevolking en openbaar bestuur zwaar wegen – zal zo'n relatief beperkt bedrag zelden de doorslag geven. Mogelijk wordt Nederland iets minder aantrekkelijk als vestigingsplaats voor brievenbusmaatschappijen die weinig of geen *substance* hebben. Het is de vraag of we daar erg rouwig om moeten zijn.

Ook bij een Vpb-tarief van 30 procent valt ons land ten opzichte van de vergelijkingslanden niet noemenswaard uit de toon (tabel 2).

³¹ De precieze tariefstructuur is uiteraard een kwestie van politieke besluitvorming.

³² Bij een winst van 100 is in de eerste schijf 20 procent Vpb verschuldigd; bij uitdeling van de resterende 80 is 20 aan IB verschuldigd (25 procent). Resteert netto 60. In de topschijf blijft na heffing van Vpb 74,5 voor uitdeling beschikbaar. Daarover is 18,625 aan IB verschuldigd (25 procent). Resteert netto 55,875.

³³ Bij een winst van 100 is 30 Vpb verschuldigd, bij uitdeling van de resterende 70 is daarover 35 procent IB (24,5) verschuldigd. De gezamenlijke druk komt uit op $30 + 24,5 = 54,5$.

Tabel 2 Tarief vennootschapsbelasting, 2009 (%)

Nederland	25,5
Zweden	26,3
Verenigd Koninkrijk	28,0
Duitsland	30,2
België	34,0
Frankrijk	34,4

Bron: OESO (2009b)

Voor aandeelhouders zonder aanmerkelijk belang kan de gezamenlijke druk van Vpb (30 procent) en IB (60 procent) bij onze voorstellen oplopen tot 72 procent. Dat is (te) fors. Te overwegen valt om – net zoals in Duitsland en Frankrijk – slechts de helft van het aan gewone aandeelhouders uitgekeerde dividend met IB te belasten. De gezamenlijke druk van Vpb plus IB kan dan nooit hoger worden dan 49 procent.³⁴

De beloning voor kapitaalverschaffers wordt fiscaal ongelijk behandeld. Vennootschappen mogen bij de fiscale winstberekening de aan schuldeisers (verstrekkers van vreemd vermogen) betaalde rente aftrekken, maar niet het dividend dat aan de aandeelhouders (verstrekkers van eigen vermogen) wordt uitgekeerd. Deze fiscale discriminatie van eigen vermogen prikkelt bedrijven om veel met vreemd vermogen te werken. Dit maakt ze kwetsbaar voor renteverhogingen en voor terughoudendheid bij de banken om lopende leningen te verlengen. De continuïteit van ondernemingen is ermee gediend, wanneer zij beschikken over een stevige buffer in de vorm van eigen vermogen. Eén mogelijkheid is ook dividend – net als betaalde rente – geheel of voor een deel aftrekbaar te maken. België heeft voor dit ACE-systeem gekozen.³⁵ Het alternatief is de al bestaande beperking van de renteaftrek aanzienlijk aan te scherpen.³⁶ Omdat wij de lastendruk op inkomsten uit arbeid en kapitaal willen herschikken, heeft een aangescherpte beperking van de renteaftrek onze sterke voorkeur. Daar komt iets bij.

Bepaalde ondernemingen maken er hun bedrijf van andere ondernemingen over te nemen en deze overnames voor het overgrote deel met (vaak door het overgenomen bedrijf) geleend geld te financieren. Over deze activiteiten van *private equity* wordt verschillend gedacht, maar om uitwassen te voorkomen dienen de bestaande mogelijkheden voor renteaftrek te worden begrensd. Het is denkbaar om aan te sluiten bij het sinds 2008 in Duitsland toegepaste variant van het CBIT-systeem.³⁷ Dit kent een limiet voor de aftrekbare rente die gelijk is aan 30 procent van de winst.³⁸

³⁴ Bij een winst van 100 is 30 Vpb verschuldigd; bij uitdeling van de resterende 70 is 60 procent IB over 35 (de helft van het dividend) verschuldigd, dus 19. Resteert netto 51.

³⁵ ACE = Allowance for Capital Equity.

³⁶ *Thin capitalisation* is de Engelse term voor ‘dunne’ financiering; het met relatief weinig eigen vermogen financieren van de ondernemingsactiviteiten. De complexe in art. 10d Wet Wpb 1969 opgenomen regeling beoogt zulke overfinanciering met vreemd vermogen tegen te gaan.

³⁷ CBIT = Comprehensive Business Income Tax.

³⁸ Het gaat hierbij om de winst vóór betaalde rente, winstbelasting, afschrijvingen en schuldaflossing (EBITDA).

7.4 Omzetbelasting

Bij de omzetbelasting (belasting over de toegevoegde waarde, btw) valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief (6 procent) af te schaffen. De goederen onder het verlaagde tarief voorzien veelal in eerste levensbehoeften en zouden daarom oververtegenwoordigd zijn in het bestedingspakket van lage-inkomensgroepen. Het bestedingspatroon van arme en rijke huishoudens verschilt echter niet zo veel.³⁹ Vaak wordt vergeten dat hoge-inkomensgroepen hierdoor in absolute zin veruit het meest van het verlaagde btw-tarief profiteren. Na afschaffing ervan kan het standaardtarief budgettair neutraal omlaag van 19 tot 15,5 procent. Diverse argumenten pleiten ervoor om het uniforme tarief hoger vast te stellen, zeg op 17 of 17,5 procent:

- een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie;
- de inflatie is momenteel laag, dus het prijsverhogende effect blijft beperkt;
- bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen – anders dan bij een verzwaring van de inkomensheffing – automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan;⁴⁰
- de meeropbrengst is beschikbaar om de laagste inkomens te compenseren door verhoging van de algemene heffingskorting (voor zover die groepen gericht kunnen worden bereikt), onder gelijktijdige inkorting van de eerste/tweede schijf van de inkomensheffing dan wel verlaging van de op die schijven toegepaste tariefpercentages;
- de eventueel resterende meeropbrengst blijft beschikbaar om de lasten op arbeid te verlichten.

7.5 Accijnzen

Verdergaande hoging van de accijnstarieven ligt in de rede, omdat alcohol en tabak de volksgezondheid ondermijnen. Het is moeilijk bij dit type heffingen rekening te houden met de draagkrachtgedachte, die meebrengt dat sterkere schouders zwaardere fiscale lasten kunnen dragen. Wel is het denkbaar, naar analogie met de bijzondere verbruiksbelasting op auto's en frisdranken, een specifieke 'weeldebelaasting' te leggen op genotartikelen die vooral door de hogere inkomensgroepen worden gesavoureed (Schotse malt whisky, Cubaanse sigaren en zo meer). De EU-regels staan dit toe, mits de heffing van zo'n belasting geen grensformaliteiten meebrengt. Wél lokt de wetgever bij het zwaarder belasten van relatief dure goederen met een klein volume uit dat burgers deze goederen in andere EU-lidstaten gaan aanschaffen. Zowel zakenreizigers als toeristen mogen goederen voor eigen gebruik uit andere EU-landen invoeren, zonder dat Nederland bevoegd is bij te heffen. Grenseffecten – dreigend omzetverlies voor de vaderlandse middenstand – stellen een limiet aan de belastingdruk die op zulke verbruiksartikelen kan worden gelegd. Net zo limiteren grenseffecten al jarenlang de hoogte van de accijns die Nederland op benzine kan leggen.

³⁹ De degressieve drukverdeling van de btw is vooral toe te schrijven aan het feit dat lage-inkomensgroepen een groter deel van hun bruto-inkomen besteden, omdat zij in verhouding minder inkomensheffing betalen en in het algemeen gesproken minder sparen.

⁴⁰ Over hun inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf van de inkomensheffing betalen 65-plussers geen AOW-premie.

7.6 Energiebelasting

Op milieugronden is het gewenst het tarief van de energiebelasting verder op te trekken. Als compensatie is het denkbaar de belastingvrije voet (een vermindering van de verschuldigde belasting met € 26,55 per maand) te verhogen. Van deze tariefmaatregel – een voor iedereen in euro's gelijke verlaging – profiteren gezinnen met lage inkomens in verhouding veruit het meest. Afschaffing van het verlaagde tarief voor de glastuinbouw levert bijna EUR 0,2 miljard op.⁴¹

7.7 Andere milieubelastingen

Groene belastingen geven producenten en consumenten een prijssignaal dat hun activiteiten beslag leggen op schaarse grondstoffen of het milieu belasten, zoals door de uitstoot van broeikasgas. De zuiveringsheffing van waterschappen en reinigingsrecht/afvalstoffenheffing geheven door gemeenten zijn geen groene belastingen in de eigenlijke zin van het woord, maar doelheffingen. Zij zijn bedoeld om (ten hoogste) de kosten van waterzuivering en afvalverwerking te dekken en dragen dus niet bij aan de algemene middelen.

Het aandeel van echte eco-taksen in de belastingmix is in de jaren negentig van de vorige eeuw duidelijk toegenomen, maar in de afgelopen tien jaar weer gedaald tot 12,7 procent (tabel 3) en zet dus betrekkelijk weinig zoden aan de dijk. Veruit de hoogste opbrengst komt van traditionele accijnzen op minerale olie en belastingen op het bezit van en rijden met de auto. Daarnaast brengt de in de jaren negentig ingevoerde energiebelasting inmiddels veel op.

Tabel 3 Mix (procentuele aandelen) en opbrengst (in procenten van de totale opbrengst van de rijksbelastingen) van 'groene' belastingen

	1989	1999	2009
Auto (BPM, MRB, accijnzen)	100	82	75
Energiebelasting	-	16	21
Afval en water	-	2	4
Totaal	100	100	100
Aandeel 'groene' belastingen	8,8	14,1	12,7

Bron: *Miljoenennota 1990, Miljoenennota 2000 en Miljoenennota 2009*

De afgelopen jaren zijn diverse nieuwe groene belastingen ingevoerd. Hun opbrengst is gering – hooguit enkele honderden miljoenen euro's –, zij zijn ingewikkeld (verpakkingenbelasting) en brengen voor het bedrijfsleven hoge administratieve lasten mee. Daarbij is de effectiviteit van deze nieuwe heffingen twijfelachtig. Zo heeft de in 2008 ingevoerde vliegbelasting – waarvan het tarief

⁴¹ Commissie-Gerritse (2009), p. 13.

vanaf 1 juli 2009 overigens op nul is gesteld, en die weer wordt afgeschaft – vooral geleid tot verplaatsing van een (overigens bescheiden) deel van de passagiersbewegingen naar vliegvelden in aangrenzende landen. Daarom verdient het de voorkeur in de belastingmix slechts groene belastingen op te nemen die aan de volgende voorwaarden voldoen:

- het tarief, in combinatie met de heffingsgrondslag, garandeert een opbrengst van ten minste EUR 1 miljard;
- de belasting is milieu-effectief en er treden geen ongewenste grenseffecten op;
- de administratieve lasten blijven beperkt, met name door aan te sluiten bij de heffingsgrondslag van al bestaande belastingen.

Het tarief van de bestaande belastingen op grondwater en leidingwater kan flink omhoog. Het kan niet anders of de nadruk moet blijvend liggen op belastingen op autogebruik en energieverbruik. Daarnaast bepleiten wij invoering van een nieuwe belasting op het broeikasgas kooldioxyde (CO₂). Internationale coördinatie is hierbij een randvoorwaarde, om te voorkomen dat het vaderlandse bedrijfsleven met een groot concurrentienadeel wordt geconfronteerd.

De regulerende functie brengt de verdelingsfunctie in het nauw, omdat de kosten van water, vervoer en energie gemiddeld gesproken een groter beslag op het gezinsbudget leggen, naarmate het inkomen lager is. Lage inkomens kunnen compensatie krijgen via verhoging van de belastingvrije voet van de energiebelasting (nu: € 318,62 per periode van twaalf maanden)⁴² of door de algemene heffingskorting te verhogen.⁴³

De auto

Het kabinet trof de afgelopen jaren maatregelen om automobilisten te prikkelen tot de aanschaf van schone en energiezuinige auto's. Zowel bij aanschaf van een auto (belasting van personenauto's en motorrijwielen), bij het bezit van een auto (motorrijtuigenbelasting) als bij de bepaling van de hoogte van de bijtelling wegens rijden met een (lease)auto van de zaak gelden lagere tarieven voor 'groene' auto's. Hetzelfde doel valt te bereiken door de gebruikelijke tarieven toe te passen voor automobilisten die 'groen' rijden en voor de rest van de autorijders hogere tarieven in te voeren. Deze strategie levert tevens aanzienlijke extra middelen voor de schatkist op.

⁴² Vergelijk art. 63 lid 1 Wet belastingen op milieugrondslag.

⁴³ Van een verhoging van de algemene heffingskorting profiteren ook de hogere inkomens. Desgewenst kan dit effect worden beperkt door een of meer tariefschijven in te korten. Het gevolg is wel dat belastingbetalers eerder met een hoger marginaal tarief te maken krijgen.

7.8 Erfbelasting (schenkings- en successierecht)

Met ingang van 2010 is de erfbelasting (het successierecht) herzien. De tariefstructuur is vereenvoudigd en de tariefpercentages zijn verlaagd. Dit wekt (nog steeds) verbazing, want de druk is gemiddeld minder dan 10 procent van het bedrag dat aan de erfgenamen toevalt.⁴⁴

De regering zocht budgettaire dekking – die allesbehalve is zekergesteld – door de aanval te openen op soms bizarre belastingbesparende constructies, die vooral door mensen met veel vermogen worden toegepast, zoals het gebruik van een buitenlandse trust. Welkom zijn uiteraard wijzigingen die beogen bestaande mazen in de wet aan te halen. Een tariefverlaging van de erfbelasting ligt evenwel minder voor de hand. Veeleer bestaat aanleiding het tarief van erfbelasting en schenkingsbelasting te verhogen. Argumenten zijn:

- het gaat hier om een van de weinige instrumenten om de bestaande grote verschillen in vermogensbezit voor een stukje recht te trekken;
- bij een erfenis en schenking gaat het om draagkrachtvermeerdering waarvoor de ontvanger in de regel geen inspanning heeft verricht;
- de economische verstoringen zijn gering, omdat mensen doorgaans niet minder gaan sparen wanneer hun kinderen in de toekomst (wat) minder erven;
- de meeropbrengst is beschikbaar om de lasten op arbeid te verlichten.

7.9 Gemeentelijke belastingen

Wij bepleiten een grotere rol voor de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen, in combinatie met een reductie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en een daardoor mogelijk gemaakte verlaging van het tarief van de inkomensheffing. Onroerende zaken staan uitputtend geregistreerd (geen fraude mogelijk) en zijn door hun immobiele karakter het minst vatbaar voor internationale belastingconcurrentie. De OZB kent een proportioneel tarief. Hier valt de progressie alleen te versterken door verruiming van de belastingvrije voet.⁴⁵ De focus van de compenserende verlaging van de inkomensheffing kan vooral op lage(re)-inkomensgroepen worden gericht.

8 Enkele conclusies

Het primaire doel van belastingheffing is de schatkist te vullen. Onze bijdrage bespreekt een van de *niet*-fiscale doelen. Via de belastingheffing proberen beleidsmakers onder andere de personele verdeling van inkomens en vermogens te nivelleren. Dat lukt overigens niet zo goed, want de herverdelende werking van het Nederlandse belastingstelsel is de afgelopen decennia verminderd.

⁴⁴ Van Gilst *et al.* (2008).

⁴⁵ Het heffingvrij vermogen voor de vermogensrendementsheffing is te vinden in de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Het proportionele tarief van 30 procent is geregeld in art. 2.13 Wet IB 2001. Het progressieve tarief van het successie recht is vervat in art. 24 lid 1 Successiewet. De bijbehorende belastingvrije sommen zijn te vinden in art. 32 lid 1 Successiewet. Het tarief van de onroerendezaakbelasting is een vast percentage van de waarde van de onroerende zaak (art. 220f Gemeentewet). Geen onroerendezaakbelasting wordt geheven als de waarde van de onroerende zaak blijft beneden € 12.000 dan wel een in de gemeentelijke belastingverordening te bepalen lager bedrag (art. 220h lid 1 Gemeentewet). Om de progressiewerking te vergroten zou de vrijstellingsgrens van € 12.000 flink kunnen worden opgetrokken.

De belastingdruk vertoont inmiddels een tamelijk vlak verloop: de gemiddelde belastingdruk ligt voor 70 procent van de huishoudens in het bereik van 30-38 procent. Dit beeld van een gematigd progressief belastingstelsel roept de vraag op via welke maatregelen de progressie – desgewenst – kan worden aangescherpt, zonder dat dit tot onaanvaardbaar grote verstoringen in de economie leidt.

In geen van de dertig lidstaten van de OESO is het belastingpeil sinds 1995 zo sterk gedaald als in Nederland. Wij nemen aan dat de *tax take* in de rest van het aankomende decennium ruwweg constant zal blijven op 38 á 40 procent. Wij verwachten echter dat lastenverzwaring onontkoombaar is om de door de crisis van 2008–2009 uit het lood geslagen openbare financiën weer op orde te krijgen. Inzake het belastingaandeel van bestuurslagen bepleiten wij een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Binnen de grenzen die aan nationaal fiscaal beleid zijn gesteld, menen wij dat de belastingmix kan worden herschikt van heffingen op arbeid naar heffingen op kapitaal. Een evenwichtiger belasting van arbeid en kapitaal betekent dat de collectieve lasten zwaarder op de ‘sterkste schouders’ komen te rusten, omdat de factor kapitaal grotendeels in handen is van hogere-inkomensgroepen. Maar ook bij de heffing over arbeidsinkomsten bestaan mogelijkheden om het stelsel effectief progressiever te maken.

Behalve via verhoging van het toptarief, ware de herverdelende werking van de inkomensheffing bij voorkeur te vergroten door de tariefpercentages van de onderste schijven te verlagen, in plaats van heffingskortingen te verhogen. De progressie kan verder toenemen door het mes te zetten in fiscale tegemoetkomingen waarvan vooral hogere inkomensgroepen profiteren, zoals die voor eigen-woningbezitters, zelfstandigen, pensioenspaarders en deelnemers aan de spaarloonregeling. Over de concrete invulling kan verschillend worden gedacht, maar er zijn goede argumenten om de eigen woning van box 1 naar box 3 te verplaatsen, met een vrijstelling voor een deel van het in de eigen woning vastgelegde vermogen. Voor betaalde hypotheekrente kan een (gemaximeerde) *tax credit* worden verleend. De fiscale tegemoetkoming voor het pensioensparen valt te beperken tot de opbouw van een bescheiden aanvullend pensioen. Meer progressie kan ook worden bereikt door vermogenswinsten te gaan belasten die particulieren behalen bij de verkoop van grond, huizen (anders dan de eigen woning) en effecten. Hetzelfde doel wordt bevorderd door aftrekposten (van het inkomen) om te zetten in heffingskortingen (op de verschuldigde belasting).

Om de lastendruk op inkomsten uit arbeid en kapitaal te herschikken, stellen wij voor het tarief van de vennootschapsbelasting te verhogen. Deze maatregel zal het vestigingsklimaat in ons land niet merkbaar schaden, zolang het gaat om een beperkte tariefverhoging. Daarnaast ligt een aangescherpte beperking van de renteaftrek voor vennootschappen in de rede.

Als het verlaagde btw-tarief wordt geschrapt, dan kan het standaardtarief budgettair neutraal omlaag van 19 tot 15,5 procent. Diverse argumenten pleiten ervoor om het uniforme tarief hoger vast te stellen. Ook het tarief van de energiebelasting zou verder mogen worden opgetrokken (vanuit milieuoogpunt), waarbij de laagste inkomens worden gecompenseerd door de belastingvrije voet te verhogen. Mits slim vormgegeven, profiteren huishoudens met lage inkomens in verhouding het meest van dergelijke maatregelen waardoor de progressie toeneemt. Ten slotte verdient het aanbeveling om het tarief van erfbelasting (fors) te verhogen omdat het hier bij uitstek gaat om een instrument dat de bestaande grote verschillen in vermogensbezit corrigeert.

Bij de lokale heffingen bepleiten wij een grotere rol voor de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen. Een hoger tarief van de erfbelasting en de OZB zal het aandeel van vermogensheffingen in de belastingmix opkrikken.

[tekst afgesloten op 24 december 2009]

LITERATUUR

- Borghans, L. (2009), Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie, *TPEdigitaal*, 3 (2), p. 34-52.
- Bosch, N.M., E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij, D.J. van Vuuren (2007), Fiscaal beleid en arbeidsparticipatie, in: C.L.J. Caminada *et al.* (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Den Haag: Sdu, p. 61-73.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard (1996), Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform, *International Tax and Public Finance* 3 (1), p. 57-66.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard (2001), Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands, *Public Finance & Management* 1(4), p. 471-500.
- Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen*. Meijersreeks nr. 64, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard (2008), Revenue Effects of Tax Facilities for Pension Savings, *Atlantic Economic Journal* 36 (2), p. 233-246.
- Caminada, C.L.J., C.A. de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in: C.L.J. Caminada *et al.*, *Belasting met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 303-321.
- CDA (2009), *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Commissie-Gerritse (2009), *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen*. Den Haag.
- Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever, R.A. de Mooij (2006), *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gielen, Miriam, Joke Goes, Marcel Lever, Rocus van Opstal (2009), *Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001–2011*, CPB Document No 195. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, C.L.J. Caminada (2008), De successiebelasting vanuit economisch perspectief, *Weekblad Fiscaal Recht*, 137(6793), p. 1423-1429.
- Gruber, Jonathan, Emmanuel Saez (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84, p. 1-32.
- IMF (2009), The state of public finances: cross-country fiscal monitor, *IMF Staff Position Note* 09/25, 3 november 2009.
- Jacobs, B. (2010), Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland, mimeo (te raadplegen via www.minfin.nl/studiecommissiebelastingstelsel).
- Kam, C.A. de (1997), Belastingherziening: tussen mythen en mogelijkheden, in: H. Vording & C. van Raad (red.), *Echte belastinghervorming*. Deventer: Kluwer, p. 71-90.
- Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.

- Kam, Flip de, Floor van Herwaarden (1989), *De Prijs van de Beschaving*. Over de belastingen van Nederland: zoals ze zijn en zoals ze zouden kunnen zijn. Schoonhoven: Academic Service.
- Kam, C.A. de, L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink (2008), *Overheidsfinanciën*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Mankiw, N. Gregory, Matthew Weinzierl, Danny Yagan (2009), Optimal Taxation in Theory and Practice, *Journal of Economic Perspectives* 23(4), p. 147-174.
- OESO (2006), *Taxation of Capital Gains of Individuals*. Paris: OECD.
- OESO (2009a), *Revenue Statistics 1965–2008*. Paris: OECD.
- OESO (2009b), *Tax Data Base* (www.oecd.org/ctp/taxdatabase geraadpleegd op 24 december 2009)
- OESO (2009c), *Taxing Wages 2007–2008*. Paris: OECD.
- Stevens, L.G.M. (2005), Naar een nieuw eigenwoningregime, *Economisch Statistische Berichten*, 11 maart, p. 100-102.
- Stevens, L.G.M. (2006), *Fiscale fascinatie. Fiscaal Beleid 2006*. Deventer: Kluwer.
- Stevens, L.G.M., C.L.J. Caminada (2009), Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*. Sdu Uitgevers, Den Haag, p. 157-176.
- Tweede Kamer (2005–2006), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, 30 375, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2007–2008), *Vereenvoudiging premieheffing werknemersverzekeringen. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën*, 31 236, nr. 3.
- Vording, H., K. Caminada (2000), Staatsecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?, *Weekblad fiscaal recht* 26 mei, p. 793-801.
- Vording, H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?, in A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114. Deventer: Kluwer, p. 131-146.
- Versantvoort (2009), Minder vrouwen aan de top door gezinsvriendelijk beleid, *Me Judice*, 19 oktober 2009.

DE BELEIDSARMOEDE VAN DE OPTIMALE-BELASTINGTHEORIE

De optimale-belastingtheorie houdt al vier decennia tal van knappe economen bezig, maar zij biedt beleidsmakers weinig praktische aanknopingspunten bij het uitstippelen van het te voeren belastingbeleid.⁴⁶ De grondoorzaak van deze beleidsarmoede is dat de theorie uitgaat van een reeks wereldvreemde veronderstellingen.

Ten eerste zou de overheid ernaar streven de maatschappelijke welvaart in ruime zin te optimaliseren. Het normatieve uitgangspunt is hierbij dat belastingheffing zo weinig mogelijk verandering in het arbeidsaanbod mag teweegbrengen. Zij mag dit aanbod zo weinig mogelijk 'verstoren'. Anders is per definitie sprake van welvaartsverliezen. Wie hun oren laten hangen naar influisteringen van de optimale-belastingtheorie, laten zich verleiden tot een wezensvreemde tariefstructuur. In feite zou voor iedere heffingsgrondslag (ieder inkomensbestanddeel) een ander tarief moeten gelden, afhankelijk van de ingeschatte gedragsreacties van de 'eigenaren' van die grondslag (aanbieders van arbeid en kapitaal, consumenten). Hoe minder belastingplichtigen op de heffing reageren, hoe zwaarder de desbetreffende grondslag mag worden belast. Praktisch is dit onuitvoerbaar. Een ander, even goed verdedigbaar normatief uitgangspunt zou kunnen zijn, dat het arbeidsaanbod in een wereld met louter efficiënte belastingheffing niet maatgevend is, onder andere omdat dit aanbod in belangrijke mate door fysieke omgevings- en culturele factoren bepaald is. Praktischer is evenwel een andere tegenwerping. 'De' overheid bestaat niet. Politici en het ambtelijk apparaat van de meest betrokken departementen staan bij de vormgeving van het fiscale beleid bloot aan de invloed van media, lobby's en pressiegroepen. De maatschappelijke welvaart is doorgaans niet het belangrijkste argument bij de beleidsvoorbereiding en sneeuwt als uitgangspunt regelmatig volledig onder.

Ten tweede stelt de optimale-belastingtheorie dat de marginale tarieven het laagste moeten zijn voor belastingbetalers uit de middengroepen. De theorie biedt evenwel geen houvast om de tariefstructuur concreet in te vullen. Ieder tarief wordt daarmee een slag in de lucht, en hangt af van heersende politieke voorkeuren. Hoe groter gewicht lage tarieven voor de middenklasse krijgen, hoe sterker het marginale tarief (vanaf iets) boven het modale inkomen zou moeten toenemen. Hoe geringer gewicht aan de positie van de middenklasse wordt toegekend, hoe minder sterk het tarief zal oplopen. De paradoxale consequentie van een en ander is dat partijen uit het rechterdeel van het politieke spectrum zich het meest sterk zouden moeten maken voor scherp oplopende marginale tarieven voor 'hardwerkende Nederlanders'.

Ten derde zijn door aanhangers van de optimale-belastingtheorie aangehaalde empirische resultaten van buitenlands onderzoek slechts beperkt geldig voor de Nederlandse situatie. Zo laten Gruber en Saez (2002) weliswaar zien dat veelverdieners aanzienlijk sterker op een tariefverhoging reageren dan individuen uit lagere-inkomensgroepen, via pogingen om de heffingsgrondslag te

⁴⁶ Mankiw *et al.* (2009) stellen dat sommige fiscale trends van de afgelopen decennia – dalende marginale toptarieven, lagere nominale tarieven voor vermogensinkomsten – stroken met inzichten van de optimale-belastingtheorie. Tegelijk erkennen zij dat (veel) andere resultaten van de theorie waarschijnlijk nooit in wetgeving zullen neerslaan, bijvoorbeeld de uitkomst dat vermogensinkomsten het lichtste moeten worden belast bij individuen met de hoogste inkomsten uit arbeid.

beperken, maar zij vermelden óók dat dit vooral gebeurt doordat bemiddelde belastingbetalers aftrekposten bijeenrapen en vaker vrijstellingen gebruiken. Wanneer de wet hiertoe slechts beperkte mogelijkheden biedt, omdat allerlei ontgaansmogelijkheden de pas zijn afgesneden, vormt tariefverhoging wel degelijk een effectief instrument om de collectieve lasten te verschuiven naar de hoogste-inkomensgroepen, zonder dat het arbeidsaanbod hierdoor noemenswaardig terugloopt.

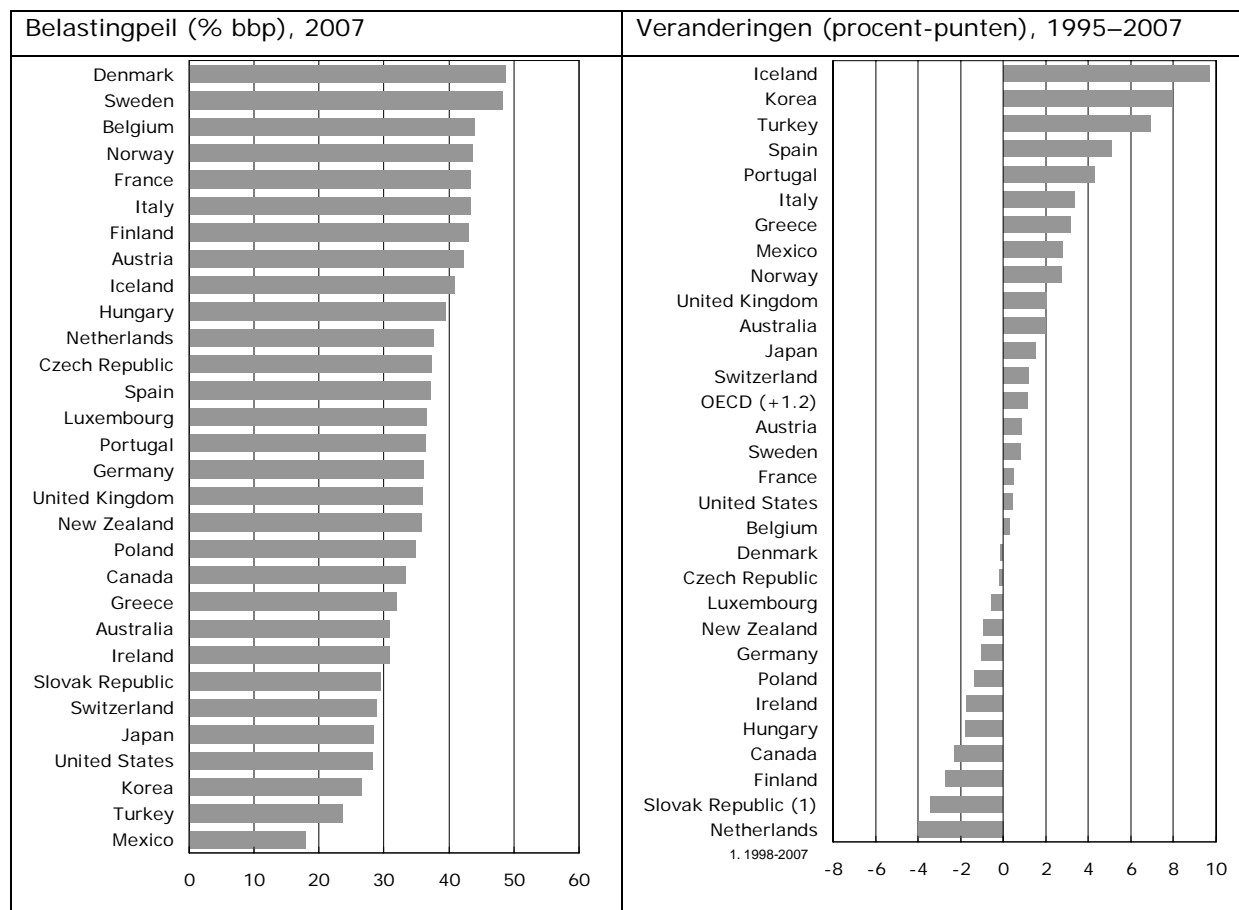
Ten vierde zouden volgens aanhangers van de optimale-belastingtheorie uitspraken over de wenselijkheid of onwenselijkheid van het inzetten van bepaalde fiscale instrumenten kunnen worden gedaan op basis van een 'objectief' welvaarts criterium. Maar hoe objectief is 'objectief'? Volgens de optimale-belastingtheorie valt de welvaart van verschillende individuen met elkaar te vergelijken. Hier valt nogal wat tegenin te brengen, omdat hierachter een hele wereld van veronderstellingen schuilgaat over interpersonele nutsvergelijking. Ook wordt verondersteld dat individuen op basis van identieke en consistente voorkeuren onder volledige informatie uitsluitend rationele keuzen maken. Uiteraard hebben individuen sterk uiteenlopende voorkeuren. Bovendien toont een groeiende literatuur aan dat individuen anders in elkaar zitten dan de theorie veronderstelt. Zij zijn slecht geïnformeerd en hebben inherent een korte tijdshorizon. Zo kunnen slechts weinig ondervraagden met enige nauwkeurigheid aangeven aan welke effectieve marginale druk zij blootstaan en spelen bij belangrijke beslissingen zoals investeren in de eigen opleiding en sparen ook heel andere overwegingen een (vaak doorslaggevende) rol dan de optimale-belastingtheorie honoreert.

Ten vijfde opereren bedrijven bij veronderstelling onder volledige concurrentie, zonder dat markten voor arbeid en kapitaal feilen kennen. In de realiteit zijn markten die worden gekenmerkt door volledige concurrentie eerder uitzondering dan regel; het functioneren van de meeste markten faalt in een of meer essentiële opzichten.

De conclusie moet luiden dat inzichten ontleend aan de optimale-belastingtheorie alleen gelden in de studeerkamers waar zij ontspruiten. Voor het praktische belastingbeleid hebben zij weinig betekenis.

Bijlage B

BELASTINGPEIL EN VERANDERINGEN IN BELASTINGPEIL



Bron: OESO (2009a)