



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Op weg naar de volgende belastingherziening

Caminada, C.L.J.; Kam, C.A. de; Donders, J.H.M.; Ros, A.P.

Citation

Caminada, C. L. J., & Kam, C. A. de. (2010). Op weg naar de volgende belastingherziening. In J. H. M. Donders & A. P. Ros (Eds.), *Miljardendans in Den Haag. Overheidsuitgaven en belastingen in analyse* (pp. 221-248). Den Haag: Sdu Uitgevers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/38467>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/38467>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bron: C.L.J. Caminada en C.A. de Kam (2010), 'Op weg naar de volgende belastingherziening', in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.) *Miljardendans in Den Haag. Overheidsuitgaven en belastingen in analyse*, Dreesforum 4, Sdu, Den Haag, pp. 221-248.

HOOFDSTUK 13

Op weg naar de volgende belastingherziening

*C.L.J. Caminada**

*C.A. de Kam***

13.1 Belastingen

Overheden heffen belastingen om hun uitgaven te financieren. Belastingen vormen niet hun enige bron van inkomsten. Voor de dekking van hun uitgaven gebruiken overheden ook allerlei niet-belastingontvangsten: het staatsaandeel in de aardgaswinst, opgelegde boeten, door gemeenten gevorderde leges en zo verder. Daarnaast worden voor de financiering van sociale uitkeringen en de collectieve uitgaven voor gezondheidszorg premies geheven. Voor zover de opbrengst van belastingen, niet-belastingontvangsten en sociale premies onvoldoende is om al hun uitgaven te dekken, dienen overheden wat zij te kort komen te lenen op de geld- en de kapitaalmarkt. Als gevolg van de economische crisis blijven de ontvangsten van de overheid momenteel ver achter bij de uitgaven. Dit jaar toont de overheidsbegroting een tekort van 39 miljard euro.

De centrale overheid heft negenentwintig verschillende rijksbelastingen, die samen 131 miljard euro opbrengen. De door gemeenten, provincies en waterschappen geheven belastingen – in totaal goed voor 7,5 miljard euro – stellen in verhouding weinig voor.¹ Sociale premies leveren 80 miljard euro op. Belastingen en sociale premies samen vormen de collectieve lasten. Tabel 13.1 toont het beloop van de collectieve lasten voor een aantal peiljaren, te beginnen met 1950. De totale belasting- en premieontvangsten

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden.

** Honorair hoogleraar Economie van de publieke sector, Rijksuniversiteit Groningen.

1 Lokale bestemmingsheffingen voor de verwerking van afvalwater en afvalstoffen zijn hier niet als belastingen aangemerkt, maar als bestemmingsheffingen voor de financiering van milieumaatregelen.

zijn steeds uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product.² Terugblikkend valt te constateren dat het collectievelastenpeil in de jaren vijftig van de vorige eeuw globaal gesproken stabiel bleef. De opkomst van de verzorgingsstaat en het sterk groeiende beroep op regelingen van sociale zekerheid dreven het lastenpeil in de jaren zestig en zeventig op van 28 tot 43 procent van het bbp. Vooral de premiedruk steeg sterk. Eerst in deze eeuw zakt het collectievelastenpeil weer met enkele procenten van het bbp terug. Opvallend is dat de belastingen vandaag de dag niet zwaarder drukken dan in 1950. Het belastingpeil bedraagt nog altijd circa een kwart van het bbp. Het premiepeil is in de afgelopen halve eeuw – ondanks opeenvolgende bezuinigingsronden, waarbij de sociale zekerheid niet werd gespaard – uiteindelijk meer dan verdrievoudigd. De sterke premiestijging weerspiegelt de uitbreiding van de collectief georganiseerde sociale bescherming, het toegenomen beroep op uitkeringsregelingen en kostenstijgingen in de gezondheidszorg.

Tabel 13.1 Collectieve lasten (in procenten van het bbp)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Belastingen	24	20	24	27	27	25	24
Premies sociale verzekeringen	4	7	12	16	15	15	14
Collectieve lasten ^a	27	28	36	43	42	40	38

a. Afgerond op hele procenten. Door deze afrondingen kan het totaal 1 eenheid afwijken van de som van belasting- en premiepeil.

Bron: Centraal Planbureau

Een gedetailleerd beeld van de in 2010 door het Rijk geheven belastingen en sociale premies is te vinden in tabel 13.4. Hier vast het volgende. In navolging van de miljoenennota – die de rijksbegroting samenvat – is in de tabel onderscheid gemaakt tussen belastingen op inkomen, winst en vermogen enerzijds (opbrengst ruim 63 miljard euro) en de kostprijsverhogende belastingen (opbrengst meer dan 68 miljard euro) anderzijds. De schatkist van het Rijk wordt in hoofdzaak gevoed door de omzetbelasting (btw) en de inkomstenbelasting (samen met haar voorheffing: de loonbelasting). Beide belastingen zijn samen al goed voor ongeveer drie vijfde van de totale opbrengst van de rijksbelastingen. De vennootschapsbelasting en de accijnzen noteren eveneens flinke aandelen in de totale opbrengst. Alle overige door het Rijk geheven belastingen – zoals de dividendbelasting, de belastingen van rechtsverkeer en de belastingen op een milieugrondslag – nemen samen niet meer dan een vijfde van de opbrengst van de

2 Dit bbp is gelijk aan de door binnenlandse producenten in een bepaald jaar toegevoegde waarde. In 2010 bedraagt het bbp van Nederland naar raming 580 miljard euro.

rijksbelastingen voor hun rekening. Tabel 13.4 laat verder zien dat de sociale premies (80 miljard) pakweg tien maal zo veel opbrengen als de belastingen van gemeenten en provincies (7,5 miljard). Toch was de afgelopen jaren in de landelijke politiek over de gemeentebelastingen veel meer te doen dan over de premies voor de sociale verzekeringen.

Onder invloed van de diepe recessie brengen de meeste heffingen in 2010 minder op dan wanneer de economie de wind in de zeilen zou hebben. Zodra – bij de door de meeste waarnemers verwachte economische opleving – huishoudens hun inkomen zien toenemen en weer meer gaan besteden en de ondernemingswinsten weer stijgen, verdwijnt deze tijdelijke tegenvaller bij de opbrengst (de *tax gap*) vanzelf.

13.2 Gedragsreacties

Belastingheffing laat mensen niet onberoerd. De overheid maakt daar gebruik van. Zo zijn recent fiscale tegemoetkomingen ingevoerd, die consumenten prikkelen om voor een groene auto te kiezen. De energiebelasting is bedoeld om huishoudens aan te zetten tot zuiniger gebruik van stroom en gas. Belastingheffing leidt ook tot minder gewenste gedragsreacties. Individuen willen niet louter voor de fiscus werken. Van de opbrengst van hun spaargeld willen ze iets overhouden. Daarom kunnen te hoge tarieven het aanbod van arbeid en besparingen ontmoedigen, met negatieve gevolgen voor de groei van de economie. Economen signaleren in dit geval ‘verstoringen’, omdat mensen andere keuzen maken dan in een wereld zonder belastingheffing. Belastingplichtigen hebben uiteraard nog andere opties. Ze kunnen hun arbeidsaanbod en spaargedrag onveranderd laten, maar kiezen voor het gebruik van legale belastingbesparende constructies, zoals voortzetting van hun florerende eenmanszaak in de vorm van een besloten vennootschap. Of ze brengen hun spaargeld naar het buitenland en verzwijgen het bestaan ervan voor de fiscus. Fraude is inderdaad van alle tijden. Internationale uitwisseling van informatie maakt het ophopen van zwart spaargeld in het buitenland echter steeds riskanter. De meest extreme aanpassing is belastingvlucht: individuen of ondernemingen wijken uit naar een land waar het fiscale klimaat een stuk aantrekkelijker is.

Door de genoemde gedragsreacties moeten overheden op hun tellen passen. Te hoge tarieven kosten economische groei. Dat is de ‘prijs van gelijkheid’ (Jacobs, 2008). Een afweging is hier onvermijdelijk. Naarmate de overheid sterker probeert om de verdiende inkomens via progressief oplopende belastingtarieven te herverdelen, neemt de kans toe dat dit herverdelingsstreven de economische groei afremt. De simpelste vorm van belastingheffing is een uniform koppengeld, waarbij elke persoon ongeacht zijn of haar situatie hetzelfde vaste bedrag aan de overheid moet afstaan. Zo’n heffing benadert het ideaal van de econoom: zij leidt niet tot verstoringen, want zij valt –

uitgezonderd bij emigratie – niet te ontgaan door andere gedragskeuzen te maken. Bij de grote meerderheid van de burgers zal koppengeld echter op groot bezwaar stuiten, omdat bij de belastingheffing geen enkele rekening wordt gehouden met draagkracht en bestedingen van huishoudens. Tegenover koppengeld staat het andere uiterste: een inkomstenbelasting met een zeer hoog toptarief, van zeg 90 procent. Op bijeenkomsten van linkse politieke partijen ziet een deel van de aanwezigen zo'n tarief wel zitten om genieters van topinkomens en forse bonussen mores te leren. Zij vergeten dat belastingplichtigen zich dan in alle mogelijke legale en illegale bochten zullen wringen om te vermijden dat zij slechts 10 cent van elke extra verdiende euro overhouden.

Bij de vormgeving van het belastingbeleid moeten politici dus proberen de voor financiering van de overheidsuitgaven benodigde middelen op een door de meeste burgers rechtvaardig geachte manier af te romen, op een manier die leidt tot zo weinig mogelijk verstoringen in de economie als gevolg van ongewenste gedragsreacties. Daar komt nog een derde eis bij. Belastingen moeten zo eenvoudig mogelijk zijn, met goede rechtsbescherming van de contribuabelen. Deze eisen kunnen botsen. Om rekening te houden met de uiteenlopende draagkracht van huishoudens zijn soms ingewikkelde regelingen nodig.

13.3 Belastinghervorming als recente traditie

Sinds het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw figureert hervorming van het belastingstelsel ongeveer om de tien jaar prominent op de politieke agenda. Met de invoering van de zogeheten Oort-wetgeving werd in 1990 een mijlpaal gepasseerd. Kern van deze belastingherziening was de harmonisatie van de heffingsgrondslag van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen, waardoor zij voortaan als één inkomensheffing konden functioneren. Verder maakte de Oort-operatie de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting ongeveer 45 miljard euro breder, vooral door een beperking van de belastingvrije sommen en doordat een eind werd gemaakt aan de aftrekbaarheid van de premies voor de volksverzekeringen. Het tarief van de inkomensheffing kende sinds 1990 nog maar drie schijven, in plaats van negen. Het toptarief van de inkomstenbelasting daalde van 72 tot 60 procent. De invoering van het nieuwe tarief ging gepaard met een lastenverlichting ter grootte van bijna 2,5 miljard euro.

Met ingang van 2001 is het belastingstelsel fundamenteel herzien. Nederland nam afscheid van de synthetische inkomstenbelasting, waarbij alle inkomsten samen worden belast tegen een progressief tarief, en schakelde over naar een analytisch stelsel, waarbij drie typen inkomsten gescheiden van elkaar in de heffing worden betrokken. De heffingsgrondslag is verder verbreed door opnieuw het mes te zetten in bepaalde aftrekposten (renteaftrek, lijfrenteaftrek). De extra opbrengst als gevolg van deze

grondslagverbredende maatregelen is gebruikt om de tariefpercentages over de gehele linie te verlagen. Vooral de verlaging van het tarief dat wordt toegepast op inkomen uit arbeid en eigen woning (box 1) in de derde en de vierde schijf, met 8 procentpunten, springt in het oog. De invoering van de vermogensrendementsheffing (box 3) is revolutionair te noemen. Geen enkel ander industrieland kent een vergelijkbare regeling. Werkelijk genoten inkomsten in de vorm van rente, dividend en huuropbrengsten worden niet langer belast. Het kabinet stelde dat deze categorie inkomsten niet langer effectief valt te belasten, als gevolg van de combinatie van belastingvlucht en de massalisering van het gebruik van belastingbesparende constructies. In plaats daarvan wordt sinds 2001 in box 3 een fictief rendement gelijk aan 4 procent van het netto vermogen belast tegen een vast tarief van 30 procent. In wezen komt deze regeling neer op een vermogensbelasting met een tarief van 1,2 procent. De belastingherziening in 2001 ging gepaard met een lastenverlichting van meer dan 3 miljard euro. Verder bracht zij wijziging in de belastingmix. Door een verhoging van het algemene btw-tarief met anderhalve punt tot 19 procent en een verdubbeling van de belastingen op een milieugrondslag is het aandeel van de kostprijsverhogende belastingen toegenomen. De vroegere vermogensbelasting – zij bedroeg 0,8 procent over het netto vermogen – is afgeschaft.

In september 2009 ging de bel voor de volgende ronde. De toenmalige minister en staatssecretaris van Financiën stelden de Studiecommissie belastingstelsel in met als opdracht mogelijke scenario's van belastingherziening uit te werken. Bij de vormgeving van die scenario's diende de commissie zich te houden aan een aantal randvoorwaarden. Zo zouden heffingsgrondslagen stabiel en houdbaar moeten zijn, bij een maximaal vereenvoudigde wetgeving. De voorstellen zouden budgetneutraal moeten zijn: de belastingopbrengst mocht er niet onder lijden. De toetsstenen waaraan een beter belastingstelsel moet voldoen – en die aan de commissie werden meegegeven – zijn solidariteit, solidariteit, efficiëntie, eenvoud en milieuvriendelijkheid. De commissie diende alle rijksbelastingen en sociale premies onder de loep nemen. Dit jaar gaat het om een opbrengst van nagenoeg 212 miljard euro (tabel 13.4). Ter vergelijking: de uitgaven die de twintig ambtelijke werkgroepen moesten heroverwegen, tellen samen op tot 175 miljard euro.

In dit hoofdstuk staat het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel (2010) centraal.³ De commissie biedt geen blauwdruk aan voor een nieuw belastingstelsel, maar heeft wel veel discussiemateriaal op tafel gelegd. Zij oppert dat binnen het huidige stelsel voldoende verbeteringsmogelijkheden liggen. Grote stelselwijzigingen acht zij daarom

3 Dit hoofdstuk borduurt verder op en ontleend tekstdelen aan eerdere verschenen bijdragen over het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel. Zie Caminada (2010), De Kam en Caminada (2010a en 2010b).

overbodig en vaak zelfs contraproductief. Op de aanbevelingen kan niet bepaald het etiket 'vernieuwend' worden geplakt, aangezien veel welbekende stelselwijzigingen worden opgesomd. Daarmee is niet gezegd dat het rapport geen nut heeft. Integendeel, het bevat veel materiaal dat kan dienen als bouwstenen voor een toekomstige belastingherziening.⁴ De belangrijkste winst is dan ook dat alles weer eens mooi is opgeschreven en tot officieel politiek document is verheven (Stevens, 2010). Het brede werkteerrein van de studiecommissie stond op gespannen voet met de haar toegemeten tijd. Mede daarom heeft de commissie zich geconcentreerd op hoofdlijnen.

13.4 Rapport Studiecommissie belastingstelsel

De studiecommissie concludeert dat het Nederlandse belastingstelsel op de door het kabinet meegegeven criteria al goed scoort. Grote stelselwijzigingen zouden daarom niet wenselijk zijn. Belangrijkste boodschap aan de opdrachtgever: veel verbeteringen kunnen worden gerealiseerd binnen het bestaande belastingstelsel. Zodoende kan – bij een gelijke belastingopbrengst – de nationale welvaart stijgen. De commissie toont zich voorstander van verdere verbreding van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting. Bij een bredere definitie van belastbare inkomsten brengt zij meer op, zodat de tariefpercentages kunnen dalen zonder dat de schatkist averij oploopt. Om zicht te krijgen op een bredere heffingsgrondslag is een kritische doorlichting van zo veel mogelijk bestaande aftrekposten en heffingskortingen geboden. Een aftrekpost, zoals de hypotheekrente of de zelfstandigenaftrek, vermindert het inkomen waarover de belasting wordt berekend. Heffingskortingen, zoals de arbeidskorting, komen in mindering op de verschuldigde belasting zelf. Uitgangspunt voor de commissie is dat aftrekposten en heffingskortingen kunnen worden geschrapt, tenzij zwaarwegende argumenten zich hiertegen verzetten. Daarbij dient eerst te worden getoetst of er überhaupt goede redenen zijn voor een financiële tegemoetkoming van de overheid ten gunste van wie op dit moment van fiscale faciliteiten profiteren. Bij een bevestigend antwoord dient te worden nagegaan of die tegemoetkoming wel het beste via de fiscus kan worden toegekend. Het is immers ook denkbaar dat de overheid de bestaande financiële ondersteuning via belastingfaciliteiten voor bedrijven en gezinnen in de toekomst uitkeert als een directe subsidie. Door de meeropbrengst van het schrappen van aftrekposten en heffingskosten uit te ruilen tegen lagere tarieven krijgt de economische groei een positieve impuls.

4 Men denke hierbij aan de omvangrijke notitie van het Ministerie van Financiën uit 1994 met de titel, *Bouwstenennotitie: Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomensbelasting op weg naar 2000*. De Bouwstenennotitie bleek – achteraf - veel basismateriaal te hebben aangedragen voor de fiscale stelselwijziging 2001.

Ingrijpende wijzigingen, zoals de invoering van een vlaktaks en een loonsomheffing, zijn volgens de studiegcommissie niet nodig, omdat verdere verbreding van de grondslag van de inkomensheffing ook binnen het huidige stelsel valt te bereiken. Een *vlaktaks* is een belasting met één vast tariefpercentage. Haar tarief is dus proportioneel, in plaats van progressief. Een *loonsomheffing* zou in de plaats komen van alle bestaande loonheffingen, inclusief de premies voor diverse sociale-verzekeringswetten. Bij een loonsomheffing houdt de werkgever op salaris of sociale uitkering voortaan één percentage in. De opbrengst wordt deels gebruikt om sociale uitkeringen te kunnen betalen die nu via vaak ingewikkelde afzonderlijke premies worden gefinancierd.

Vlaktaks en loonsomheffing zijn in de ogen van de commissie een brug te ver. Ook via grondslagverbreding valt vereenvoudiging te realiseren. Kortom, de trend van de laatste decennia – maak de grondslag breder, in combinatie met tariefverlaging van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting – moet worden voortgezet. Veel ‘grondslagversmallers’ liggen in de vuurlinie. In ieder geval moet volgens de studiegcommissie een einde worden gemaakt aan de giftenaftrek, de levensloopregeling, de spaarloonregeling, de fiscale oudedagsreserve voor zelfstandigen, pensioen opbouwen in eigen beheer en het extra heffingvrij vermogen voor kinderen en ouderen in de vermogensrendementsheffing.

De studiegcommissie stelt een vlakkere tariefstructuur voor: hogere inkomens gaan lagere tarieven betalen, omdat het schrappen van aftrekposten en heffingskortingen vooral op de hogere etages van het inkomensgebouw wordt gevoeld. Een verhoging van het toptarief heeft volgens de commissie vooral symbolische waarde en brengt relatief weinig op, maar heeft wel negatieve gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt. Mochten politici de bestaande inkomensverschillen willen verkleinen, dan is de aangewezen weg grondslagversmallers te schrappen die weinig relatie hebben met de arbeidsmarkt en die vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen.

De commissie meent verder dat het belastingstelsel beter kan door het op een aantal plekken neutraler (minder verstorend) te maken. Ze stelt voor geleidelijk te stoppen met de overmatige fiscale subsidie op de eigen woning. Uiteindelijk moet de eigen woning verhuizen van box 1 naar box 3, zodat het daarin geïnvesteerde vermogen net als andere vermogensbestanddelen – banktegoeden, effecten – wordt belast via de vermogensrendementsheffing. Daarbij kan een deel van de waarde van de woning worden vrijgesteld, om het eigenwoningbezit te blijven bevorderen. Om de doorstroming

op de woningmarkt te verbeteren wil de commissie de overdrachtsbelasting geleidelijk omzetten in een bezitsbelasting.⁵

De bestaande wettelijke regeling stimuleert dat mensen hun huis dertig jaar lang zoveel mogelijk met geleend geld financieren. Wie hun hypotheek aflossen, verliezen immers een belangrijke aftrekpost. De commissie wil in het algemeen financiering van activiteiten met door derden ter beschikking gesteld vreemd vermogen beperken. Want ook voor bedrijven is schuldfinanciering momenteel aantrekkelijker dan financiering van investeringen met eigen door de aandeelhouders verschaft vermogen en uit in het bedrijf gehouden winst. Rente die de onderneming over haar schulden betaalt is namelijk bij de winstbepaling aftrekbaar als kostenpost, terwijl aan aandeelhouders uitgekeerde winst geen aftrekpost oplevert. Het wegwerken van dit verschil in de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen en het streven naar grotere neutraliteit van het stelsel in het algemeen staan in het rapport voorop. Teneinde de prikkel voor particulieren en bedrijven om geld te lenen af te zwakken, pleit de commissie onder andere voor afschaffing van de belastingvrijstelling voor de kapitaalverzekering/spaarrekening eigen woning. Om dezelfde reden presenteert de commissie een alternatief stelsel van winstbelasting, waarbij zowel in de inkomstenbelasting als in de vennootschapsbelasting een vermogensaftrek wordt geïntroduceerd. Dit betekent dat de fiscale winst voortaan mag worden verminderd met een vergoeding over het geïnvesteerde eigen vermogen. Zowel de vergoeding voor vreemd vermogen (betaalde rente) als voor eigen vermogen (de vermogensaftrek) vormt een kostenpost, zodat een einde komt aan de fiscale discriminatie van bedrijfsfinanciering met eigen vermogen. In dat nieuwe stelsel zal de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting geleidelijk verdwijnen.

Vrijwel alle belastingen verstoren keuzen die mensen maken, maar sommige belastingen leiden tot grotere verstoringen dan andere. De commissie vindt dat minder verstorende belastingen, zoals de btw, een grotere rol in de belastingmix toekomt. Ook binnen de btw – die nu twee tarieven kent, van 6 en 19 procent – kan de neutraliteit worden bevorderd, door het verlaagde tarief af te schaffen. Een uniform btw-tarief zal leiden tot hogere maatschappelijke welvaart, zonder al te grote gevolgen voor de inkomensverdeling.⁶ De commissie stelt verder voor dat Nederland in de Europese Unie een pleidooi houdt voor opschoning van de vrijstellingen in de btw-grondslag. Mochten deze aanbevelingen worden gevolgd, dan neemt het aandeel van de heffingen op consumptie in de belastingmix verder toe.

5 Het rapport besteedt opmerkelijk weinig bladzijden aan de analyse over het maatschappelijk heikele punt van de fiscale behandeling van de eigen woning; zie verder paragraaf 13.10.

6 Centraal Planbureau (2010), 270-272.

Ook pleit de commissie voor versnelling van de al ingezette stapsgewijze afschaffing van de premieheffing voor de Algemene Ouderdomswet. De rol van de premieheffing bij de financiering van het staatspensioen wordt steeds kleiner, doordat het premiepercentage is bevroren en de totale premiegrondslag steeds verder achterblijft bij het nationale inkomen. Het voorstel is de bestaande premie – 17,9 procent van het inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf van de inkomensheffing – af te schaffen in achttien stapjes van telkens één procentpunt per jaar. De fiscale behandeling van pensioenen vormt één van de grootste grondslagversmallers van het belastingstelsel. Dit komt door de zogeheten omkeerregel. De hoofdregel – inkomen belasten wanneer het wordt verdiend – is bij de oudedagsvoorziening omgedraaid: de premies zijn aftrekbaar en beleggingsopbrengsten van pensioenfondsen blijven onbelast. Eerst over het in de verre toekomst uitgekeerde pensioen wordt bij de ontvanger geheven. De commissie meent dat op dit moment sprake is van bovenmatige pensioenopbouw. Daarom kan de werking van de omkeerregel worden beperkt door het salaris, waarover met deze fiscale faciliteit pensioen wordt opgebouwd, af te toppen.

Verder concludeert de commissie dat nationale belastingen bij de aanpak van het klimaatprobleem weliswaar belangrijk zijn, maar dat de beoogde gunstige effecten voor het milieu zich vooral zullen manifesteren bij een wereldwijde, of toch ten minste Europese aanpak. Hogere milieubelastingen zullen in haar visie leiden tot een beperkte vermindering van de nationale uitstoot van het broeikasgas kooldioxide (CO₂). Wel zijn nog enkele stappen te zetten, waaronder afschaffing van het lage tarief voor 'rode diesel' (onder andere voor landbouwwerktuigen) en voor LPG, en handhaving van de belasting bij aanschaf van personenauto's, de BPM. Dit laatste, omdat de differentiatie in de tarieven van de BPM op basis van de CO₂-uitstoot van automodellen volgens de commissie goed werkt.

Een solide stroom belastinginkomsten acht de commissie belangrijk. Met dit oogmerk wordt een groter aandeel in de belastingmix aanbevolen van heffingen met een weinig conjunctuurgevoelige grondslag, zoals de btw, die bovendien niet eenvoudig zijn te ontgaan via gedragsreacties, zoals het gebruik van belastingbesparende constructies. Daarbij helpt het wanneer aftrekposten dan wel vrijstellingen in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting worden geschrapt. Een grotere rol voor heffingen op onroerende zaken past in deze lijn: grond en opstallen zijn nauwkeurig kadastraal geregistreerd en zij vormen de meest immobiele heffingsgrondslag. Zelfs nadat de eigenaar is geëmigreerd, blijft hij in Nederland belastingplichtig voor de vermogensrendementsheffing en de gemeentelijke onroerendezaakbelasting.

Tot slot bepleit de commissie geleidelijkheid bij het proces van belastinghervorming.

Belangwekkend is dat de commissie ook een aantal zaken *niet* wil, zoals hogere belastingen op alcohol. Ook ziet zij niets in een belasting op vermogensaanwas of vermogenswinsten. Bij een vermogensaanwasbelasting wordt jaarlijks belasting geheven over de aangroei van het vermogen, ook wanneer die nog niet is gerealiseerd. Heffing vindt dus plaats over ‘papieren’ winst. In een aantal gevallen zullen belastingplichtigen niet over liquide middelen beschikken om deze heffing te voldoen. Dit bezwaar kleeft niet aan een vermogenswinstbelasting. Daarbij wordt pas geheven nadat de waardestijging (van onroerend goed, van aandelen en zo meer) daadwerkelijk is gerealiseerd. De commissie acht een vermogenswinstbelasting evenwel te ingewikkeld. Zoals werd opgemerkt, betalen pensioenfondsen geen belasting. Het is denkbaar de vermogensaanwas bij pensioenfondsen toe te rekenen aan de deelnemers in dat fonds en bij hen te belasten in box 3. Hier ziet de commissie niets in. Als het aan de commissie ligt, komt er geen hogere belasting op ongezond *fast food* en producten van de bio-industrie (te ingewikkeld), hoewel de btw op vlees van 6 naar 19 procent kan.

Evenmin ziet de commissie brood in een meer gelijke behandeling van verschillende leefvormen, bijvoorbeeld door de inkomens van tweeverdieners samen te tellen en daarover volgens het progressieve tarief belasting te heffen, of door invoering van een variant van het splitsingsstelsel. Bij dit laatstgenoemde stelsel wordt het gezamenlijke inkomen van partners bij ieder van hen voor de helft belast, ongeacht ieders aanbreng. Tabel 13.2 maakt duidelijk dat samentellen van het inkomen ongunstig is voor tweeverdieners (door de tariefprogressie), terwijl gezinnen met één kostwinner het meest zouden profiteren van invoering van het splitsingsstelsel.

Tabel 13.2 Inkomensheffing (afgerond) bij huishoudensinkomen van € 60.000

	Huidige wet	Samentelling	Splitsingsstelsel
Alleenstaande	20.700	20.700	20.700
Kostwinner	18.700	18.700	16.600
Tweeverdieners			
- aandeel 50/50	15.100	17.200	15.100
- aandeel 75/25	15.300	17.200	15.100

Opmerkelijk is verder dat de commissie van mening is dat de schenk- en erfbelasting vanuit een oogpunt van soliditeit en economische efficiëntie een stevige plaats in het belastingstelsel (de belastingmix) verdient. Omdat de Successiewet per 1 januari 2010 is aangepast, vindt de commissie het echter niet verstandig om hierover op dit moment een hernieuwde discussie te starten.

13.5 Vervolgonderzoek: de lange mars

Mede door tijdgebrek heeft de studietoelstandcommissie veel zaken niet zelf kunnen uitzoeken en dus moeten doorschuiven. Zo is een aanzienlijke lijst gepresenteerd met onderwerpen voor vervolgonderzoek.⁷ Daarbij gaat het om kwantitatief niet onbelangrijke kwesties. Zo zouden alle grondslagversmallingen op korte termijn kritisch tegen het licht moeten worden gehouden met als insteek: afschaffen, tenzij. Bij aftrekposten en andere inkomstenbeperkende maatregelen is meer dan 80 miljard euro in geding (tabel 13.4). Voorts vaart de commissie in veilig fiscaal water door een eindbeeld voor de eigen woning te presenteren van heffing in box 3, met een vrijstelling. Echter, allerlei specificaties en het overgangstraject zouden nog moeten uitgewerkt. Daarnaast zouden alle heffingskortingen met een arbeidsmarktdoelstelling nader moeten worden bekeken, waarbij de vraag aan de orde is of bij oudere werknemers inmiddels geen sprake is van te ruim bemeten stimuli. Verwijzend naar de lopende discussie over ophoging van de AOW-leeftijd beveelt de commissie nader onderzoek aan naar de maatvoering van fiscaal toegestane opbouwpercentages. Dit onderzoek zou moeten leiden tot een, nader door de wetgever aan te geven, beoogd maximaal pensioenniveau. Verder dient een voorstel van de commissie nog nader te worden uitgewerkt dat voorziet in een vermogensaftrek bij de belastingheffing over de winst, zowel in de vennootschapsbelasting als in de inkomstenbelasting. Dit is een opmerkelijk voorstel, want twee van de drie overgebleven externe deskundigen van de commissie hebben eerder een concreet wetsvoorstel uitgewerkt dat op een heel andere leest was geschoeid.⁸ De studietoelstandcommissie stelt nu een andere aanpak voor via de techniek van de vermogensaftrek in de winstsfeer, maar blijkbaar is de concrete vormgeving van die gedachte nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

13.6 Visies vanuit de wetenschap

Op verzoek van de studietoelstandcommissie hebben verschillende fiscalisten en economen hun visie op het Nederlandse belastingstelsel op papier gezet. Dit heeft geleid tot zeven essays waarin ons belastingstelsel vanuit uiteenlopende invalshoeken wordt becommentarieerd. De commissie heeft deze beschouwingen gebruikt als invoer voor haar werk. Een omissie is overigens dat de commissie nergens in haar rapport vermeldt dat de aangezochte wetenschappers op pad zijn gestuurd met elk een specifieke opdracht om het fiscale stelsel vanuit een welomschreven perspectief te belichten. Dat blijft onvermeld bij de conclusies, die de studietoelstandcommissie vervolgens uit het werk van de essayisten trekt. Hierdoor rollen soms merkwaardige constateringën uit de bus,

⁷ Studietoelstandcommissie Belastingstelsel (2010), 131.

⁸ Het gaat om de zogenaamde defiscalisering van de groepsrente; zie hierover Engelen, Vording en Van Weeghel (2008).

bijvoorbeeld dat Caminada kennelijk niet veel ziet in een vlaktaks. Het tegendeel is blijkens zijn publicaties het geval! Voorts kan ten onrechte de indruk ontstaan dat essayschrijvers op door hen niet behandelde onderdelen van het Nederlandse belastingstelsel alles bij het oude willen houden. Die indruk zou stellig onjuist zijn. Hierna volgen korte samenvattingen van de essays.⁹

13.6.1 Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht

Bovenberg en Stevens (2010) presenteren een scenario voor een nieuw belastingstelsel. Zij selecteren voor hun exposé een beperkt aantal onderwerpen. Volgens de auteurs kan als maatstaf voor draagkracht beter worden gekozen voor consumptie dan voor inkomen. Overigens valt de huidige inkomstenbelasting al voor een deel als een consumptiebelasting te karakteriseren, in het bijzonder omdat de belastingheffing over pensioenbesparingen dankzij de omkeerregel wordt uitgesteld tot het moment waarop zij worden aangesproken. Voorstellen in het essay zijn onder andere: de invoering van een vlaktaks voor inkomen uit arbeid (box 1), gecombineerd met een loonsomheffing, een ruime (gemaximeerde) vrijstelling in box 3 voor toekomstvoorzieningen, een forfaitaire aftrek in de vennootschapsbelasting voor het eigen vermogen dan wel een aftrek berekend over het totale vermogen, en de introductie van een afzonderlijke ondernemerswinstbelasting. Heffingskortingen en toeslagen aan de onderkant van het loongebouw doen recht aan het draagkrachtprincipe.

13.6.2 Enkele gedachten over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel

Cnossen (2010) becommentarieert het huidige belastingstelsel en komt met verschillende suggesties voor verbetering. Vooraf moet volgens Cnossen een duidelijke keuze worden gemaakt tussen of een 'grote operatie', dan wel een incrementele herziening van het stelsel via kleine stapjes, waarbij overigens het op de lange termijn te bereiken eindstation van meet af aan duidelijk moet zijn. Verder dienen eerst enkele wezenlijke vragen te worden beantwoord: wat zijn de totale kosten van ons belastingstelsel; wat is het verschil tussen de theoretisch haalbare en de feitelijk bestaande heffingsgrondslagen; hoe ziet de verdeling van de belastingdruk er uit en wat is de plaats van het Nederlandse stelsel in de Europese omgeving? Cnossen is voorstander van de invoering van een *duale inkomstenbelasting* naar Noors model. Daarbij worden opbrengsten van vermogen en veruit de meeste arbeidsinkomsten tegen een vast, zij het niet uniform tarief belast. Door fiscalisering van de premies voor de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen zouden de schijven van de

9 Binnen de reikwijdte van dit hoofdstuk valt nauwelijks recht te doen aan de inbreng van alle essayschrijvers. De essays zijn te raadplegen via de website van het Ministerie van Financiën. Zie http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Wonen_werk_en_inkomen/Studiecommissie_belastingstelsel/Visie_wetenschappers.

inkomstenbelasting kunnen worden afgeplat en opgerekt tot aan een inkomen dat strookt met de Balkenende-norm (zeg circa € 180.000). Voor het inkomen dat daar bovenuit steekt zou een supertarief kunnen worden ingevoerd. Er blijven drie heffingskortingen over, waaronder een eigenwoningkorting, gerelateerd aan de betaalde hypotheekrente en de waarde van de woning. Bij de btw moet, op Europees niveau, gewerkt worden aan het verwijderen van de vele vrijstellingen en is een uniform tarief gewenst.

13.6.3 Nieuwe paden voor vergroening

Ter Haar (2010) ziet ruimte voor verdergaande vergroening van het belastingstelsel. De opbrengst van milieuheffingen zou kunnen worden verhoogd van 20 naar 28 miljard euro. Ten eerste door CO₂-gerelateerde belastingen te verbreden en te verhogen. Idealiter wordt daarbij voor de hoogte van energiebelastingen een gelijke heffing per ton CO₂ als norm gebruikt, met tariefdifferentiatie waar dat nodig wordt geoordeeld. Ten tweede kunnen diverse niet-duurzame fiscale subsidies en kortingen verdwijnen. Ten slotte dient er een duidelijke Europese agenda voor milieuheffingen te komen.

13.6.4 Economische analyse van optimaal belastingstelsel voor Nederland

Jacobs (2010) opent in zijn essay een vergezicht op een voor Nederland ideaal belastingstelsel. Dit is gebaseerd op inzichten uit de optimale belastingtheorie. Het door hem naar voren geschoven stelsel optimaliseert de maatschappelijke welvaart in ruime zin. Belangrijke onderdelen van het voorstel van Jacobs zijn: een progressieve heffing op arbeidsinkomen (dus geen vlaktaks), vervanging van de vermogensrendementsheffing van box 3 door een vermogenswinstbelasting, verplaatsing van de eigen woning naar box 3 met een verhoogde bijtelling van inkomen wegens genot van de eigen woning, fiscalisering van de AOW, en het belasten van rendementen van pensioenfondsen in box 3. In de vennootschapsbelasting worden de vergoedingen voor eigen en vreemd vermogen beide voor 50 procent aftrekbaar van de winst, waarbij de vennootschapsbelasting voor particuliere aandeelhouders een verrekenbare voorheffing wordt in box 3. Het tarief van de vennootschapsbelasting kent nu nog twee winstschijven die zijn belast tegen 20 en 23,5 procent, voordat het algemene tarief van 25,5 procent toepassing vindt. Jacobs wil hiervan af en bepleit een vlak tarief van 25,5 procent. Vermogensinkomsten voor de directeur-groootaandeelhouder worden niet langer tegen 25 procent in box 2 belast als voordelen uit een 'aanmerkelijk belang', maar overgeheveld naar box 3.

13.6.5 Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek

De Kam en Caminada (2010) offeren een houtskoolschets van een herzien belastingstelsel. Daarbij bekijken zij desgevraagd in het bijzonder welke technische mogelijkheden bestaan om de herverdelende werking van het belastingstelsel te vergroten, indien beleidsmakers voor deze optie zouden kiezen. Door de door de auteurs besproken maatregelen om te keren, kan de overheid de ongelijkheid van de personele verdeling van inkomens en vermogens desgewenst juist vergroten. Startpunt van de analyse is dat het huidige belastingstelsel veel minder progressief is dan vaak wordt aangenomen. Hoofdlijn van de voorstellen is dat de belastingdruk wordt verschoven van arbeid naar kapitaal.

13.6.6 Fiscaal bevorderen van groei en innovatie via de directeur-groootaandeelhouder

Volgens Van Praag (2010) was het beleid ter bevordering van ondernemerschap tot recent vooral gericht op sociale doelen: het voorkomen van werkloosheid en activering van specifieke groepen met een relatief lage arbeidsparticipatie (vrouwen, allochtonen). De toon van beleidsmakers is inmiddels gewijzigd in de richting van het stimuleren van economische groei door het aanmoedigen van ondernemerschap. De bestaande fiscale instrumenten sluiten hierbij echter nog niet aan. In plaats van een hoge winstaftrek voor kleine zelfstandigen zouden fiscale faciliteiten bij uitstek moeten worden gericht op groei, innovatie en start van ondernemingen. In het bijzonder zou ondernemen aantrekkelijker moeten worden voor *high potentials*. Als denkrichtingen stelt Van Praag voor: een lager tarief voor de inkomsten uit hun besloten vennootschap voor ondernemers die voldoen aan het profiel van groeier en innoveerder, verlaging van de loonkosten voor snelgroeiende ondernemingen en betere fiscale tegemoetkomingen voor het aanbieden van durfkapitaal.

13.6.7 Fiscaliteit en vermogensvorming in een inkomensbelasting

Rijkers en Van Vijfeijken (2010) willen af van het boxenstelsel en pleiten voor een (synthetische) inkomensbelasting met een vlak tarief en een belastingvrije som ter hoogte van het bestaansminimum. Voor inkomen uit vermogen geldt in beginsel een heffing op basis van vermogensaanwas, om zodoende uitstel/afstel van belastingheffing te voorkomen. De eigen woning wordt gedefiscaliseerd voor de inkomensbelasting. Schenkingen en erfenissen worden belast met inkomensbelasting.

13.7 Belastingen en het pad naar houdbare overheidsfinanciën

De economische crisis heeft de overheidsfinanciën uit het lood geslagen. Op langere termijn zijn zij onhoudbaar, zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht. De sanering van de openbare financiën veronderstelt dat beleidsmakers koersen op het bestek van een

evenwichtig budgettair beleid. Hoogstwaarschijnlijk kunnen zij niet volstaan met het treffen van bezuinigingsmaatregelen. Daarnaast lijken belastingverhogingen onontkoombaar (paragraaf 13.7.1). Welke rol hierbij precies aan lastenverzwaringen toekomt, berust op een politieke keuze. Los daarvan kan de belastingmix zo worden veranderd, dat de welvaart per saldo toeneemt (paragraaf 13.7.2). De bezem kan door de kast met allerlei fiscale faciliteiten, om de grondslag van diverse heffingen te verbreden. Mits slim vormgegeven, sorteert zo'n uitruiloperatie – minder aftrekposten tegen lagere tarieven – positieve welvaartseffecten (paragraaf 13.7.3).

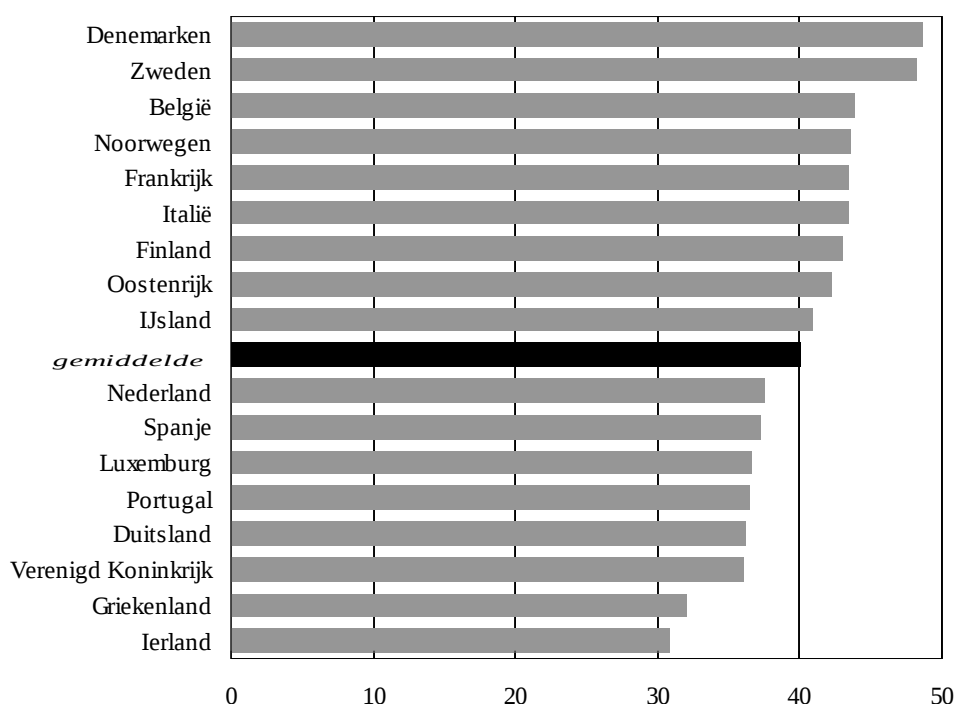
13.7.1 Verhoging lastenpeil lijkt onontkoombaar

Het aan de Studiecommissie belastingstelsel meegegeven uitgangspunt luidt dat de overheid ook in de toekomst via de collectieve lasten een gelijkblijvend deel van het nationaal inkomen afroemt. Anders geformuleerd: de opbrengst van voorstellen om bepaalde heffingen op te schroeven is beschikbaar om de druk van andere heffingen te verlichten. Dit vertrekpunt heeft een gering realiteitsgehalte, maar is door de commissie niet ter discussie gesteld. Het lijkt echter uitgesloten dat de overheidsfinanciën in de komende jaren op orde kunnen raken, uitsluitend door te grabbelen in de ton die is gevuld met bezuinigingsideeën van de twintig heroverwegingswerkgroepen. Een volgend kabinet ontkomt er hoogstwaarschijnlijk niet aan ook maatregelen te treffen die de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen verzwaren.¹⁰ De beleidsruimte hiervoor is ook aanwezig. Nederland hoort met zijn macro-economische belastingpeil van 38 procent van het bruto binnenlands product nu bij de middenmotors in West-Europa (zie figuur 13.1), mede doordat in de periode 1995–2007 het belastingpeil in geen van de dertig lidstaten van de OECD zo sterk is gedaald als in Nederland, namelijk met 4 procentpunten.¹¹

10 Internationaal Monetair Fonds (2009).

11 Zie hierover: De Kam en Caminada (2010b).

Figuur 13.1 Belastingpeil in een aantal Europese landen (procenten bbp), 2007



Bron: OECD (2009)

Een geleidelijke en betrekkelijk beperkt blijvende verhoging van het belastingpeil zal de economie vermoedelijk geen grote schade berokkenen. De landenvergelijkende studie van Cnossen (2009) laat zien dat een belastingpeil van zelfs 45 procent van het bruto binnenlands product heel wel verenigbaar is met een hoog welvaartsniveau. De Scandinavische landen, met hun relatief hoge belastingpeil, doen het in bijna alle opzichten beter dan continentale, mediterrane en Angelsaksische landen, die dooreen genomen een lager belastingpeil kennen. De armoede is in Noord-Europa geringer, ouderen hebben het daar beter, en gezondheidszorg en onderwijs staan er op meer bevredigend peil. Hiermee scoren de Scandinavische landen hoog op de Lissabon-agenda van sociale cohesie, economische veerkracht en dynamiek.

13.7.2 Herschikking belastingmix

Belastingen verschillen in de mate waarin zij leiden tot verstoringen in de economie. In de internationale literatuur krijgt dit onderwerp de laatste jaren veel aandacht (Mirrlees Review, 2010).¹² Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen wordt in een rapport van de Organisatie voor Economische

¹² Zie verder onder andere Gruber en Saez (2002), Meghir en Phillips (2008), De Mooij en Ederveen (2008), Saez et al (2009) en de literatuur die is samengebracht in Jacobs (2010).

Samenwerking en Ontwikkeling een aantal belastingsoorten gerangschikt naar toenemende verstorende effecten, zoals afgeleid uit het beloop van het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking.¹³ De verstorende effecten zijn het geringst bij heffingen op bezit (in het bijzonder op onroerende zaken), daarna komen belastingen over de consumptie, dan belastingen op het (arbeids)inkomen en ten slotte als meest verstorend de winstbelasting van vennootschappen. De studiegcommissie concludeert in het voetspoor van de bevindingen uit het OECD-rapport dat een verschuiving van belastingen op inkomen en winst naar belastingen op de bestedingen een positieve invloed op het bbp per hoofd zal hebben. Dit is één van de belangrijkste internationale fiscale trends: een switch van directe belastingen (op inkomen en winst) naar indirecte belastingen (op de consumptie). De commissie sluit hierop aan met haar pleidooi om het verlaagde btw-tarief af te schaffen en de vennootschapsbelasting effectief te verlagen via het nieuwe instrument van de vermogensaftrek. Gunstige effecten van zo'n wijziging van de belastingmix krijgen inmiddels steun van veel empirisch onderzoek.

De OECD rapporteert jaarlijks over de belastingmix in de aangesloten landen. Met behulp van gegevens uit deze *Revenue Statistics* (OECD, 2009) vergelijkt tabel 13.3 de samenstelling van de belastingmix in Nederland met die in ons omringende landen. Deze vergelijking geeft enig houvast om te bepalen in welke mate Nederland nog zou kunnen schuiven in de mix van meer naar minder verstorende belastingen.

13 OECD (2008).

Tabel 13.3 Samenstelling belastingmix, 2007

	OECD	OECD-EU	EU-15	Nederland
<i>In procenten bruto binnenlands product</i>				
Belasting op inkomen	9,4	9,2	10,4	7,7
Sociale premies	9,1	10,6	11,1	13,6
Vennootschapsbelasting	3,9	3,7	3,5	3,3
Belastingen op bezit	1,9	1,8	2,1	1,2
Belastingen op consumptie	10,9	11,8	11,6	11,2
Overige belastingen	0,6	0,9	1,0	0,5
Totale belastingopbrengst	35,8	38,0	39,7	37,5
<i>Aandeel in de totale belastingopbrengst (procenten)</i>				
Belasting op inkomen	26,3	24,2	26,2	20,5
Sociale premies	25,4	27,9	28,0	36,3
Vennootschapsbelasting	10,9	9,7	8,8	8,8
Belastingen op bezit	5,3	4,7	5,3	3,2
Belastingen op consumptie	30,4	31,1	29,2	29,9
Overige belastingen	1,7	2,4	2,5	1,3
Totale belastingopbrengst	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: OECD (2009)

Het gezamenlijke peil van inkomstenbelasting en sociale premies in ons land ligt nog steeds iets boven het gemiddelde in de Europese Unie (EU). Dit ondanks een lange reeks ombuigingsmaatregelen in de sociale zekerheid, die nodig waren om een verdere oploep van het premiepeil te stuiten. Het peil van de vennootschapsbelasting is daarentegen wat lager dan in omliggende landen van de EU-15, ondanks het feit dat een deel van de aardgaswinst voor de staat via dit kanaal naar de schatkist stroomt. De verklaring voor de in verhouding achterblijvende opbrengst van de winstbelasting voor vennootschappen is drieledig: de toegenomen financiering met vreemd vermogen (renteaftrek), de grotere rol van op belastingbesparing gerichte constructies, en opeenvolgende tariefverlagingen. In de afgelopen tien jaar is het tarief van de vennootschapsbelasting relatief sterk verlaagd. Ook het peil van de btw en andere consumptiebelastingen ligt in Nederland wat lager dan gemiddeld in de EU-15. Opmerkelijk is dat in Nederland met name belastingen op bezit een relatief bescheiden aandeel in de mix opeisen. Hun opbrengst valt hoofdzakelijk toe te schrijven aan belastingen op onroerende zaken: de overdrachtsbelasting van 6 procent bij verkoop van bestaande panden en de jaarlijks geheven gemeentelijke onroerendezaakbelasting.

Deze summiere internationale vergelijking van de hoogte van het belastingpeil en de samenstelling van de belastingmix laat de indruk achter dat er in Nederland enige ruimte is om de belastingen te verhogen, zeg met enkele procentpunten van het bruto binnenlands product. Daarnaast bestaan mogelijkheden om te roeren in de mix, om economische verstoringen door het stelsel te beperken. Een forse verhoging van (en

verschuiving naar) met name de belastingen op vermogensbezit en erfenissen zou een belangrijk ingrediënt kunnen zijn van welvaartsverhogende belastingpolitiek.

Verhoging belasting op de toegevoegde waarde

Momenteel kent Nederland – afgezien van vrijstellingen en het nultarief voor goederen die worden uitgevoerd – twee btw-tarieven: een verlaagd tarief van 6 procent en het algemene tarief van 19 procent. In plaats daarvan kan worden overgestapt op één uniform btw-tarief van 15,26 procent. De btw-opbrengst blijft dan hetzelfde. De commissie maakt zich sterk voor een hoger uniform tarief, te weten van 19 procent. Zodoende worden voor 8 miljard euro middelen vrijgespeeld om méér verstoringe belastingen (dan de btw) te verlagen. Het lage btw-tarief is vooral van toepassing op een aantal goederen die in eerste levensbehoeften voorzien. Aan dit soort goederen besteden lagere inkomensgroepen in verhouding een wat groter deel van het huishoudbudget. Cijfers uit budgetonderzoeken van het Centraal Bureau voor de Statistiek laten evenwel zien dat het nivellerende effect van het verlaagde btw-tarief gering is.

Kortom, bij de omzetbelasting valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief af te schaffen, zonder dat lagere inkomens onevenredig de dupe zijn. Huishoudens met een smalle beurs kunnen bovendien compensatie krijgen door een gerichte verlaging van de inkomensheffing. Leidende gedachte bij dit alles is dat een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie dan een belasting op inkomen. Goederen, die nu onder het verlaagde tarief vallen, zullen gemiddeld ruim 10 procent in prijs stijgen, wanneer ondernemers erin slagen de btw-verhoging aan hun afnemers door te berekenen. De inflatie is momenteel laag, dus het effect op de prijsindex van de gezinsconsumptie blijft vermoedelijk acceptabel. 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.¹⁴

Verlaging van de vennootschapsbelasting

Eerder bleek dat financiering van ondernemingactiviteiten met vreemd vermogen op dit moment fiscaal wordt bevoordeeld ten opzichte van financiering met eigen vermogen. Deze perverse prikkel heeft het weerstandsvermogen van het bedrijfsleven decennialang stelselmatig uitgehold. Daarom is de renteaftrek in de vennootschapsbelasting al geruime tijd onderwerp van discussie. Overigens stelt de wet

14 Over inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf van de inkomensheffing betalen 64-plussers immers geen premie voor de AOW. Het argument dat ouderen na een verhoging van de btw in verhouding meer gaan bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën laat de Studiecommissie Belastingstelsel overigens onvermeld.

al bepaalde grenzen aan de renteaftrek. Die begrenzingsen zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk aangescherpt. Verdergaande voorstellen zijn gelanceerd. Hoewel deze voorstellen uiteindelijk niet zijn ingevoerd, hebben zij wel geleid tot onzekerheid bij met name buitenlandse investeerders. Dit is niet goed voor het Nederlandse vestigingsklimaat.¹⁵

De studiegcommissie stelt voor om de vennootschapsbelasting te verlagen via invoering van een vermogensaftrek op basis van het in de onderneming geïnvesteerde eigen vermogen. Zo'n nieuwe aftrekpost ter grootte van het normale, risicovrije rendement op eigen vermogen heeft voor bedrijven twee belangrijke gevolgen. Ten eerste worden eigen en vreemd vermogen fiscaal neutraler behandeld. Ten tweede verlaagt de aftrek de kapitaalkosten. Dit stimuleert de investeringen.

Invoering van de bedoelde vermogensaftrek in de vennootschapsbelasting vergt naar raming circa 1,5 miljard euro. De studiegcommissie zoekt de dekking voor dit budgettaire verlies vooral door het verlaagde tarief van de vennootschapsbelasting – 20 respectievelijk 23,5 procent, verschuldigd over de eerste € 200.000 van de winst – af te schaffen. Verder in een andere vormgeving van de huidige belastingvrijstelling voor buitenlandse winsten en verliezen. Bovendien heeft het kabinet al middelen gereserveerd voor lastenverlichting van het bedrijfsleven. Dat potje wordt bestemd als gedeeltelijke dekking van de kosten van de vermogensaftrek. Dan nog ontbrekende dekking is afkomstig van de lastenverschuiving naar de omzetbelasting.

Over de wenselijkheid een vermogensaftrek in te voeren wordt verschillend gedacht. Engelen (2010) geeft bijvoorbeeld in overweging om in plaats daarvan veel forser in te zetten op tariefverlaging, omdat zij een grotere bijdrage levert aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse vennootschapsbelasting. Hier is een afruil aan de orde. De vermogensaftrek is gunstig voor investeringen en werkgelegenheid, een tariefverlaging is met name gunstig voor de locatiekeuze van ondernemingen en leidt tot winstverschuivingen door multinationals naar ons land. Wie op beide fronten – invoering van een vermogensaftrek én een lager tarief – vooruitgang willen boeken, zullen aanvullende dekking moeten zoeken door andere, minder verstorende belastingen extra te verhogen. Het is evenwel de vraag of beleidsmakers aan het begin van deze nieuwe kabinetperiode prioriteit kunnen en willen geven aan verlaging van de vennootschapsbelasting. De hiervoor benodigde middelen ontbreken.

Bovendien is de afgelopen jaren het tarief van de winstbelasting van vennootschappen stapsgewijs al fors verlaagd. Nederland was één van de koplopers in de *race to the bottom*, wat heeft geleid tot een relatief laag belastingpeil (tabel 12.3). Een alternatieve benadering kan zijn dat naar verlaging van de vennootschapsbelasting wordt

15 Engelen (2010).

toegewerkt langs wegen van geleidelijkheid, met inachtneming van wat jaar op jaar politiek en maatschappelijk haalbaar blijkt te zijn. Daarbij valt te bedenken dat Nederland zich kwetsbaar opstelt voor het verwijt van andere landen dat het voorop loopt bij het proces van internationale belastingconcurrentie, waarbij landen elkaar beurtelings fiscale vliegen proberen af te vangen in pogingen grensoverschrijdende bedrijvigheid aan te trekken. Nationale belastingautoriteiten en gewone belastingbetalers betalen hier het gelag, terwijl eigenaren van internationaal mobiele heffingsgrondslagen de lachende derden zijn.

Verhoging van overige minder verstorende belastingen

De studietoelichting is niet erg consequent. In lijn met het voorafgaande zou een pleidooi voor de hand hebben gelegen om het aandeel in de belastingmix van alle minst verstorende belastingen fors op te voeren. Behalve aan de btw valt te denken aan de erfbelasting op nalatenschappen en aan de belastingheffing over vermogen – en dan met name belastingen op onroerende zaken. De commissie onderkent dat de schenk- en erfbelasting vanuit een oogpunt van soliditeit en economische doelmatigheid een stevige plaats in de belastingmix verdient,¹⁶ maar zij kiest er niet voor om het tarief van deze heffing fors te verhogen, omdat de Successiewet nog onlangs is gewijzigd. Ook bij de belastingheffing op onroerende zaken – door de OECD gekenmerkt als meest efficiënte belasting – is de commissie niet kristalhelder. Onroerende zaken staan uitputtend geregistreerd (geen fraude mogelijk) en zijn door hun immobiele karakter het minst vatbaar voor internationale belastingconcurrentie. In Nederland gaat het bijvoorbeeld om de gemeentelijke onroerendezaakbelasting. Zulke heffingen zijn ook efficiënt, doordat zij nauwelijks gevoelig zijn voor gedragsreacties. Aangezien dit type heffing nauwelijks valt te ontlopen, blijft het welvaartsverlies zeer beperkt. Een verschuiving van de belastingdruk op arbeid en consumptie naar de onroerendezaakbelasting pakt hierdoor naar verwachting gunstig uit voor de economie en de maatschappelijke welvaart.

Niettemin is de studietoelichting niet erg gecharmeerd van zo'n wijziging in de belastingmix. Zij geeft daarvoor drie redenen: twee snijden (voor een deel) hout, het derde is een gelegenheidsargument. De commissie stelt terecht dat slechts beperkte verschuivingen in de belastingstructuur mogelijk zijn, gegeven het relatief kleine aandeel van belastingen op onroerende zaken in de totale belastingopbrengst. Dit maakt het lastig om een groot deel van de totale belastingopbrengst te verplaatsen naar heffingen op onroerende zaken. Omdat belastingen op onroerende zaken in andere OECD-landen belangrijker zijn in de mix (tabel 13.3), beschikt Nederland echter wel degelijk over beleidsruimte om dezelfde weg in te slaan. Ten tweede zijn vermogensbelastingen – en

16 Zie voor een onderbouwing van de argumenten Van Gilst et al (2008).

in het bijzonder belastingen op onroerende zaken – in verhouding impopulair. Een doorslaggevend argument is dit niet. De commissie noemt als gelegenheidsargument dat de onroerendezaakbelasting door de gemeenten wordt geheven. Door haar rol uit te breiden, verandert de verdeling van de belastingopbrengsten tussen het Rijk en de lokale overheden. *So what?* Voor uitbreiding van het belastinggebied van de decentrale overheden is juist veel te zeggen.¹⁷ De lokale democratie gaat er beter door functioneren.

Accijnzen, energiebelasting en andere milieuheffingen

De wenselijkheid van hogere tarieven van de accijnzen op alcohol en tabak wordt vaak gemotiveerd met het argument dat deze genotmiddelen de volksgezondheid ondermijnen. In navolging van Cnossen (2010) meent de studietoelichting echter dat een verdere verhoging van de accijnstarieven niet valt te rechtvaardigen met een verwijzing naar de negatieve maatschappelijke gevolgen van alcohol- en tabaksverbruik. Bovendien is het moeilijk bij dit type heffingen rekening te houden met de draagkrachtgedachte. Ook 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.

Op milieugronden is het gewenst het tarief van de energiebelasting verder op te trekken, maar de studietoelichting concludeert met reden dat de beoogde positieve effecten van deze heffing voor het milieu bij voorkeur een mondiale of Europese aanpak vereisen. Eenzijdige lastenverzwaring voor binnenslands actieve vervuilers zal hen slechts bewegen hun activiteiten naar elders te verplaatsen. In andere landen zijn de milieuregels vaak minder streng. Het eindresultaat is dan slechts dat de vervuiling in de wereld per saldo toeneemt, terwijl de opbrengst van de heffing in Nederland tegenvalt.

In de afgelopen jaren zijn in Nederland diverse nieuwe groene belastingen ingevoerd, waarvan de effectiviteit en de opbrengst gering zijn – hooguit enkele honderden miljoenen euro's. Deze ecotaksen zijn ingewikkeld en brengen voor het bedrijfsleven hoge administratieve lasten mee. 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 1 miljard euro;
- de belasting is milieu-effectief;
- er treden geen ongewenste grenseffecten op; en

¹⁷ Boorsma, De Kam en Van Leeuwen (2004).

- de administratieve lasten blijven beperkt, door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de heffingsgrondslag van al bestaande belastingen.

13.8 Fiscale balansverkorting

De studietoelichting had als taakopdracht om alle centraal geheven belastingen en sociale premies in haar analyse te betrekken. De belastingen van decentrale overheden zijn dus niet meegenomen. Uit tabel 13.4 blijkt dat heffingen van de centrale overheid in 2010 bijna 212 miljard euro opbrengen. De commissie heeft echter geen aandacht besteed aan de premies voor de werknemersverzekeringen (45 miljard euro). Inzake de premies voor de volksverzekeringen (35 miljard euro) stelt de commissie weliswaar voor om de fiscalisering van de AOW te versnellen, maar voor het overige blijven deze premies buiten het beeld van de commissie. Samengenomen blijft dus van de door de centrale overheid geheven collectieve lasten 80 miljard euro buiten de analyse. De commissie concentreert zich op de directe en indirecte belastingen van het Rijk, die in 2010 samen 131,6 miljard euro opbrengen.

Tabel 13.4 laat de indruk achter dat de studietoelichting meer werk had mogen maken van balansverkorting in de fiscaliteit. In het algemeen toont de commissie zich voorstander van het zo veel mogelijk verbreden van de belastinggrondslag, zodat de tarieven kunnen dalen. Tegen die achtergrond zouden zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen moeten worden geschrapt, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een doeltreffende en doelmatige manier wordt gerealiseerd via een fiscale tegemoetkoming. Maar als puntje bij paaltje komt, worden toch louter relatief kleine aftrekposten in het woud van de aftrekposten gekapt. Zo stelt de commissie voor om de giftenaftrek, spaarloonregeling, levensloopregeling en enkele ondernemersfaciliteiten te schrappen. Eén blik op het aantal én de omvang van allerlei inkomensbeperkende regelingen in tabel 13.4 leert dat de commissie hier voortvarender te werk had kunnen gaan. Gegeven de bestaande 121 fiscale faciliteiten, wordt de belastingopbrengst van 131,6 miljard euro gegenereerd door toepassing van veel hogere tarieven dan nodig zou zijn. Enkele mogelijkheden voor een uitruil van faciliteiten en tarieven lagen voor de hand, met name op het terrein van de inkomenspolitiek. De commissie is daar (blijkbaar) niet aan toegekomen. Dat is jammer.

Tabel 13.4 Belastingmix en inkomensbeperkende regelingen, 2010 (x miljard euro)

<i>Belastingmix</i>		<i>Inkomensbeperkende regelingen</i>	
A: Kostprijsverhogende belastingen (22)	68,4	A: Belastinguitgaven (101 regelingen)	11,6
- Omzetbelasting	41,1	- Indirecte belastingen (45 regelingen)	5,2
- Accijnzen	10,7	- Directe belastingen (56 regelingen)	6,4
- Belastingen van rechtsverkeer	3,7		
- Belastingen milieugrondslag	4,6	B: Heffingskortingen (13 regelingen)	36,4
- Overig	8,3	- Algemene heffingskorting	22,6
		- Arbeidskorting	9,6
B: Directe belastingen (7)	63,2	- Overige kortingen	4,2
- Loonbelasting	43,0		
- Vennootschapsbelasting	13,6	C: Toeslagen (4 toeslagen)	9,6
- Inkomstenbelasting	1,4	- Huurtoeslag	2,1
- Overig	5,2	- Zorgtoeslag	4,0
		- Kinderopvangtoeslag	2,6
C: Premies volksverzekeringen	35,3	- Kindgebonden budget	0,9
D: Premies werknemersverzekeringen (w.o. Zorgverzekeringswet)	45,0	D: Enkele overige grote regelingen	23,8
		- Eerste eigen woning ^a	9,2
		- Pensioenen (box 1 - box 3)	11,6
		- Verlaagd IB-tarief senioren	3,0
Totaal	211,9	Totaal (121 regelingen)	81,4

a Bedrag berekend op basis van defiscalisering van de eigen woning, d.w.z. het eigenwoningforfait verdwijnt en de hypotheekrente is niet langer aftrekbaar. Indien ook rekening wordt gehouden met een box 3-heffing over de overwaarde van de eigen woning en de overdrachtsbelasting bedraagt de derving zelfs 15 miljard euro.

Bron: Ministerie van Financiën (2009; 2010); Studiecommissie belastingstelsel (2010)

Sinds 2006 is de Belastingdienst/Toeslagen belast met het uitkeren van een groeiend aantal inkomenstoelagen. Het zijn er nu vier, waarvan de zorgtoeslag kwantitatief de belangrijkste is (tabel 13.4). Fiscale tegemoetkomingen en deze inkomenstoelagen kunnen elkaar aanvullen, maar ze kunnen ook tegen elkaar in werken.¹⁸ Daarom valt het te betreuren dat de opdracht aan de studietoelagen een onderzoek naar de inkomenstoelagen uitsloot. Maar ook bij de heffingskortingen lijkt de commissie bang te zijn om haar vingers te branden. Het is een tekortkoming van de totale heroverwegingsoperatie geweest dat de afstemming van heffingskortingen en inkomenstoelagen als alternatieve instrumenten voor het voeren van inkomenspolitiek niet systematisch en integraal is geanalyseerd.¹⁹ Samen is met de hier bedoelde regelingen in 2010 een bedrag van 46 miljard euro gemoeid.

Door fiscale instrumenten in te zetten is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen huishoudens en de schatkist. Hierdoor zijn de belastingtarieven hoger dan nodig is. Zo heeft op dit moment iedere belastingplichtige

¹⁸ Caminada en De Kam (2010a).

¹⁹ In diverse heroverwegingsrapporten wordt overigens wel partieel aandacht besteed aan specifieke heffingskortingen of inkomenstoelagen.

recht op een algemene heffingskorting op de verschuldigde inkomensheffing. Daar bovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige. In 2010 is 36,4 miljard euro gemoeid met de heffingskortingen. Van dit bedrag kan ongeveer 62 procent worden toegerekend aan de algemene heffingskorting en 27 procent aan de arbeidskorting. Beide kortingen kennen een groot bereik en het gemiddelde kortingsbedrag per belastingplichtige is relatief hoog. Dan blijft nog 4,2 miljard euro over, versnipperd over elf kortingen. Slechts twee daarvan hebben een groot bereik: de ouderenkorting slaat neer bij 2,2 miljoen senioren en de combinatiekorting wordt toegepast door ongeveer 1 miljoen huishoudens, waarin partners betaalde arbeid en zorg voor de kinderen combineren. Bij de resterende negen regelingen gaat het om fiscale pinda's.

Stroomlijning had hier erg voor de hand gelegen. Te meer, omdat heffingskortingen in hun totaliteit steeds minder de laagste inkomens bereiken, waarvoor ze juist wél zijn bedoeld. De reden is dat huishoudens met (heel) lage inkomens nauwelijks inkomensheffing betalen, waardoor zij de heffingskortingen waarop zij recht hebben slechts voor een (klein) deel kunnen verzilveren. Toeslagen zijn veel effectiever om financiële steun aan huishoudens te verlenen, maar de inzet van dit instrument leidt tot hoge administratieve lasten van burgers, grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen en verzwaart de marginale druk in het inkomensbereik waar de toeslag wordt afgebouwd. Binnen dit inkomensbereik leidt een hoger inkomen immers niet alleen tot extra verschuldigde belasting, maar tevens tot een vermindering van de inkomensafhankelijke toeslag. De korting op de toeslag werkt als bijkomende belastingheffing.

De inzet van het gehele arsenaal aan kortingen en toeslagen compliceert het voeren van inkomenspolitiek. De studietoelichting heeft niet willen of kunnen vaststellen dat de belastingwetgever is vastgelopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt. Het is een gemiste kans dat de grenzen van dit uit de hand gelopen instrumentalisme niet verder zijn verkend.²⁰ Natuurlijk is het een vast onderdeel van de in Nederland gevoerde inkomenspolitiek om de laagste-inkomensgroepen zoveel als mogelijk uit de wind te houden. Vermorsen van fiscale steun dient daarbij tot een minimum beperkt te blijven. Daarom is het gewenst om de wildgroei van heffingskortingen en toeslagen terug te snoeien. Het terugdringen van het aantal heffingskortingen en toeslagen draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel, en brengt tariefverlaging binnen bereik.

20 In de CPB-notitie (bijlage blz. 300-304) zijn wel enkele uitruiloperaties in kaart gebracht. Zo blijkt dat een verlaging van de algemene heffingskorting, de heffingskorting voor ouderen en jonggehandicapten, en lagere tarieven positieve werkgelegenheidseffecten met zich meebrengt. Een weg om verder in te slaan

Een volledig geïndividualiseerde inkomensheffing – waarbij de leefvorm niet langer relevant is voor de belastingheffing – valt goed te combineren met de draagkrachtgedachte. Hiervoor is het nodig dat tegemoetkomingen in de vorm van een toeslag voor woonlasten, zorgpremie, kinderopvang en zo meer in de toekomst volledig worden geconcentreerd bij de Belastingdienst/Toeslagen. Voor zover kortingen afhangen van de samenstelling van huishoudens, kunnen zij worden samengesmolten tot één inkomensafhankelijke gezinskorting, die op de verschuldigde inkomensheffing in mindering komt. Interessant is daarbij een suggestie van een andere heroverwegingswerkgroep, om de bestaande toeslagen te integreren tot één globale regeling voor inkomensondersteuning. Op basis van een aantal objectieve criteria (aantal kinderen, wel of geen huurwoning, wel of geen zorgverzekering, wel of geen arbeid) krijgt een huishouden recht op vaste bedragen die opgeteld zijn toeslag vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject.²¹

13.9 Samenhangend pakket

Beleidsmakers dienen een ingrijpende herziening van het belastingstelsel te presenteren als een samenhangend pakket van maatregelen.²² Positieve en negatieve (inkomens)effecten van elementen uit het totaalpakket heffen elkaar ten dele op, wat de maatschappelijke acceptatie groter maakt. Dit geldt te meer, wanneer het totaalpakket per saldo een lastenverzwaring voor burgers en bedrijven inhoudt. De studietoelichting biedt geen blauwdruk of totaalpakket aan. Ze lijkt de voorkeur te geven aan een meer incrementele manier van werken, waarbij de belastingherziening stukje bij beetje wordt gerealiseerd. 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 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 (De Kam en Caminada, 2010a). In die zin geeft de studietoelichting wel de richting aan –

21 Hoewel echte 'winst' behaald kan worden door besparingen op programmakosten, lijkt ook een bescheiden bezuinigingswinst te kunnen worden geboekt bij de uitvoering van de belasting- en premieheffing (Werkgroep 16, 2010) en de toekenning van toeslagen (Werkgroep 17, 2010). Beide werkgroepen beperken zich – gegeven hun opdracht – tot de uitvoeringskosten van heffingen en toeslagen. Niettemin, spreken sommige van de door deze werkgroepen voorgestelde stelselwijzingen zeer tot de verbeelding – zoals de Hybride loonsomheffing en Eén brede toeslag –, maar jammer genoeg zijn de economische gevolgen ervan niet in kaart gebracht.

22 Mirrlees Review (2010), hoofdstuk 13.

aftrekposten schrappen, tenzij –, maar zij toont zich tegelijkertijd niet gecharmeerd van een vlakke belasting op arbeidsinkomen.²³

De argumentatie is ontleend aan de *optimal taxation theory*. Een inkomstenbelasting met verschillende tarieven is efficiënter dan een vlaktaks, doordat zij beter rekening houdt met uiteenlopende gedragsreacties van doelgroepen van het beleid. De gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor belastingprikkels loopt namelijk nogal uiteen.²⁴ De commissie stelt echter tegelijkertijd dat het wenselijk is grondslagversmallers te schrappen, die vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen, waarbij de opbrengst beschikbaar zou zijn om het toptarief te verlagen. Het eindresultaat van zo'n operatie komt dicht bij een vlaktaks.

Ook veel essayschrijvers stellen voor om de huidige progressieve tariefstructuur voor inkomsten in box 1 te vervangen door een uniform tarief, al dan niet met een 'supertarief' voor zeer hoge inkomens.²⁵ Een deel van hun argumentatie leunt op het gegeven dat de belastingdruk effectief in belangrijke mate vlakverdeeld is, onder meer door het veel grotere gebruik van aftrekposten door hoge-inkomensgroepen. Ook Jacobs – die een fervent tegenstander is van een vlakke belasting op arbeid – erkent dat het een “uitstekend idee is om de bezem te halen door de verschillende fiscale regelingen, belastingkortingen, toeslagen en aftrekposten en met de opbrengst daarvan de tarieven te verlagen”, om zodoende welvaartswinsten te realiseren.²⁶ Hij beschouwt een vlak tarief echter niet als einddoel, maar als handige aanpassing om inkomenseffecten te neutraliseren. Dat zijn velen met hem eens!

Het streven naar grondslagverbreding en tariefvervlakking wordt dus door zowel de studietoelichting als de essayschrijvers breed gedragen. Daarom verdient het aanbeveling dat het Centraal Planbureau de economische gevolgen van zo'n *broad based personal income tax* eens in kaart brengt.²⁷ Zo'n analyse dient verschillende varianten van een meer of minder vlakke tariefstructuur in kaart te brengen – waarbij louter nog plaats is voor de algemene heffingskorting en de arbeidskorting –, zodanig dat de inkomensongelijkheid zo weinig mogelijk verandert. Daarna zouden de politici de werkgelegenheidswinst van deze vergaande varianten op hun merites kunnen beoordelen. Naar behoefte van de schatkist kan vervolgens het tarief van deze efficiëntere heffing op arbeidsinkomen zo omhoog, dat een bijdrage wordt geleverd aan verbetering van de overheidsfinanciën. Vanzelfsprekend kunnen bij zo'n majeure

23 Studietoelichting Belastingstelsel (2010), 9 en 69.

24 Jacobs (2010) en de analyse van het CPB (2010) laten zien dat de heffing op arbeidsinkomen in box 1 om deze reden niet-lineair zou moeten zijn.

25 Zie Bovenberg en Stevens (2010), Rijkers en Van Vijfeijken (2010) en De Kam en Caminada (2010).

26 Jacobs (2010), 186.

27 De inkomensgevolgen van zo'n majeure operatie kunnen binnen redelijk aanvaardbare bandbreedtes blijven; zie hierover Caminada en Goudswaard (2001).

uitruiloperatie in combinatie met lastenverzwaring toch nog forse inkomensgevolgen optreden. Dan is evenwichtige compensatie nodig, via een overgangsregime of (tijdelijk) een extra tariefschijf. Een belangrijke les uit het verleden is dat zulke compensaties op gespannen voet staan met een efficiënt vormgegeven belastingstelsel.

13.10 Twee hete hangijzers

13.10.1 Eigen woning

Het rapport van de studiegcommissie besteedt opmerkelijk weinig bladzijden aan de fiscale behandeling van de eigen woning. Dit is politiek en maatschappelijk weliswaar een heikel punt, maar toch is hier een fundamentele systeemwijziging geboden. Financiering van het eigen huis met eigen vermogen is fiscaal weinig aantrekkelijk. Bezitters van een eigen huis worden verlost hun pand tot de nok toe vol te zuigen met hypotheekschuld. Dit maakt huishoudens kwetsbaar voor financiële schokken (rentestijging) en bij ingrijpende verandering in persoonlijke omstandigheden (baanverlies, echtscheiding). Dat de eigen woning er in het rapport van de commissie bekaaid afkomt, heeft vermoedelijk als oorzaak dat het gebrekkig functioneren van de woningmarkt in breder verband moet worden benaderd.²⁸ Met name de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad (CSED) bepleit een kansrijke hervorming van de gehele woningmarkt (koop, huur en corporaties). De overheid interenieert op ruime schaal in de woningmarkt, bijvoorbeeld via de huurprijsregulering, de huurtoeslag, de regulering van woningcorporaties en via de fiscale behandeling van de eigen woning. Dit beleid beoogt publieke belangen te borgen, maar er bestaat alle reden om het woningmarktbeleid te heroverwegen. Uit de ondoelmatigheden van de, vaak goedbedoelde, overheidsinterventies op de woningmarkt volgt dat de huurprijzen meer in lijn moeten komen met de gewildheid van woningen. Verder zouden subsidies op de huurmarkt zich sterker kunnen richten op de lage inkomens, waarbij het scheefwonen – mensen die zich een duurder huis kunnen permitteren blijven zitten in goedkope woningen – wordt teruggedrongen. De hervormingsoperatie zou een betere inzet van het vermogen van de woningcorporaties moeten bewerkstelligen. Voor de eigenwoningbezitters dient de omvang van fiscale subsidies te worden beperkt, op een manier die aflossen van hypotheekschuld bevordert. De overdrachtsbelasting zou moeten worden omgevormd van een belasting op verhuizen in een belasting op woningbezit. Het lijkt raadzaam dat het nieuwe kabinet de hervorming van de woningmarkt integraal aanpakt, geïnspireerd door de inzichten uit het rapport van de CSED.

28 Zie de analyses van de Werkgroep Wonen (2010), de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010) en Donders *et al.* (2010).

13.10.2 Toptarief inkomstenbelasting

Kan het toptarief van de inkomstenbelasting worden gebruikt als instrument om huishoudens met de hoogste inkomens meer te laten bijdragen aan de financiering van collectieve voorzieningen? Dat is toch vooral een kwestie van politieke smaak. Daarbij valt evenwel het onderstaande in overweging te nemen. Alle werknemers met een inkomen van meer dan € 20.000 hebben op dit moment gemiddeld te maken met een marginaal tarief van 50 procent.²⁹ Anders gezegd: gaan zij een euro extra verdienen, dan claimt de schatkist de helft of meer van die inkomensverbetering. Slechts voor één van de acht werknemers komt dit, doordat hij of zij in de hoogste tariefschijf (52 procent) valt. Zeven van de acht werknemers met een inkomen van meer dan € 20.000 vallen in een lichter belaste tariefschijf. Na een loonsverbetering betalen zij echter niet alleen 33,45 dan wel 41,95 respectievelijk 42 procent aan inkomensheffing, maar verliezen zij tevens (een deel van) hun aanspraak op zorgtoeslag en eventueel op huurtoeslag en het kindgebonden budget. Een kwart van de werknemers ervaart bij een stijgend inkomen 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, vanaf een bepaald 'ingangsinkomen', dat bijvoorbeeld kan worden gebaseerd op de Balkenendenorm. Anderzijds zou Nederland met een toptarief van 55 procent, en zeker van 60 procent, in vergelijking met de meeste andere landen een tamelijk extreme positie innemen, al past verhoging ervan in een internationale trend.

Belangrijk element in de discussie over de hoogte van het toptarief is vanzelfsprekend wat een verhoging de schatkist per saldo oplevert. Daarover bestaat verschil van inzicht. Het staat vast dat de meeropbrengst van een verhoging van het huidige toptarief tot 60 procent *zonder gedragsreacties* 1,6 miljard euro bedraagt. Maar allicht wordt dit tariefpercentage te straf bevonden, als het al zou ingaan bij een belastbaar inkomen van € 55.000, het 'ingangsinkomen' van waaraf belastingplichtigen op dit moment over het meerdere 52 procent verschuldigd zijn. Wanneer het inganginkomen van de topschijf om deze reden wordt opgevoerd van € 55.000 tot € 100.000, bedraagt de meeropbrengst van een toptarief van 60 procent – zonder gedragseffecten – zo'n 560 miljoen euro. De verwachting is evenwel dat de gedragseffecten na zo'n tariefverhoging niet onbelangrijk zijn, bijvoorbeeld omdat mensen inkomen ontwijken of verbergen. Volgens de studiegcommissie en het Centraal Planbureau (2010) verdampt iets meer dan de helft van de theoretisch haalbare meeropbrengst door erosie van de heffingsgrondslag als gevolg van uiteenlopende

29 Gielen *et al.* (2009).

gedragsreacties, zodat bij deze variant een meeropbrengst van ongeveer 280 miljoen euro overblijft. Gezien deze beperkte extra opbrengst, concludeert de Studiecommissie belastingstelsel dat “het instellen van een hoger toptarief vooral symbolisch werkt”.³⁰

Jacobs en Zoutman (2010) gaan een stap verder. Zij menen dat een verhoging van het tarief van 52 procent schadelijk is, en dat in dit geval de belastingopbrengst zelfs zou verminderen. Als bewijsvoering brengen deze aanhangers van de optimale-belastingtheorie empirische gegevens in stelling. Met behulp van een eenvoudige formule bepalen zij de top van de zogenaamde Laffer-curve. Deze kromme toont het verband tussen tariefpercentage en belastingopbrengst. Bij zeer hoge tarieven loopt de totale opbrengst terug, door gedragsreacties van belastingbetalers: zij gaan minder werken, verlagen hun belastbaar inkomen door het gebruik van belastingbesparende constructies, of door te frauderen. De uitverdieneffecten door zulke gedragsreacties zijn dan groter dan de theoretisch haalbare meeropbrengst van de tariefverhoging.³¹ Uit de analyse van Jacobs en Zoutman volgt dat het optimale toptarief van de inkomstenbelasting voor Nederland ongeveer 48 procent zou bedragen. Dat is dus lager dan het huidige toptarief van 52 procent. Hun conclusie druist in tegen de intuïtie: een lager toptarief zou leiden tot een hogere belastingopbrengst. Toch is het niet eenvoudig om af te dingen op hun empirische analyse, aangezien beide auteurs bij hun becijferingen uitgaan van conservatieve schattingen. Zo hanteren zij bijvoorbeeld een relatief lage waarde voor de mate waarin belastingplichtigen hun gedrag aanpassen – in economenjargon: de elasticiteit van de heffingsgrondslag. Hoewel Jacobs en Zoutman dat in hun artikel niet expliciet voorrekenen, leveren door hen meer realistisch geachte waarden van de cruciale coëfficiënten in hun formule een curieus laag optimaal toptarief op van 33 á 38 procent. De zeer opmerkelijke beleidsimplicatie hiervan is dat het huidige wettelijke toptarief van 52 procent fors *verlaagd* zou moeten worden. Juist na een verlaging, in plaats van een verhoging, van het toptarief zouden hoge-inkomensgroepen een extra bijdrage leveren aan het gezond maken van de overheidsfinanciën. Het lijkt onwaarschijnlijk dat beleidsmakers zulke inzichten, die zijn ontleend aan de optimale-belastingtheorie, in de praktijk serieus zullen meewegen bij de vormgeving van het belastingbeleid.³²

30 Studiecommissie Belastingstelsel (2010), 69.

31 De formule voor het optimale marginale tarief in de hoogste belastingschijf luidt als volgt als de verdeling van de hoogste arbeidsinkomens zich laat beschrijven volgens de Pareto-verdeling.

$$T' = \frac{1-g}{1-g+a\varepsilon-\eta}.$$

Hierin is T' is het marginale tarief in de hoogste belastingsschijf. g is de (gemiddelde) sociale waardering van topinkomen die berust op politieke voorkeuren. a is de Pareto-parameter die aangeeft hoe dik de staart van de inkomensverdeling is. ε is de gecompenseerde elasticiteit van de belastinggrondslag en η is de inkomenselasticiteit van de belastinggrondslag.

32 Zie over de beperkingen van de optimale-belastingtheorie: De Kam en Caminada (2010), 233-234.

13.11 Slotsom

De Studiecommissie belastingstelsel heeft onder hoge tijdsdruk veel zinvol discussiemateriaal samengebracht en dat met een cijfermatig fundament versterkt. Bredere heffingsgrondslagen maken lagere tarieven mogelijk, de prikkel om met vreemd vermogen te financieren moet worden afgestompt, de eigen woning kan van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting, de AOW moet sneller worden gefiscaliseerd, het verlaagde btw-tarief kan worden afgeschaft, invoering van een vermogensaftrek bij belastingheffing over de winst is gewenst, en zo meer. De commissie heeft op een aantal punten gedurfde en vergaande standpunten ingenomen en deze gemotiveerd. Voor deze doorbraken, die sturend kunnen zijn voor het fiscale debat in de komende jaren, verdient zij lof. De richting van de voorstellen is goed, maar een volledige blauwdruk voor een herzien belastingstelsel heeft de commissie niet op tafel gelegd. De aanbevelingen zijn weinig vernieuwend, want het rapport staat vol bij insiders bekende beleidsaanbevelingen. Daarmee is niet gezegd dat het rapport niet nuttig is. Integendeel, het kan dienen als opstap naar grondige belastingherziening.

Jammer genoeg ontbrak het de commissie aan tijd om sommige niet onbelangrijke onderwerpen meer in detail uit te werken. De kabinetscrisis joeg de broedende kip voortijdig van het nest. Nadere studie is doorgeschoven naar de toekomst. Het gaat onder andere om een fundamentele herbezinning op de renteaftrek in inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Daarnaast verdient een ondergeschoven kindje aandacht. Door de onevenwichtige inzet van fiscale instrumenten, waarmee op dit moment inkomenspolitiek wordt bedreven, blijven de belastingtarieven (veel) hoger dan nodig is, ook wanneer alle wél door de commissie gelanceerde voorstellen zouden worden geadopteerd.

Internationale vergelijking van de hoogte van het belastingpeil en de samenstelling van de belastingmix laat de indruk achter dat Nederland nog over beleidsruimte beschikt om de belastingen met een paar procentpunten van het bruto binnenlands product te verhogen, om langs deze weg de houdbaarheid van de overheidsfinancien te verbeteren. Daarnaast bestaan bescheiden mogelijkheden om de belastingmix aan te passen, met als doel de verstoring van het bestaande stelsel te verminderen. Een forse verhoging van met name de belastingen op vermogen, bezit en erfenissen zou een belangrijk ingrediënt kunnen zijn van te voeren welvaartsverhogende belastingpolitiek.

Literatuur

- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Bovenberg, A.L., L.G.M. Stevens (2010), Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: z.u., 143-153
- Caminada, C.L.J. (2010), Bouwstenen van de Studiecommissie belastingstelsel, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42 (2), 101-116
- 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), 471-500
- Caminada, C.L.J., C.A de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in: C.L.J. Caminada et al. (red.), *Belasting met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 303-321
- Centraal Planbureau (2010), CPB-Notitie Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 265-320
- Cnossen, S. (2009), *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Cnossen, S. (2010), Enkele gedachten over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 155-164
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Crawford, I., M. Michael, S. Smith (2010), Value Added Tax and Excises (chapter 4), *Dimensions of Tax Design*, The Mirrlees Review: Reforming the tax system for the 21st century, 275-422.
- Donders, Jan, Machiel van Dijk, Gerbert Romijn (2010), *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau
- Engelen, F.A., H. Vording, S. van Weeghel (2008), Voorstel tot wijziging van belastingwetten en verbeteren fiscale vestigingsklimaat, *Weekblad Fiscaal Recht* 137 (6777), 891-906
- Engelen, F.A. (2010), Herziening van de vennootschapsbelasting: vermogensaftrek of tariefsverlaging?, *Weekblad Fiscaal Recht* 139 (6862), 779-786
- Gielen, M., J. Goes, M. Lever, R. 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), 1423-1429
- Gruber, J., E. Saez (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84 (1), 1-32
- Haar, B. ter (2010), Nieuwe paden voor vergroening, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 165-174
- Internationaal Monetair Fonds (2009), The state of public finances cross-country fiscal monitor, *IMF Staff Position Note* 09/25, 3 november 2009
- Jacobs, Bas (2008), *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Jacobs, B. (2010), Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 175-212
- Jacobs, B., F. Zoutman (2010), Hoger tarief leidt tot lagere belastingopbrengsten, *Economisch Statistische Berichten* 95 (4586), 328-331
- Kam, C.A. de, C.L.J. Caminada (2010a), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 213-235

- Kam, C.A. de, C.L.J. Caminada (2010b), Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk, *Socialisme & Democratie* 67 (1/2), 20-34
- Meghir, C., D. Phillips (2008), Labour supply and taxes, *IFS Working Papers* W08/04. London: Institute for Fiscal Studies
- Ministerie van Financiën (1994), *Bouwstenennotitie: Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomensbelasting op weg naar 2000*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2009), *Factsheet belastingtarieven 2010*, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen (<http://www.minfin.nl/ejb2010>), 23 december 2009
- Ministerie van Financiën (2010), *Fiscale Kengetallen 2010*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Mirrlees Review, The (2010), *Reforming the tax system for the 21st century*. London: Institute for Fiscal Studies (<http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview>)
- Mooij, R.A. de (2010), Geïnspireerd door Mirrlees, *CPB Nieuwsbrief*, maart/april 2010. Den Haag: Centraal Planbureau, 1
- Mooij, R.A. de, S. Ederveen (2008), Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, *Oxford Review of Economic Policy* 24 (4), 680-697
- OECD (2008), Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries, *OECD Economics Department Working Paper* no. 643. Paris: OECD
- OECD (2009), *Revenue Statistics 1965–2008*, Paris: OECD
- Praag, C.M. van (2010), Fiscaal bevorderen van groei en innovatie via de DGA?, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 237-250
- Rijkers, A.C., I.J.F.A. van Vijfeijken (2010), Fiscaliteit en vermogensvorming in een inkomensbelasting, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 251-259
- Saez, E., J.B. Slemrod, S.H. Giertz (2009), Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies* 68 (1), 205-229
- Stevens, L.G.M. (2010), Fiscale studiecommissie vaart in veilig water, *FD Selections*, 15 april
- Studecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u.
- Werkgroep Wonen (2010), *Wonen. Rapport brede heroverwegingen 4*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Werkgroep Uitvoering belasting- en premieheffing (2010), *Uitvoering belasting- en premieheffing. Rapport brede heroverwegingen 16*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Werkgroep Toeslagen (2010), *Toeslagen. Rapport brede heroverwegingen 17*. Den Haag: Ministerie van Financiën