

De inkomensgevolgen van een vlaktaks

Als we alle aftrekposten zouden afschaffen, en nog maar één tarief bij de belastingheffing hanteren, wie gaan er dan op voor- en achteruit?

In bijna alle OESO-landen zijn midden en eind jaren tachtig belastinghervormingen doorgevoerd die zich kenmerken door een verbreding van de heffingsgrondslag en lagere tarieven¹. In de Verenigde Staten is de afgelopen maanden veel gedebatteerd of deze lijn verder moet worden doorgetrokken, tot de belasting nog maar één tarief kent en (bijna) geen aftrekposten: de zogenaamde vlaktaks ('flat tax')².

Voor- en nadelen van een vlaktaks

Voorstanders van invoering van een vlaktaks noemen als belangrijkste argument de vereenvoudiging. Onder een vlaktaks zou de inning goedkoper kunnen worden: nu zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten van de heffing van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies in Nederland geschat op 4,8% van de opbrengst³; deze kosten zouden door het schrappen van aftrekposten sterk kunnen worden verminderd.

Een tweede voordeel is de daling van de marginale tarieven. Hoge marginale tarieven tasten volgens de gangbare theorie het aanbod van arbeid (en kapitaal) aan, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Zo kunnen hoge marginale tarieven negatieve effecten hebben op scholingsbeslissingen, motivatie van werknemers, de signaalfunctie van loonverschillen op de arbeidsmarkt en de omvang van het zwarte circuit. Overigens worden negatieve effecten van belastingheffing op het arbeidsaanbod niet of nauwelijks bevestigd door empirisch onderzoek. Met name het effect op het arbeidsaanbod van mannen blijkt zeer gering⁴. Voorts zouden hoge marginale tarieven in de theorie van de imperfecte arbeidsmarkt ook een positief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid door

de loonmatigende werking die ervan uitgaat⁵.

Een derde voordeel van een vlaktaks is dat allocatieve verstoringen (gedragsaanpassingen) als gevolg van allerlei fiscale regels worden vermeden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij sparen en beleggen: beleggen in een eigen huis wordt fiscaal bevoordeeld, terwijl op dividenden een dubbele heffing drukt; individuele besparingen via pensioenfondsen of levensverzekeraars zijn tot op zekere hoogte aftrekbaar, maar vrije besparingen niet. Onder de huidige systematiek kan de belastingdruk op vermogensinkomen oplopen tot 74% en die op vermogenswinst dalen tot -60% (indien de belegging met vreemd vermogen wordt gefinancierd). Ook andere faciliteiten bevorderen het totstandbrengen van belastingbesparende constructies. Uiteraard kunnen fiscale faciliteiten juist bedoeld zijn om gedragsveranderingen te stimuleren⁶. In dat geval wordt gesproken van belastinguitgaven. Een belangrijk nadeel van belastinguitgaven in vergelijking met rechtstreekse uitgaven (subsidies) is echter dat ze niet op de begroting worden verantwoord. Daardoor wordt een kritische afweging belemmerd⁷.

Het belangrijkste nadeel van een vlaktaks is dat het stelsel in de ogen van velen onrechtvaardiger zou worden, omdat over lage en hoge inkomens hetzelfde tarief wordt betaald. Het traditioneel gehanteerde draagkrachtbeginsel zou een progressieve tariefstructuur vereisen. Ook zouden bepaalde aftrekposten gerechtvaardigd kunnen worden op grond van het draagkrachtbeginsel. Zo leiden bijvoorbeeld hoge ziektekosten tot een lagere draagkracht van een huishouden en ligt een daarop gebaseerde aftrekpost in de rede. Ten slotte zou het afschaffen van alle aftrekposten volledig indruisen tegen het ge-

hanteerde fiscale inkomensbegrip, dat impliceert dat kosten die worden gemaakt ter verwerving van inkomens, aftrekbaar zijn.

In dit artikel onderzoeken wij of invoering van een vlaktaks in Nederland inderdaad een verschuiving van de lastendruk teweeg brengt van hogere naar lagere inkomens, en of de progressie van de inkomstenbelasting afneemt. We maken daarbij gebruik van het CBS Inkomenspanel, dat uitvoerige informatie bevat over de verdeling van de belastingdruk en aftrekposten⁸. Met behulp van deze uitgebreide fiscale gegevens is het mogelijk om het budgettaire neutrale tarief van een vlaktaks te bepalen en de verdelingseffecten naar inkomen en naar sociaal-economische groep te simuleren. Tevens kan de verandering in de progressie van het stelsel worden berekend. We beperken de analyse tot de loon- en inkomstenbelasting, inclusief de premies volksverzekeringen. Er wordt geen rekening

1. Zie S. Cnossen, Hervorming van de inkomstenbelasting, een internationaal perspectief, *Geschriften van de Vereniging voor de Belastingwetenschap*, nr. 182, Deventer, 1990.

2. America's tax reform, *The Economist*, 13 januari, 1996, blz. 52-54. Eerder uitgewerkte voorstellen terzake zijn afkomstig van R.E. Hall and A. Rabushka, *The flat tax*, Stanford, 1985.

3. Het betreft de kosten van burgers (aangifte), van werkgevers (inhouding) en van belastingadministratie. Zie M.A. Allers, *Administrative and compliance costs of taxation and public transfers in the Netherlands*, Groningen, 1994.

4. C.A. de Kam, Schaden hoge belastingen de economie?, *ESB*, 20 september 1995, blz. 838.

5. A.L. Bovenberg, R.A. de Mooy en F. van der Ploeg, Werkt een 'Robin Hood'-beleid?, *ESB*, 13 april 1994, blz. 332-336.

6. Dat daarbij de kosten van fiscale sturing stelselmatig kunnen worden onderschat is gedocumenteerd in H. Vording, *Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiascale instrumenten?*, *Openbare Uitgaven*, 1996, blz. 61-70.

7. K.P. Goudswaard en H. Vording, De analyse van belastinguitgaven, in: C. van Raad, G.P. Frank (red.), *Gieledbundel*, Deventer, 1990, blz. 231-243.

8. Deze steekproef bevat 217.000 personen (75.000 huishoudens). Van deze personen zijn inkomens- en fiscale gegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de belastingen, de huursubsidie en de studiefinanciering. Zie L. Trimp, *Inkomensverdeling 1990, Sociaal-economische maandstatistiek*, nr. 10, 1993, supplement, blz. 63-78.

gehouden met gedragsreacties, zoals veranderingen in het arbeidsaanbod⁹.

De huidige situatie

In 1990 is in Nederland, naar aanleiding van de voorstellen van de commissie-Oort, een geïntegreerde heffing van loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen ingevoerd, waarbij sprake is van één (overdraagbare) belastingvrije som en drie tariefschijven. Per 1 januari 1996 zijn de volgende tarieven van toepassing op de belastbare som: 37,5% over de eerste f 45.325, 50% over de volgende f 47.448 en 60% over het meerdere (boven f 92.773). Voor bejaarden geldt in de eerste schijf een lager tarief van 15,4%, omdat zij geen AOW- en AAW-premie betalen. De belastbare som wordt bepaald door op het bruto inkomen alle geldende aftrekposten in mindering te brengen.

De drukverdeling van het geldende systeem wordt niet alleen bepaald door de tariefstructuur, maar ook door de verdeling van aftrekposten. Figuur 1 laat zien dat het gebruik van aftrekposten – gemiddeld genomen – oploopt met het inkomen, althans tot een bruto inkomen van circa f 100.000. Doordat aftrekposten tegen het toptarief van de belastingplichtige worden verrekend, is het fiscale voordeel nog sterker inkomensafhankelijk. Als gevolg daarvan is de drukverdeling van de loon- en inkomstenbelasting aanzienlijk gelijkmatiger, dan op grond van de tariefstructuur mag worden verwacht (zie figuur 2).

De mate van progressie van het belastingstelsel kan worden uitgedrukt in één verhoudingsgetal: de inkomenselasticiteit of progressiefactor. Deze maatstaf geeft aan in welke mate de belastingafdracht toeneemt als gevolg van een inkomensstijging. Een progressiefactor van groter dan één duidt op een inkomensnivellerende werking. Ook hier zijn zowel tariefstructuur als heffingsgrondslag van belang. De progressiefactor wordt hoger door vaste aftrekposten als een belastingvrije som, maar lager door aftrekposten die meer dan procentueel toenemen bij hoger inkomen¹⁰. Volgens onze berekening met de CBS-data bedraagt de progressiefactor van het huidige stelsel 1,31. Elders hebben wij aangetoond dat de progressie van de Nederlandse loon-

en inkomstenbelasting aanzienlijk is gedaald door de belastingherziening van 1990¹¹.

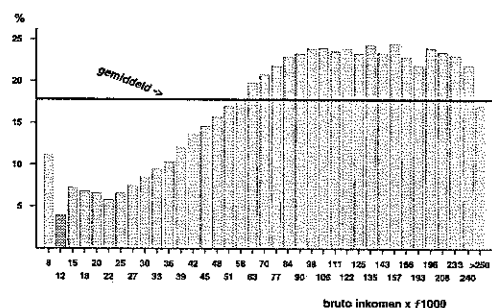
Vlaktaks: onze variant

Voorstellen om tot een vlaktaks te komen, verschillen van elkaar in de wijze waarop inkomen uit arbeid en kapitaal behandeld wordt. Zo gaat het in de discussie in de Verenigde Staten veelal om een proportionele belasting op arbeidsinkomen met een belastingvrije voet; kapitaalinkomen blijft dan onbelast. Een andere variant is de 'duale inkomstenbelasting', die recentelijk voor Nederland is voorgesteld door Cnossen¹². In diens voorstel blijft het tarief op arbeidsinkomen progressief (30, 40 en 50%), maar wordt het tarief op (breed omschreven) kapitaalinkomen een proportionele 30%. Volgens Cnossen zal het lagere tarief leiden tot een hogere opbrengst van de belasting op kapitaalinkomen, maar berekeningen met het MIMIC-model van het CPB kunnen dit niet bevestigen¹³. Wel zal vervanging van de belastingvrije voet door een werkenden-aftrek leiden tot een aanzienlijke lastenverschuiving naar de inactieven.

Een bezwaar van iedere variant die loon- en kapitaalinkomen verschillend behandelt, is dat het breed aanvaarde beginsel dat inkomen ongeacht zijn bron draagkracht oplevert, geschonden wordt. Bovendien zou het de hogere inkomens een prikkel kunnen geven om looninkomen fiscaal te presenteren als kapitaalinkomen¹⁴. Daarom worden in onze variant van de vlaktaks inkomsten uit arbeid en uit kapitaal gelijk behandeld, net als onder de huidige inkomstenbelasting.

Een goed vergelijkbare analyse is die van De Kam en Van Herwaarden, van de gevolgen van introductie van een 'simpeltaks'¹⁵. Zij concluderen dat een simpeltaks met een proportioneel tarief van 40% in 1985 budgettair neutraal zou zijn geweest. Ruim een kwart van de huishoudens zou daarbij meer dan 5% aan koopkracht verliezen. Deze berekeningen waren echter gebaseerd op een aanzienlijk minder uitgebreide dataset en betroffen bovendien het belastingstelsel zoals dat gold in de 'voor-Oortse' situatie.

Figuur 1. Aftrekposten in procenten van het bruto inkomen



Onze analyse gaat uit van één tarief over een zeer brede heffingsgrondslag, waarbij uitsluitend de belastingvrije som op het bruto inkomen in mindering gebracht wordt (een zg. Benthams stelsel). Dit stelsel kan in kaart worden gebracht door simulatie op basis van het CBS Inkomenspaneel, waar nodig geactualiseerd naar de situatie in 1996. Zo wordt gerekend met de belastingvrije som van 1996 (in gulden van 1990). Om de nieuwe heffingsgrondslag te bepalen zijn in het bestand alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen geschrapt. Het gaat om de volgende aftrekposten: kosten eigen woning (hypotheekrente), reis- en verwerkingskosten, werknemersdeel van de

9. Zie hiervoor A.B. Atkinson, *Public economics in action: the basic income/flat tax proposal*, Oxford, 1995.

10. K. Caminada en K.P. Goudswaard, Progression and revenue effects of income tax reform, *International Tax and Public Finance*, 1996, blz. 57-66.

11. K. Caminada en K.P. Goudswaard, De effecten van belastinghervorming op de progressiefactor, *Maandschrift Economie*, 1994, blz. 462-473.

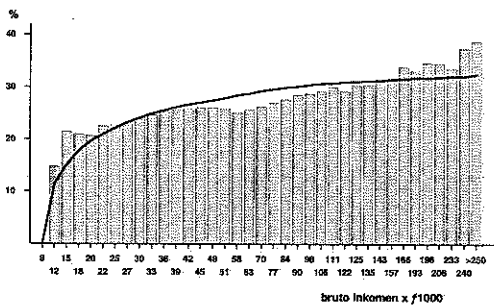
12. S. Cnossen, Werken aan de wig, contouren van een fiscaal convenant, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 17 november 1994, blz. 1669-1691. In de Scandinavische landen is een duale inkomstenbelasting reeds ingevoerd, zie P.B. Sørensen, From the global income tax to the dual income tax: recent tax reforms in the Nordic Countries, *International Tax and Public Finance*, 1994, blz. 57-79.

13. J.J. de Graafland en S. de Boer, Het plan-Cnossen en de arbeidsmarkt, *ESE*, 18 oktober 1995, blz. 924-928.

14. L.G.M. Stevens, Dual income tax systems: a European challenge?, *EC Tax Review*, 1996/1, blz. 6-12.

15. C.A. de Kam en F.G. van Herwaarden, Belastingherziening in Nederland: problemen en perspectieven, preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, 1988.

Figuur 2. De feitelijke belastingdruk in 1996 naar inkomensgroep (balkjes) en de belastingdruk onder een vlaktaks van 33,2% (lijn)



ZW-, WW- en WAO-premie, premies voor lijfrente en periodieke uitkering, buitengewone lasten, zelfstandigenaftrek, rente op schulden, toevoeging oudedagsreserve, aftrekbare giften, alimentatie en met aanslag te verrekenen verliezen. De premies voor VUT en verplichte pensioenregelingen zijn niet in de steekproef opgenomen, maar zijn aan de relevante groepen toegerekend en wel zodanig dat de toename van de heffingsgrondslag gelijk is aan het met deze premies gemoeide bedrag¹⁶. We voeren ook één versmalling van de heffingsgrondslag door: de in 1990 geïntroduceerde overhevelingstoelag wordt geschrapt¹⁷. Een dergelijke constructie past niet in een simpel systeem. Bovendien bestaat toch reeds het voornemen om deze toeslag af te schaffen.

Als gevolg van deze aanpassingen neemt het belastbaar inkomen met circa 22% toe. Twee derde van de toename komt voor rekening van drie aftrekposten: hypotheekrente, premies pensioenverzekering en premies werknemersverzekeringen. In dit systeem is in verschillende op-

zichten sprake van een dubbele heffing: de uitkeringen van pensioenen en werknemersverzekeringen blijven belast, terwijl de premies niet meer aftrekbaar zijn. Ook blijft belastingheffing over de forfaitaire huurwaarde van eigen woningen gehandhaafd, terwijl de aftrek van hypotheekrente wordt geschrapt. Dat is de prijs voor de tariefdaling en de vereenvoudiging.

De effecten van een vlaktaks

Als gevolg van de grondslagverbreding blijkt het mogelijk om, bij dezelfde belastingopbrengst, een uniform tarief van 33,2% te realiseren. De vlaktaks levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het huidige tarief in de eerste schijf.

In figuur 2 zijn de effecten op de gemiddelde belastingafdracht per inkomensgroep weergegeven. De lijn geeft de gemiddelde druk van de vlaktaks over inkomensgroepen weer, de balkjes tonen de gemiddelde belastingdruk onder de huidige heffing (maar wel in verhouding tot het brede inkomensbegrip van de vlaktaks).

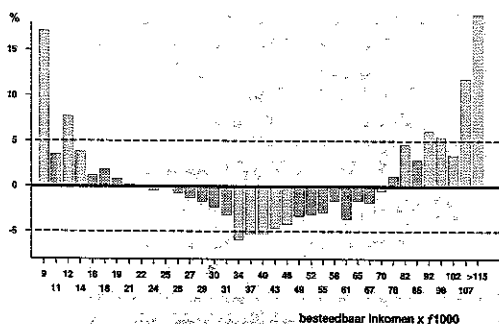
Om een duidelijker beeld te geven zijn de verschillen in belastingafdracht ook uitgedrukt als percentage van de besteedbare inkomens in de uitgangssituatie. Figuur 3 toont de koopkrachteffecten van de vlaktaks. De (zeer) lage inkomens gaan er (fors) op vooruit. Rond het minimuminkomen treden niet of nauwelijks koopkrachteffecten op. Een brede categorie van middeninkomens verliest: in het traject van besteedbare inkomens van f 25.000 tot f 75.000 daalt de koopkracht met 1 tot 5%. Bij (zeer) hoge inkomens is duidelijk sprake van winst. De koopkrachtstijging bij een besteedbaar inkomen van f 100.000 bedraagt circa 5%.

Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten over een zeer lang inkomensstraject binnen een bandbreedte van +/- 5% blijven. Dat is de bandbreedte die de commissies Oort en Stevens aanvaardbaar achten bij hun voorstellen voor belastinghervorming. Hierbij

dient echter wel te worden herhaald dat is gerekend met gemiddelden per inkomensklasse. De individuele koopkrachteffecten zullen spreiding vertonen rond die gemiddelden¹⁸. Naarmate in de huidige situatie meer of minder dan het gemiddelde in de desbetreffende inkomensklasse gebruik wordt gemaakt van aftrekposten is het koopkrachtverlies respectievelijk de koopkrachtwinst groter.

De koopkrachteffecten variëren ook per sociaal-economische groep (tabel 1). De grootste verliezers blijken de 65-plussers. Dat is een gevolg van het feit dat bij de vlaktaks geen afzonderlijk bejaardentaxtarief meer geldt. Overigens treedt er geen koopkrachtverlies op voor degenen met uitsluitend een AOW-uitkering, als die uitkering op netto basis gekoppeld blijft aan het netto minimumloon. De koopkrachteffecten voor werkenden zijn – gemiddeld genomen – vrij klein. Zelfstandigen blijven ongeveer gelijk. Ambtenaren en – in mindere mate – werknemers in bedrijven gaan er iets op achteruit. Het verlies aan aftrekposten blijkt voor deze groepen gemiddeld een net iets groter effect op het besteedbaar inkomen te hebben dan het lagere tarief. Dat ambtenaren er iets meer op achteruit gaan dan werknemers heeft vooral te maken met de hogere aftrek pensioenpremies. Duidelijke winnaars zijn degenen met een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of VUT-uitkering. De oorzaken daarvan zijn uiteenlopend (er zijn bijvoorbeeld veel werklozen met een zeer laag inkomen; en het gemiddelde ge-

Figuur 3. Koopkrachteffecten vlaktaks (tarief 33,2%) naar inkomensgroep in %



16. Ook het werkgeversdeel van deze premies is toegerekend aan belastingplichtigen. De beleggingsinkomsten van pensioenfondsen rekenen wij echter niet toe aan verzekerden. De werkgevers aandelen van de premies ZW en WW worden evenmin in de heffingsgrondslag betrokken. Het betreft hier een algemene omslagpremie, waarbij het redelijk is dat een deel door de werkgever wordt gedragen. Het werkgeversaan-deel in de premie ZFW blijft, net als thans het geval is, belast.

17. Werknemers en uitkeringsgerechtigden betalen met ingang van 1990 ook de premies volksverzekeringen die voorheen door de werkgever werden betaald. In ruil daarvoor werd een belastbare overhevelingstoelag toegekend.

18. Deze spreiding kan niet worden getoond omdat het CBS om redenen van privacy uitsluitend gegevens over aftrekposten verstrekt die gegreggeerd zijn naar inkomensklasse.

bruik van aftrekposten door werklazen is opvallend laag).

Ten slotte blijkt de progressiefactor van het stelsel als geheel door invoering van een vlaktaks af te nemen van 1,31 naar 1,22, een daling met 7%. Dit is een relatief geringe mutatie in vergelijking met de veranderingen na de belastinghervorming 1990 (-17%)¹⁹.

Conclusie

Een budgettair neutrale vlaktaks in Nederland zou een tarief van (ruim) 33% kennen. Anders dan wellicht op het eerste gezicht verwacht zou kunnen worden, neemt de mate van progressie in een dergelijk systeem slechts licht af. door het effect van aftrekposten die toenemen met het inkomen. De totale progressie blijkt goeddeels bepaald te worden door de belastingvrije som, die bij de vlaktaks gehandhaafd blijft.

Opmerkelijk is ook dat de gemiddelde koopkrachteffecten van zo'n omvangrijke belastinghervorming redelijk binnen een bandbreedte van +/- 5% blijven. Pas bij bruto inkomen vanaf circa f 200.000 komt de koopkrachtstijging substantieel boven de 5%. Achter deze gemiddelde

Tabel 1. Koopkrachteffecten naar sociaal-economische groep^a in %

zelfstandigen	-0,1
ambtenaren	-2,5
werknemers bedrijven ^b	-1,0
pers. met werkloosheidsuitkering	+7,3
pers. m. arb. ongeschikth. uitkering	+2,3
pers. met pensioen < 65 jaar (vut)	+7,8
pers. met pensioen > 65 jaar	-6,9

a. Voor de restgroep (personen met een deel van het jaar inkomen) treedt een sterke vooruitgang op; deze groep is echter nogal heterogeen en is daarom niet opgenomen in de tabel.

b. Inclusief directieuren nv/bv.

koopkrachteffecten gaan wel grotere effecten in individuele gevallen schuil: wie veel meer aftrekposten gebruikt dan het gemiddelde van zijn inkomensgroep levert extra in.

Op grond van onze verkennende simulatie concluderen we dat het meest genoemde nadeel van een vlaktaks, de onrechtvaardige inkomensgevolgen, bij invoering in Nederland beperkt blijft. Wel zal het schrappen van aftrekposten in veel gevallen als onrechtvaardig en onlogisch worden beschouwd, en brengt het overgangproblemen met zich mee. Daartegenover staan de voordelen van

aanzienlijke tariefverlaging, één tarief en lagere uitvoeringskosten.

Overigens heeft de belastinghervorming van 1990 wel geleerd dat niet elke grondslagverbreding tevens een vereenvoudiging is. Zo vervalt in onze vlaktaks elke fiscale compensatie voor verwervingskosten. Dat kan er toe leiden dat werktgevers op ruimere schaal kostenvergoedingen gaan verstrekken, waarvan de belastingdienst vervolgens de fiscale gevolgen zal moeten beoordelen. Het concept van de vlaktaks zou echter naar onze mening serieus moeten worden genomen in de discussie over belastinghervorming in Nederland.

Koen Caminada
Kees Goudswaard
Henk Vording

De auteurs zijn verbonden aan de afdeling Openbare Financiën, juridische faculteit, Rijksuniversiteit Leiden.

19. Overigens betekent een daling van de progressiefactor dat de stelselhervorming na enige tijd niet meer budgettair neutraal is. Het nieuwe stelsel genereert immers na een inkomensstijging minder additionele belastingopbrengsten dan het oude stelsel, zie Caminada en Goudswaard, op.cit. 1996.

Voor inlichtingen over adverteren in ESB kunt u contact opnemen met:

VAN RIJN & PARTNERS

VERKOPERS IN COMMUNICATIE

Singel 512
1017 AX Amsterdam
Telefoon 020 - 624 2213
Fax 020 - 620 9332