

Belastingen in de 21^e eeuw: veel v's, weinig wol

PROF. DR. K.P. GOUDSWAARD EN DR. K. CAMINADA*

1 Inleiding

Aan de belastinghervorming van 1990 lagen drie v's ten grondslag: *verbreding* van de heffingsgrondslag, *verlaging* van tarieven en *vereenvoudiging* van het stelsel. In de kabinetsverkenning van de belastingen in de 21^e eeuw zijn daar nog verschillende v's bijgekomen. De belastingdruk moet worden *verschoven*, het stelsel moet worden *vergroend*, de werkgelegenheid moet worden *vergroet*. *Vermogens* moeten effectiever worden belast, de *vergrijzing* moet worden opgevangen en *verzelfstandiging* van de basisaftrek ligt in de rede. Dat alles moet gepaard gaan met een evenwichtige *verdeling*. De vraag rijst in hoeverre al deze v's inderdaad tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd.

In deze bijdrage zullen wij ons concentreren op de voorstellen ten aanzien van de grondslag en de tariefstructuur en de rol die de inkomenseffecten daarbij spelen. In hoeverre wordt in de verschillende opties tegemoetgekomen aan de wens om de tarieven te verlagen? Hoe ver reikt de grondslagverbreding? Wie gaan erop vooruit respectievelijk achteruit en op welke wijze wordt dat gemeten en gewogen? De opbouw van het artikel is als volgt. Allereerst wordt de verkenning in hoofdlijnen weergegeven, toegespitst op de tariefstructuur en de inkomenseffecten. Daarna worden enige kanttekeningen bij de voorstellen geplaatst en wordt een alternatief gepresenteerd. Ten slotte volgen de conclusies.

2 Hoofdlijnen van de verkenning

De discussie over het belastingstelsel is sinds de hervorming in 1990 niet verstomd. Integendeel: Alom overheerst de gedachte dat het stelsel onvoldoende is toegesneden op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Zwakke punten van het huidige stelsel zijn onder meer: de hoge marginale druk op arbeid, de steeds verdergaande uitholling van de heffingsgrondslag en de mede door belastingarbitrage weinig effectieve belasting van vermogens en -opbrengsten. Daarnaast wordt de internationale ontwikkeling van steeds groter belang. De toenemende mobiliteit van kapitaal en arbeid leidt tot een verscherping van de belastingcompetitie. Mede daarom heeft het kabinet een verkenning uitgebracht van de richting waarin het Nederlandse belastingstelsel zich in het begin van de 21^e eeuw moet ontwikkelen.

In het voorwoord van de nota wordt gesteld dat de verdergaande globalisering en digitalisering van markten en de vergrijzing van de bevolking vraagt om een stelsel met brede, stabiele heffingsgrondslagen en lagere tarieven. Dit kan als de primaire doelstelling van belastingherziening worden beschouwd. Daarnaast moet het stelsel internationaal concurrerend zijn, een solide financieel draagvlak

* De auteurs zijn verbonden aan de afdeling Openbare Financien, Juridische Faculteit, Rijksuniversiteit Leiden.

voor de publieke uitgaven bieden, de werkgelegenheid bevorderen en door een verdere vergroening bijdragen aan een duurzame economische ontwikkeling. Opzet, toepassing en uitvoering moeten zo eenvoudig mogelijk zijn. Maatschappelijke aanvaarding vereist dat de herziening leidt tot een evenwichtige verdeling van de belasting- en premiedruk.

Voor een herziening van de tariefstructuur wordt – in eerste instantie – een bedrag van ruim f 10 miljard vrijgemaakt door verbreding, verschuiving en vergroening. Dat bedrag is als volgt samengesteld. Een verhoging van de btw naar 19% levert f 3,9 miljard op. Een verhoging van energibelastingen en enkele andere milieubelastingen leidt, na aftrek van de kosten van enige compensatiemaatregelen, tot een opbrengststijging van f 3,6 miljard. De verbreding van de heffingsgrondslag behelst een bedrag van ruim f 2,5 miljard. Een beperkt aantal kleinere aftrekposten is in het geding, waaronder met name de werkelijke arbeidskosten en het reiskostenforfait. Het grootste deel van de grondslagverbreding – f 1,75 miljard – vormt de geraamde opbrengst van een rigoureuze aanpassing van de regimes voor sparen, lenen en beleggen. De kern daarvan wordt gevormd door een gesloten box voor de inkomsten uit vermogen, waarbij gedacht wordt aan een forfaitair rendement van 4% over particuliere vermogensbestanddelen, waarover een vast tarief van 25% wordt geheven. Negatieve inkomsten uit vermogen kunnen dan niet meer worden verrekend met inkomsten uit arbeid. Lijfrenteaftrek wordt nog slechts toegestaan voorzover die in combinatie met de overige pensioenopbouw noodzakelijk is om een adequaat geachte ouderdagsvoorziening op te bouwen. Daartoe moet een 'pensioenparaplu' worden bepaald: een maximumpensioen dat in enig jaar ten laste van de fiscus mag worden opgebouwd.

Met behulp van genoemde f 10 miljard wordt een drietal budgettair neutrale combinaties van maatregelen en de daarbij behorende tariefstructuur geschetst.

– In de eerste optie worden de belastingvrije sommen gehandhaafd. De opbrengst van het complex verbreding/verschuiving/vergroening wordt op zodanige wijze teruggesluisd dat de inkomenseffecten per schijf (vrijwel) neutraal zijn. Dit resulteert in een tariefverlaging met

respectievelijk 2,25%-punt, 1,6%-punt en 1,8%-punt in de eerste t/m de derde schijf.

– In de tweede optie wordt de belastingvrije som omgezet in een heffingskorting. Als gevolg daarvan wordt de grondslag verbreed, waaruit een extra opbrengst van f 5 miljard resulteert. Dit maakt het mogelijk om de eerste schijf te verlengen met circa f 5000 en de tarieven in de tweede en derde schijf ten opzichte van optie 1 extra te verlagen met respectievelijk 4,5%-punt en 2%-punt. Vanzelfsprekend zijn de inkomenseffecten van deze optie in de tweede en derde schijf voor tweeverdieners wat gunstiger dan voor alleenverdieners met een partner, die immers geen dubbele belastingvrije som tegen een hoog tarief meer kunnen afrekenen. Een iets verdergaande variant die ook wordt besproken is de introductie van een individuele belastingkorting. Het verschil is dat deze anders dan de heffingskorting direct wordt uitgekeerd aan de partner zonder of met een zeer laag inkomen. Van overdraagbaarheid is geen sprake meer, zodat de individualisering en het arbeidsaanbod van vrouwen worden bevorderd.

– In de derde optie worden de belastingvrije sommen goeddeels afgeschaft. Dat levert een bedrag op van circa f 36 miljard. Daardoor kunnen de tarieven substantieel dalen naar 20,35% in een verkorte eerste schijf voor inkomens tot f 26 500, 35% in een tweede schijf voor inkomens tot f 53 000 en 50% in de derde schijf voor inkomens daarboven. In deze optie is tevens verondersteld dat fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen plaatsvindt. Voor alleenverdieners, alleenstaande ouders en ouderen die relatief sterk worden getroffen door afschaffing van de belastingvrije sommen blijft in deze variant een faciliteit gehandhaafd. Niettemin zijn de inkomenseffecten van deze optie iets groter dan van de andere opties.

Een en ander wordt nog eens samengevat in tabel 1.

Van de drie budgettair neutrale opties zijn door het Centraal Planbureau (CPB) ook werkgelegenheidseffecten berekend. Deze blijken teleurstellend: van 0 in optie 1 tot +0,25 à 0,5% in opties 2 en 3. Mede daarom is in bijlage 1 van de verkenning een aantal varianten verkend waarbij additionele middelen zijn

Tabel 1. Opties voor het terugsluizen van f 10 miljard in de tariefstructuur

	basis 1998	optie 1 tariefverlaging	optie 2 heffingskorting	optie 3 vervallen basisaftrek
tarief 1	36,35	34,1	34,1	20,35
tarief 2	50,0	48,4	43,9	35,0
tarief 3	60,0	58,2	56,2	50,0
lengte schijf 1	47 184	47 184	52 184	26 500
lengte schijf 2	56 590	56 590	56 590	26 500
belastingvrije som alleenstaanden	8 617	9 417		0
belastingvrije som alleenverdiener	16 824	18 424		9 500
heffingskorting alleenstaanden			3 211	
heffingskorting alleenverdiener			6 282	

bron: 'Belastingen in de 21^e eeuw', box 2.2 (blz. 11) en de tabellen 9.1, 9.4 en 9.6 (blz. 122-128)

ingezet van respectievelijk f 2,5 en f 5 miljard. Daarbij worden de drie hoofdopties gecombineerd met verschillende technieken om het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid te bevorderen: een generieke arbeidstoeslag in de vorm van een aftrek of in de vorm van een heffingskorting, danwel een op de onderkant van het loongebouw gerichte arbeidstoeslag, al dan niet inkomensafhankelijk. In het laatste geval gaat het om een variant van de 'Earned Income Tax Credit' (EITC). Aldus worden achttien varianten beschreven. In feite draait het er echter steeds om dat werken aantrekkelijker wordt gemaakt ten opzichte van niet werken. Naarmate de 'replacement rates' (de hoogte van de uitkeringen als percentage van het loon) meer dalen, neemt de werkgelegenheid meer toe. De toename van de werkgelegenheid loopt in de achttien varianten uiteen van +0,75% tot +2,75%.

3 Analyse

De kabinetsnota bevat naar ons oordeel diverse waardevolle elementen. Het meest vernieuwend is zonder twijfel de introductie van de forfaitaire heffing op vermogensrendementen, die zal moeten leiden tot een meer neutrale en effectieve belasting van vermogen en vermogensinkomsten. Andere positieve aspecten zijn dat een vergaande verandering als het schrappen van de belastingvrije sommen wordt overwogen en dat veel aandacht wordt besteed aan 'incentives' die van het stelsel uitgaan, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De gevolgen van verschillende

opties voor arbeidsaanbodbeslissingen worden steeds nauwkeurig in kaart gebracht. Voorts kan de gedachte om de premies volksverzekeringen te fiscaliseren worden toegejuicht. Niet duidelijk is waarom, zoals wordt gesteld op blz. 116, de premie AWBZ hiervan eventueel zou moeten worden uitgezonderd.

Onze kritiek spitst zich toe op de geringe omvang van de grondslagverbreding en de daardoor beperkte omvang van de tariefverlaging, en op de wijze waarop met de inkomenseffecten is omgesprongen. Een en ander wordt hieronder uitgewerkt.

3.1 Grondslagverbreding

De omvang van het pakket verbreding/verschuiving/vergroening is betrekkelijk gering. Voor wat betreft de verschuiving en vergroening is dat begrijpelijk omdat de mogelijkheden beperkt zijn, gegeven de internationale context. Overigens is hier niet zozeer sprake van een systeemwijziging als wel van het doortrekken van een bestaande trend van relatieve stijging van het aandeel van kostprijsverhogende belastingen (zie blz. 9 in de nota). Met name de omvang van de grondslagverbreding (los van de opties) van f 2,5 miljard is teleurstellend in het licht van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Tussen 1990 en 1998 is het totaal aan aftrekposten toegenomen van circa f 54 miljard tot circa f 87 miljard, zie tabel 2. Daarbovenop is de grondslagversmalling door de belastingvrije sommen ongeveer verdubbeld van f 52 miljard naar f 101 miljard. In totaal belooft de grondslag-

versmalling sinds de laatste belastinghervorming derhalve ruim f 82 miljard.¹ In verhouding tot het bruto binnenlands product (BBP) is de totale grondslagversmalling toegenomen van 20,5% in 1990 tot 25,0% in 1998: minder spectaculair, maar nog steeds zeer aanzienlijk.

Tabel 2 Regelingen die de heffingsgrondslag van de LB/13 versmallen (f x miljard)

	1990	1998	mutatie
totaal^a	105,8	188,1	82,3
- belastingvrije sommen	51,9	100,8	48,9
- aftrekposten en vrijstellingen	53,9	87,3	33,4
o.a.			
pensioenen	17,7	26,0	8,3
eigen woning			
(saldo hypotheekrente en			
huurwaardeforfait)	12,3	17,6	5,3
verwervingskosten	8,2	17,7	9,5
premies lijfrente, alimentatie	3,8	5,9	2,1
spaarloonregeling	-	4,0	4,0
zelfstandigenaftrek	2,7	5,4	2,7
rente- en dividendvrijstelling	2,8	3,3	0,5
rente persoonlijke			
verplichtingen	2,7	2,6	-0,1
buitengewone lasten	2,2	2,7	0,5
reiskosten	0,8	1,1	0,3
aftrekbare giften	0,7	1,0	0,3
bruto binnenlands product (BBP)	517	752	235
belastbare grondslag ^b	289	317	28

a exclusief o.a. (cijfers 1998): niet-actievenforfait (2,3), ouderenaftrek (5,2) en premies werknemersverzekeringen (6,5)

b belastbaar inkomen minus belastingvrije sommen

bron: Miljoenennota 1997 (bijlage 4) en 'Belastingen in de 21^e eeuw' (blz. 19 en blz. 37)

Een deel van de grondslagerosie betreft in feite open-einderegelingen en is, behoudens wetswijziging, moeilijk te beïnvloeden. Een groot deel is echter het gevolg van het fiscale beleid in de afgelopen periode. Het betreft met name de verhogingen van de belastingvrije sommen, het arbeidskostenforfait en de zelfstandigenaftrek (voorzover die verhogingen uitgaan boven de inflatiecorrectie). Daarnaast zijn onder meer de ouderenaftrek en de spaarloonregeling geïntroduceerd. In totaal kan minstens f 56 miljard van de grondslagversmalling worden toegerekend aan het fiscale beleid.²

3.2 Specifieke aftrekposten

Ten aanzien van enkele grote aftrekposten kan het volgende worden opgemerkt.

3.2.1 Belastingvrije som

Het schrappen van de basisaftrek in optie 3 levert vanzelfsprekend een enorme grondslagverbreding en een aanzienlijke vereenvoudiging op. De inkomenseffecten van deze optie worden echter als 'zeer onevenwichtig' gekwalificeerd. Dat geldt met name voor degenen met een zeer laag inkomen. Het zou te betreuren zijn als deze optie om die reden niet serieus zou worden overwogen. Een voor de hand liggend alternatief is om de basisaftrek wel te handhaven, maar fors te verlagen, bijvoorbeeld naar het 'Oortse' niveau, eventueel om te vormen tot een heffingskorting (zie onderdeel 4).

3.2.2 Eigen woning

Er kan gezien de politieke context weliswaar enig begrip worden opgebracht voor de keuze om het regime voor de eigen woning ongemoeid te laten, maar de argumenten daarvoor overtuigen niet. Waar erkend wordt dat het fiscale regime op het punt van de onbeperkte hypothecaire renteaftrek het ruimst is in de wereld, kan bijvoorbeeld moeilijk worden volgehouden dat de gevolgen van beperking daarvan voor de woningmarkt en de bouwsector prohibitief zouden zijn. De volledige aftrekbaarheid van hypotheekrente in combinatie met het relatief lage huurwaardeforfait impli-

- 1 Zie ook Miljoenennota 1997, bijlage 4, en de Macro Economische Verkenning 1998 van het CPB, waarin een analyse is opgenomen van de achterblijvende groei van de heffingsgrondslag. Overigens is het opmerkelijk dat de cijfers van het CPB soms aanzienlijk afwijken van de cijfers in de fiscale nota. Zo wordt de grondslagversmalling in 1998 door de hypotheekrente in de verkenning geraamd op f 24,3 miljard, terwijl het CPB een bedrag van f 28,2 miljard noemt. Overigens worden bijna alle aftrekposten door het CPB hoger geraamd.
- 2 Het totaal van eerdergenoemde posten bedroeg in 1990 f 62,6 miljard. Volgens de systematiek van de inflatiecorrectie zou dit bedrag in 1998 zijn opgelopen tot f 76,0 miljard (+21,45%). De realisatie bedraagt echter f 132,4 miljard. Derhalve kan f 56,4 miljard worden toegerekend aan beleid.

ceert niet alleen een aanzienlijke en sterk toegenomen grondslagversmalling (met inmiddels per saldo een budgettair belang van f 7,7 miljard), maar levert ook forse verstoringen op ten aanzien van sparen en beleggen, een overweging waar elders in de verkenning zwaar aan wordt getild. Voorts is de hypotheekrenteaftrek zoals bekend zeer scheef verdeeld. Meer dan 40% van het totaal van deze aftrek kan worden toegerekend aan de hoogste 10% inkomens.³ Doordat aftrekposten tegen het toptarief van de belastingplichtige worden verrekend, is het aandeel in het fiscale voordeel van deze groep nog groter.

Al eerder is bepleit om in plaats van beperking van de hypotheekrenteaftrek het huurwaardeforfait (geleidelijk) op te trekken. Stevens heeft uiteengezet dat de theoretisch juiste benadering is om de bevoordeling van eigenwoningbezitters te lokaliseren in de hoogte van het huurwaardeforfait.⁴ Overwogen zou kunnen worden om het percentage van 1,25% te verhogen naar het forfaitaire percentage van 4% van de vermogensrendementsheffing, waarop dan ook het tarief van die heffing (25%) van toepassing zou kunnen zijn. De fiscale behandeling van het eigen huis vormt een lek in het voorgestelde systeem van gesloten boxen, dat op deze wijze zou kunnen worden beperkt.⁵ Een alternatief is een geringere verhoging, waarbij het huurwaardeforfait, evenals de hypotheekrenteaftrek, onder de heffing op arbeidsinkomen blijft vallen.

3.2.3 *Pensioenen*

Voor wat betreft de fiscale behandeling van pensioenen kiest de nota voor handhaving van de omkeerregel. Een belangrijk argument om deze regel niet af te schaffen is, naast uitvoeringstechnische problemen, dat de timing gelet op de komende vergrijzingsgolf nogal ongelukkig zou zijn. Daar staat tegenover dat afschaffing (voor nieuw op te bouwen rechten) het systeem neutraler zouden maken en een enorme grondslagverbreding tot gevolg zou hebben van f 33 miljard, met extra belastingen premieontvangsten van circa f 15 miljard. Het vervallen van belastingheffing over uitgekeerde pensioenen zou volgens berekeningen van het CPB ongeveer gecompenseerd kunnen worden door de opbrengsten van belasting-

heffing over de rendementen van pensioenfondsen, die op dezelfde wijze zouden kunnen worden aangeslagen als andere institutionele beleggers.

Het voorgestelde systeem van de pensioenparaplu impliceert voor sommigen wel een beperking van de mogelijkheden om lijfrentepremies af te trekken, maar voor anderen zullen die mogelijkheden juist ruimer worden, afhankelijk van de wijze waarop de pensioenparaplu moet worden geoperationaliseerd. Een concrete uitwerking ontbreekt nog. Positief is dat binnen de pensioenparaplu ook individuele besparingen op dezelfde wijze fiscaal behandeld zullen worden.

Niettemin blijft, als de omkeerregel niet wordt geschrapt, zonder nadere maatregelen de aanzienlijke fiscale facilitering van pensioensparen bestaan. Overwogen kan worden om deze facilitering te verminderen door de fiscale druk op pensioeninkomen geleidelijk te verhogen. Dat kan bijvoorbeeld door fiscalisering van de volksverzekeringspremies, waardoor het lagere bejaardentarief in de eerste schijf op termijn kan verdwijnen. Op deze wijze kan het stelsel beter houdbaar worden in het licht van de *vergrijzing* (één van de v's).

3.2.4 *Arbeidskostenforfait*

Het arbeidskostenforfait staat in de verkenning niet ter discussie, ondanks de aanzienlijke en fors toegenomen grondslagversmalling (in 1998 een grondslagversmalling van f 16,2 miljard met een budgettair belang van f 6,4 miljard). Integendeel: In de varianten in bijlage 1 wordt de aftrek voor werkenden juist op vele verschillende wijzen verhoogd met het oog op de bevordering van de werkgelegenheid. Het betekent niettemin dat de grondslag nog verder zou

3 Berekend met behulp van de CBS-Inkomensdiskette bij de Personele Inkomensverdeling 1994.

4 Zie L.G.M. Stevens, Fiscale beleidsnotities 1998, Weekblad 1997/6261, blz. 1347-1348. Zie ook C.A. de Kam, De logica van de hypotheekrenteaftrek, Economisch Statistische Berichten, 29-1-1997, blz. 94-95.

5 Er zijn echter vanzelfsprekend ook argumenten om het eigen huis anders te behandelen dan andere vormen van vermogen, waaronder het consumptieve aspect, het onderhoud en het 'locked in'-effect (het vermogen kan niet eenvoudig worden vrijgemaakt).

worden versmald ten koste van de hoogte van de tarieven. Het is opmerkelijk dat in geen van de 18 varianten de extra budgettaire middelen (deels) worden ingezet voor een tariefdaling.

Overwogen zou kunnen worden om wél een op de onderkant van de arbeidsmarkt gerichte faciliteit te introduceren, want daar doen zich de grootste knelpunten voor bij arbeidsaanbodbeslissingen, maar tegelijkertijd het generieke arbeidskostenforfait te verlagen, in ruil voor een zoveel mogelijk inkomensneutrale tariefverlaging (zie onderdeel 4).

3.2.5 Overige aftrekposten

Met de overige aftrekposten zijn minder grote budgettaire belangen gemoeid. Toch gaat het nog steeds om meer dan f 5 miljard opbrengstenderving. Opvallend is dat er geen woord is gewijd aan de tegemoetkomingen in de winst sfeer van de inkomstenbelasting, waar het in totaal gaat om een budgettair belang van f 3 miljard. Daar treedt een duidelijke spanning op tussen het instrumentalisme enerzijds, en de wens om de grondslag te verbreden en vereenvoudiging aan te brengen anderzijds. Dat geldt ook ten aanzien van de spaarloonregeling, die met veel vuur wordt verdedigd, zij het dat als mogelijkheid wordt genoemd om de deblokkeering na vier jaar te beperken tot 'goede doelen'.

Ten aanzien van de buitengewone lastenaftrek worden in de nota ook enkele veranderingen genoemd. In plaats daarvan zou overwogen kunnen worden om deze regeling te beperken tot de kosten van ziekte e.d.. De giftenaftrek wordt verdedigd met het oog op het maatschappelijk belang. Dat is echter een onvoldoende motivatie voor een dergelijke 'tax expenditure'. Op zijn minst zou dan een rechtstreekse uitgave overwogen kunnen worden als een mogelijk eenvoudiger en beter beheersbaar alternatief.⁶

3.3 Inkomenseffecten

Zowel de Commissie-Oort als de Commissie-Stevens hanteerden een gekwantificeerde randvoorwaarde voor de inkomenseffecten van herzieningsmaatregelen. Koopkrachteffecten tussen de +5 en de -5% werden aanvaardbaar geacht, grotere effecten niet. In de huidige verkenning ontbreekt een expliciete norm. Bij de

formulering van de uitgangspunten wordt gesteld dat de aanpassingen zodanig worden vormgegeven dat de individuele inkomenseffecten 'binnen aanvaardbare marges' blijven. De indruk wordt gewekt dat men al bij kleinere afwijkingen dan vijf procent deze marges overschreden acht. Zo worden, zoals eerder gesignaleerd, de inkomensgevolgen van het schrappen van de basisaftrek als 'zeer onevenwichtig' gekwalificeerd. Niettemin blijven de getoonde effecten steeds binnen de 2%, met uitzondering van de alleenstaande oudere met een inkomen van f 80 000, die er 6% op vooruitgaat. Voor de sociale minima treedt een achteruitgang van slechts -0,3% op. Vermoedelijk vormt dit het grootste bezwaar.

Het streven naar verregaande beperking van de inkomenseffecten leidt naar onze indruk tot een nogal ver doorgevoerd detaillisme, ten koste van de hoofdlijn. In de basisvariant wordt bijvoorbeeld de belastingvrije som met f 800 *verhoogd* om een positief inkomenseffect voor het sociaal minimum te genereren, terwijl elders de voordelen van het schrappen van de basisaftrek uiteen worden gezet.

Het detaillisme komt eveneens tot uitdrukking in het op zichzelf uiteraard lovenswaardige streven om zo gunstig mogelijke werkgelegenheidseffecten te genereren. Dit kan worden geïllustreerd met het voorbeeld van de gerichte arbeidstoelage. Op blz. 16 en 17 wordt de mogelijkheid genoemd van een verhoging van het maximum en het percentage van het arbeidskostenforfait gecombineerd met een verhoging van het belastingtarief van de eerste schijf, een verkorting van de eerste schijf met hetzelfde bedrag als de verhoging van de vaste arbeidsaftrek en eventueel een verhoging van de belastingvrije som om de sociale minima te compenseren. Een combinatie van maatregelen waaraan weinigen zullen denken bij een belastinghervorming.

Overigens treden bij alle 18 varianten in bijlage 1 slechts kleine verschillen in koopkracht en werkgelegenheid op. Wanneer iets minder krampachtig met de inkomenseffecten zou worden omgesprongen zou meer in termen van

6 Zie Studiegroep Begrotingsruimte, Op weg naar begrotingsevenwicht, SDU Uitgevers, Den Haag, 1997.

grondslagverbreding, tariefverlaging en vereenvoudiging gerealiseerd kunnen worden. Elders hebben wij laten zien dat een extreme grondslagverbreding, maar met handhaving van de basisaftrek, een uniform tarief van 33% mogelijk maakt. Ons onderzoek wijst uit dat de inkomenseffecten van een dergelijke 'flat tax' voor een groot gedeelte van de belastingplichtigen tussen de -5 en +5% vallen.⁷ Nu is het schrappen van alle aftrekposten inderdaad weinig realistisch, zoals in de nota wordt opgemerkt. Echter, inkomenseffecten zouden niet zonder meer in de weg hoeven staan van het veel verder gaan in die richting.

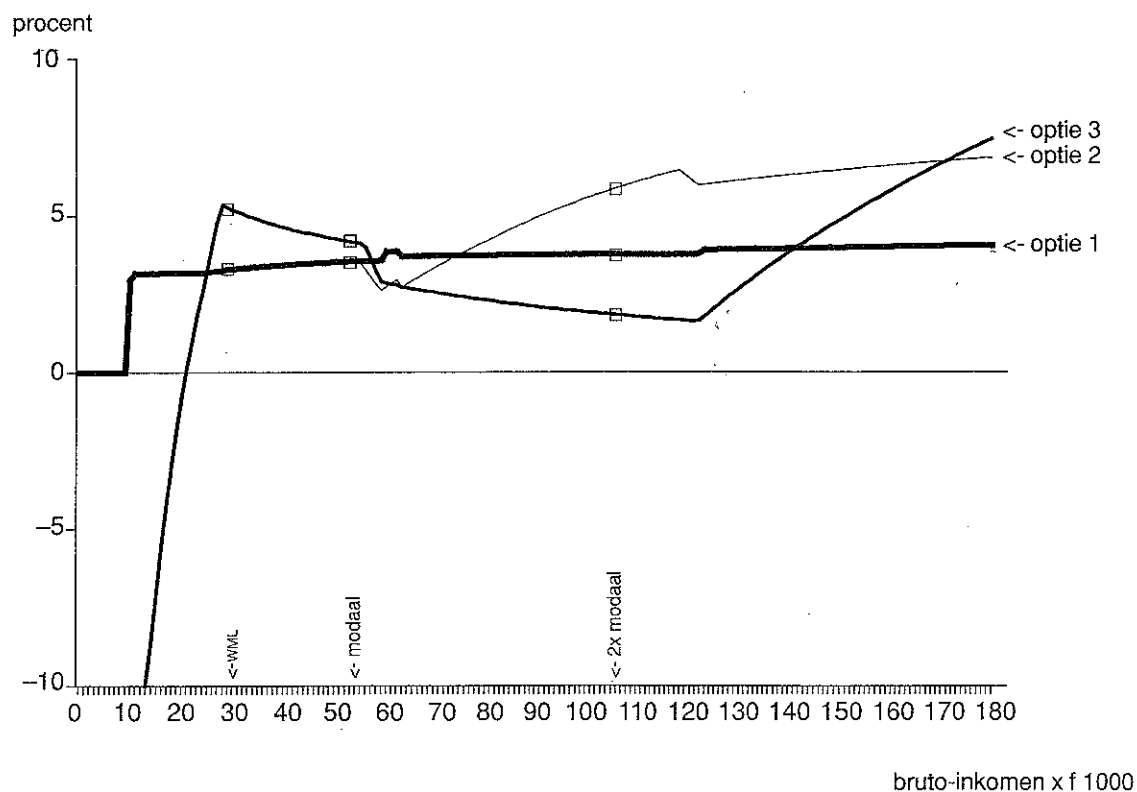
Een tweede opmerking betreft het feit dat de meeste inkomenseffecten volgens de standaard koopkrachtplaatjes zijn weergegeven. Daarbij worden steeds drie inkomensniveaus gekozen: minimum, modaal en tweemaal modaal. Voorts wordt onderscheid gemaakt tussen tweeverdieners/alleenstaanden en alleenverdieners, en de positie van ouderen wordt afzonderlijk in beeld gebracht. Deze effecten kunnen eenvoudig worden berekend met het model Microtax van het CPB. Het aangeven van

slechts enkele inkomensniveaus geeft echter een beperkt beeld. Ter illustratie daarvan hebben wij in de figuren 1 en 2 de inkomenseffecten van de drie opties uit de verkenning (exclusief de effecten van het complex verbreding/verschuiving/vergroening) voor het gehele inkomenstraject weergegeven. De blokjes in de figuren geven de punten aan die in de nota zijn weergegeven. De diversiteit van de koopkrachteffecten blijkt aanzienlijk groter dan de blokjes alleen suggereren.

Ook de inkomenseffecten van het complex verbreding/verschuiving/vergroening worden in de verkenning aangegeven. De btw-verhoging heeft een vrijwel proportioneel verdeeld koopkrachteffect van -1%. De vergroening pakt

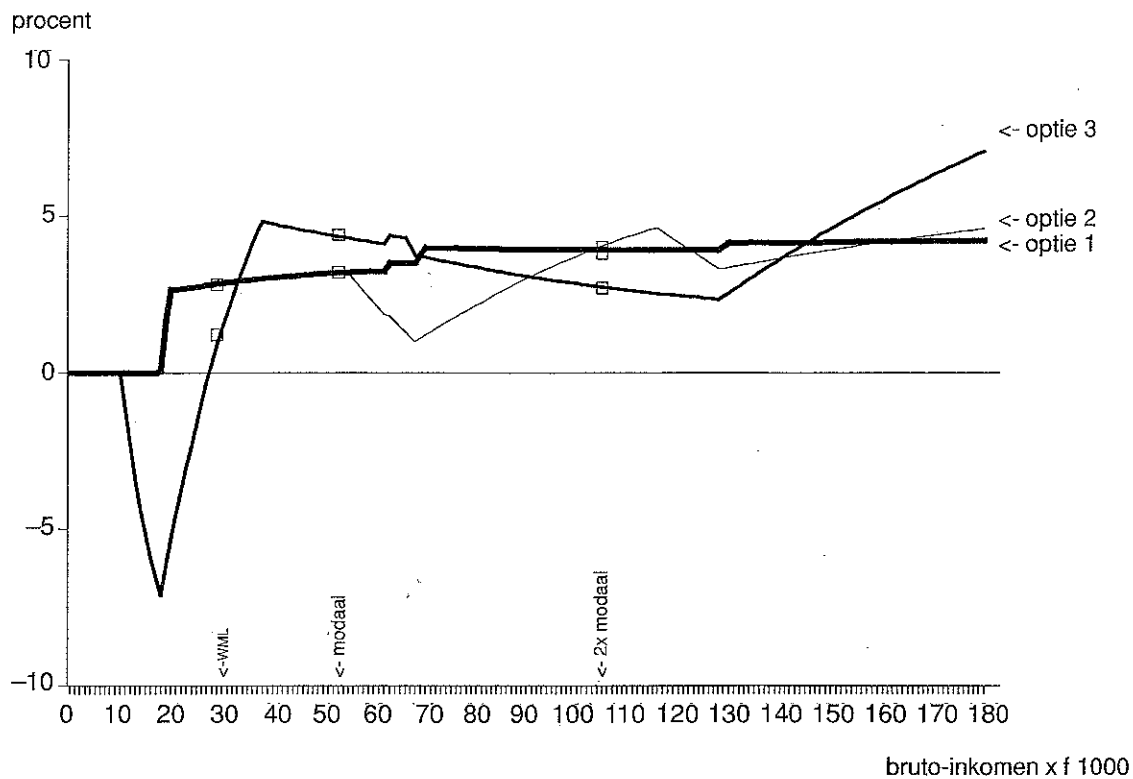
7 Zie K. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording, De inkomensgevolgen van een vlaktaks, Economisch Statistische Berichten, 26 juni 1996, blz. 574-577, en K. Caminada, De progressie van het belastingstelsel (proefschrift), Thesis Publishers Amsterdam, 1997, blz. 142-147.

Figuur 1: Spreiding koopkrachteffecten opties: tweeverdieners en alleenstaanden



bron: eigen berekeningen met het model Microtax van het CPB (versie bij de MEV 1998)

Figuur 2: Idem, alleenverdiener met twee kinderen



bron: eigen berekeningen met het model Microtax van het CPB (versie bij de MEV 1998)

daarentegen vooral nadelig uit voor lagere inkomens: Op het niveau van het sociaal minimum is het effect -1,6%, tegenover -0,8% bij tweemaal modaal.

Van de individueel verschillende gevolgen van grondslagverbreding wordt steeds een indicatie gegeven van de gemiddelde effecten bij de diverse inkomensniveaus. Het is echter onduidelijk wat daarbij gebeurt. De vraag is welke onderdelen wel en niet zijn meegerekend (vermogensrendementsheffing?) en op welke wijze dat is gedaan. Gaat het om het gemiddelde van degenen die van bepaalde aftrekposten gebruikmaken, of gaat het om het gemiddelde van alle belastingplichtigen bij de desbetreffende inkomensniveaus?

Met behulp van microsimulatie op basis van een dataset van belastingplichtigen kunnen de inkomensgevolgen van beleidsopties veel beter worden weergegeven, zoals ook de Commissie-Oort en de Commissie-Stevens dat hebben gedaan. Er kan rekening worden gehouden met het feitelijk gebruik van aftrekposten, met verschillende sociaal-economische posities, enz. Ook bij ons eerdergenoemde onderzoek naar

de inkomenseffecten van een 'flat tax' (zie noot 7) is gebruikgemaakt van simulatie op basis van feitelijke gegevens van belastingplichtigen, afkomstig uit het CBS-Inkomenspanelonderzoek.

3.3 Vermogensrendementsheffing

De forfaitaire vermogensrendementsheffing vormt wellicht het belangrijkste element uit de kabinetsverkenning. Niettemin ontbreken juist hier de inkomenseffecten. Erkend moet worden dat het lastig is om deze effecten te berekenen, mede vanwege de gedragseffecten die van deze maatregel uitgaan. Maar het is duidelijk dat vermogenden in beginsel aanzienlijke voordelen kunnen genieten. Waar belastbare vermogensinkomsten thans worden afgerekend tegen het progressieve tarief, zou dat volgens de voorstellen nog slechts tegen een tarief van 25% gebeuren, over een tamelijk laag forfaitair rendement van 4%.⁸ Ook bijvoorbeeld degenen

⁸ Dit percentage is overigens niet laag als wordt uitgegaan van het *reële* rendement op risicoloze beleggingen.

die gekozen hebben voor de 'constructie' van de rentegroefondsen en dus in feite een tarief van 35% betalen (en kennelijk bereid zijn om dat te betalen!) genieten een aanzienlijk voordeel. Dit voordeel wordt nog groter omdat de vermogensbelasting wordt afgeschaft. Alhoewel het eigenlijk logischer zou zijn om te spreken van het afschaffen van de belasting op vermogensinkomsten, terwijl de vermogensbelasting in feite wordt verhoogd van 0,7% naar 1%, met een veel lagere drempel.

Uiteraard kan worden tegengeworpen dat vele vermogenden hun belastbare inkomsten uit vermogen terug weten te brengen tot nul of negatief en dat deze groep met een lastenverzwaring wordt geconfronteerd. Tevens geldt dat uitgekeerde dividenden in het nieuwe stelsel nog steeds dubbel worden belast. Toch is het aannemelijk dat per saldo een forse lastenverlichting voor vermogenden resulteert.

In het kader van een analytische inkomstenbelasting is het uiteraard ook mogelijk om kapitaalinkomsten gewoon te blijven belasten, zo mogelijk door middel van een internationaal gecoördineerde bronheffing, gecombineerd met een belasting op (gerealiseerde) vermogenswinsten voor particulieren. Dit is door velen bepleit in de literatuur, maar wordt door het kabinet afgewezen.

Binnen de benadering van de forfaitaire vermogensrendementsheffing zou overwogen kunnen worden om te kiezen voor het tarief van de vennootschapsbelasting Cnossen bepleit om al het kapitaalinkomen op dezelfde wijze te belasten als de vennootschapsbelasting, dat wil zeggen tegen een tarief van 35%, eventueel geleidelijk te verlagen naar 30%.⁹ Daarmee zou het tarief op vermogensinkomsten dichterbij komen van het toptarief op arbeidsinkomsten, hetgeen uit rechtvaardigheidsoogpunt aantrekkelijk zou zijn. De Scandinavische landen met een duale inkomstenbelasting belasten zowel de vennootschapsbelastingwinst als het overige kapitaalinkomen tegen 28%.¹⁰ Daar komt dan echter nog een vermogensbelasting bij. In vergelijking met deze landen lijkt een tarief van 35% dus zeker niet excessief.

4 Variant 19: een alternatief

In aansluiting op het voorgaande presenteren wij een alternatieve variant met een substantiële

grondslagverbreding. Daarbij blijven de aftrek hypotheekrente en de omkeerregel bij pensioenen buiten schot. De variant bevat in hoofdlijnen de volgende elementen.

– De belastingvrije som wordt gereduceerd tot het niveau van 1990, aangepast aan de inflatie en vervolgens verrekend tegen het tarief in de eerste schijf (zie hierna). Dat resulteert in een heffingskorting van f 1387.

– Het arbeidskostenforfait wordt eveneens gereduceerd tot het niveau van 1990. Met toepassing van de inflatiecorrectie resulteert een minimumforfait van f 247 en een maximum van f 1233 (het percentage is 4% conform het regime 1990).

– In aanvulling op het verlaagde generieke forfait wordt een gerichte 'Earned Income Tax Credit' ingezet conform variant 18 uit bijlage 1 van de verkenning. Dat wil zeggen: de ERIC loopt lineair op van f 0 tot f 1500 bij het minimumloon, blijft constant tot 115% van het minimumloon en loopt daarna weer lineair af tot f 0 bij 150% van het minimumloon.

– Het percentage van het huurwaardeforfait wordt verhoogd van 1,25% naar 2,5%. De belastingdruk voortvloeiend uit het huurwaardeforfait stijgt overigens aanzienlijk minder vanwege de veel lagere tarieven in deze variant.

– Alleenverdieners ontvangen een heffingskorting van f 4161 ter voorkoming van grote negatieve inkomenseffecten.¹¹ Ter vergelijking: ook in optie 3 van de verkenning behouden alleenverdieners een basisaftrek van f 9500.

– Aan extra middelen wordt een bedrag van f 15 miljard ingezet, te weten de f 10 miljard van het complex verbreding/verschuiving/vergroening en de f 5 miljard die ook wordt inge-

9 S. Cnossen, Het verschiep, in: *Echte belastinghervorming*, Grapperhausbundel, blz. 91-102, Kluwer, 1997.

10 Dat geldt voor Noorwegen en Finland. Zweden belast het overige kapitaalinkomen tegen 30%. In Denemarken is dit percentage hoger, maar de Deense inkomstenbelasting heeft bijna alle trekken van een duale inkomstenbelasting verloren, zie Cnossen, op. cit., blz. 97-99.

11 Dit bedrag is inclusief de door de partner overgedragen heffingskorting. Deze faciliteit zou overigens beperkt moeten blijven tot bestaande alleenverdieners. De overdraagbaarheid van de heffingskorting zou geleidelijk afgeschaft kunnen worden.

zet in bijlage 1 van de verkenning, mede ter financiering van de EITC.

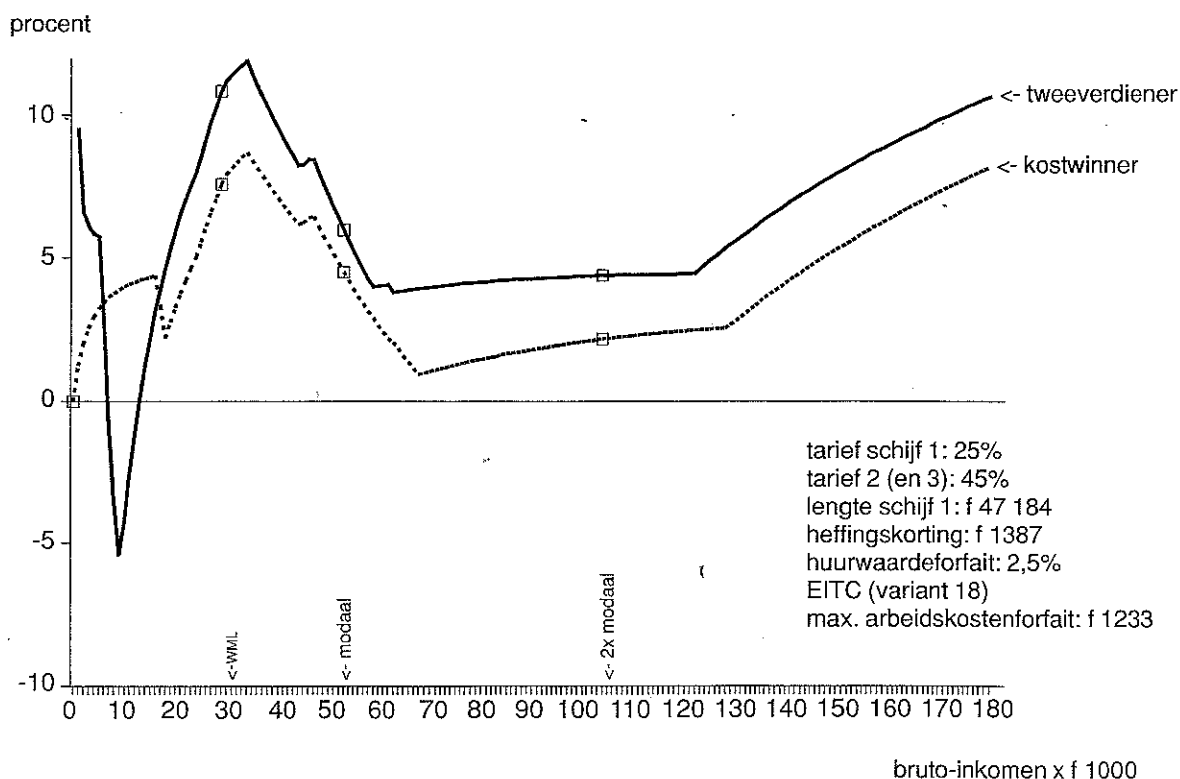
Op basis van dit pakket kan een aantrekkelijke tariefstructuur worden gerealiseerd met twee schijven: In de eerste schijf met een lengte van de huidige eerste schijf (f 47 184) geldt een tarief van 25% en daarboven een tarief van 45%.¹² De tweede en derde schijf worden dus samen-gevoegd. De lengte van de eerste schijf blijft gehandhaafd, terwijl die in optie 3 sterk wordt ingekort.

De inkomenseffecten van deze variant zijn weergegeven in figuur 3.¹³ De gemiddelde koopkrachtwinst is groter dan in optie 3 omdat f 5 miljard aan extra middelen is ingezet. Voor tweeverdieners en alleenstaanden met een inkomen rond f 10 000 treedt nog verlies op, maar dit verlies is aanzienlijk kleiner dan in optie 3. Rond het minimum is er forse koopkrachtwinst, met name door de inzet van de EITC en het lagere tarief. Voor bruto-inkomens boven f 120 000 is ook sprake van een flinke winst. Daar staat tegenover dat de in deze figuur niet weergegeven verliezen als gevolg van het com-

12 De budgettaire effecten zijn op diverse manieren door-gerekend. Zo hebben wij onder meer in het model Microtax van het CPB (zie ook hierna) een uitgebreid wegingschema ingebouwd, waardoor de budgettaire consequenties van het alternatief konden worden benaderd. Ten tweede is een berekening gemaakt met hulp van de onderverdeling van heffingsgrondslagen over de schijven zoals opgenomen in de Miljoenennota 1997 (bijlage 4). Daarbij is rekening gehouden met het feit dat grondslagverbredening in sommige gevallen invloed heeft op de tariefschijf waarin belastingplichtigen zich bevinden. Dit neemt niet weg dat de berekening globaal is.

13 Deze inkomenseffecten zijn berekend met behulp van het model Microtax van het CPB. De verhoging van het huurwaardeforfait is toegerekend aan de verschillende inkomensniveaus op basis van de feitelijke verdeling uit de CBS Statistiek Personele Inkomensverdeling. Ook bij het berekenen van de inkomenseffecten hebben we ons beperkt tot de hoofdlijnen. De gevolgen voor diverse sociaal-economische groepen komen niet tot uitdrukking. Voor wat betreft de sociale minima en AOW-ers hangen de koopkrachteffecten af van de wijze waarop de netto-nettokoppeling in het nieuwe stelsel wordt ingevuld.

Figuur 3: Spreiding koopkrachteffecten alternatieve variant



bron: eigen berekeningen met het model Microtax van het CPB (versie bij MEV 1998); het huurwaardeforfait is afgeleid op basis van de CBS Statistiek Personele Inkomensverdeling

plex verbreding/verschuiving/vergroening hier wat groter zijn. Overwogen zou kunnen worden om de effecten voor de hoogste inkomens verder te mitigeren door, zoals in onderdeel 3 gesuggereerd, het tarief van de vermogensrendementsbelasting te verhogen, onder gelijktijdige verruiming van de vrijstellingen om de kleine spaarders te ontzien.

Samenvattend levert onze variant 19 met dezelfde middelen, aangevuld met enige alternatieve grondslagverbreding, een aantrekkelijker tariefstructuur op dan de drie opties uit de verkenning. De ERRC kan de incentives aan de onderkant van de arbeidsmarkt flink versterken. Rekening houdend met de koopkrachteleffecten van het complex verbreding/verschuiving/vergroening blijven de inkomensmutaties als gevolg van deze variant voor het overgrote deel van de belastingplichtigen binnen de marge van -5 en +5%.

5 Conclusies

De verkenning van de belastingen in de 21^e eeuw biedt een helder beeld van de relevante uitdagingen en geeft een aantal interessante aanzetten om die uitdagingen het hoofd te bieden, waaronder het effectiever belasten van kapitaal en het bevorderen van de werking van de arbeidsmarkt. Op hoofdpunten stelt de nota echter teleur. Naar ons oordeel ligt er te weinig

nadruk op grondslagverbreding c.q. tariefverlaging. Dat geldt met name in het licht van de enorme – voor het overgrote deel beleidsmatig bepaalde – grondslagversmalling die sinds de laatste belastinghervorming is opgetreden. Voorts zijn de inkomenseffecten van de diverse beleidsopties nogal selectief weergegeven en een heldere norm voor wat wel en niet aanvaardbaar wordt geacht ontbreekt. Niettemin dreigen de voorstellen, mede vanwege de inkomenseffecten, hier en daar te verzanden in detaillisme.

Wij hebben een aantal mogelijkheden geschetst om de heffingsgrondslag verder te verbreden. Het blijkt mogelijk om zelfs zonder de meest ingrijpende vormen van grondslagverbreding (hypotheekrenteaftrek, omkeerregel bij pensioenen) een aantrekkelijke tariefstructuur te realiseren. In een door ons uitgewerkte variant kunnen de tarieven worden verlaagd tot 25% over de lengte van de huidige eerste schijf en 45% in een gecombineerde tweede en derde schijf. Een eenvoudige structuur met nog iets lagere tarieven dan de meest vergaande optie 3 van de verkenning. Ook de inkomenseffecten van ons alternatief lijken niet onevenwichtiger dan van optie 3. Wanneer de verkenning minder aandacht had besteed aan de vele op elkaar lijkende varianten en meer aandacht aan mogelijke verdergaande alternatieven zou het perspectief op een betekenisvolle belastingherziening naar ons oordeel gunstiger zijn.