



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vergezichten op een vlakke belasting

Caminada, C.L.J.; Goudswaard, K.P.; Vording, H.; Kam C.A. de, Ros A.P.

Citation

Caminada, C. L. J., Goudswaard, K. P., & Vording, H. (2006). Vergezichten op een vlakke belasting. In R. A. P. Kam C.A. de (Ed.), *Dreesforum* (pp. 61-78). Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15462>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15462>

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

Bron: een geredigeerde versie van dit paper is verschenen als C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording (2006), 'Vergezichten op een vlakke belasting', in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum nr. 2, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financien, pp. 61-78.

3 VERGEZICHTEN OP EEN VLAKKE BELASTING *

C.L.J. CAMINADA

K.P. GOUDSWAARD

H. VORDING

3.1 Inleiding

Bij de ingrijpende herzieningen van de inkomstenbelasting in 1990 en 2001 zijn bepaalde aftrekposten geschrapt dan wel in betekenis teruggebracht, maar de omvang van de grondslagverbreding bleef bij beide gelegenheden toch beperkt ten opzichte van wat mogelijk was geweest. Dat komt hoofdzakelijk doordat de wetgever de grootste posten – de belastingvrije sommen respectievelijk het samenstel van heffingskortingen, premies voor aanvullend pensioen van werknemers, hypotheekrente, arbeidsfaciliteiten – nagenoeg ongemoeid heeft gelaten. De tarieven zijn tevens hoger dan strikt genomen nodig is, omdat de fiscaliteit regelmatig wordt gebruikt om knelpunten weg te nemen en ongewenste inkomenseffecten te redresseren die uit ons sociale stelsel voortkomen, zoals de compensatie die wordt geboden via allerlei toeslagen. Nu is het algemeen aanvaard dat de wetgever het fiscale stelsel mede inricht om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen na te streven, zolang dit 'instrumentalisme' althans niet te veel bijdraagt aan de toenemende complexiteit van het fiscale stelsel en dit het functioneren van de arbeidsmarkt niet te zeer bemoelijkt. En daar lijkt de schoen te wringen. De belastingtarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist – hoog, volgens veel waarnemers té hoog.¹ Door de hoge marginale tarieven worden allerlei beslissingen om betaalde arbeid te verrichten, te sparen en te investeren negatief beïnvloed. Op het terrein van de inkomenspolitiek gebruikt de overheid inmiddels een veelheid aan instrumenten, om daarmee een belastingdrukverdeling tot stand te brengen die al met al helemaal niet zo opmerkelijk is; zie verder in paragraaf 3.2. Bovenal is het fiscale stelsel erg complex geworden. Het lijkt er op dat de belastingwetgever is vastgelopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt.²

Wordt het niet tijd voor minder ambities bij de vormgeving van heffingen over het inkomen van individuen? Wij hebben eerder onderzoek verricht naar de gevolgen van invoering van een vlaktaks.³ In essentie ging het hierbij om een inkomensheffing met een vast tarief over een zo breed mogelijke heffingsgrondslag, waarbij in de meest extreme variant alle aftrekposten en vrijstellingen worden geschrapt. Het vaste tarief impliceert een volledige integratie van de loon- en inkomstenbelasting en de

* Delen van dit artikel zijn ontleend aan eerder werk. Met dank aan Flip de Kam voor commentaar en aanvullingen op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

1 Zie hierover onder andere het advies van de Raad van Economisch Adviseurs (2005).

2 Zie voor een kritische waardering van het beleid met betrekking tot heffingskortingen de ambtelijke evaluatie *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001* (Tweede Kamer 2005-2006).

3 Zie onder andere Caminada, Goudswaard en Vording (1996 en 2000), Caminada en Goudswaard (2001 en 2003) en Goudswaard, Caminada en Vording (2004).

premies voor de volksverzekeringen in de vorm van een vlakke belasting op arbeid. De brede grondslag omvat mede de premies voor de werknemersverzekeringen en het aanvullend pensioen. In een dergelijk stelsel zou kunnen worden volstaan met een heffing aan de bron, die door de werkgever of de uitkeringsinstantie wordt ingehouden en aan de fiscus afgedragen. Daardoor komt een belangrijke besparing op de uitvoeringskosten van werkgevers, burgers en de Belastingdienst binnen bereik. In de meest extreme variant van de vlaktaks vervallen alle aftrekposten en vrijstellingen. Alleen de bestaande heffingskortingen blijven gehandhaafd. We komen – bij een gelijke opbrengst voor de schatkist – uit op één tarief van circa 25 procent op inkomsten uit arbeid.

In dit hoofdstuk analyseren we met behulp van een microsimulatiemodel de inkomenseffecten van deze fundamentele wijziging in de financiering van de volksverzekeringen en in de inkomstenbelasting. Deze vérgaande beleidsvariant kan niet als een concreet beleidsvoorstel worden beschouwd. Zij is louter bedoeld om de orde van grootte van de inkomensgevolgen te illustreren. De simulatie betreft veranderingen ten opzichte van de situatie in het jaar 2002.

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 3.2 schetst kort de achtergrond van de vlakke belasting op arbeid. Vervolgens wordt het gebruikte simulatiemodel uiteengezet (paragraaf 3.3) en de vormgeving van de simulatie toegelicht (paragraaf 3.4). De resultaten worden gepresenteerd in paragraaf 3.5 waarna de spreiding van de inkomensgevolgen in het bijzonder aandacht krijgt (paragraaf 3.6). Paragraaf 3.7 bevat onze conclusies.

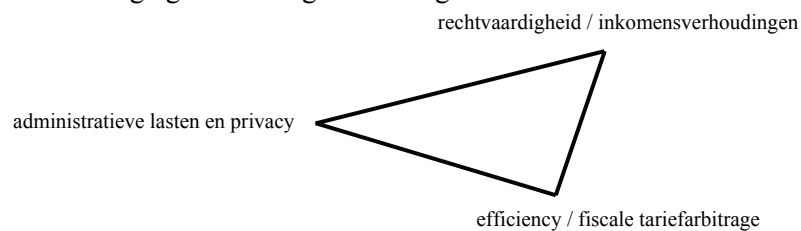
3.2 Analyse kader

Recent is de discussie over grondslagverbreding en tariefverlaging van heffingen op inkomen nieuw leven ingeblazen door het advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA, 2005). De REA benadrukt de noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel. Naar de mening van de REA is het cruciaal om economische inactiviteit aan te pakken om zodoende structureel de economische groei te versterken. Omvorming van het belastingstelsel speelt hierbij een belangrijke rol, omdat het huidige stelsel (te) hoge marginale belastingtarieven op arbeid oplevert. De vraag of een vlakke belasting op arbeid een goed idee is, hangt evenwel nauw samen met de vormgeving van de heffingsgrondslag en de hoogte van het tarief. Voorts zijn de criteria op grond waarvan een belastingherziening wordt beoordeeld van belang. In het verleden zijn adembenemend mooie vlaktaksen, gewone vlaktaksen en wangedrochten naar voren gebracht (Kalshoven, 2005). Veel varianten zijn *de facto* eigen voorkeuren van hun protagonisten voor een bepaalde mix tussen grondslagverbreding en tariefverlaging. Daarbij blijft vanzelfsprekend meer ruimte over voor specifieke keuzen (behoud van bepaalde faciliteiten of invoering van nieuwe kortingen en dergelijke) naarmate een hoger tarief wordt geprikt. Zo hebben de analyses van onder anderen Stevens in 1980 (53 procent), het Wetenschappelijk Instituut van het CDA in 2001 (35 procent), het Liberaal manifest van de VVD in 2005 ('tussen 25 en 35 á 40 procent') en Bovenberg en Teulings in 2005 (44 procent) veelal een normatief karakter. Ook de Raad van Economisch Adviseurs bewandelt bij de vormgeving van de vlakke belasting een normatief pad. Zo merkt de REA (2005: 12) het speciale, lagere belastingtarief voor 65-plussers en de hypotheekrenteaftrek aan als de twee belangrijkste opties voor grondslagverbreding. Onduidelijk blijft echter waarom niet veel steviger wordt gekapt in het bos van fiscale faciliteiten. De bijlage van de *Miljoenennota 2006* met een overzicht van belastinguitgaven bevat immers nogal wat andere mogelijkheden om het marginale tarief verder te verlagen.

De mate van voorgestelde grondslagverbreding (aftrekbeperking) in een vlaktaksanalyse bepaalt in welke mate de tarieven omlaag kunnen. Het is dus lastig de tariefdiscussie los te zien van de grondslagdiscussie, en omgekeerd. Bovendien is sprake van een afruil tussen verschillende beleidsmotieven wanneer bij een

voorstel tot belastinghervorming wordt uitgegaan van de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit, dat wil zeggen van een gegeven opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen). Box 3.1 brengt deze afruil in beeld. Zo zal een fiscaal stelsel dat tracht de belastingdruk ‘rechtvaardig’ te verdelen in het algemeen gepaard gaan met hoge administratieve lasten vanwege informatieverplichtingen en oplopende tarieven, wat belastingarbitrage lonend maakt. Schadelijk hoge tarieven zijn dan het gevolg, wat op termijn tot een andere beleidsafweging kan leiden. Zo zou een fiscaal stelsel ook minder aandacht kunnen schenken aan ‘rechtvaardigheid’ en aan het wegnemen van inkomensverschillen om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. In dat licht kan de huidige discussie over het efficiënter vormgeven van het fiscale stelsel worden gezien. Overigens kiezen ook tegenstanders van een vlakke belasting op arbeid, zoals De Kam en Pen (2005), die meer zien in een tweetaks, meestal een normatief denkkader.

Box 3.1 Afruil beleidsafwegingen belastinghervorming



In dit hoofdstuk proberen we een niet-normatief kader te gebruiken. Afgezien van de vraag in welke mate het huidige fiscale stelsel er in slaagt belastingplichtigen op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten en al dan niet sterk verstorende effecten heeft, zou de fiscale wetgever zijn ambities kunnen bijstellen. Minder ambitieuze regelgeving zou voordelen met zich mee kunnen brengen op het terrein van de administratieve lasten. Verder zouden allocatieve verstoringen en negatieve economische effecten van belastingheffing kunnen worden teruggedrongen. Een beperkter ambitieniveau heeft ook echter ook tot gevolg dat de belastingdrukverdeling verandert. De inkomensgevolgen zijn dan de resultante van fiscaal beleid om elders flinke vooruitgang te boeken (lagere administratieve lasten, toegenomen efficiency, en dergelijke). De beoordeling van die inkomengevolgen is echter normatief en dat oordeel laten we om die reden aan de lezer over.

We analyseren hierna een variant waarin een proportioneel tarief wordt geheven over een zeer brede grondslag in de vorm van een loonsomheffing. Er zijn redenen aan te geven om zo'n belastinghervorming na te streven.

- (a) *Lagere administratieve lasten.* Het huidige belastingstelsel is erg complex en brengt daardoor hoge administratieve lasten met zich mee. Voor Nederland zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten in verband met de heffing van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies geschat op 4,8 procent van de opbrengst.⁴ Een stelsel dat inkomsten aan de bron belast met een proportioneel tarief zonder aftrekposten zou een sterke reductie van deze uitvoeringskosten moeten opleveren (zie verder in paragraaf 3.4). Overigens zou deze kostenreductie deels kunnen leiden tot een verplaatsing van lasten, en wel wanneer fiscale subsidies vervangen worden door directe subsidieprogramma's van

4 Het betreft inmiddels gedateerde berekeningen van Allers (1994). Zij betreffen de kosten van burgers (aangifte), van werkgevers (inhouding) en van belastingadministratie.

de overheid of wanneer bij CAO-onderhandelingen compensaties tussen werkgevers en werknemers worden afgesproken.

- (b) *Lagere tarieven.* Een belangrijk economisch aspect van een systeem met bredere heffingsgrondslagen is dat de (top)tarieven aanmerkelijk kunnen dalen. Hoge tarieven tasten volgens de gangbare theorie het aanbod van arbeid en kapitaal aan, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Volgens de REA (2005: 10) bevorderen lagere en uniforme tarieven de arbeidsparticipatie, doordat de werking van de arbeidsmarkt wordt versoepeld. Er zouden vooral nieuwe banen ontstaan in de sfeer van de (persoonlijke) dienstverlening, waardoor met name de participatie van vrouwen, laaggeschoolden en niet-westerse allochtonen zou toenemen. Het is voorts aannemelijk dat er effecten zijn op de fiscale presentatie van economische keuzen (Slemrod, 1992: 250-256). We betreden hier het terrein van de fiscale arbitrage, waar belastingplichtigen, gegeven hun reële keuzen, de gunstigste fiscale weg zoeken. Dat loont meer naarmate de tariefverschillen groter zijn. Een bijzonder punt van overweging is het bestaande tariefverschil tussen box 1 (marginaal tarief loopt op tot 52 procent) en box 3 (30 procent). Hoger betaalde werkenden – en eigenwoningbezitters met hypothecaire schulden - hebben al kunnen constateren dat hun inkomsten veelal lager worden belast indien zij voor dergelijke inkomsten de passende fiscale vorm weten te vinden. Verkleining van de verschillen in effectieve belastingdruk (effectieve tarieven) bij vergelijkbare economische handelingen zal de aantrekkelijkheid van fiscale arbitrage reduceren, en de administratieve complexiteit doen afnemen. Waarom wordt beleggen in een eigen huis fiscaal bevoordeeld, terwijl op belegging in aandelen een dubbele heffing drukt? Waarom zijn individuele besparingen via pensioenfondsen of levensverzekeraars tot op zekere hoogte aftrekbaar, maar vrije besparingen niet?
- (c) *Minder fiscale sturing.* Uit onderzoek blijkt dat politici stelselmatig de neiging hebben om de kosten van fiscale sturing te onderschatten en haar effectiviteit te overschatten (Vording, 1996). Wanneer een fiscaal stelsel er voor zou zorgen dat politici wat minder snel naar fiscale instrumenten grijpen, is dat op zichzelf dus eerder positief dan negatief te waarderen. Zo biedt de wetgever nogal wat ruimte voor fiscaal trapezewerk dat zou moeten bijdragen aan de stimulering van het eigenwoningbezit, de filmindustrie, sparen via de spaarloonregeling *et cetera*. Dergelijke fiscale constructies gaan – vroeg of laat - aan hun eigen succes ten onder, want zij kosten de schatkist te veel en het financiële gewin komt veelal bij hogere inkomensgroepen terecht.
- (d) *Draagkrachtbeginsel.* De huidige inkomstenbelasting beoogt op twee manieren naar draagkracht te heffen: in verticale zin door tariefprogressie, en in horizontale zin door individuele draagkrachtverschillen in de sfeer van kosten en lasten in aanmerking te nemen. Het belangrijkste bezwaar tegen een ruwer doch eenvoudiger fiscaal stelsel lijkt daarom van principiële aard. Mag de heffing van inkomstenbelasting voorbijgaan aan de draagkracht van individuen? Een mogelijk antwoord op die vraag is dat het huidige fiscale stelsel er niet in is geslaagd om op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten, zodat het tijd wordt voor minder ambitieuze fiscale regels. De in 2001 ingevoerde standaard heffingskortingen bieden uiteraard een duidelijk aanknopingspunt voor globale inkomenspolitiek.⁵ Een ander mogelijk antwoord op die vraag is dat de ambitie van 'belastingheffing naar draagkracht' ook in een internationale fiscale omgeving, gekenmerkt door beleidsconcurrentie, aan herziening toe is. Het effect van progressieve belastingheffing op de inkomensverdeling strookt vermoedelijk onvoldoende met de intenties van beleidsmakers, want de herverdelende werking van de progressieve tarieven in Nederland wordt substantieel verminderd door tal van aftrekposten die belastingplichtigen tot op zekere hoogte zelf kunnen beïnvloeden (Caminada,

5 Tot de standaard heffingskortingen reken wij de generieke kortingen, zoals de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de kinderkorting, de combinatiekorting en de ouderenkorting.

1996). Daarentegen hebben aftrekposten en vrijstellingen er wel toe bijgedragen dat de fiscale wetgeving in Nederland buitengewoon complex is.

- (e) *Mits slim vormgegeven zal een vlaktaksregime in lijn zijn met enkele maatschappelijke trends.* Daarbij kan worden gedacht aan de individualisering, de vergrijzing en het slechten van enkele fiscale taboe's.⁶ Zo beïnvloedt een vlaktaks niet langer de keuze van de verdeling van arbeid- en zorgtaken in huishoudens op het moment dat sprake is van fiscale neutraliteit ongeacht de inkomensinbreng van elk van beide partners. Voorts zal fiscalisering van de AOW-premie – wat een logisch gevolg is bij invoering van een uniform tarief – het financiële draagvlak van de sociale zekerheid vergroten. Dat is gewenst met het oog op de voortschrijdende vergrijzing van de bevolking. Ook zal een laag vlak tarief de verstoring rond de (financieringswijze van de) eigen woning kunnen beperken, met name indien het vlakke tarief op arbeid (box 1) identiek is aan het tarief op kapitaalinkomen (box 3). Meer in het algemeen geldt dat het minder lonend zal worden om tariefverschillen tussen boxen te exploiteren. Ook kunnen allerlei middelingsregelingen vervallen.⁷

3.3 Data en model

De verdelingseffecten bij de overstap op de meest extreme variant van de vlaktaks traceren wij met behulp van microsimulatie.⁸ Daarbij is gebruik gemaakt van een model dat wordt gevoed met gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het model brengt veranderingen in kaart ten opzichte van de situatie in het basisjaar 2002. De basis van ons microsimulatiemodel wordt gevormd door het model Microtax waarmee het Centraal Planbureau (CPB) de standaard koopkrachtplaatjes berekent.⁹ Dit model hebben wij vervolgens verder gevoed met inkomensgegevens uit het CBS Inkomenspanelonderzoek (hierna: CBS IPO). Deze steekproef bevat 217.000 kernpersonen (75.000 huishoudens). Van deze personen heeft het CBS inkomens- en fiscale gegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de Belastingdienst en de uitvoerders van de regelingen voor huursubsidie en studiefinanciering. Bij alle berekeningen en simulaties is gewerkt met data uit het CBS IPO1999 en CBS IPO2000. Op onderdelen zijn ophogingsfactoren toegepast om de situatie voor 2002 zo goed mogelijk te benaderen.¹⁰

Onze analyse beslaat in beginsel het gehele traject tussen verdiend bruto inkomen (primair inkomen) en vrij besteedbaar inkomen (secundair inkomen). Het verschil tussen beide inkomensbegrippen bestaat uit betaalde inkomstenbelasting, betaalde premies voor de sociale verzekeringen en ontvangen 'ongebonden' sociale uitkeringen. Beide inkomensbegrippen worden toegelicht in Box 3.2

6 Zie hierover uitgebreid De Mooij en Stevens (2003 en 2005).

7 Door de gelijkschakeling van de tarieven voor inkomen in de boxen 1, 2 en 3 zouden de boxen kunnen vervallen. Daarbij vervallen overigens ook de schotten die nu voorkomen dat verliezen tussen boxen met elkaar worden verrekend.

8 Zie voor het microsimulatiemodel ook Caminada en Goudswaard (2003).

9 Omschrijving en details van dit model zijn te raadplegen via de website van het Centraal Planbureau (<http://www.cpb.nl>).

10 Per 1 januari 2001 zijn enkele onderdelen van de fiscale behandeling van de eigen woning en het lijfrenteregime gewijzigd; bij de ophoging is geen rekening gehouden met deze wijzigingen.

Box 3.2 Inkomensbestanddelen in CBS Inkomenspanelonderzoek

Primair inkomen Winst uit onderneming	Bruto ontvangen overdrachten (c) Overdrachten rechtstreeks v. overheid Uitkering ABW en Rww Uitkering IOAW en IOAZ Studiebeurs Tegemoetkoming studiekosten Individuele huursubsidie Rijksbijdrage eigen woningbezit Overige uitkering overheid Overdrachten sociale verzekeringen Uitkering ZW Uitkering AAW/WAO, WAZ en Wajong Uitkering WW Wachtgeld Uitkering AKW Uitkering Anw Uitkering AOW Overige uitkering sociale verzekering Overige ontvangen overdrachten Pensioenen, e.d. Ontvangen alimentatie Overige ontvangen periodieke uitk. Inkomen onbekend (niet primair)	Betaalde overdrachten (e) Premies volksverzekeringen Premies werknemersverzekeringen Werkgeversdeel premie zw, ww en wao Werknemersdeel premie zw, ww en wao Premies ziektekostenverzekeringen Werkgeversdeel premie ZFW Werknemersdeel premie ZFW Premie particuliere ziektekostenverz. Nominale premie ZFW en AWBZ Overige betaalde overdrachten Premies voor lijfrente Premies voor per. uitk. bij ziekte e.d. Betaalde alimentatie Overige betaalde periodieke uitk.
Bruto inkomsten uit arbeid (a) Loon, salaris, tantième Privé gebruik auto werkgever Overige inkomsten uit arbeid		Belastingen (f) Loon- en inkomstenbelasting Vermogensbelasting
Inkomsten uit vermogen (b) Inkomsten uit eigen woning Economische huurwaarde Betaalde hypotheekrente Overige inkomsten uit vermogen Ontvangen rente spaartegoeden Ontvangen rente op obligaties Betaalde rente Ontvangen dividenden e.d. Inkomsten verhuur onroerend goed Overige inkomsten uit vermogen Inkomen onbekend (primair)	Bruto inkomen (d= a + b + c)	Besteedbaar inkomen (g= d - e - f)
Persoonlijk inkomen		Belastbaar inkomen Reis- en verwervingskosten Spaarloon Huurwaardeforfait Fiscale faciliteiten zelfstandigen Rente- en dividendvrijstelling Buitengewone lasten en giften
Gestandaardiseerd inkomen		

noot: Zie voor details omtrent CBS IPO onder anderen Caminada en Goudswaard (2003: 21-25), Bruinooge en Van de Donk (1993) en diverse publicaties van het CBS over de Personele inkomensverdeling in de *Sociaal-economische maandstatistiek*. Data en achtergrondinformatie van de personele inkomensverdeling 1990-2000 (Inkomenspanelonderzoek) zijn te raadplegen via de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.

Gegeven deze reikwijdte biedt vooral het CBS IPO goede aanknopingspunten, omdat dit bestand in het traject tussen primair en besteedbaar inkomen een groot aantal inkomensbestanddelen onderscheidt.¹¹

Het model Microtax is een statisch spreadsheetmodel en berekent het bruto-nettotraject voor verschillende sociaal-economische groepen, zoals werknemers in bedrijven, ambtenaren, uitkeringsontvangers en gepensioneerden. Het microsimulatiemodel bevat een inputblok – tarieven, premies, inkomensgrenzen, uitkeringniveaus voor het jaar 2002 – dat correspondeert met de *Macro Economische Verkenning 2003*. Dit inputblok is eenvoudig te manipuleren. Voor elk van de vier in het model onderscheiden sociaal-economische groepen (zie hierna) hebben wij het model verder gevoed met 57 inkomensniveaus, waarbij is gedifferentieerd naar inkomen, inkomstenbron, tariefgroepen, het al dan niet onderhouden van kinderen, en zo meer. Tevens zijn naast de hoofdbron van inkomen ook allerlei andere belangrijke inkomensbestanddelen (waaronder aanvullende uitkeringen) en individueel bepaalde aftrekposten (onder andere afgetrokken hypotheekrente) aan het model toegevoegd. Het meerekenen van dergelijke posten heeft zowel effect op de hoogte en de verdeling van inkomens als op de hoogte en de verdeling van de belasting- en premiedruk (zie hierover Caminada, 1996).

In het model worden vier sociaal-economische hoofdgroepen onderscheiden. De totale modelpopulatie is representatief voor 10,3 miljoen personen (zelfstandigen en bijstandsgerechtigden blijven buiten beeld), te weten:

¹¹ Binnen CBS IPO geldt in beginsel een beperking tot het besteedbaar inkomen, hoewel er ook enkele tertiaire bestanddelen zijn opgenomen zoals de individuele huursubsidie en de studiebeurs.

- 1) werknemers in bedrijven (gewicht 6,3 miljoen personen)
- 2) ambtenaren (gewicht 0,6 duizend personen)
- 3) uitkeringsontvangers (gewicht 1,4 miljoen personen)
- 4) senioren (gewicht 1,9 miljoen personen)

Vervolgens worden voor elke sociaal-economische hoofdgroep steeds 57 gevallen doorgerekend, te weten voor 3 huishoudentypen en 19 inkomensniveaus. Bij de huishoudentypen onderscheiden wij (1) gehuwden/samenwonenden, (2) alleenstaanden en (3) en alleenverdieners. De gewichten van deelpopulaties zijn ontleend aan het CBS IPO, en verschillen per hoofdgroep. De voor elk huishoudentype doorgerekende 19 inkomensniveaus corresponderen met (i) de tien decielgemiddelden en (ii) negen tussenliggende waarden (*in casu* steeds de gemiddelde waarde tussen twee decielgemiddelden). Na (her)weging worden per sociale groep 19 inkomensniveaus (grafisch) weergegeven. Elk punt geeft ruwweg 5 procent van het totaal aantal inkomensgenieters van die sociale groep weer. Uitkeringsontvangers en senioren worden vaker waargenomen op de lagere treden van de inkomensladder dan werknemers in bedrijven en ambtenaren, wat ook tot uitdrukking komt in de hiernavolgende grafische presentatie van de simulatieresultaten.

Naast de hoofdbron van inkomen (bruto inkomen in Microtax) zijn ook overige bronnen van het zogenaamde “persoonlijk inkomen” toegevoegd op basis van het CBS IPO. Dit betreft winst uit onderneming,¹² bruto inkomsten uit arbeid en bruto ontvangen overdrachten. In het model is per onderscheiden inkomensniveau (4*57) bepaald wat het gemiddelde bruto inkomen is en met welk bedrag een en ander moet worden aangevuld om het daadwerkelijke waargenomen persoonlijke inkomen (volgens het CBS IPO) te benaderen. Aldus ontstaat tevens een beeld van aanvullende inkomens per inkomensklasse (gedifferentieerd naar sociaal-economische groep).

In het model zijn standaard fiscale aftrekposten (samengenomen 7,9 miljard euro) en standaard fiscale bijtelposten (samengenomen 9,0 miljard euro) opgenomen, te weten: het werknemersdeel van de premies voor pensioen, vervroegde uittrekking, bovenwettelijk invaliditeitspensioen (bov-ip), Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF), alsmede de bijtelling van het werkgeversdeel in het kader van ziektekosten (Ziekenfondswet en ziektekosten, bruto-interimuitkering voor ambtenaren). Aan het model zijn vervolgens een aantal belangrijke individueel bepaalde posten toegevoegd die ook onder de Wet op de inkomstenbelasting 2001 nog van belang zijn: de aftrekpost eigen woning (saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en onderhoudskosten bij een monumentenwoning en bijtelling huurwaarde), de premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), de aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (onder andere betaalde alimentatie). Samengenomen gaat het om 17,6 miljard euro.

Per onderscheiden inkomensniveau (4*57) is bepaald wat het gemiddelde bedrag van de aftrek/bijtelling is per gebruikmakende, alsmede hoeveel procent van de personen per inkomensklasse gebruik maakt van dergelijke regelingen. Aldus benaderd wordt een gewogen gemiddelde aftrekquote/bijtelquote toegepast (elke post in procenten van het bruto inkomen) op het niveau van de inkomensklassen. Dergelijke quotes blijken nogal inkomensafhankelijk te zijn; de inkomenselasticiteiten zijn groter dan 1. Bij simulaties worden de inkomenselasticiteiten constant verondersteld.

Samengenomen ontstaat een redelijk beeld van de inkomensverdeling voor 2002, alsmede van de totaalbedragen die gemoeid zijn met bijvoorbeeld de loonkosten, de belasting- en premieopbrengst

(uitsluitend box 1), het belastbaar inkomen, de onderscheiden sociale lasten van werknemers en werkgevers, de koopkracht (nominaal beschikbaar inkomen), en zo verder. Het simulatiemodel genereert aannemelijke waarden die als vertrekpunt van onze simulaties kunnen dienen die beogen de inkomensgevolgen van beleidsveranderingen in kaart te brengen. Niettemin kunnen de simulatieresultaten op onderdelen afwijken van de feitelijke macrototalen. Dit heeft de volgende oorzaken:

- Het aantal personen met inkomen bedraagt in het model 10,3 miljoen. Sommige groepen, zoals de uitkeringsontvangers met bijstand, zijn bij de simulaties uit het model weggelaten (veel extra werk zonder toegevoegde waarde). Ook de groep zelfstandigen is niet in het model opgenomen. Bij zelfstandige ondernemers werkt een ‘gemiddelde’ benadering minder goed, aangezien zelfstandigen sterk fluctuerende jaarinkomens kennen, met bovendien vaak een belangrijke component looninkomen, en ook in samenhang daarmee een wisselend gebruik van fiscale ondernemersfaciliteiten. Het model omvat circa 84 procent van alle personen met inkomen in 1999 en benadert circa 92 procent van het totale persoonlijk inkomen in 2002.
- De opbrengst van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen heeft uitsluitend betrekking op box 1.

Overigens moet worden bedacht dat de methode van microsimulatie beperkingen kent. Zo wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten van stelselwijzigingen. Voorts gaat het om een partiële analyse.

3.4 Gesimuleerde stelselhervorming

Een vlakke belasting op arbeid – ter vervanging van het bestaande systeem van premies voor de volksverzekeringen en de inkomstenbelasting in box 1 - kan de vorm krijgen van een objectieve heffing over de loonsom van ondernemingen (*cf.* Grapperhaus, 1995a en 1995b). We simuleren een simpele vorm van een vlakke belasting op arbeid en vergelijken de belastingdrukverdeling van het huidige stelsel met de drukverdeling van de gesimuleerde vlakke belasting. Het gaat om een extreme uitruil tussen grondslagverbreding (aftrekbeperking) en tariefverlaging. Voor onze simulatie gelden als nieuwe heffingsgrondslag de loonkosten van werkgevers (brutoloon plus werkgeverslasten) respectievelijk de bruto uitkering van uitkeringsontvangers. Die benadering levert een eerste indruk op van de mogelijkheden waarover beleidsmakers beschikken. Zij vormt uiteraard geen praktisch uitvoerbare blauwdruk voor de overstap op een vlakke belasting op arbeid.

We komen uit op een systeem met één tarief van 25,5 procent op arbeid over een zeer brede heffingsgrondslag. Uitsluitend de huidige heffingskortingen blijven bestaan.¹³ In zo'n type heffing verdwijnt de persoon van de belastingplichtige nagenoeg uit beeld.¹⁴ Elke vorm van arbeidsbeloning zou dan naar één tarief worden belast op ondernemingsniveau en/of op het niveau van de uitkeringsinstantie. Doordat kan worden volstaan met een heffing naar de gehele loonsom aan de bron, is een belangrijke besparing op administratiekosten mogelijk. Verder redenerend zouden de tarieven op arbeid, kapitaal en winst volledig gelijk getrokken kunnen worden. Daarmee zou het gedrag van huishoudens, zelfstandigen en ondernemingen veel minder fiscaal worden gestuurd, met alle

12 Het gaat hier dus om winst uit onderneming die wordt genoten door niet-ondernemers, want de sociaal-economische groep van de zelfstandigen loopt niet mee in de modelberekeningen.

13 In de Amerikaanse discussie wordt de term flat tax ook wel gebruikt voor een consumptiebelasting, zij het in een andere opzet dan de Europese BTW. De Hall-Rabushka (1985) flat tax heeft de vorm van een belasting op lonen plus een cash-flow tax op de overwinst (rent) van ondernemingen. Deze cash-flow tax heeft globaal geformuleerd als grondslag het gehele ondernemingsrendement (winst plus rentebetalingen) waarbij investeringen onmiddellijk kunnen worden afgeschreven zodat het normale kapitaalrendement effectief niet wordt belast. Zie ook Hall, Rabushka *et al.* (1996).

14 Wel wordt nog rekening gehouden met groepsspecifieke omstandigheden via het systeem van heffingskortingen. Alle standaard heffingskortingen (zie voetnoot 5) zijn gehandhaafd.

voordelen van dien. Een uniform tarief van zo'n 26 procent zou internationaal zeer concurrerend zijn. Deze bredere context van een vlaktaks roept vele vragen op die wij hier niet verder behandelen.¹⁵ Vanzelfsprekend kleven er tal van principiële en praktische problemen aan zo'n vlakke belasting op arbeid. Zo is de hier gehanteerde brede heffingsgrondslag vatbaar voor kritiek; er ligt geen theoretisch verantwoord inkomensconcept aan ten grondslag. We borduren – om praktische redenen – voort op het huidige, tamelijk hybride, inkomensbegrip. Dan valt het oog op belangrijke elementen van dubbele heffing. Met name blijven de uitkeringen van pensioenen en werknemersverzekeringen belast, terwijl de premies voor deze regelingen niet langer aftrekbaar zijn. Daar staat overigens tegenover dat in onze vlaktaks de beleggingsinkomsten van pensioenfondsen evenmin als thans belast worden. In economische zin is er geen sprake van een volledig dubbele heffing. Voorts wordt in de berekeningen geen rekening gehouden met de economische en de gedragsreacties die zonder twijfel van zo'n drastische hervorming zullen uitgaan, zoals veranderingen in het arbeidsaanbod, in omvang en samenstelling van de vrije besparingen en in de huizenprijzen.¹⁶ Ook gaan we voorbij aan de problematiek van de timing en de tijd die nodig zal zijn om een vlaktaks in te voeren (met een langdurig overgangsregime).

3.5 Simulatieresultaten

Bij onze simulatie gelden als nieuwe heffingsgrondslag de loonkosten van werkgever en de bruto uitkeringen. Dit betekent enerzijds dat alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen zijn geschrapt, en anderzijds dat werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen en de aanvullende-pensioenverzekeringen in de heffingsgrondslag worden betrokken. Alle premies volksverzekeringen zijn gefiscaliseerd. De premies voor de werknemersverzekeringen zijn niet langer aftrekbaar. Datzelfde geldt voor het werknemersdeel van de pensioenpremies. Aangezien de uitkeringen wel belast zijn, betekent dit een vorm van dubbele heffing. Overigens blijven de kinderbijslag en huursubsidie om datatechnische redenen buiten de analyse, en dus zoals thans belastingvrij.

Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met ruim 55 mld euro toe (28 procent); zie tabel 3.1 voor een specificatie. Deze toename van de grondslag kan worden toegerekend aan vier categorieën. Allereerst de premies voor de aanvullende pensioenverzekering inclusief regelingen voor vervroegd uittreden, waarbij zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel in aanmerking zijn genomen (31 procent). Vervolgens andere werkgeverspremies voor sociale verzekeringen zoals in de sfeer van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (33 procent). Dan de sociale premies van werknemers en ambtenaren (6 procent), en tenslotte het vervallen van individueel bepaalde aftrekposten (30 procent), waarvan de (per saldo) aftrekpost die verband houdt met de eigen woning de belangrijkste is. Als gevolg van deze extreme grondslagverbreding valt – ceteris paribus – een budgettair neutraal uniform tarief van 25,5 procent te realiseren. De vlaktaks levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het huidige eerste-schijftarief in box 1.¹⁷

15 De eerste vraag is bijvoorbeeld of een vlaktaks-benadering niet tevens vraagt om volledige integratie van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting. Een volgende vraag is of het mogelijk zal blijken om in internationaal verband tot een substantiële én effectieve bronheffing op interest te komen. De derde vraag is of bij een vlaktaks, geïntegreerd met de vennootschapsbelasting en gesecondeerd door een bronheffing op interest, nog een 'box 3' nodig is. De eigen woning – kwantitatief de belangrijkste component van het particuliere vermogen – valt reeds buiten box 3.

16 Zie hiervoor bijvoorbeeld Atkinson (1995).

17 Het verschil met het veel hogere uniforme tarief waar Bovenberg en Teulings (2005) en de REA (2005) op uit komen wordt verklaard door twee factoren: 1) wij gaan uit van een veel grotere grondslagverbreding en 2) anders dan in de eerdergenoemde studies hebben wij de ziektekostenpremies niet meegerekend in het belastingtarief.

Tabel 3.1 Grondslagverbreding (bedragen x miljard euro)

	<i>werknemer</i>	<i>ambtenaar</i>	<i>uitkering</i>	<i>met AOW</i>	<i>totaal</i>
Pensioen en vut premies werkgeversdeel	11,1	1,8	0,0	0,0	12,9
Pensioen en vut premies werknemersdeel	3,0	1,0	0,0	0,0	4,0
Overige premies werkgevers (a)	16,6	1,5	0,0	0,0	18,1
Overige premies werknemers en ambtenaren (b)	2,9	0,1	0,3	0,0	3,2
Individueel bepaalde aftrekposten (c)	13,5	2,0	0,9	0,7	17,0
Totaal grondslagverbreding	47,0	6,4	1,1	0,7	55,3

a. In het kader van ZW, AWF, WGF, RSF, WAO, bov-IP, IP-WAO.

b. In het kader van bov-IP en AWF.

c. Aftrekpost eigen woning (saldo van betaalde hypotheekrente, kosten van geldleningen, de periodieke betalingen voor erfpacht of opstal en de onderhoudskosten bij een monumentenwoning en de bijtelling huurwaarde), premies voor periodieke uitkeringen (lijfrente en particuliere verzekeringen voor periodieke uitkeringen bij invaliditeit, ziekte en ongeval), aftrek voor buitengewone lasten en giften en een post overig (o.a. betaalde alimentatie).

Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

Figuur 3.1 toont de koopkrachteffecten van de gesimuleerde vlaktaks. Zij zijn berekend voor inkomensstrekkers uit de vier sociaal-economische groepen in elk van de 19 onderscheiden inkomensklassen. Het gaat om individuele inkomens, niet om huishoudensinkomens. Figuur 3.1 maakt duidelijk dat de koopkrachteffecten voor werknemers en ambtenaren over het algemeen binnen een bandbreedte van +5 en –5 procent blijven.¹⁸ Voor veelgebruikers van aftrekposten kan een groter koopkrachtverlies optreden, terwijl degenen die weinig aftrek genieten meer voordeel van een dergelijke hervorming zouden hebben. Maar gemiddeld genomen wordt het nadeel van het verlies van aftrekposten ongeveer gecompenseerd door het voordeel van het lagere tarief.

Uitkeringsontvangers zouden door de vlaktaks een flinke koopkrachtwinst boeken. Voor de bovenminimale uitkeringen kan die winst oplopen tot boven de 10 procent. Dit komt, doordat uitkeringsontvangers relatief weinig gebruik maken van aftrekposten, maar wel profiteren van het lagere tarief.¹⁹ Desgewenst zou ter compensatie een lagere heffingskorting voor uitkeringsontvangers kunnen worden vastgesteld. Nadeel van deze ingreep is dat het effect zich vooral bij de lagere inkomens binnen de groep uitkeringsontvangers zal doen gevoelen. Hoe lager het inkomen, hoe groter in verhouding het effect van een beperking van de heffingskorting is. Een andere, meer voor de hand liggende compensatiemogelijkheid is de bruto uitkeringen te verlagen.

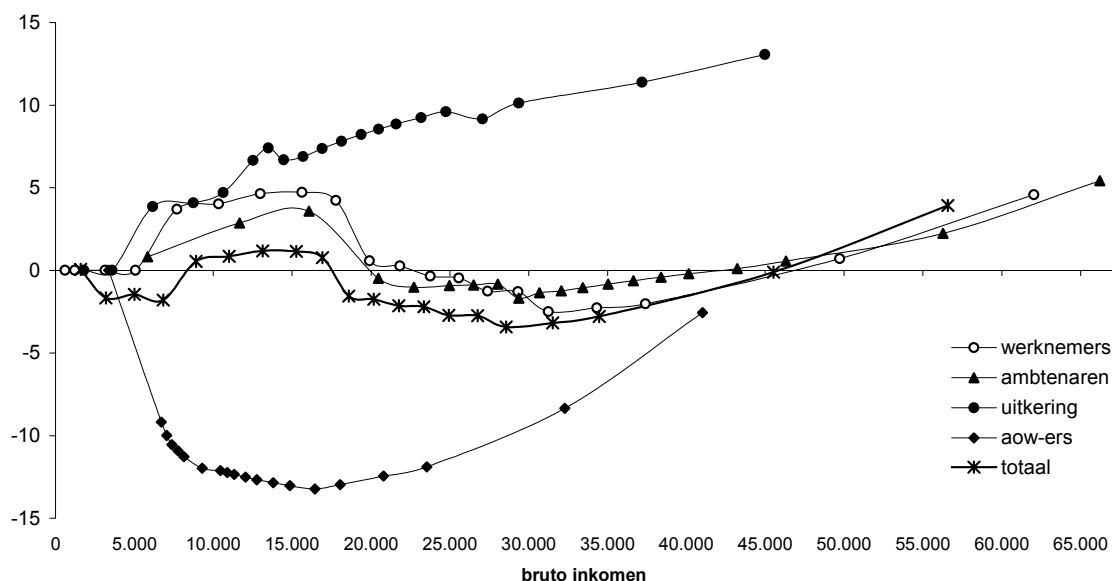
De meeste senioren gaan er door de overstap op de hier gesimuleerde variant van de vlaktaks (fors) op achteruit, in een aantal gevallen met 10 procent tot 14 procent. De inkomensgevolgen voor deze groep zijn goed vergelijkbaar met de effecten van fiscalisering van de premieheffing voor de Algemene ouderdomswet. Bij een vlaktaks is er immers niet langer sprake van een lager seniorentarief. Compensatie zou kunnen worden geboden door middel van een inkomensafhankelijke ouderenkorting. Overigens treft de fiscalisering van de AOW-premie alleen het inkomen van senioren voorzover dat de AOW-uitkering te boven gaat. Voor degenen die uitsluitend AOW genieten verandert er niets in de koopkracht, want als

18 In Figuur 3.1 geeft elk punt ruwweg 5 procent van het totaal aantal inkomensontvangers van die sociale groep weer. Merk op dat uitkeringsontvangers en senioren vaker worden waargenomen op de lagere treden van de inkomensladder dan werknemers in bedrijven en ambtenaren, wat ook tot uitdrukking komt in de grafische presentatie.

19 Daarbij komt dat om datatechnische redenen de werkgeverslasten van uitkeringsinstanties niet konden worden meegerekend. Hierdoor is het koopkrachteffect voor uitkeringsontvangers in geringe mate opwaarts vertekend.

gevolg van de netto-netto koppelingssystematiek blijft het sociale minimum gelijk. Wel zal de bruto AOW-uitkering dan moeten worden verhoogd.²⁰

Figuur 3.1 Spreiding koopkrachteffecten vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)



Tabel 3.2 Effecten simulatie vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)

	werknemer	ambtenaar	uitkering	met AOW	totaal
<i>Mutatie: bedragen x mld euro</i>					
Grondslag van heffing	47,0	6,1	1,1	0,7	55,0
Belasting en sociale premies	-1,0	-0,1	-1,1	2,4	0,0
Nominaal beschikbaar inkomen	1,0	0,1	1,1	-2,4	0,0
<i>Mutatie in %</i>					
Grondslag van heffing	35,3	33,4	7,1	2,4	27,9
Belastingopbrengst	-3,2	-8,0	-30,2	81,2	0,0
Nominaal beschikbaar inkomen (= koopkrachteffect)	0,9	0,6	8,9	-9,8	-0,2

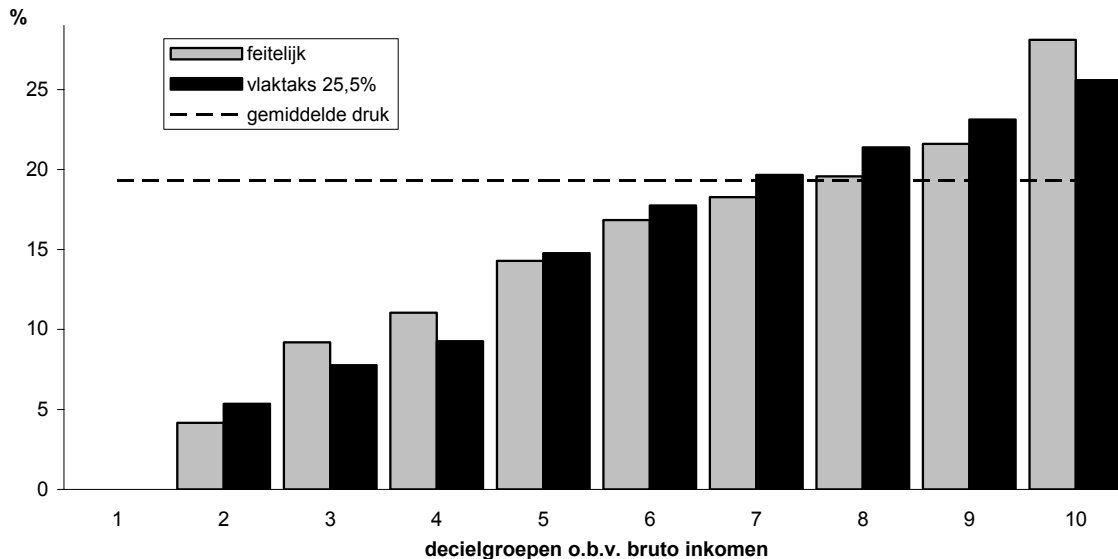
Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

Tabel 3.2 laat de groepsgemiddelden zien van de gesimuleerde verbreding van de heffingsgrondslag. Gemiddeld genomen wordt het koopkrachtnadeel van het verlies van aftrekposten voor ambtenaren volledig gecompenseerd door het koopkrachtvoordeel van het lagere tarief. Voor werknemers in bedrijven en uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar levert de bredere heffingsgrondslag in ruil voor een uniform laag tarief gemiddeld genomen een koopkrachtvoordeel op van circa 1 procent. Senioren dragen circa 80 procent meer aan belasting af onder een vlakke belasting op arbeid. Dit komt voor het overgrote deel voor rekening van het vervallen van het lagere seniorentarief; de bredere heffingsgrondslag legt maar weinig gewicht in de schaal.

20 Partieel gezien zou het bruto totaalbedrag aan AOW-uitkeringen vanwege de netto-netto koppeling moeten stijgen met circa 5 mld euro. Het totaal aan belasting en sociale premies opgebracht door de groep van de senioren stijgt dan met circa 7 mld euro. Per saldo levert fiscalisering een verlies op voor de groep 65-plussers, en dus winst voor de schatkist, van globaal 2 mld euro. Zie hierover Caminada en Goudswaard (2003). Overigens is zo een operatie op zichzelf goed doenlijk. Als onderdeel van de herziening van de inkomstenbelasting per 1 januari 1990 zijn de bruto-AOW-uitkeringen destijds eveneens fors opgetrokken.

Het is ook mogelijk de belastingdrukverdeling en inkomenseffecten van de overstap op de extreme variant van de vlakke heffing op arbeid te presenteren naar 10-procentgroep. Voor deze presentatie worden alle inkomensontvangers eerst gerangschikt naar oplopend bruto inkomen. De 10 procent met de laagste inkomens vormt de eerste 10-procentgroep, de volgende 10 procent de tweede 10-procentgroep en zo verder; de 10 procent van de inkomensontvangers met de hoogste inkomens zitten dus in de tiende 10-procentgroep.

Figuur 3.2 Feitelijke belastingdruk en belastingdruk vlakke belasting op arbeidsinkomen



Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

Op basis van de indeling naar 10-procentgroep verandert er voor de laagste inkomens niets, aangezien hun inkomen buiten de belastingheffing blijft. De heffingskortingen die zij kunnen claimen gaan de verschuldigde belasting te boven. Voor de tweede 10-procentgroep neemt de belastingdruk toe onder de gesimuleerde vlaktaks en treedt dus een negatief koopkrachteffect op. In dit deciel bevinden zich relatief veel senioren met een klein aanvullend pensioen. Voor de derde en vierde 10-procentgroep treedt een positief koopkrachteffect op. Deze groepen worden relatief dicht bevolkt door de overige uitkeringsontvangers. Een brede categorie van middeninkomens verliest vervolgens. Bij de tien procent met de hoogste inkomens is duidelijk sprake van een plus. De belastingdruk van de tiende 10-procentgroep daalt van 28,1 procent naar 25,6 procent van het bruto inkomen. Hierdoor bedraagt de koopkrachtstijging voor de meestverdieners gemiddeld 4,1 procent. Merk overigens op dat, ondanks het feit dat maar liefst zeven 10-procentgroepen er op achteruitgaan en slechts drie 10-procentgroepen er op vooruit gaan, de belastinghervorming is gekoppeld aan de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit (ex-ante). Dit is verklaarbaar, doordat inkomensontvangers uit de tiende 10-procentgroep het overgrote deel van de gecombineerde inkomensheffing opbrengen. Hun aandeel in de totale opbrengst van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekering bedroeg in 2002 circa 37 procent. Onder het gesimuleerde regime van de vlakke belasting op arbeid daalt dit aandeel fors, maar het bedraagt nog altijd 34 procent.

De progressie van het fiscale stelsel neemt door de invoering van de vlakke belasting op arbeid af. Afgemeten aan de progressiefactor, daalt de progressie met 11,6 procent; de factor daalt van 1,67 naar 1,48. De afschaffing van individueel bepaalde aftrekposten verhoogt de progressie, maar het effect van de vervlakking van de tariefstructuur, mede door het optrekken van het seniorentarief tot 25,5 procent, werkt

hier tegen in. Per saldo neemt de progressie af. Ook de inkomensherverdelende werking van het fiscale stelsel slinkt. De ongelijkheid van het besteedbare inkomen neemt volgens de Ginicoëfficiënt met 1,2 procent toe; afgemeten aan de Theil- en de Atkinson-index bedraagt de stijging van de inkomensongelijkheid respectievelijk 4,1 procent en 3,2 procent.

Omdat de uitgevoerde simulatie een partieel karakter heeft, waarbij geen rekening is gehouden met gedragseffecten, zijn de genoemde koopkrachteffecten primair illustratief bedoeld. Bij de analyse in hoofdstuk 5 zijn ook gedragsreacties meegenomen, in het bijzonder de invloed van de vlaktaks op het arbeidsaanbod.

3.6 Gevoeligheidsanalyse spreiding koopkrachteffecten

Figuur 3.1 toont de inkomensgevolgen in de vorm van gemiddelde veranderingen voor inkomensontvangers in elk van de onderscheiden 19 inkomensklassen. Binnen elke inkomensklasse kunnen inkomensontvangers een inkomensverandering ervaren die afwijkt van het klassengemiddelde. Anders gezegd, de inkomensveranderingen op individueel niveau kennen een spreiding rondom het in figuur 3.1 getoonde waarden. Naarmate iemand in de huidige situatie meer dan gemiddeld in de desbetreffende inkomensklasse gebruik maakt van aftrekposten, is zijn koopkrachtverlies groter dan gemiddeld. Omgekeerd is het koopkrachtverlies geringer wanneer iemand in verhouding tot de gemiddelde weinig aftrekposten pleegt op te voeren. Het lijkt dus aannemelijk dat heel wat belastingbetalers buiten de eerder genoemde bandbreedte van +5 en -5 procent zullen vallen. Ter illustratie: in een bijlage van het rapport van de commissie Stevens (1991) is een “grimmige” variant van grondslagverbreding en tariefverlaging uitgewerkt, waarbij voor minder dan de helft van de belastingplichtigen de verandering in het besteedbaar inkomen binnen een bandbreedte blijft van +5 en -5 procent.²¹ Aangezien in onze analyse is gerekend met de klassengemiddelden, blijft de spreiding van de inkomenseffecten die zich *binnen* de inkomensklassen zou kunnen voordoen buiten beeld. Veelgebruikers van aftrekposten worden zo over één kam geschoren met degenen die weinig aftrek genieten en in de praktijk meer voordeel van een dergelijke hervorming zouden hebben. Op basis van de hier gebruikte data (klassengemiddelden) is echter niet te bepalen hoe groot de spreiding in het gebruik van aftrekposten daadwerkelijk is.

Wij hebben een grove gevoeligheidsanalyse toegepast om de variatie in de gemiddelde grondslagverbreding door aftrekpostenbeperking enigszins te benaderen. De gevoeligheidsanalyse beperkt zich tot de twee belangrijkste sociale groepen die samen 84 procent van het bruto inkomen verwerven en 95 procent van de individueel bepaalde aftrekposten toepassen, te weten de werknemers in bedrijven en de ambtenaren.²² We laten onderdelen van de grondslagverbreding die naar verwachting maar weinig spreiding zullen vertonen binnen een inkomensklasse buiten deze gevoeligheidsanalyse. Immers, de toename van de belastbare grondslag in het kader van een vlakke belasting op arbeid (ruim 55 mld euro) wordt vooral veroorzaakt door posten die weliswaar variëren met de inkomenshoogte, maar voor het overige niet erg individueel bepaald zijn, zoals het werkgevers- en werknemersdeel van de premies voor de aanvullende-pensioenverzekering, andere werkgeverspremies en de sociale premies van werknemers en ambtenaren. De gevoeligheidsanalyse concentreert zich derhalve op de individueel bepaalde aftrekposten van werknemers in bedrijven en van ambtenaren, waarvan de aftrekpost eigen woning de belangrijkste is. Juist deze post zal naar

21 Zie het rapport van de Commissie-Stevens (1991: 245-253).

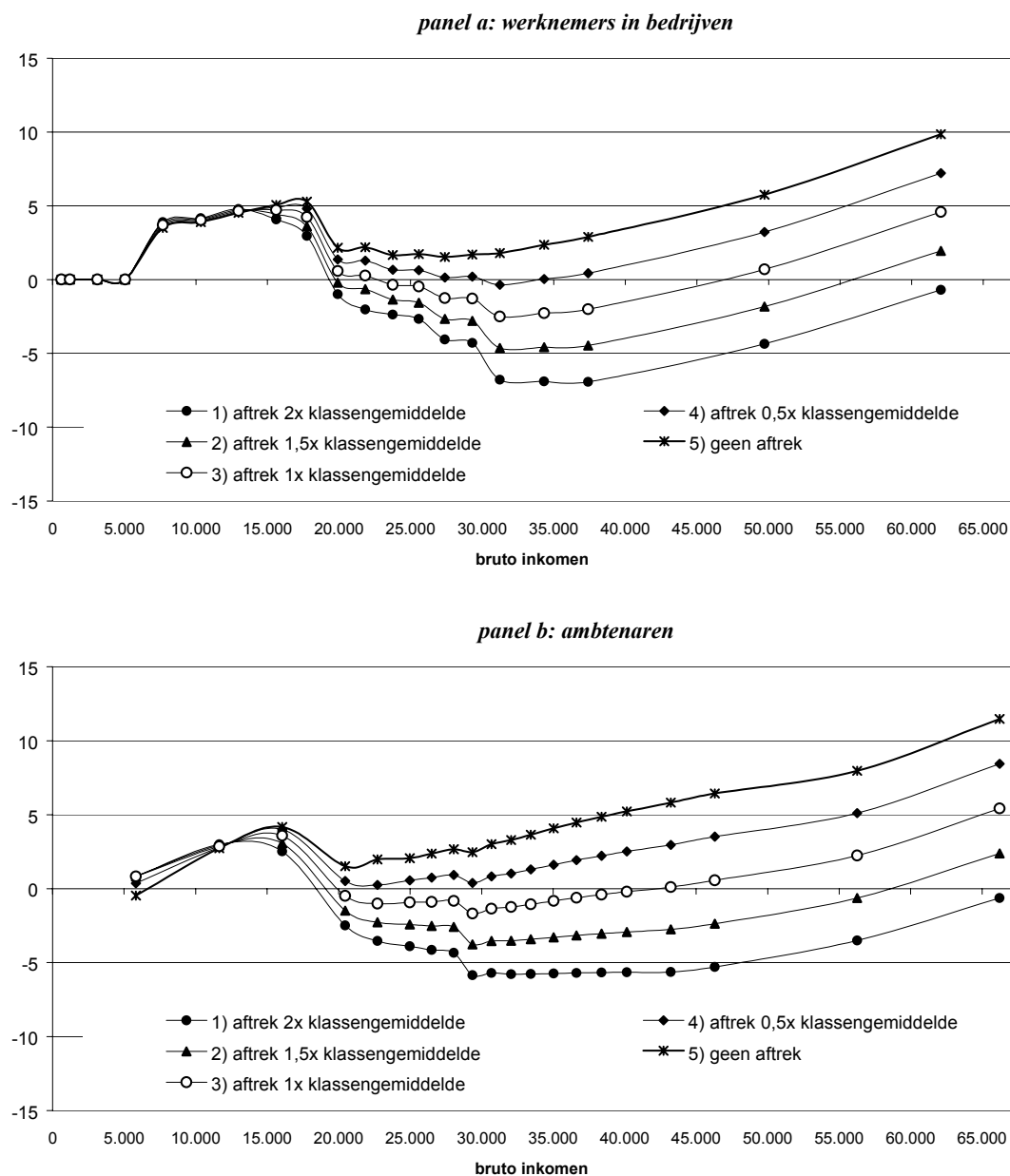
22 Overigens is het aannemelijk dat de spreiding in het gebruik van aftrekposten bij zelfstandigen groter is dan bij werknemers.

verwachting spreiding rondom het gemiddelde bedrag van elke inkomensklasse vertonen. Samengenomen gaat het om circa 30 procent van de totale grondslagverbreding.

Figuur 3.3 illustreert de inkomensgevolgen van de vlakke belasting op arbeid, waarbij de spreiding van de grondslagverbreding *binnen* de inkomensklassen is gesimuleerd. De middenvariant van de gevoeligheidsanalyse laat de inkomensgevolgen zien onder de veronderstelling dat er geen enkele variatie binnen de inkomensklassen is (conform figuur 3.1). Hiertoe is steeds met het klassengemiddelde van alle individueel bepaalde aftrekposten gerekend. Vervolgens wordt de simulatie een aantal keren herhaald waarbij voor alle onderscheiden klassen is aangenomen dat voor een individuele belastingplichtige het bedrag aan individueel bepaalde aftrek 50 procent hoger ligt dan het klassengemiddelde; voor andere individuele belastingplichtigen kan het aftrekbedrag wel 50 procent onder het klassengemiddelde liggen. De inkomensgevolgen lopen nog meer uiteen indien we simuleren dat sommige belastingplichtigen wellicht een bedrag aan individueel bepaalde aftrek hebben dat 100 procent hoger ligt dan het klassengemiddelde. Grote winnaars zijn de belastingplichtigen zonder individuele aftrekposten, want zij profiteren wel van het fors lagere vlaktakstarief zonder dat hiertegenover een verlies aan aftrekposten staat. Figuur 3.3 laat zien dat in de extreme varianten van de simulatie de koopkrachteffecten van de vlaktaks ruwweg 5% hoger respectievelijk lager zijn dan in de middenvariant.²³

23 Daarbij moet worden opgemerkt dat de bovenste lijn in Figuur 3.3 inderdaad een extreme variant vormt (geen aftrek), maar de onderste lijn niet. De aftrek kan immers ook meer dan twee keer het gemiddelde in de inkomensklasse bedragen.

Figuur 3.3 Gevoeligheidsanalyse spreiding koopkrachteffecten vlakke belasting op arbeid (25,5 procent)



Bron: model Caminada en Goudswaard (2003)

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk analyseren wij effecten van een extreme variant van een vlakke belasting op arbeid, waarbij alle bestaande aftrekposten en vrijstellingen worden geschrapt, met uitzondering van de heffingskortingen. We hebben de budgettaire- en de inkomenseffecten van een dergelijke vlaktaks geanalyseerd met behulp van een microsimulatiemodel, dat gevoed is met gegevens uit het CBS Inkomenspanelonderzoek. Uitgangspunt is de situatie in 2002. We komen uit op een budgettair neutraal tarief op arbeid van (afgerond naar boven) 26 procent. De koopkrachteffecten blijven voor werknemers en ambtenaren over het algemeen binnen een bandbreedte van +5 en -5 procent. Daarbij gaat het echter om klassengemiddelden. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat bij veel gebruik dan wel geen gebruik van aftrekposten het koopkrachtverlies respectievelijk de koopkrachtwinst zo'n 5 procentpunten groter wordt dan het gemiddelde in de inkomensklasse. Uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar gaan er door de

vlaktaks flink op vooruit vanwege hun doorgaans geringe gebruik van aftrekposten, terwijl 65-plussers er als gevolg van het vervallen van het huidige seniorentarief fors op achteruit zouden gaan.

Deze extreme variant van een vlaktaks kan niet als een concreet beleidsvoorstel worden gezien dat op korte termijn valt te realiseren. Immers, een dergelijke ingrijpende operatie zou forse en moeilijk voorspelbare gedragsreacties en prijsveranderingen tot gevolg hebben. Niettemin menen wij dat flinke stappen in de richting van de door ons geanalyseerde variant aanbeveling verdienen, gelet op de aanzienlijke economische voordelen die daaraan verbonden zijn. Zo kan arbeid op een eenvoudige wijze aan de bron worden belast (loonsomheffing). De fiscale arbitrage verdwijnt, te meer omdat de tarieven op arbeid, winst en kapitaal gelijk getrokken zouden kunnen worden. Tenslotte wordt door de lage marginale tarieven het arbeidsaanbod gestimuleerd, wat van groot belang is in een vergrijzende samenleving.

Vlaktaksvarianten met tarieven van 35% of meer zijn uit het oogpunt van economische dynamiek veel minder aantrekkelijk. Onze berekeningen wijzen uit dat de prijs voor een vlaktaks met een laag tarief niet zo zeer hoeft te bestaan uit een minder rechtvaardige heffing, hoe ook gedefinieerd. Wel slecht een vlaktaks goeddeels de mogelijkheden voor beleidsmakers tot fiscale sturing. Tegenstanders van verdoorgesloten instrumentalisering van de belastingheffing zullen daarover niet rouwig zijn. En voorstanders zouden er goed aan doen te bedenken dat de mogelijkheden om met fiscale faciliteiten te sturen toch al worden overschat.

Literatuur

- Allers, M.A. (1994) *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Atkinson, A.B. (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford.
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings (2005), 'De vlaktaks in concreto', *Economisch Statistische Berichten*, 11 maart, pp. 112-114.
- Bruinooge, G., en P.L.J. van de Donk (1993), 'Inkomen per definitie', *Sociaal-economische maandstatistiek* 10 (5), supplement, pp. 41-49.
- Caminada, K. (1996), *De progressie van het belastingstelsel*, (proefschrift), Thesis Publishers Amsterdam.
- Caminada, K. and K. Goudswaard (2001), 'Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands', *Public Finance & Management* 1 (4), pp. 471-500.
- Caminada, C.L.J. en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 251 pp.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard, en H. Vording (1996), 'De inkomensgevolgen van een vlaktaks', *Economisch Statistische Berichten* 26 juni 1996, pp. 574-577.
- Caminada, K., K. Goudswaard en H. Vording (2000), 'Verkenning van een vlakke belasting op inkomen', *Weekblad Fiscaal Recht* 22 juni 2000, pp. 937-947.
- CBS IPO (1990-2000), Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), Data personele inkomensverdeling 1990-2000 (Inkomenspanelonderzoek) te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.
- Commissie voor de Belastingherziening (1991), Rapport *Graag of niet*, Sdu Uitgeverij, Den Haag.
- Fiscale Verkenningen (2001), Ministerie van Financiën en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rapport *Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*, Den Haag.
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada en H. Vording (2004), *Naar een transparanter loonstrookje*, *Meijersreeks* nr. 79, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 109 pp.
- Grapperhaus, F.H.M. (1995a), 'Loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting (LBB)', *Weekblad Fiscaal Recht*, 1 juni 1995, pp. 777-778.
- Grapperhaus, F.H.M. (1995b), 'Belasting op produktiefactoren', *Weekblad Fiscaal Recht*, 12 oktober 1995, pp. 1525-1538.
- Hall, R.E., and A. Rabushka (1985) *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford.
- Hall, R.E., A. Rabushka, D. Armey, R. Eisner, and H. Stein (1996) *Fairness and Efficiency in the The Flat Tax*, The AEI Press, Washington D.C.
- Kalshoven, F. (2005), Het spel en de knickers, *De Volkskrant*, 12 mei 2005.
- Kam, C.A. de en J. Pen (2005), 'Fiscale verflakking is goed voor de rijken', *Economisch Statistische Berichten*, 6 mei, pp. 196-199.
- Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2003), 'Fiscale taboes in macro-economisch perspectief', *Weekblad Fiscaal Recht*, 30 januari, pp. 165-170.
- Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2005), 'Participerend belastinggebied' in: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Sdu Uitgevers, Den Haag, pp. 39-60.
- Raad van Economisch Adviseurs (2005), *De noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel*, 18 september 2005 (Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 30.300, nrs. 33).

- Slemrod, J. (1992), 'Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's', *American Economic Review* 82 (2), pp. 250-256.
- Stevens, L.G.M. (1980), *Belasting naar draagkracht*, Kluwer, Deventer.
- Tweede kamer (2005), 'Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001', Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 375, nrs. 1-2
- Vording, H. (1996), 'Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?', *Openbare Uitgaven* 28 (2), pp. 61-70.
- VVD (2005), *Om de vrijheid. Liberaal manifest*, Den Haag.
- Wetenschappelijk instituut voor het CDA (2001), *Evenredig en rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting: een vervolg op Herstel van draagkracht*, (serie "Het wachten moe"), Den Haag.