

Op weg naar de volgende belastingherziening ¹

C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording

De auteurs zijn werkzaam aan de Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Fiscaal-economisch departement, afdeling Openbare Financiën

Samenvatting

De *Belastingherziening 2001* brengt lagere tarieven, deels gefinancierd door een verbreding van de heffingsgrondslag. Deze grondslagverbreding is echter aanzienlijk kleiner dan de grondslagversmalling die in het afgelopen decennium is opgetreden. Ook na 2001 blijft de heffingsgrondslag smal en de tarieven dus hoger dan noodzakelijk.

Wij pleiten voor een verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging. Ter illustratie hebben we een flat rate tax met een extreem brede grondslag doorgerekend. Het uniforme tarief komt dan uit op 28%. Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten van een dergelijk stelsel binnen redelijke marges blijven. Diverse problemen staan een flat rate tax echter voorlopig in de weg. Wij hebben daarom ook een realistischer alternatief geschetst. Belangrijkste elementen zijn: een veel lagere heffingskorting, alleen een gerichte arbeidskorting, en verplaatsing van de eigen woning naar box III. Daarmee kunnen aantrekkelijke tarieven van 25% en 45% worden gerealiseerd. De koopkrachteffecten van dit alternatief zijn wat evenwichtiger dan die van de IB2001. Bovendien is sprake van een aanzienlijk consistentere fiscale behandeling van het eigen huis.

Inleiding

De *Belastingherziening 2001* bevat vernieuwende en interessante elementen.² Daartoe behoren ondermeer de omzetting van de belastingvrije sommen in individueel uit te keren heffingskortingen, de invoering van een arbeidskorting en de introductie van het gesloten boxensysteem, met name met het doel om vermogensinkomsten in de toekomst effectiever en neutraler te belasten. Voorts is de verlaging van de hogere IB-tarieven positief te noemen. Niettemin is toch wel wat kritiek mogelijk. Onze kritiek spitst zich toe op de geringe omvang van de grondslagverbreding en de daardoor beperkte tariefverlaging. In het verlengde daarvan ligt het in de nieuwe fiscale systematiek niet erg voor de hand om de eigen woning in box I (werk en woning) te plaatsen, maar wel in box III (sparen en beleggen).

In deze bijdrage zullen wij ons concentreren op de voorstellen ten aanzien van de grondslag en de tariefstructuur. In hoeverre wordt tegemoet gekomen aan de wens om de tarieven te verlagen? Hoe ver reikt de grondslagverbreding? Binnen dit kader worden enige kanttekeningen bij de voorstellen geplaatst. Om de gedachten te bepalen presenteren we twee alternatieven: een vergezicht en een op kortere termijn te realiseren beleidsoptie.

- Eerst simuleren we een simpele vorm van een flat rate tax en vergelijken de belastingdrukverdeling van het huidige stelsel met de drukverdeling van de gesimuleerde flat tax. Het gaat om een extreme uitruil tussen aftrekbeperking en tariefverlaging. Wij benaderen de grondslag voor zo'n flat tax vanuit de beschikbare data door de heffingsgrondslag van de IB te vergroten met alle aftrekposten en vrijstellingen. We komen uit op een systeem met één tarief van 28% op arbeid over een zeer brede heffingsgrondslag, waarbij uitsluitend de belastingvrije som (heffingskorting) op het bruto inkomen in mindering wordt gebracht (dit wordt ook wel een Bentham's stelsel genoemd). Men denke hierbij aan een objectieve heffing over de loonsom van ondernemingen (en overheid) en een stelsel van bronheffingen op kapitaalinkomen. In zo'n type heffing

verdwijnt de persoon van de belastingplichtige uit beeld, en is er geen reden meer voor individuele draagkrachtmeting. Elke vorm van arbeidsbeloning zou dan naar één tarief worden belast op ondernemingsniveau. Doordat kan worden volstaan met een heffing naar de gehele loonsom aan de bron, is een belangrijke besparing op administratiekosten mogelijk.

- Vervolgens presenteren we een meer realistische beleids optie. Het blijkt mogelijk om zelfs zonder de meest ingrijpende vormen van grondslagverbreding een aantrekkelijke tariefstructuur te realiseren. In een door ons uitgewerkte variant kunnen de tarieven worden verlaagd tot 25% over een schijf die f 3.000 langer is dan de lengte van de huidige eerste schijf (1a en 1b) en 45% in een gecombineerde tweede en derde schijf. We ontzien daarbij de aftrekbaarheid van premies voor pensioen- en werknemersverzekeringen, maar de eigen woning gaat van box I naar box III. Deze meer realistische beleids optie is reeds op zichzelf aantrekkelijk vanwege zijn lagere tarieven, en kan ook een eerste herkenbare stap zijn in de richting van een flat tax.

Vanzelfsprekend zijn er politieke risico's verbonden aan verdere beperking van aftrekposten, maar een eenvoudige tariefstructuur met veel lagere tarieven dan in het Belastingplan 2001 ligt voor het grijpen. Voor wat betreft de richting van het beleid verdient verdere aftrekbeperking in ruil voor tariefverlaging dus blijvend de volle aandacht.

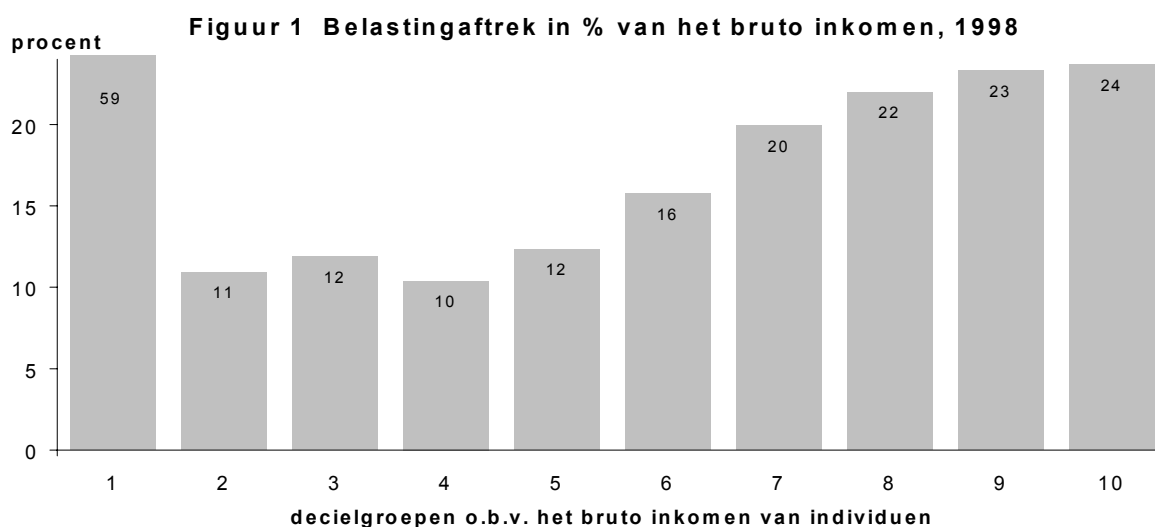
De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst worden de hoofdlijnen van het huidige stelsel en de IB2001 beschreven. De volgende paragraaf gaat over de uitruil tussen bredere heffingsgrondslagen en lagere tarieven. De tariefstelling en de inkomensgevolgen van een flat rate tax voor Nederland komen daarna aan de orde. Vervolgens schetsen we een realistisch (korte termijn) beleids optie. Ten slotte volgt de conclusie.

Hervorming van de IB

Het huidige stelsel

In 1999 zijn de volgende tarieven van toepassing op de belastbare som: 36,65% over de eerste f 15.000, 37,05% over de volgende f 33.175, daarna 50% over de volgende f 57.779 en ten slotte 60% over het meerdere (boven f 105.954). Voor bejaarden gelden in de gecombineerde eerste schijf 1a en 1b lagere tarieven (respectievelijk 18,75% en 19,15%), omdat zij geen premie AOW betalen. De belastbare som wordt grosso modo bepaald door op het bruto inkomen alle geldende aftrekposten in mindering te brengen.

De verdeling van de belastingdruk wordt niet alleen bepaald door de tariefstructuur, maar ook door de verdeling van aftrekposten. Voor de bepaling van deze verdeling kan gebruik worden gemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek (zie de box Data). Figuur 1 laat zien dat het gebruik van aftrekposten - gemiddeld genomen - oploopt met het inkomen.³ Doordat aftrekposten tegen het toptarief van de belastingplichtige worden verrekend, is het fiscale voordeel nog sterker inkomensafhankelijk. Als gevolg daarvan is de drukverdeling van de loon- en inkomstenbelasting aanzienlijk gelijkmatiger dan de progressieve tariefstructuur suggereert (zie figuur 2).⁴



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO); de in aanmerking genomen aftrekposten staan gespecificeerd in tabel 5.

Tabel 1 geeft een indruk welke inkomensgroepen in 1996 daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van diverse aftrekposten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat vanaf twee maal modaal meer dan 70% van de individuen hypotheekrente aftrekt. Dit betekent dat een redelijk inkomensneutrale uitruil tussen beperking van hypotheekrenteaftrek en verlaging van de hogere IB tarieven mogelijk is. Anderzijds blijkt uit tabel 1 ook dat sommige aftrekposten zich minder goed lenen voor zo'n uitruil. Aftrek buitengewone lasten worden bijvoorbeeld slechts door een kleine groep belastingplichtigen toegepast (7%).

Tabel 1 Aandeel van belastingplichtigen met specifieke aftrekposten, 1996

	totaal	decilindeling o.b.v. het bruto inkomen van individuen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
aantal belastingplichtigen x miljoen	11,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	aandeel	aandeel van belastingplichtigen met aftrekpost									
kosten eigen woning	25	1	1	3	5	10	19	32	45	58	72
rente op schulden consumptief krediet	20	2	4	7	8	15	21	28	34	37	42
werknemerspremies	78	73	81	90	92	82	77	74	74	70	62
premies voor lijfrenten	8	0	1	1	1	2	4	8	11	18	32
premies voor periodieke uitkeringen	39	3	2	3	3	34	60	68	73	75	73
alimentatie voor ex-echtgenoot	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
buitengewone lasten	7	1	2	7	7	9	9	9	9	9	10
aftrekbare giften	6	0	1	3	5	6	6	7	8	11	15
zelfstandigenaftrek	5	4	3	4	4	5	5	5	5	6	11
met aanslag te verrekenen verliezen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
reis- en verwervingskosten	65	68	49	45	39	55	68	78	84	86	82
premies voor pensioen en vut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

bron: Eigen berekeningen op basis de CBS Inkomensstatistiek (IPO 1996).

De IB2001

Het Belastingplan voorziet in een daling van de tarieven op arbeid. Voor 2001 wordt de volgende tariefstructuur voorgesteld:

Tabel 2 Tariefstructuur box I in 2001

schijf:		tarief:	
1a:	0 - 31.651		32,90%
1b:	31.651 - 53.880		36,85%
2:	53.880 - 101.659		42,00%
3:	> 101.659		52,00%
		bedrag:	
heffingskorting (algemeen)			3.321
maximum arbeidskostenforfait			1.262
niet-actievenforfait			308
arbeidskorting			1.535

bron: Memorie van toelichting bij het voorstel van de Wet IB2001, hoofdstuk 10, tabel 2.

Met name de tarieven in de schijven 2 en 3 gaan flink omlaag. De lengte van schijf 2 is overigens ingekort met het oog op een evenwichtiger inkomensbeeld. Tegenover de daling van de toptarieven staat de invoering van heffingskortingen, die relatief minder gunstig zijn voor de hogere inkomens. Het arbeidskostenforfait wordt sterk versoerd. Daartegenover wordt een forse generieke arbeidskorting geïntroduceerd.

De nieuwe tariefstructuur, zoals weergegeven in tabel 2, leidt - afzonderlijk bezien - tot een budgettaire derving van circa 25 miljard gulden (waarvan 7,9 miljard gulden in verband met de arbeidskorting). Dit bedrag wordt voor grofweg 12 miljard gulden gefinancierd uit grondslagverbreding, voor 8 miljard gulden uit verschuiving (verhoging BTW en milieuheffingen) en voor 5 miljard gulden uit de schatkist (lastenverlichting). Hierbij moet worden opgemerkt dat de omzetting van de huidige belastingvrije sommen in algemene heffingskortingen op zichzelf genomen tot een grondslagverbreding met een budgettair belang van circa 5 miljard gulden leidt. Dat dit bedrag niettemin een kostenpost vormt ter grootte van 0,45 miljard gulden komt doordat de heffingskorting om inkomenspolitieke redenen flink is verhoogd ten opzichte van de oorspronkelijke plannen. Tabel 3 geeft een uitsplitsing van de belangrijkste vormen van grondslagverbreding en toont het budgettaire overzicht.

Tabel 3 Overzicht budgettaire consequenties maatregelen Belastingplan 2001

<i>Kosten:</i>	x mld gulden	<i>Financiering:</i>	x mld gulden
Tariefstructuur	17,00	Verhoging BTW en milieuheffingen	8,10
Arbeidskorting	7,90	Omzetting belastingvrije sommen in algemene heffingskortingen	-0,45
		Versobering arbeidskostenforfait	4,20
		Oudedagsparaplu/lijffrente	1,50
		Consumptieve rente	1,20
		Vermogensrendementsheffing	0,45
		Diversen	4,90
		Lastenverlichting	5,00
<i>totaal</i>	24,9	<i>totaal</i>	24,9

bron: Gebaseerd op de Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001), TweedeKamerstuk 26 727, no. 7, vergaderjaar 1999-2000, p. 392 en p.76.

Een bedrag van circa 12 miljard gulden als opbrengst van grondslagverbreding lijkt op het eerste gezicht wellicht substantieel. Afgezet tegen de ontwikkeling in het afgelopen decennium ontstaat echter een geheel ander beeld. Tabel 4 laat zien dat tussen 1990 (het jaar waarin de 'Oort'-herziening werd doorgevoerd) en 1998 de heffingsgrondslag met maar liefst 88 miljard gulden is versmald.

Tabel 4 Regelingen die de heffingsgrondslag van de LB/IB versmallen (x miljard gulden)

	1990	1998	<i>mutatie</i>
belastingvrije sommen	51,9	100,8	48,9
afrekkosten en vrijstellingen:			
pensioenen	17,7	26,0	8,3
eigen woning (saldo hypotheekrente en huurwaardeforfait)	12,3	23,3	11,0
verwervingskosten	8,2	17,7	9,5
premies lijffrente, 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
afrekbare giften	0,7	1,0	0,3
<i>totaal</i> ^a	105,8	193,8	88,0

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

bron: Miljoenennota 1997 (bijlage 4), Kabinetsnota 'Belastingen in de 21e eeuw' (p.19 en p.37); geactualiseerd cijfer voor de aftrekpost eigen woning is afkomstig uit K. Caminada, 'Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteafteftek en de bijtelling fiscale huurwaarde,' *Department of Economics Research Memorandum* 99.02, Universiteit Leiden, 1999.

Een deel van de grondslagerosie betreft in feite open-einde regelingen 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 (voor zover die verhogingen uitgaan boven de inflatiecorrectie). Daarnaast zijn onder meer de ouderenaftrek en de spaarloonregeling geïntroduceerd. In totaal kan minstens 56 miljard gulden (65%) van de grondslagversmalling worden toegerekend aan het fiscale (inkomens) beleid.⁵

De grondslagversmalling in de periode 1990-1998 ging - afgezet tegen het naar aftrekposten gewogen belastingtarief van circa 44% - gepaard met een budgettaire derving van ruwweg 39 miljard gulden. Met andere woorden, de grondslagverbreding in het Belastingplan 2001 (opbrengst 12 miljard gulden) repareert slechts een beperkt deel van de grondslaguitholling sinds 1990.

Naar een bredere heffingsgrondslag en lagere tarieven?

De gemiddelde Nederlander stelt fors inkomen uit via deelname in (vaak collectieve) pensioenregelingen, en haalt weer bestedingsmogelijkheden naar voren door te lenen voor de eigen woning. Zowel het één als het ander is fiscaal aftrekbaar. Vervolgens wordt op de, eveneens onbelaste, waardevermindering van de eigen woning nog bijgeleend om te kunnen meeprofiteren op de beurs, en ook dat blijft onbelast. Dat Nederland op meerdere van deze aspecten internationaal nogal uit de pas loopt is vanuit een folkloristisch oogpunt wellicht aanvaardbaar. Maar de economische kosten zijn hoog. Nederland heeft hoge IB-tarieven nodig om een effectieve gemiddelde belastingdruk te bereiken die helemaal niet opmerkelijk is.

In beleidskringen wordt het aantal mogelijkheden om de heffingsgrondslag fors te verbreden doorgaans laag ingeschat. Zo stelde het vorige kabinet⁶ dat "voor een aansprekende tariefsverlaging door middel van een dergelijke grondslagverbreding een prijs moet worden betaald die heel erg hoog is: schade aan belangrijke nevendoeleinden van de belastingheffing, schokeffecten in de economie en een forse koopkrachtdaling voor grote groepen van belastingplichtigen". En verder "een mogelijke gedachte voor een verbreding van de grondslag die nog veel verder gaat, een zogenaamde flat tax ... kan dan ook geen serieus beleidsalternatief zijn". Ook meer recent heeft het Kabinet in de nota *Belastingen in de 21e eeuw* een flat tax als realistische beleidsoptie van de hand gewezen (p.101).

Maar zijn de argumenten waarop de flat tax wordt afgewezen allemaal even valide?

Veel aftrekposten en vrijstellingen ontlenen inderdaad hun bestaansrecht aan nevendoelestellingen van belastingheffing, zoals een rechtvaardige inkomensverdeling en de fiscale sturing van economische en maatschappelijk gewenste uitkomsten. Uiteraard kunnen sommige fiscale faciliteiten juist bedoeld zijn om gedragsveranderingen te stimuleren om zodoende bepaalde nevendoelestellingen te realiseren. In dat geval wordt gesproken van belastinguitgaven. Een belangrijk nadeel van belastinguitgaven in vergelijking met rechtstreekse uitgaven is echter dat ze niet op de begroting worden verantwoord. Daardoor wordt een kritische afweging belemmerd.⁷ De Miljoenennota 2000 concludeert, onder het veelbelovende kopje "Een ijklijn voor belastinguitgaven" dat een ijklijn voor belastinguitgaven geen aanbeveling verdient.⁸ Dit gebrek aan kritische afweging blijkt in praktijk. Uit onderzoek

blijkt dat politici stelselmatig de neiging hebben om de kosten van fiscale sturing te onderschatten en de effectiviteit te overschatten.⁹ Zo is de fiscaliteit de laatste tien jaar intensief gebruikt om een knelpunt op te lossen dat uit ons sociale stelsel voortvloeit, namelijk het geringe verschil tussen minimumuitkering en lagere lonen (replacement rates). Daartoe is het arbeidskostenforfait drastisch verhoogd. Tegelijk werd, in het kader van het algemene inkomensbeleid, de belastingvrije som ook fors verhoogd. Die twee beleidslijnen werkten tegen elkaar in, en per saldo gebeurde er met de replacement rates niet zo veel. Wel trad een enorme grondslaguitholling op. De IB 2001 is in belangrijke mate wetgeving ter reparatie van dit fiscale beleid. Een ander voorbeeld van - naar ons oordeel - misplaatst instrumentalisme vormt de spaarloonregeling. Deze regeling brengt hoge lasten voor de schatkist en hoge uitvoeringslasten met zich mee, en bij het doel kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. In Nederland wordt immers al veel gespaard.¹⁰

Ook het effect van progressieve belastingheffing op de inkomensverdeling strookt vermoedelijk niet 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 (zie hiervoor). Daarentegen hebben aftrekposten en vrijstellingen er wel toe bijgedragen dat de fiscale wetgeving in Nederland buitengewoon complex is. Het lijkt er op dat politici het primaire doel van belastingheffing, te weten het vullen van de schatkist, een beetje uit het oog zijn verloren. Graag brengen we in herinnering dat gedurende de afgelopen twee decennia in bijna alle OECD-landen belastinghervormingen zijn doorgevoerd die zich kenmerken door een verbreding van de heffingsgrondslag, lagere tarieven en veelal een vlakkere tariefstructuur.¹¹ Bij invoering van een flat tax zou de lijn van hervormingen in de OECD-landen eind tachtiger jaren verder worden doorgetrokken. In de Verenigde Staten is de afgelopen jaren inderdaad gedebatteerd over een mogelijke invoering van een 'flat tax'.¹² Hoewel er in deze discussie vele varianten worden aangedragen gaat het bij een flat tax in essentie om een belastingstelsel met een vast tarief over een zo breed mogelijke heffingsgrondslag. De discussie in Europa is nog niet zo ver: hier vindt de flat-rate benadering tot nu toe alleen bij kapitaalinkomsten steeds bredere toepassing.

Voorstanders van invoering van een flat tax wijzen er in het algemeen in de eerste plaats op dat het huidige belastingstelsel erg complex is en daardoor hoge administratieve lasten met zich meebrengt. Voor Nederland zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten in verband met de heffing van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies geschat op 4,8% van de opbrengst.¹³ Een stelsel dat inkomsten aan de bron belast met een proportioneel tarief zonder aftrekposten zou een sterke reductie van deze uitvoeringskosten moeten kunnen opleveren.

Als tweede voordeel kan de daling van de marginale tarieven worden genoemd. Hoge marginale tarieven tasten volgens de gangbare theorie het aanbod van arbeid (en kapitaal) aan, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Zo kunnen hoge marginale tarieven negatieve effecten hebben op scholingsbeslissingen, motivatie van werknemers, de signaalfunctie van loonverschillen op de arbeidsmarkt en de omvang van het zwarte circuit.¹⁴ Overigens worden negatieve effecten van belastingheffing op het arbeidsaanbod niet of nauwelijks bevestigd door empirisch onderzoek. Met name het effect op het arbeidsaanbod van mannen blijkt zeer gering.¹⁵ In de theorie van de imperfecte arbeidsmarkt zouden hoge marginale tarieven een positief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid door de loonmatigende werking die ervan uitgaat. De effecten van hoge tarieven op reële economische keuzen zijn per saldo niet altijd duidelijk.

Het is aannemelijk dat effecten op de fiscale presentatie van economische keuzen veel groter zijn.¹⁶ Dit is 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 hier het tariefverschil tussen de voorgestelde boxen I en III. Hoger betaalde werkenden zullen constateren dat hun inkomsten tegen 30% in plaats van 52% worden belast indien zij voor die inkomsten de passende fiscale vorm weten te vinden. Verkleining van de verschillen in effectieve tarieven tussen vergelijkbare economische handelingen zal deze fiscale arbitrage reduceren.

Dit geldt in het bijzonder ook voor de verstoring die het gevolg is van de uiteenlopende fiscale behandeling van verschillende spaar- en beleggingsvormen. Zo wordt beleggen in een eigen huis fiscaal bevoordeeld, terwijl op dividenden een dubbele heffing drukt; individuele besparingen via pensioenfondsen of levensverzekeraars zijn tot op zekere hoogte aftrekbaar, maar vrije besparingen niet. Overigens zal de voorgestelde invoering van de vermogensrendementsheffing er wel aan bijdragen dat het niet langer fiscaal aantrekkelijk is om kapitaalinkomen om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. Allerlei fiscale constructies behoren daarmee tot het verleden. Niettemin blijft er bijvoorbeeld de mogelijkheid om hypotheekrente af te trekken tegen het relatief hoge progressieve tarief in box I (werk en woning) en eigen vermogen te beleggen tegen lage proportionele tarieven in box III (sparen en beleggen), in belastingvrije kapitaalverzekeringen of in de pensioenparaplu. Daarmee lijkt het eigen huis de spin in het web van belastingarbitrage te worden, dat is gebaseerd op het aftrekken van rente tegen hoge tarieven en het beleggen tegen lage tarieven.

Wellicht het belangrijkste nadeel van een flat tax is dat het stelsel in de ogen van velen onrechtvaardiger zou worden, omdat over lage en hoge inkomens hetzelfde tarief wordt betaald. Het traditioneel gehanteerde draagkrachtbeginsel zou een progressieve tariefstructuur vereisen. Ook zouden bepaalde aftrekposten gerechtvaardigd kunnen worden op grond van het draagkrachtbeginsel. Zo leiden bijvoorbeeld hoge ziektekosten tot een lagere draagkracht van een huishouden en ligt een daarop gebaseerde aftrekpost in de rede. Ten slotte zou het afschaffen van alle aftrekposten volledig indruisen tegen het gehanteerde fiscale inkomensbegrip, dat impliceert dat kosten die worden gemaakt ter verwerving van inkomen, aftrekbaar zijn.

4 Flat tax in Nederland?

Een drastische vorm van vermindering van arbitragemogelijkheden is een proportioneel tarief over een zeer brede grondslag. Zo'n flat tax kan men zich voorstellen als een objectieve heffing op alle vormen van arbeids- en kapitaalbeloning, ongeacht de vraag aan wie de beloning ten goede komt. In het kader van zo'n heffing zou een forse verbreding van de heffingsgrondslag aanvaardbaar zijn, die onder de op persoonlijke draagkracht gerichte IB nog allerlei bezwaren kan oproepen. Het gaat dan echt om het belasten van de produktiefactoren kapitaal en arbeid, niet langer om het meten van individuele draagkrachtverschillen.

4.1 Uitwerking

In onze analyse hanteren we een zo breed mogelijke grondslag op basis van de beschikbare gegevens en zetten een belastingvrije voet in die, gegeven het proportionele tarief, gelijk is aan een heffingskorting. Wanneer de flat tax (hetgeen voor de hand ligt) wordt opgezet als een bronheffing bij werkgevers en uitkeringsinstanties, wordt de werknemer niet in de belastingheffing betrokken. De heffingskorting kan individueel worden verrekenend. Om de nieuwe heffingsgrondslag te bepalen zijn bijna alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen geschrapt; zie tabel 5 en de box Data. Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met ruim 108 miljard gulden toe (34%). Meer dan zestig procent van de toename komt voor rekening van drie aftrekposten: de premies pensioenverzekering, de aftrekpost eigen woning en de reis- en verwervingskosten.

Als gevolg van een dergelijke extreme grondslagverbreding zou - ceteris paribus - een budgettair neutraal uniform tarief van 27,7% gerealiseerd kunnen worden. De flat tax levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het eerste-schijftarief.

Tabel 5 Van belastbare som naar grondslag flat tax: de omvang van aftrekposten 1998

Situatie 1998 x mld gulden		Stelsel van Bentham met flat rate x mld gulden	
1 belastbaar inkomen	417,9	belastbaar inkomen 'flat tax' (1+4)	526,3
2 belastingvrije sommen	100,8	belastingvrije sommen (tax credit)	100,8
grondslag van heffing (1-2)	317,1	grondslag 'flat tax' (1+4-2)	425,5
3 opbrengst loon- en inkomstenbelasting	118,0	budgettair neutrale opbrengst (ex ante)	118,0
4 aftrekposten / verbreding van de grondslag	108,4		
pensioenpremies	26,0		
hypotheekrente minus fiscale huurwaarde	23,3		
reis- en verwervingskosten	18,8		
overig ^a	40,3		
effectief tarief: 3/(1-2)	37,2 %	flat rate: 3/(1+4-2)	27,7%

a gerangschikt naar grote van de overige aftrekposten: de premies werknemersverzekeringen (werknemersdeel), premies voor lijfrente en alimentatie, zelfstandigenaftrek, ouderenaftrek, spaarloon c.a., rente- en dividendvrijstelling, buitengewone lasten, consumptieve rente, niet-actievenforfait, vut premies (werknemersdeel), aftrekbare giften, toevoeging oudedagsreserve en met aanslag te verrekenen verliezen.

bron: Alle cijfers in het linkerdeel van de tabel zijn afkomstig uit de Kabinetsverkenning *Belastingen in de 21e eeuw* (p.19 en p.37), met uitzondering van de door werknemers betaalde vut-premies (bron: CBS Jaarboek) en het saldo van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde (bron: zie onder tabel 4).

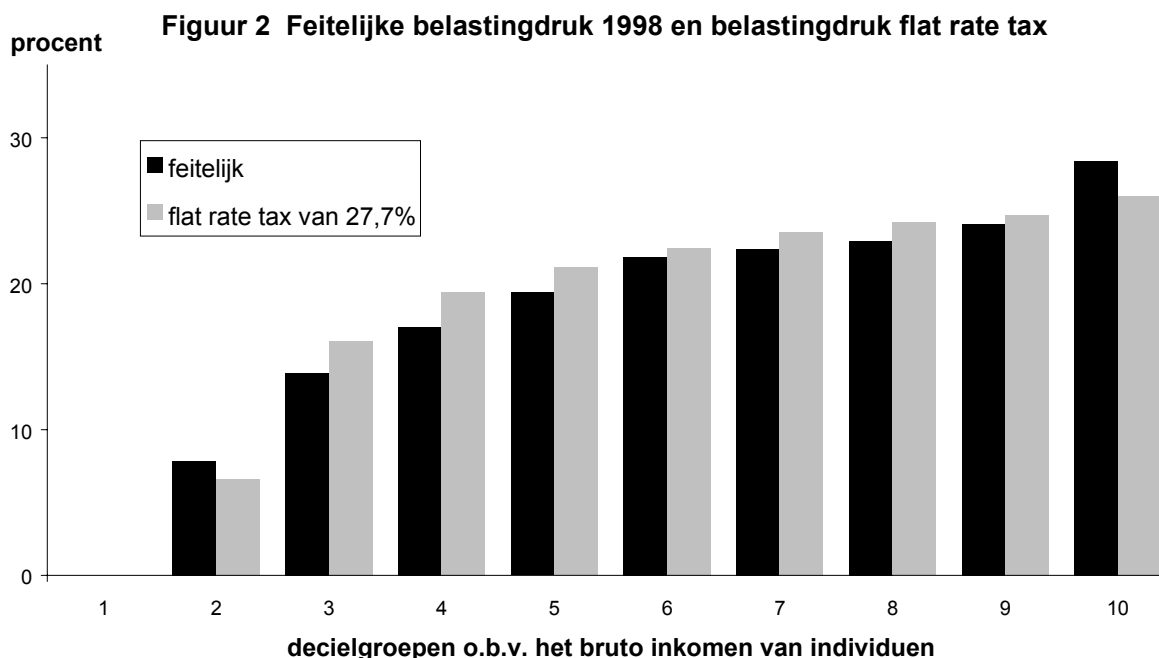
Box Data CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO)

Voor de bepaling van de verdeling van aftrekposten is gebruik gemaakt van het CBS IPO. Deze steekproef bevat 217.000 kernpersonen (75.000 huishoudens). Van deze personen zijn inkomens- en fiscale gegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de belastingen, de huursubsidie en de studiefinanciering. Met behulp van deze data kan zowel het budgettair neutrale tarief van een flat rate tax worden bepaald als de verdelingseffecten van inkomensgroepen worden gesimuleerd. Hiertoe zijn, om de nieuwe heffingsgrondslag te bepalen, in het CBS-bestand bijna alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen geschrapt (zie tabel 5 voor een specificatie). Sommige aftrekposten en vrijstellingen zijn niet in de CBS-data opgenomen, maar deze zijn aan de relevante groepen toegerekend en wel zodanig dat de toename van de heffingsgrondslag gelijk is aan het met deze posten gemoeide bedrag. Het betreft hier met name de premies voor VUT en verplichte pensioenregelingen (ook het werkgeversdeel van deze premies is toegerekend aan belastingplichtigen), de ouderenaftrek, het niet-actievenforfait, de rente- en dividendvrijstelling en de spaarloonregeling. Bij alle berekeningen en simulaties is gewerkt met data uit het CBS IPO1996 - waar nodig - geactualiseerd om de situatie van 1998 of 1999 te benaderen.

Zie voor details CBS, *Personele inkomensverdeling 1996*, SDU-uitgeverij, Den Haag, 1999 en J.P. de Kleijn, 'Inkomensverdeling 1996', *Sociaal-economische maandstatistiek* 15 (3), 1998, pp.18-22 en pp.75-85.

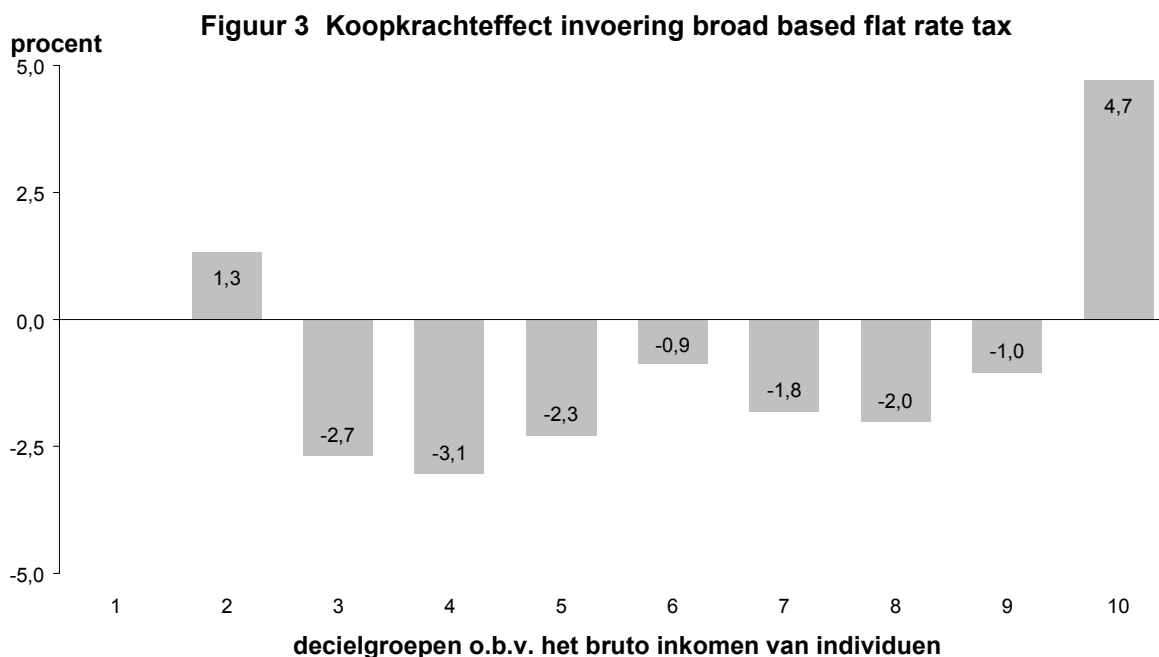
Inkomensgevolgen

Figuur 2 laat het effect op de gemiddelde belastingafdracht per inkomensdeciël zien. De grijze balkjes geven de gemiddelde druk van de flat tax over inkomensgroepen weer, de zwarte balkjes tonen de belastingdruk onder de huidige systematiek (maar wel in verhouding tot het brede inkomensbegrip van de flat tax).



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO); zie box.

Om een duidelijker beeld te geven zijn de verschillen in belastingafdracht ook uitgedrukt als percentage van de besteedbare inkomens in de uitgangssituatie. Figuur 3 toont de koopkrachteffecten van de flat tax.



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO); zie box.

Voor de laagste inkomens verandert er niets, aangezien hun inkomen niet boven de belastingvrije som uitkomt.¹⁷ Voor de tweede decielgroep treedt een klein positieve koopkrachteffect op. Een brede categorie van middeninkomens verliest: in het traject van besteedbare inkomens van f 25.000 tot f 85.000 daalt de koopkracht (0,9 tot 3,1%). Bij de tien procent hoogste inkomens is duidelijk sprake van winst. De koopkrachtstijging bij een besteedbaar inkomen vanaf f 85.000 bedraagt 4,7%. Merk overigens op dat, ondanks het feit dat maar liefst acht decielen er op achteruitgaan en slechts twee deciel er op vooruit gaan, de belastinghervorming budgettair-neutraal is (ex-ante). Dit komt doordat het topdeciel het overgrote deel van de IB opbrengt. Hun aandeel in het totaal van de belastingopbrengst bedroeg in 1998 circa 37 procent. Onder het gesimuleerde regime van de flat rate tax daalt dit aandeel fors, maar bedraagt nog altijd 34 procent.

Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten over een zeer lang inkomenstraject binnen een bandbreedte van +/- 5% blijven. Dat is de bandbreedte die de commissies Oort en Stevens aanvaardbaar achtten bij hun voorstellen voor belastinghervorming. Hierbij dient echter wel te worden herhaald dat is gerekend met de gemiddelden van de tien onderscheiden inkomensklassen. Vanzelfsprekend zullen de individuele koopkrachteffecten spreiding vertonen rond die gemiddelden. Naarmate in de huidige situatie meer of minder dan het gemiddelde in de desbetreffende inkomensklasse gebruik wordt gemaakt van aftrekposten, is het koopkrachtverlies respectievelijk de koopkrachtwinst groter. Het lijkt overigens aannemelijk dat menig belastingbetaler buiten de eerder genoemde bandbreedte van +/- 5% zal vallen, maar deze spreiding kan niet worden getoond, omdat het CBS om redenen van privacy uitsluitend gegevens over aftrekposten verstrekt die geaggregeerd zijn naar inkomensklasse.¹⁸

Opmerkingen

Vanzelfsprekend kleven er vele principiële en praktische problemen aan een dergelijke flat tax. Wij noemen de volgende punten:

- De hier gehanteerde brede heffingsgrondslag is vatbaar voor kritiek, en wel vanuit twee gezichtspunten.
 - Aan de gesimuleerde brede heffingsgrondslag ligt geen theoretisch verantwoord inkomensconcept ten grondslag, zoals de Haig-Simons definitie van inkomen.¹⁹ Het is vrijwel ondoenlijk om een dergelijk theoretisch concept operationeel te maken en vervolgens door te rekenen. In plaats daarvan borduren we – 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 niet meer aftrekbaar zijn. Daar staat overigens tegenover dat in onze flat tax de beleggingsinkomsten van pensioenfondsen evenmin als thans belast worden. In economische zin is er geen sprake van een volledig dubbele heffing.
 - Het tweede gezichtspunt is dat van de heffingsgrondslag voor een flat tax als stelsel van heffingen aan de bron. Vragen rond draagkrachtmeting (tariefstructuur), dubbele heffing, e.d. zijn dan niet aan de orde. Zo'n stelsel zou arbeids- en kapitaalbeloningen in brede zin moeten belasten. Of de door ons geoperationaliseerde grondslag aan deze eis voldoet, is open voor discussie.
- Een andere complicatie is dat de analyse zich toespitst op de IB (box I in de nieuwe terminologie), terwijl de Vpb buiten beschouwing blijft. Er blijven dus fiscale prikkels bestaan rond beslissingen over de rechtsvorm en financieringswijze van de onderneming.
- Ten slotte wordt in de analyse geen rekening gehouden met de economische en de gedragsreacties die zonder twijfel van zo'n drastische hervorming zullen uitgaan, zoals veranderingen in het arbeidsaanbod.²⁰ Ook gaan we voorbij aan de problematiek van de timing en de benodigde tijd die nodig zal zijn om een flat rate tax in te voeren (langdurig overgangsregime).

De genoemde problemen zullen in de praktijk voorlopig prohibitief zijn. Het gaat ons er echter uitsluitend om te laten zien dat veel verder kan worden gegaan op de weg van grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging.

Een realistische beleidsoptie

Uitwerking

In aansluiting op het voorgaande presenteren wij een meer realistisch alternatief met eveneens een substantiële grondslagverbreding.²¹ Ten opzichte van de IB2001, kiezen wij voor een aanzienlijk lagere heffingskorting, een vervanging van de generieke arbeidskorting door een gerichte Earned Income Tax Credit (EITC) en een verplaatsing van de eigen woning van box I naar box III.

Meer concreet bevat onze optie de volgende elementen.

- Uitgangspunt is het bedrag dat het kabinet inzet ter verlaging van de tarieven e.d.. Het gaat om een bedrag van 16,5 miljard gulden, te weten de 11,3 miljard gulden van het complex verbreding/verschuiving/vergroening en de 5 miljard gulden die als lastenverlichting (smeergeld) wordt ingezet.²²
- Voorts wordt de belastingvrije som 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 f1.416. Iedereen heeft recht op de algemene heffingskorting. Indien de partner geen inkomen heeft, heeft deze toch recht op de algemene heffingskorting. Daarbij volgen we de systematiek van de IB2001, zij het dat in de IB2001 de algemene heffingskorting beduidend hoger is (f3.321) dan in onze variant.
- Het arbeidskostenforfait wordt eveneens gereduceerd tot het niveau van 1990. Met toepassing van de inflatiecorrectie resulteert een minimum forfait van f252 en een maximum van f1.259. Het percentage is 4%. Dit regime is nagenoeg conform het voorstel van de IB2001.
- In aanvulling op het verlaagde generieke forfait wordt een gerichte 'Earned Income Tax Credit' ingezet conform variant 18 uit bijlage 1 van de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw*. Dat wil zeggen: de EITC loopt lineair op van f0 tot f1.500 bij het minimumloon, blijft constant tot 115% van het minimumloon en loopt daarna weer lineair af tot f0 bij 150% van het minimumloon. De EITC is aanzienlijk goedkoper dan de door het kabinet voorgestelde generieke arbeidskorting (2,5 miljard versus 7,9 miljard gulden). Bij een voldoende lange afbouwfase zijn de arbeidsmarkteffecten van de EITC volgens berekeningen van het CPB gunstiger dan van de generieke arbeidskorting.²³
- De eerste eigen woning gaat van box I naar box III.²⁴ Wij betogen dat de eigen woning in box III hoort.²⁵ Nu valt over de precieze vormgeving te twisten, maar een bruikbaar alternatief is naar ons oordeel een belasting van 30% (het tarief van box III) over het huidige huurwaardeforfait (1,25%), terwijl de hypotheekrente ook tegen 30% aftrekbaar is. De meeste arbitragemogelijkheden rond het eigen huis komen dan te vervallen en het progressie-element in zowel de renteaftrek als het eigenwoningforfait verdwijnt. Daar staat tegenover dat vooral de eigenaarbewoners in de hoogste tariefschijven zullen worden getroffen. Tariefverlaging (zie hierna) zal dit nadeel compenseren.

Op basis van dit pakket kan een aantrekkelijke tariefstructuur worden gerealiseerd met twee schijven: in de eerste schijf - die f2.687 korter is dan de lengte van de in de IB2001 voorgestelde gecombineerde schijf 1a en 1b (f 53.881) - geldt een tarief van 25% en daarboven een tarief van 45%.²⁶ De tweede en derde schijf worden dus samengevoegd. Er blijven slechts twee schijven over, terwijl het kabinet het aantal schijven juist heeft vergroot van drie naar vier. De tarieven van onze variant zijn over de hele linie beduidend lager dan in het Belastingplan 2001 (oplopende tarieven 32,9%; 36,85%; 42% en 52%).

Inkomensgevolgen

Om de koopkrachteffecten te berekenen is gebruik gemaakt van het model Microtax van het Centraal Planbureau (zie box).

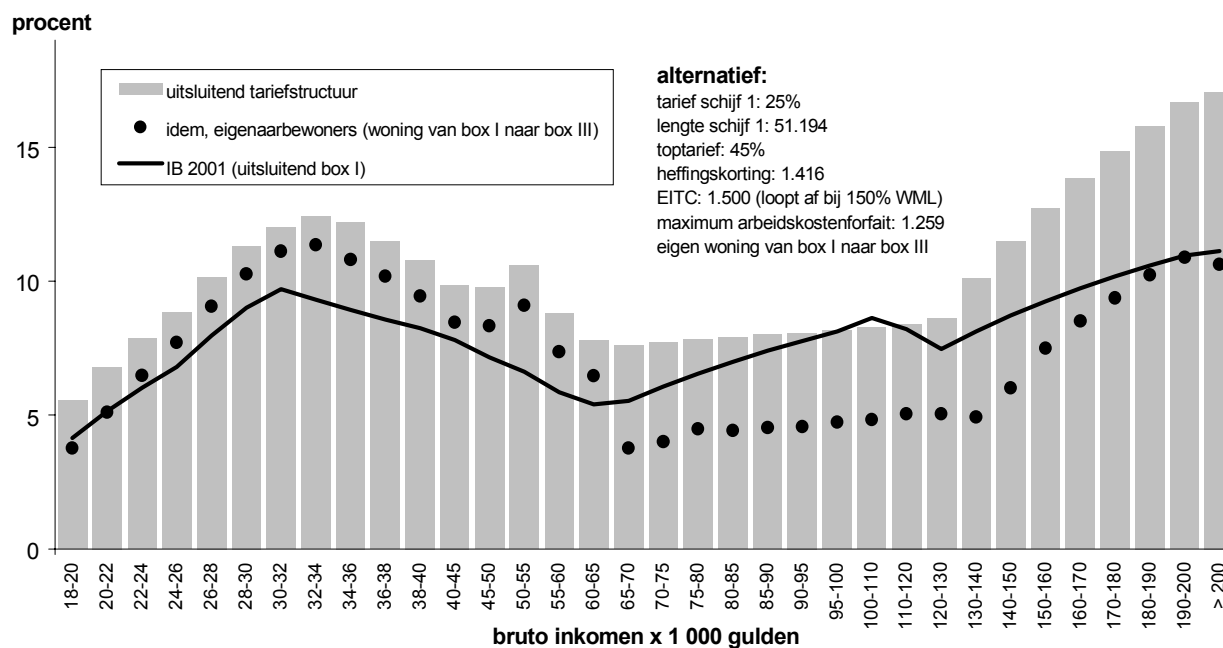
Box Model Microtax van het CPB

Evenals in de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw* en in de Memorie van Toelichting bij het Voorstel van de Wet IB2001 (hoofdstuk 10), zijn de zogenaamde standaard koopkracht-effecten berekend met het model Microtax van het Centraal Planbureau. Dit statische spreadsheet-model berekent het bruto-netto-traject - en dus de belasting- en premiedruk - voor verschillende sociaal-economische groepen. Er is door ons een selectie gemaakt van circa 200 hypothetische inkomensontvangers, waarbij is gedifferentieerd naar inkomen, inkomstenbron, tariefgroepen en het al dan niet onderhouden van kinderen. In Microtax wordt aangenomen dat een werknemer uitsluitend gebruik maakt van standaard aftrekposten (arbeidskostenforfait, aftrek van werknemerspremies, etcetera). Microtax houdt geen rekening met specifiek individuele aftrekposten die een werknemer toepast (werkelijke beroepskosten, aftrek (hypotheek)rente, lijfrenten, buitengewone lasten, giften, etcetera). Niettemin is Micro-tax geschikt voor het simuleren van de standaard-koopkrachteffecten van de IB2001. Het gaat daarbij immers om de effecten van wijzigingen in de tariefstructuur (tarieven, omzetting belastingvrije sommen in heffingskortingen, e.d.).

Waar nodig zijn de data uit CBS IPO geïncorporeerd in het model Microtax, bijvoorbeeld ter bepaling van de inkomensgevolgen (koopkrachteffecten) van de verschuiving van de eigen woning van box I naar box III. Hiertoe zijn de benodigde CBS-data omtrent de - verdeling van de - aftrekpost eigen woning (saldo van bijtelling huurwaardeforfait en aftrek hypotheekrente) verwerkt in het model Microtax.

De inkomenseffecten van deze variant worden in figuur 4 geïllustreerd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen eigenwoningbezitters (bolletjes) en niet-eigenwoningbezitters (balkjes). Deze inkomensgevolgen kunnen worden vergeleken met de inkomenseffecten van het Belastingplan 2001 (weergegeven middels de doorgetrokken zwarte lijn).

Figuur 4 Koopkrachteffecten alternatieve tariefstructuur



bron: eigen berekeningen met het model Microtax van het CPB; de benodigde data voor de inkomensgevolgen van de verschuiving van de eigen woning van box I naar box III zijn afkomstig uit de CBS Statistiek Personele Inkomensverdeling (IPO); zie box.

In het algemeen zijn de koopkrachteffecten redelijk vergelijkbaar met die van de IB2001 (uitsluitend box I; vergelijk de grijze blokken met de doorgetrokken zwarte lijn). Winst ten opzichte van het kabinetsvoorstel is dat de middeninkomens er gunstiger uitspringen. De koopkrachtwinst voor eigenaarbewoners valt iets lager uit. Overigens zijn in de IB2001 de koopkrachteffecten voor eigenaarbewoners ook minder gunstig dan voor de overige belastingplichtigen zoals weergegeven door de doorgetrokken zwarte lijn. Dat komt doordat de aftrekpost eigen woning tegen lagere tarieven zal worden afgerekend.

Rond het minimum is er forse koopkrachtwinst, met name door de inzet van de EITC en het lagere tarief. Voor bruto inkomens boven f 130.000 (tweeënhalf maal modaal) is ook sprake van een flinke winst. Daar staat tegenover dat de in deze figuur niet weergegeven verliezen als gevolg van het complex verbreding/verschuiving/vergroening hier wat groter zijn. Overwogen zou kunnen worden om de effecten voor de hoogste inkomens verder te mitigeren door het tarief of het fictieve rendement van de vermogensrendementsheffing te verhogen, onder gelijktijdige verruiming van de vrijstellingen om de kleine spaarders te ontzien.

Samenvattend levert onze variant met dezelfde budgettaire middelen een aantrekkelijker tariefstructuur op dan het Belastingplan 2001. De EITC kan de incentives aan de onderkant van de arbeidsmarkt flink versterken. Immers, door de voldoende lange afbouwfase van de EITC - in combinatie met het lage belastingtarief van 25% - is de marginale drukproblematiek, zelfs in de afbouwfase van de EITC, aan de onderkant van de arbeidsmarkt *kleiner* dan in het kabinetsvoorstel. Rekening houdend met de koopkrachteffecten van het complex verbreding/verschuiving/vergroening zijn de inkomensmutaties als gevolg van deze variant evenwichtiger verdeeld dan in het Belastingplan 2001. Bovendien is de verplaatsing van het eigen huis naar box III, gecombineerd met een heffingskorting voor betaalde hypotheekrente, fiscaal meer consistent dan indeling in box I. Wij menen dat daarmee ook de rust voor eigenaarbewoners uiteindelijk beter is gediend dan met het kabinetsvoorstel. Bovendien zijn de koopkrachteffecten voor huiseigenaren - bij terugsluizing van de meeropbrengst in (nog) lagere tarieven - vrij gering.

Conclusie

Het Belastingplan 2001 brengt lagere tarieven, deels gefinancierd door een verbreding van de heffingsgrondslag. Deze grondslagverbreding is echter aanzienlijk kleiner dan de grondslag*versmalling* die in het afgelopen decennium is opgetreden. Ook na 2001 blijft de heffingsgrondslag smal en de tarieven dus hoger dan noodzakelijk. Risico's voor een verdere grondslagversmalling (eigen woning) zijn bovendien duidelijk aanwezig.

Wij pleiten om economische en uitvoeringstechnische redenen (vereenvoudiging) voor een verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging. Ter illustratie hebben we een flat rate tax met een extreem brede grondslag doorgerekend. Het uniforme tarief komt dan uit op 28%. Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten van een dergelijk stelsel grosso modo binnen redelijke marges blijven. Diverse problemen, zoals dubbele heffing en onvoorspelbare gedragseffecten, staan een dergelijk flat rate systeem echter voorlopig in de weg. Wij hebben daarom ook een realistischer alternatief geschetst met eveneens substantiële grondslagverbredingen en lagere tarieven. Belangrijkste elementen zijn: een veel lagere heffingskorting, alleen een gerichte arbeidskorting, en verplaatsing van de eigen woning van box I naar box III. Daarmee kan – budgettair neutraal – een aantrekkelijke structuur worden gerealiseerd met twee schijven met tarieven van 25% en 45%. De

koopkrachteffecten van dit alternatief wijken niet sterk af van die van de IB2001, maar zijn op sommige punten (middeninkomens) wat evenwichtiger. Bovendien is sprake van een aanzienlijk consistentere en verantwoordere fiscale behandeling van het eigen huis. Een volgende belastingherziening ligt in het verschiet.

Noten

- ¹ Dit artikel is een bewerkte versie van een paper dat is gepresenteerd op het seminar *Belastingherziening 2001: Politiek en wetenschap in debat*, 10 december 1999 te Rotterdam. Met dank aan W. Bos, S. Cnossen, C. van Ewijk en C.A. de Kam voor nuttig commentaar.
- ² Zie *Voorstel van Wet*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1998-1999, 26 728 no.2. Zie ook *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*. TweedeKamerstuk vergaderjaar 1997-1998, 25 810 no.2 en de *Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001)*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1999-2000, 26 727, no 7.
- ³ De hoge aftrekquote in het eerste deciel komt deels door het lage inkomen (noemer-effect). Daarnaast is de specifieke samenstelling van dit deciel van belang: naast studenten en vakantiewerkers wordt het eerste deciel ook bevolkt door een groep zelfstandigen met zeer lage (deels negatieve) inkomens. Overigens wordt de aftrekquote van het eerste deciel in de analyse iets overschat als gevolg van de procedure om de situatie van 1998 te benaderen (ophoging 1996-1998). In het databestand 1996 bevinden zich in het eerste deciel een paar duizend directeur-groothandelaars (DGA's) die zichzelf een laag salaris hebben toegekend en tevens relatief veel rente hebben afgetrokken. Door reparatiewetgeving terzake zullen veel van deze DGA's zich inmiddels in de hogere decielen bevinden.
- ⁴ Vergelijk K. Caminada, *De progressie van het belastingstelsel*, proefschrift Universiteit Leiden, Thesis Publishers, Amsterdam, 1997. Zie ook K. Caminada en K.P. Goudswaard, 'Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform', *International Tax and Public Finance* 3 (1), 1996, pp.57-66.
- ⁵ Het totaal van eerder genoemde posten bedroeg in 1990 62,6 miljard gulden. Volgens de systematiek van de inflatiecorrectie zou dit bedrag in 1998 zijn opgelopen tot 76,0 miljard gulden (+21,45%). De realisatie bedraagt echter 132,4 miljard gulden. Derhalve kan 56,4 miljard gulden worden toegerekend aan beleid.
- ⁶ Tweede Kamer, *Aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting c.a., met het oog op vereenvoudiging van de wetgeving en vermindering van de administratieve lasten van het bedrijfsleven.*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1996-1997, 25 051, no.3.
- ⁷ Zie K.P. Goudswaard en H. Vording, 'De analyse van belastinguitgaven' in: C. van Raad, G.P. Frank (red.), *Gielebundel*, Deventer, 1990, pp. 231-243.
- ⁸ Miljoenennota 2000, p. 121.
- ⁹ Zie H. Vording, "Werk, werk, werk!" Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?', *Openbare Uitgaven* (2), 1996, pp.61-70.
- ¹⁰ Met de spaarloonregeling kan (uitgaande van een rentevergoeding van 4%) een voordeel na belasting worden behaald oplopend van bijna 17% op jaarbasis voor gebruikers in de eerste belastingschijf tot meer dan 30% per jaar voor gebruikers die tegen 60% worden belast. Het gaat hierbij om een volstrekt risicoloze belegging.
- ¹¹ Zie S. Cnossen, 'Hervorming van de inkomstenbelasting, een internationaal perspectief', *Geschriften van de Vereniging voor de Belastingwetenschap* 182, Deventer 1990.
- ¹² Zie bijvoorbeeld A.L. Feld, 'Living with the Flat Tax', *National Tax Journal* 48 (4), 1995, pp.603-618; C.E. McLure Jr., 'International Implications of the Flat Tax', *Bulletin for International Fiscal Documentation*, November/December, 1996, pp.511-515; en J.A. Pechman, 'The Future of the Income Tax', *American Economic Review* 80 (1), 1990, pp.1-20. Eerder uitgewerkte voorstellen voor de VS zijn afkomstig van R.E. Hall en Rabushka, *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford, 1985.
- ¹³ Het betreft de kosten van burgers (aangifte), van werkgevers (inhouding) en van belastingadministratie. Zie M.A. Allers, *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994.
- ¹⁴ Zie A.L. Bovenberg, R.A. de Mooy en F. van der Ploeg, 'Werkt een "Robin Hood"-beleid?', *Economisch Statistische Berichten*, 13 april 1994, pp.332-336.
- ¹⁵ Zie C.A. de Kam, 'Schaden hoge belastingen de economie?', *Economisch Statistische Berichten*, 20 september 1995, p.838.
- ¹⁶ Zie J. Slemrod, 'Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's', *American Economic Review*, vol. 82 (2), 1992, pp. 250-256.
- ¹⁷ In dit verband speelt de specifieke samenstelling van dit deciel een rol (studenten, personen die niet het gehele jaar inkomen hebben genoten en een groep zelfstandigen met zeer lage of negatieve inkomens); zie ook noot 3.

-
- ¹⁸ Ter illustratie: in een bijlage van het rapport van de commissie Stevens (1991) is een grimmige variant van grondslagverbreding cq. tariefverlaging uitgewerkt, waarbij voor minder dan de helft van de belastingplichtigen de verandering in het besteedbaar inkomen binnen een bandbreedte blijft van +/-5%. Zie het rapport van de Commissie voor de belastingherziening, *Graag of niet*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1991, pp.245-253.
- ¹⁹ Zie H.C. Simons, *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, Chicago, 1938.
- ²⁰ Zie hiervoor bijvoorbeeld A.B. Atkinson, *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- ²¹ Zie ook K.P. Goudswaard en K. Caminada, 'Belastingen in de 21e eeuw: veel v's, weinig wol', *Weekblad Fiscaal Recht* 29 januari 1998, pp.133-143.
- ²² Cf. Centraal Planbureau, *Economische gevolgen van de Belastingherziening 2001*, Werkdocument 115, Den Haag, 1999, p.8, tabel 1.
- ²³ Zie J.J. Graafland en R.A. de Mooij, 'Analyzing Fiscal Policy in the Netherlands - Simulations with a revised MIMIC', *CPB Onderzoeksmemorandum* 140, Den Haag, 1998.
- ²⁴ Gebaseerd op K. Caminada, K. Goudswaard en H. Vording, 'De eigen woning anders belast', *Economisch Statistische Berichten* 5 november 1999, pp. 814-816. Zie voor een theoretisch meer onderbouwde analyse H. Vording, K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada, 'De eigen woning naar box 3', *Weekblad Fiscaal Recht*, 9 december 1999, pp. 1694-1703.
- ²⁵ In navolging van L.G.M. Stevens, 'Fiscale beleidsnotities 2000', *Weekblad Fiscaal Recht*, 30 september 1999, pp. 1234 en B.A.W. Snels, M. Streefkerk en C.C.M. Vendrik, 'Eigen huis, eigen vermogen', *Economisch Statistische Berichten* 4 juni 1999, pp. 424-427.
- ²⁶ De budgettaire effecten zijn op diverse manieren doorgerekend. Zo hebben wij ondermeer in het model Microtax van het CPB 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 kabinetsnota *Belastingen 21e eeuw* (pagina 21). Daarbij is rekening gehouden met het feit dat grondslagverbreding in sommige gevallen invloed heeft op de tariefschijf waarin belastingplichtigen zich bevinden. Dit neemt niet weg dat de berekening globaal is.