



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Fiscale stelsels in beweging: de casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen

Caminada, C.L.J.

Citation

Caminada, C. L. J. (2006). Fiscale stelsels in beweging: de casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen. *Fiskaal*, 30(2), 10-12. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15444>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15444>

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

Verschenen als: C.L.J. Caminada (2006), 'Fiscale stelsels in beweging; de casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen', *Fisikaal* (kwartaalblad over belastingrecht), jaargang 30, nummer 2, juni 2006, pp. 10-12.

Fiscale stelsels in beweging: De casus van een vlakke belasting op arbeidsinkomen

Koen Caminada*

Inleiding

Een recente overzichtstudie van de 25 lidstaten schetst de grote variëteit van belastingssystemen in de Europese Unie.¹ De overzichtsstudie laat tevens zien dat de fiscale stelsels continu in beweging zijn, zo ook in Nederland. Waar komt die continue vernieuwingsdrift vandaan? In algemene zin ligt het antwoord op die vraag over de Nederlandse grens.² De tijd dat nationale staten niet gestoord door mobiliteit van belastingplichtigen en kapitaal naar eigen inzicht de hoogte van IB-tarieven konden vaststellen ligt achter ons. Datzelfde geldt in feite ook voor de nationale beleidsruimte om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen na te streven ten koste van toenemende complexiteit van het fiscale stelsel.

Niettemin streeft de nationale fiscale regelgever doelen na vanwege een hoger geacht maatschappelijke belang, zoals de voorziening van collectieve goederen, een zekere mate van inkomensherverdeling en dergelijke. De centrale plaats die arbeidsinkomen inneemt in de verzorgingsstaat werkt door in het fiscale stelsel, vooral in de inkomstenbelasting die naast de budgettaire functie in hoge mate verdelings- en sturingsambities heeft. De afwegingen die de regelgever terzake maakt blijven echter vaak impliciet. Dat roept vervolgens allerlei vragen op. Worden de doelstellingen wel op doelmatige wijze verwezenlijkt? Op welke wijze beïnvloeden deze doelstellingen de keuze tussen alternatieve vormgeving van fiscaal beleid?

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden en fellow van het E.M. Meijers Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek. Deze bijdrage is gebaseerd op het zesde en laatste onderdeel van de oratie van Caminada (2006), *Empirische analyses van sociale en fiscale regelgeving*, oratie, Leiden.

1 Eurostat (2005), *Structures of the taxation systems in the European Union. Data 1995-2003.*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.

2 Zie hierover uitgebreid S. Cnossen (2001), 'Tax Policy in the European Union, A Review of Issues and Options', *Finanzarchiv* 58 (4), pp. 466-558; zie ook C.A. de Kam (2005a), 'Belastingstrends (1)', *Tijdschrift voor Openbare Financien* 37 (1), pp. 25-35 en C.A. de Kam (2005b), 'Belastingstrends (2)', *Tijdschrift voor Openbare Financien* 37 (2), pp. 60-77.

Analysekader

Toegepast empirisch onderzoek kan op dergelijke vragen antwoord geven. Zo kan onderzoek inzicht verschaffen in de economische doelmatigheid en de inkomensgevolgen van fiscale regelgeving. Uit onderzoek blijkt dat de doelstellingen van belastingheffing niet altijd tegen zo laag mogelijke kosten worden verwezenlijkt.³ De gewenste opbrengst voor de schatkist wordt thans gerealiseerd met meer dan nodige economische verstoring doordat te hoge tarieven over te smalle heffingsgrondslagen worden toegepast.⁴ Voorts zijn de uitvoeringskosten van belastingen en premieheffing aanzienlijk. Kunnen alternatieve fiscale regels tegen lagere maatschappelijke kosten hetzelfde doel bereiken?

De Raad van Economisch Adviseurs heeft er op gewezen dat de belastingtarieven - gegeven de behoefte van de schatkist - té hoog zijn.⁵ Door die hoge marginale tarieven worden allerlei beslissingen om betaalde arbeid te verrichten, te sparen en te investeren negatief beïnvloed. De Raad benadrukt de noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel om zodoende de economische inactiviteit aan te pakken en om structureel de economische groei te versterken. Op het terrein van de inkomenspolitiek gebruikt de overheid inmiddels een veelheid aan instrumenten om daarmee een belasting- en premiedrukverdeling tot stand te brengen die al met al helemaal niet zo opmerkelijk is.⁶ Bovenal is het fiscale stelsel erg complex geworden. Het lijkt er op dat belastingwetgever zou kunnen vastlopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt.⁷

Minder ambitieuze fiscale regels: vergezicht van een fraaie vlakke belasting op arbeid.

Wordt het dan niet tijd voor minder ambitie bij de vormgeving van heffingen over het arbeidsinkomen? In Leiden is eerder onderzoek verricht naar de gevolgen van invoering van een vlakke belasting op arbeid.⁸ De vraag of een vlakke belasting op arbeidsinkomen een goed idee is, hangt 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. Er zijn in het verleden adembenemend mooie vlaktaksen, gewone vlaktaksen en wangedrochten naar voren gebracht.⁹ Veel varianten zijn de facto eigen voorkeuren van auteurs voor een bepaalde mix tussen grondslagverbreding en tariefverlaging. Daarbij blijft vanzelfsprekend meer ruimte over voor

-
- 3 Zie J. Gruber en E. Saez (2002), 'The elasticity of taxable income: evidence and implications', *Journal of Public Economics* 84 (2002), pp. 1-32 en A. Hanson (2005), 'Taxpayers responsiveness to tax rate changes and implications for the cost of taxation in Sweden', paper presented at the 60th International Atlantic Economic Conference, New York, 7 October 2005. Beide analyses laten zien in welke mate belastingplichtigen reageren op veranderende tarieven van de belasting op arbeidsinkomen in respectievelijk de Verenigde Staten en in Zweden en wat de welvaartsverliezen van belastingheffing (excess burden) zijn. In het bijzonder de welvaartsverliezen in Zweden blijken zeer aanzienlijk, afhankelijk van een aantal gemaakte veronderstellingen. Dat de doelstellingen van belastingheffing niet altijd tegen zo laag mogelijke kosten worden verwezenlijkt, blijkt ook uit heel andersoortige analyses van bijvoorbeeld Vording (1996), Vording en Caminada (2000) en Vording, Goudswaard, Caminada (2006).
 - 4 Gruber en Saez (2002), t.a.p.; zie ook de 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).
 - 5 De Raad van Economisch Adviseurs (2005).
 - 6 K. Caminada (1997), *De progressie van het belastingstelsel*, proefschrift, Amsterdam: Thesis Publishers.
 - 7 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).
 - 8 Zie onder andere K. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording (1996), 'De inkomensgevolgen van een vlaktaks', *Economisch Statistische Berichten*, 26 juni, pp. 574-577, K. Caminada, K. Goudswaard en H. Vording (1999), 'Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland', in: *Vermogensrendementsheffing: Vondst of misleiden*, OCFEB papers and proceedings 9903, Erasmus Universiteit Rotterdam, pp. 103-124 en 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 Financiën, pp. 61-78.
 - 9 F. Kalshoven (2005), Het spel en de knikkers, *De Volkskrant*, 12 mei 2005.

specifieke keuzen (behoud van bepaalde faciliteiten of invoering van nieuwe kortingen en dergelijke) naarmate een hoger tarief wordt gekozen.^{10+ 11}

De mate van voorgestelde grondslagverbreding (via 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 een gegeven opbrengst voor de loon- en inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen. Zo zal een fiscaal stelsel dat tracht de belastingdruk 'rechtvaardig' te verdelen, gepaard gaan met hoge administratieve lasten door allerlei informatieverplichtingen van belastingplichtigen én door 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.

Nu ontkomt ook de fiscaliteit niet aan het dilemma tussen gelijkheid en doelmatigheid. Zo is de samenleving solidair met degenen die kwetsbaar zijn en buiten de arbeidsmarkt vallen. Door toepassing van het draagkrachtbeginsel in de belastingheffing kan de overheid bijvoorbeeld een minimuminkomensgarantie bieden aan deze groep. Echter, bij een hoog bijstandsniveau zal ter financiering de belastingdruk moeten worden verhoogd. Door verhoging van de (marginale) tarieven levert iedere extra verdiende euro netto minder inkomen op, waardoor de prikkel om te werken of te scholen wordt aangetast. Gruber en Saez (2002), Hanson (2005) en De Mooij¹² hebben laten zien dat empirisch onderzoek ruime ondersteuning biedt voor deze verstorende effecten van belastingen op de arbeidsdeelname.

In deze analyse probeer ik een niet-normatief kader te gebruiken. Afgezien van de vraag of het huidige fiscale stelsel er al dan niet in slaagt om op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten en al dan niet sterk verstorende effecten heeft, zou de fiscale wetgever de ambities kunnen bijstellen bij de vormgeving van heffingen op arbeidsinkomen. Minder ambitieuze regelgeving zou voordelen met zich mee kunnen brengen op het terrein van de administratieve lasten. Verder zouden de verstoring van de allocatie en de negatieve economische effecten van belastingheffing kunnen worden teruggedrongen. Een beperkter ambitieniveau heeft 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 empirisch ingestelde onderzoekers om die reden aan de lezer over.

10 Zo hebben de analyses van onder anderen Stevens in 1980 (53 procent), het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in 2001 (vlaktakstarief 35 procent), het Liberaal manifest van de VVD in 2005 (vlaktakstarief tussen 25 en 35 à 40 procent) en Bovenberg en Teulings in 2005 (vlaktakstarief 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, p. 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 (pp. 109-115) met een overzicht van de belastinguitgaven bevat immers nogal wat andere mogelijkheden om het marginale tarief te verlagen.

11 Overigens kiezen ook tegenstanders van een vlakke belasting op arbeid, zoals C.A. de Kam en J. Pen (2005), 'Fiscale verflakking is goed voor de rijken', *Economisch Statistische Berichten*, 6 mei, pp. 196-199 meestal een normatief denkkader.

12 R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens (2005), 'Participerend belastinggebied' in: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 39-60.

Vormgeving

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 taboes.¹³ Zo beïnvloedt een vlaktaks niet langer de keuze van de verdeling van arbeid- en zorgtaken in huishoudens op het moment dat sprake is van neutraliteit bij de inkomensinbreng. Voorts zal fiscalisering van de AOW-premie – wat een logisch gevolg is van een uniform tarief – het financiële draagvlak van de sociale zekerheid vergroten. Dat is gewenst met het oog op de 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). Ook kunnen allerlei middelingsregelingen vervallen.¹⁴ Het gedrag van huishoudens, zelfstandigen en ondernemingen zou veel minder fiscaal worden gestuurd, met alle voordelen van dien. Deze bredere context van een vlaktaks roept overigens vele vragen op die ik hier niet verder zal behandelen.¹⁵

Nu kunnen extreme maar fraaie varianten van een vlaktaks met een tarief van zeg 25 à 28 procent over een zeer brede heffingsgrondslag niet als een concreet beleidsvoorstel worden gezien dat op korte termijn gerealiseerd zou kunnen worden. Niettemin verdienen flinke stappen in de richting van grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging aanbeveling, gelet op de economische voordelen die daar aan verbonden zijn. Zo kan arbeid op een eenvoudige wijze aan de bron worden belast in de vorm van een loonsomheffing.¹⁶ De fiscale arbitrage vermindert indien de tarieven op arbeid, winst en kapitaal gelijk worden getrokken. Tenslotte wordt door de lage marginale tarieven het arbeidsaanbod gestimuleerd, wat van groot belang is in een vergrijzende samenleving. Vlaktaksvarianten met tarieven van zeg 35% of meer zijn uit het oogpunt van economische dynamiek veel minder aantrekkelijk. Leidse simulatieberekeningen wijzen uit dat de prijs voor de voordelen van een vlaktaks met een laag tarief niet zo zeer hoeft te bestaan uit een fors schevere verdeling van de belastingdruk.¹⁷ Wel slecht een vlaktaks goeddeels de mogelijkheden voor beleidsmakers tot fiscale sturing. Tegenstanders van doorgeschoten instrumentalisme van 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.

13 Zie hierover uitgebreid R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens (2003), 'Fiscale taboes in macro-economisch perspectief', *Weekblad Fiscaal Recht*, 30 januari, pp. 165-170 en R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens (2005), 'Participerend belastinggebied' in: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 39-60.

14 Door de gelijkshakeling van de tarieven voor 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.

15 De eerste vraag is bijvoorbeeld of een vlaktaks-benadering niet tevens vraagt om volledige integratie van Vpb en IB. De tweede 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 Vpb en gesecondeerd door een bronheffing op interest, nog een 'box 3' nodig is.

16 Zie hierover F.H.M. Grapperhaus (1995a), 'Loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting (LBB)', *Weekblad Fiscaal Recht*, 1 juni 1995, pp. 777-778 en F.H.M. Grapperhaus (1995b), 'Belasting op produktiefactoren', *Weekblad Fiscaal Recht*, 12 oktober 1995, pp. 1525-1538.

17 De empirische analyse van Caminada, Goudswaard en Vording (2006) geeft een eerste indruk van de inkomensgevolgen van een systeem met één tarief van 25,5% op arbeid over een zeer brede heffingsgrondslag, waarbij uitsluitend de huidige heffingskortingen blijven bestaan. De koopkrachteffecten van de gesimuleerde vlaktaks blijven voor werknemers en ambtenaren over het algemeen binnen een bandbreedte van +/-5 procent. Voor veelgebruikers van aftrekposten kan een wat groter koopkrachtverlies optreden, terwijl degenen die weinig aftrek genieten meer voordeel van een dergelijke hervorming zouden hebben.

Referenties

- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings (2005), 'De vlaktaks in concreto', *Economisch Statistische Berichten*, 11 maart, pp. 112-114.
- Caminada, K. (1997), *De progressie van het belastingstelsel*, proefschrift, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Caminada, C.L.J. (2006), *Empirische analyses van sociale en fiscale regelgeving*, oratie, Leiden.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard en H. Vording (1996), 'De inkomensgevolgen van een vlaktaks', *Economisch Statistische Berichten*, 26 juni, pp. 574-577.
- Caminada, K., K. Goudswaard en H. Vording (1999), 'Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland', in: *Vermogensrendementsheffing: Vondst of miskleun*, OCFEB papers and proceedings 9903, Erasmus Universiteit Rotterdam, pp. 103-124.
- Caminada, C.L.J., 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 Financiën, pp. 61-78.
- Cnossen, S. (2001), 'Tax Policy in the European Union, A Review of Issues and Options', *Finanzarchiv* 58 (4), pp. 466-558.
- Eurostat (2005), *Structures of the taxation systems in the European Union. Data 1995-2003.*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- 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.
- Gruber, J., en E. Saez (2002), 'The elasticity of taxable income: evidence and implications', *Journal of Public Economics* 84 (2002), pp. 1-32.
- Hall, R.E., en A. Rabushka (1985), *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford.
- Hanson, A. (2005), 'Taxpayers responsiveness to tax rate changes and implications for the cost of taxation in Sweden', paper presented at the 60th International Atlantic Economic Conference, New York, 7 October 2005.
- Kalshoven, F. (2005), Het spel en de knikkers, *De Volkskrant*, 12 mei 2005.
- Kam, C.A. de (2005a), 'Belastingstrends (1)', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 37 (1), pp. 25-35.
- Kam, C.A. de (2005b), 'Belastingstrends (2)', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 37 (2), pp. 60-77.
- Kam, C.A. de en J. Pen (2005), 'Fiscale vervlakking 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*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 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).
- Stevens, L.G.M. (1980), *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer.
- Tweede Kamer (2005-2006), *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.
- Vording, H., en K. Caminada (2000), 'Staatsecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?', *Weekblad Fiscaal Recht*, 26 mei, pp. 793-801.
- Vording, H., K. Goudswaard en K. Caminada (2006), 'De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?', paper ten behoeve van symposium Evaluatie IB2001, 20 januari 2005, Tilburg.
- 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.