

→ Om de kwaliteit van de samenleving te verbeteren, zijn keuzen nodig. 'De politiek moet niet de tijd tussen de vingers laten doorglijppen, vast als zij soms zit tussen de noodzaak van verandering en de wens tot het behoud van het bestaande en een gebrek aan visie voor wat er in de plaats kan komen.' Deze passage uit Nieuwe wegen vaste waarden (1995) is erg actueel. Er is een visie nodig op de toekomst van onze samenleving die aansluit bij maatschappelijke veranderingen. Beleid dat goed was in het verleden, kan in nieuwe omstandigheden averechts uitpakken. Dat vraagt om een politiek met visie en lef; een politiek die niet de veilige haven van de automatiseren zoekt.

Het gevaar te blijven steken in automatiseren en bestaand beleid is groot, zeker in een periode van nieuwe rijkdom. Wie vooruit ziet, realiseert zich bijvoorbeeld dat economische bloei ook spanningen oproept. De marktsector is via lastenverlichting en minder regels aanzienlijk versterkt. De winsten maken het mogelijk werknemers veel extra's te bieden. Daarbuiten is dat veel minder goed mogelijk. Gebrek aan personeel in het onderwijs, de zorg, de politie, het openbaar bestuur kan de dienstverlening

in gevaar brengen. Dat is veel te laat onderkend. Wachten is het resultaat: wachtlijsten in de zorg, leerlingen die te maken krijgen met ongediplomeerde leerkrachten, met grote klassen, met uitvallende uren, gezinsvoogden die nauwelijks een paar uur in de maand aan hun pupillen kunnen besteden.

Ook is het verleidelijk om met verstrekkende hervormingen te wachten als het economisch voor de wind gaat. Toch is dat soms nodig om ruim baan te geven aan nieuwe ontwikkelingen. Ontwikkelingen die vragen om het terugleggen van verantwoordelijkheden en beslissingen bij burgers. Solidariteit vraagt niet per se om bureaucratie. Sterker nog, die komt er vaak haaks op te staan. Solidariteit en eigen initiatief, solidariteit en zelfzorg, solidariteit en pluriformiteit hangen nauw met elkaar samen. Het is de kunst die solidariteit zo te organiseren dat zij eigen keuzen van mensen mogelijk maakt, vraagstelling ondersteunt en maatschappelijke zorg stimuleert. Dat vraagt om gerichte en rechtvaardige maatregelen van de kant van de overheid. Wetten, regels en beleid moeten niet in de weg zitten, maar juist tot een vitale samenleving uitnodigen. Herijking en vereenvoudiging van de fiscaliteit kunnen daarbij behulpzaam zijn.

EEN VOORSTUDIE NAAR EEN VLAKKE BELASTING

Evenredig en rechtvaardig

EEN VERVOLG OP
HERSTEL VAN DRAAGKRACHT



WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

“In het belang van de samenleving en de toekomst van ons land”

Het wachten moe

RAPPORT Evenredig en rechtvaardig





Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Dr Kuypersstraat 5, 2514 BA 's-Gravenhage

Tel. 070-3424874

Fax 070-3926004

E-mail wi@bureau.cda.nl

Internet <http://www.cda.nl/wetenschappelijkinstituut>

Ontwerp: Bertine Colsen

ISBN 90-74493-20-3

2001 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	6
1 Inleiding	8
2 Draagkrachtbeginsel	11
2.1 Draagkracht en progressie	12
2.2 Draagkracht in historisch perspectief	14
2.3 Draagkracht in christen-democratisch perspectief	17
3 Belastingstelsel en draagkracht	21
4 Herstel van draagkracht	26
4.1 Draagkracht en subjectieve lasten	27
4.2 Vlaktax en inkomensafhankelijke heffingskortingen	31
5 Financiering	35
5.1 Aftrekposten minder waard	37
5.2 Grondslagverbreding	38
5.3 Verhoging van BTW-tarief	44
5.4 Vermogenswinstbelasting	45
6 Inkomenseffecten	46
6.1 Inkomenseffecten vlaktax 35%	47
6.2 Verhoging BTW-tarief met 2%	48
6.3 Maatregelen om de draagkracht te herstellen	49
7 Conclusie	56
7.1 Ondanks progressie...	57
7.2 Voorlopige afweging	59
Noten	62
Geraadpleegde bronnen	69

VOORWOORD

In januari 2000 publiceerde het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zijn belastingadvies *Herstel van draagkracht*. Dat was aan de vooravond van de parlementaire behandeling van de belastingplannen van het kabinet Kok II.

Het advies week op een enkel belangrijk punt af van de plannen van het kabinet. Zo wezen de opstellers erop dat bij de belastingherziening veel meer rekening gehouden zou moeten worden met de macro-economische effecten van een enorme lastenverlichting. In een krappe arbeidsmarkt kan lastenverlichting averechts uitpakken. De vraag naar arbeid wordt groter en in de concurrentie om de schaarse arbeidskrachten bieden werkgevers tegen elkaar op. De arbeidsinkomensquote en inflatie stijgen dan al snel onverantwoord. Bovendien kan de publieke sector - gebonden als deze is aan strakke uitgavenkaders - hier moeilijk tegen op. De waarschuwingen van CDA blijken terecht te zijn geweest.

Voor wat betreft de structuur van het fiscale bestel deed de toenmalige commissie van het WI verder een aantal verstrekkende voorstellen. In de eerste plaats zou de belastingwetgever moeten overgaan tot het invoeren van een partnerstelsel/splitsingsstelsel. Rechtvaardigheid vraagt dat de fiscus kijkt naar het gezamenlijk inkomen van partners. Wel constateerden de opstellers hier een spanningsveld. De overheid dient de keuzevrijheid van partners - hun rolverdeling rond werken en zorgen - te respecteren en niet één van de alternatieven eenzijdig aan te moedigen. Een partnerstelsel kan financiële drempels opwerpen voor arbeidsdeelname van de niet verdienende of minst verdienende partner. Reden waarom de commissie bepleitte de mogelijkheden van een één- tariefstelsel te bestuderen. Zo'n stelsel verenigt beide in zich: huishoudens worden gelijk behandeld, ongeacht de rolverdeling. In de tweede plaats stelde de commissie voor om in het belastingstelsel meer met specifieke kortingen (lastenverlichting) te gaan werken, om op die manier gericht in te spelen op het financiële draagvermogen van mensen. De draagkracht wordt bijvoorbeeld sterk beïnvloed door de vraag of er kinderen zijn in een huishouden of niet. Met kortingen valt daarmee rekening te houden. Meer in het algemeen zouden subsidies tot kortingen omgebouwd kunnen worden. Ook stelde de commissie voor om over te gaan op een vermogenswinstbelasting (in plaats van een vermogensrendementsheffing met een fictief - want wettelijk verondersteld - rendement op vermogen). Reden daarvoor was ook dat de commissie graag zou zien dat inkomsten uit arbeid enerzijds en de inkomsten uit vermogen anderzijds op een meer gelijke manier behandeld zouden worden: daarom moet er niet teveel verschillen tussen de tarieven zijn. Inkomsten uit arbeid worden nu, vanaf een bepaald

niveau, wel zwaarder belast.

Deze overwegingen waren voor bestuur en directie van het WI aanleiding om inderdaad een vervolgstudie naar een één-tariefstelsel in de planning op te nemen. Daarvoor was des te meer aanleiding toen bleek dat een meerderheid van CDA, D'66 en VVD tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de belastingplannen van het kabinet een motie-Reitsma aannam waarin de regering werd opgeroepen om de mogelijkheden van een één-tariefstelsel te bestuderen.

Bestuur en directie van het WI tekenden bij de vervolgopdracht aan dat wat hen betrof een verkenning in elk geval aan één voorwaarde zou moeten voldoen: de sterkste schouders zouden de zwaarste lasten moeten (blijven) dragen. De commissie-Ydema is daarna aan de slag gegaan. Het voorliggende rapport is het resultaat van haar werkzaamheden. De commissie, het bestuur en de directie van het WI zien dit resultaat als een voorstudie: als de basis voor een nadere gedachtenvorming, uiteraard binnen maar zeker ook buiten het CDA.

Het bestuur is de commissie-Ydema zeer erkentelijk voor het werk dat is verricht. Leden van de commissie waren prof. mr. O.I.M. Ydema (voorzitter), drs. E.J. van Asselt (auteur/secretaris), drs. E.W. van den Berg, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. S. Cnossen, drs. P. Cuyvers, dr. A. Klink, prof. dr. A.C. Rijkers, prof. dr. B. de Vries en mr. drs. J.W.H. Zadelhoff RA. Adviseur vanuit de Eerste Kamerfractie van het CDA was de heer mr. W.F.C. Stevens en vanuit de Tweede Kamerfractie van het CDA waren dat de heren prof. mr. dr. J.P. Balkenende en drs. J. Reitsma en de beleidsmedewerkers mw G. Dolsma en mw. mr. drs. J.N. van Vroonhoven-Kok. Bijzondere waardering gaat uit naar de heer K. Tuinstra die zijn conceptuele inzichten op het gebied van inkomenspolitiek verbond aan de rekenkundige modellen die hij aan het WI ter beschikking stelde.

Met name de secretaris van de commissie en auteur van het rapport, de heer drs. E.J. van Asselt, heeft opnieuw aangetoond in korte tijd zich een zeer complexe materie eigen te kunnen maken en daar beleidsvoorstellen aan te kunnen koppelen. Opnieuw kon dankbaar worden gebruik gemaakt van teksten van mede-auteurs mw. G. Dolsma en mw. mr. drs. J.N. van Vroonhoven-Kok. Laatstgenoemde was ook betrokken bij het eerste belastingrapport van het WI en heeft daarmee een stempel op beide weten te drukken.

Mr. R.J. Hoekstra
(voorzitter)

Dr. A. Klink
(directeur)



1 Inleiding

Van IB 1964 naar IB 2001

Per 1 januari 2001 is een geheel nieuwe inkomstenbelasting van kracht geworden. Niet alleen is de oude Wet Inkomstenbelasting 1964 gemoderniseerd en gestroomlijnd (tariefsverlaging, grondslagverbreding), ook is de wet op fundamentele punten aangepast. Elementen zoals een forfaitaire rendementsheffing, een boxenstelsel en een systeem van heffingskortingen zijn in onze directe belastingen geïntroduceerd. Daarmee moet de nieuwe Wet Inkomstenbelasting 2001 Nederland een stimulans geven, met name op het gebied van fiscale robuustheid en internationale concurrentiekracht.

Vlaktax

In het parlement is reeds gesproken over verdere hervormingen van de inkomstenbelasting. Een meerderheid van CDA, D'66 en VVD heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer een ontwikkeling in gang gezet die zou kunnen leiden in de richting van een *flat rate tax*. De regering is met de motie-Reitsma¹ opgeroepen de mogelijkheden van een vlakke belasting te bestuderen. Aan de motie ging een studie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA vooraf, met amendementen op het wetsvoorstel van het kabinet. In die studie werd een verkenning naar de mogelijkheden van een één-tariefstelsel bepleit. In het verlengde daarvan en vooruitlopend op het onderzoek van het kabinet is het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zijn eigen vervolgstudie gestart. Is een vlaktax wenselijk? En zo ja, welke vorm dient zij dan te krijgen?

Draagkrachtbeginsel is uitgangspunt

Het Wetenschappelijk Instituut heeft aan de afwegingen en keuzen dienaangaande in zijn voornoemde studie de eis verbonden dat stelselwijzigingen de solidariteit tussen belastingplichtigen niet mogen aantasten. De collectieve lasten moeten rechtvaardig verdeeld worden en rechtvaardig betekent: in overeenstemming met een ieders draagkracht. Het draagkrachtbeginsel vormt daarom het uitgangspunt.

Een beginsel van rechtvaardige belastingheffing is, dat iedereen een bijdrage betaalt naar gelang zijn draagkracht. Daarbij moet worden aangemerkt dat draagkracht niet alleen een kwestie is van bruto inkomen. Ook de gezinssituatie, het vermogen, de leeftijd etc. spelen een rol. Tot op heden is in ons belastingstelsel de hoogte van het individuele inkomen de maatstaf

voor draagkracht. Kosten spelen nu geen rol bij het bepalen van de draagkracht, tenzij het gaat om kosten gemaakt om inkomen te verwerven. In subsidieregelingen wordt daarentegen weer wel rekening gehouden met elementaire kosten van levensonderhoud, zoals in de huursubsidie of de eigen bijdragen in de AWBZ.

Via op de leefsituatie van mensen toegesneden heffingskortingen en via het maximeren van lasten voor wonen, zorg en opvoeding van kinderen kan in veel gevallen gerichter dan via een algemene tariefsprogressie invulling worden gegeven aan het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting. Dat impliceert dat eenieders mogelijkheid om zijn of haar steentje bij te dragen aan de collectieve lasten wordt bezien met inachtneming van zoveel mogelijk 'subjectieve' relevante omstandigheden die zijn draagkracht bepalen.

Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee gaat over de inhoud van het draagkrachtbeginsel. Hoofdstuk drie blikt terug op de (politieke) geschiedenis van het belastingstelsel. Hoofdstuk vier werkt de christen-democratische visie op draagkracht verder uit: herstel van draagkracht. Hoofdstuk vijf behandelt de financieringsmogelijkheden. Hoofdstuk zes geeft een technische toelichting. Hoofdstuk zeven concludeert.

2 Draagkracht- beginsel

2.1 Draagkracht en progressie

Wanneer het draagkrachtbeginsel uitgangspunt is, dringt zich de vraag op wat onder dat beginsel moet worden verstaan. Over de inhoud van dat begrip en over de consequenties voor het positieve recht bestaat geen eenduidige mening.

Proportioneel of progressief tarief

Aan het ene uiterste van het spectrum staan zij die bepleiten dat het draagkrachtbeginsel moet leiden tot heffingen in de inkomst sfeer die van ieders draagkracht een proportioneel percentage afnemen. Na de belastingheffing houdt iedereen dan een proportioneel gelijk percentage van zijn oorspronkelijke inkomsten over. Deze idee staat dus een inkomensneutrale heffing voor. De vóór de belastingheffing bestaande welvaartsverhoudingen blijven dan in stand, volgens de Edinburger-regel, oftewel het *leave-them-as-you-find-them* beginsel.

Aan de andere uiterste zijde van het spectrum staan zij die vinden dat de overheid alle inkomsten boven een zekere draagkrachtloos minimum mag beschouwen als beschikbaar voor de bekostiging van de collectieve lasten. Dit leidt dan in de praktijk tot een gedifferentieerde en progressieve tariefstelling die de ongelijke verhoudingen in financiële koopkracht corrigeert.

Als het draagkrachtbeginsel wordt aangegrepen om zulke tegengestelde wijzen van belastingheffing te rechtvaardigen, levert dat draagkrachtbeginsel op zichzelf blijkbaar geen eenduidige richtinggevende maatstaf op. Soms is gepoogd om de tegenstelling te beslechten met behulp van een ander rechtsbeginsel: het gelijkheidsbeginsel zou in de belastingheffing voorop dienen te staan. De overheid mag bepaalde categorieën burgers niet bevoordelen of benadelen, tenzij daarvoor objectief te rechtvaardigen argumenten bestaan. Rijkers² merkt in zijn oratie op dat - zolang er geen argumenten voor andere varianten zijn aan te dragen - in het recht de keuze valt op evenredigheid. Een proportioneel tarief, of vlaktax, is dan de resultante indien en voorzover er voor een progressief of degressief tarief geen overtuigende argumenten zijn aan te voeren.

Objectieve en subjectieve draagkracht

Om het beroep op het draagkrachtbeginsel te verhelderen is het nuttig onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve draagkracht. Objectieve draagkracht wordt afgemeten aan de hoogte van het inkomen. Tariefsprogressie past bij een objectieve draagkrachtmeting. Immers, alleen het inkomen is beschikbaar als indicator van de draagkracht. Om recht te doen aan het uitgangspunt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, zou het belastingtarief moeten toenemen op het moment dat het inkomen stijgt.

Subjectieve draagkracht gaat uit van de werkelijke situatie waarin mensen verkeren voor zover zij rekening houdt met individuele factoren die de draagkracht beïnvloeden. Wanneer dat leidt tot specifieke heffingskortingen is tariefsprogressie niet of minder aangewezen. Het gemiddelde tarief voor de individuele belastingbetaler zal progressief zijn bij het toepassen van zulke heffingskortingen. De directe relatie tussen inkomen en gemiddeld tarief zoals bij een progressief tarief ontbreekt omdat subjectieve factoren, die bijvoorbeeld verband houden met de huishoudsamenstelling, meewegen.

Progressie buiten de fiscaliteit

Overheidsinvloed op het reële inkomen van mensen beperkt zich niet tot de sfeer van de belastingheffing. Ook bij het toekennen en bepalen van de hoogte van subsidies, verzekeringspremies en inkomensafhankelijke heffingskortingen gaat de overheid uit van draagkracht.

De effecten van deze verschillende vormen van overheidsingrijpen samen kunnen overigens leiden tot hoge marginale tarieven. Zij kunnen ook zogenaamde armoedevallen in de hand werken, namelijk wanneer de inkomensgrenzen van bepaalde subsidies marginaal worden overschreden. Een gebrekkige afstemming van overheidsbeleid leidt zo tot ongewenste effecten. Dat is ook het geval als bij het meten van draagkracht van mensen en huishoudens in onderscheiden regelingen telkens van een verschillend inkomensbegrip wordt uitgegaan. Het draagkrachtbeginsel als uitgangspunt garandeert met andere woorden bepaald nog geen eenduidig coherent beleid.

Formele en materiële progressie

Belastingprogressie is evident aanwezig wanneer zij in het formele recht wordt gecodificeerd door middel van gedifferentieerde tarieven. Progressie kan materieel echter ook met andere middelen worden gerealiseerd. Te denken valt aan een zogenaamde Benthamse progressie, bijvoorbeeld door een hoge belastingvrije som. Voorts wordt progressie bereikt wanneer wordt gekozen voor een inkomensafhankelijke heffingskorting. Een andere mogelijkheid om progressie in het systeem te brengen, is om bepaalde inkomensbestanddelen te onderwerpen aan een objectieve belasting voordat deze in het inkomen moeten worden opgenomen. Tenslotte zou kunnen worden gevarieerd met de betaalperiode in relatie tot de hoogte van het inkomen. Dit laatste houdt in dat de belastingdruk op belastingplichtigen die een gelijk belastingbedrag verschuldigd zijn toch uiteen loopt vanwege de tijdstippen waarop zij belastingen verschuldigd zijn (renteverrekening). Progressie in de inkomstenbelasting hoeft met andere woorden niet per se in de tariefsfeer tot uitdrukking te worden gebracht.

2.2 Draagkracht in historisch perspectief

Algemeen wordt aanvaard dat draagkracht wordt gevormd door de omvang van de middelen die een persoon beschikbaar heeft voor behoeftebevrediging, althans voor zover die middelen niet nodig zijn om er een (naar maatschappelijke opvatting) minimale levensstandaard op na te houden. Draagkracht is dus enerzijds het resultaat van objectief meetbare factoren als inkomen, vermogen en anderzijds van feiten als gezinssamenstelling, mate van gezondheid, ouderdom of huisvestingssituatie. Die laatste zaken bepalen voor een groot deel welke kosten voor een elementair niveau van leven gemaakt worden.

Het draagkrachtbeginsel houdt derhalve in elk geval in dat het inkomen dat nodig is om in de eerste levensbehoefte te voorzien, wordt ontzien door de fiscus. Vervolgens resteert de vraag in welke mate de resterende draagkrachtruimte beschikbaar behoort te zijn voor het financieren van de collectieve uitgaven. Antwoorden op die vraag zijn sterk gekleurd door maatschappijfilosofische opvattingen en economische theorieën.

2.2.1 Maatschappijfilosofische verhandelingen

Veel maatschappijfilosofische verhandelingen wijzen erop dat het rechtvaardig en redelijk is om rijken relatief zwaar te belasten en minder draagkrachtigen te ontzien. Rechtvaardigheid en solidariteit zouden daartoe verplichten. Adagia uit de middeleeuwen als *le fort potant le faible* of *ita quod pauperes per divites sustentur* worden daarbij gememoreerd en ook het uitgangspunt dat belastingen *nae faculte* ^{ij}geheven moeten worden: naar draagvermogen dus. Dit uitgangspunt keert op een eigentijdse manier terug in de stelling dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Dat over de manier waarop daaraan handen en voeten gegeven zou moeten worden, verschillend wordt gedacht, is hierboven al aangegeven. Aan de ene kant staan zij die pleiten voor tariefsdifferentiatie. Aan de andere kant zij die pleiten voor een proportioneel tarief. Binnen die laatste categorie zijn er ook weer verschillende ‘scholen’.

Enerzijds is er de stroming die geen grond ziet voor enige vorm van differentiatie. Anderen vinden wel dat van meer draagkrachtigen een hogere bijdrage mag worden gevraagd. Die hogere bijdrage zoekt en vindt men bijvoorbeeld in de sfeer van de indirecte belastingen. Door relatief hoge accijnzen op goederen die niet voor eerste levensbehoeften noodzakelijk zijn, betaalt de welvarende burger verhoudingsgewijs meer belasting. De burger heeft dan tot op zekere hoogte zelf de keuze of hij deze belasting wil betalen dan wel vermogen zal vormen door besparingen. Het voordeel van deze benadering zou erin gelegen zijn dat de prikkel tot werken en extra arbeidsinspanning en tot het aanvaarden van risico niet wordt verstoord. Bovendien zou op die wijze ruimte ontstaan voor vermogensvorming bij brede lagen van de bevolking. Dit alles zou in het belang zijn van de economische ontwikkeling en niet minder van de politieke vrijheden van het individu.

In de hiervoor gememoreerde visie wordt tariefsprogressie in strijd geacht met het gelijkheidsbeginsel en worden argumenten om wel van dat uitgangspunt af te stappen onvoldoende doorslaggevend geacht. Met name het feit dat de voorstanders van een progressieve belasting onvoldoende kunnen aangeven waarom en in welke mate van de proportionaliteit zou moeten worden afgeweken, speelt daarbij een belangrijke rol. Het gelijkheidsbeginsel zou zich bovendien verzetten tegen de belemmering van vermogensvorming: reeds gevormd vermogen zou daarmee de facto bevoordeeld worden, en dat zou strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel. Ook zou een progressieve heffing op gespannen voet staan met het eigendomsrecht. Tenslotte zouden de lagere invorderingskosten een voordeel zijn van proportionele belastingen. De persoon van de belastingbetaler hoeft immers geen subject

van intensief onderzoek meer te zijn (ook uit een oogpunt van de persoonlijke vrijheid van de burger is dat wel verdedigd).

Zowel voorstanders van proportionele lasten als van progressieve lasten hebben benadrukt dat de financiële middelen die nodig zijn om een bestaansminimum te garanderen onbelast zouden moeten blijven, voor zover althans de belastingdruk niet kan worden afgewenteld. Voorstanders van progressie hebben daaraan vanuit hun maatschappijvisie soms de consequentie verbonden dat de resterende draagkrachtruimte in meer of mindere mate ter beschikking van de overheid kan staan. Extreem gesteld zou het meerdere letterlijkodeloos zijn. In het verlengde daarvan vinden we sedert de nadagen van het *Ancien Régime* ook in ons land - herhaaldelijk pleidooien voor nivellerende belastingen. Deze zouden moeten worden gerealiseerd onder meer door een inkomstenbelasting met sterk progressieve tarieven.

2.2.2 Fiscaal-economische beschouwingen

Met de opkomst van de economische wetenschappen zijn draagkracht en belastingen onderwerp geweest van vele beschouwingen in de 19de eeuw. De voorstanders van een proportioneel tarief legden een relatie tussen tarief en oorzaak van de belastingen: eenieder profiteert in gelijke mate van de diensten van de staat en moet daar dus in gelijke mate aan meebetalen: de *quid pro quo*theorie.

De offertheorie (of: de theorie van het evenredig genotsoffer) en in het verlengde daarvan het leerstuk van het marginale nut (de extra gulden die men in de draagkrachtruimte als laatste verwerft, draagt minder bij aan de behoeftebevrediging dan de eerste gulden)⁶ bracht menig wetenschapper en politicus tot het aanvaarden van een zekere progressie bij directe belastingheffing. Om het gelijkheidsbeginsel invulling te geven, zou de meerverdienende méér dan proportionele lasten dienen te dragen (in vergelijking met de minder verdienende). Het offer dat de overheid oplegt, weegt immers dan pas gelijk voor de meerverdienende, die in zijn behoeftebevrediging wordt beperkt, in vergelijking tot het offer van de minverdienende. Deze vorm van progressie is louter bedoeld als een correctie, aangezien het on-verkorthanteren van proportionele belastingen een degressief effect zou hebben. Een materieel degressief tarief zou zich niet verstaan met het beginsel, dat de overheid iedere burger gelijk moet behandelen. Uitgaande van dit (materieel) gelijkheidsbeginsel zou het offer dat de overheid van de burgers vraagt voor de bekostiging van de collectieve uitgaven in reële termen op een gelijke wijze op belastingplichtige burgers moeten drukken.

De onderliggende theorieën zijn in de fiscaal-economische literatuur van de 19de eeuw echter alweer snel gerelativeerd. Om die theorieën te vertalen naar praktische wetgeving moet men immers het subjectieve offer objectief kunnen inschatten, *casu quo* men moet een eenduidige nutscurve kunnen construeren. Het bleek dat de druk van het offer te persoonlijk is om haar in objectieve termen te kunnen vangen. Een dergelijke curve is niet objectief vast te stellen. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de mate waarin een objectieve progressie gerechtvaardigd kan worden. In de 20ste-eeuwse fiscaal-economische theorieën vond de idee van de toenemende progressiefactor desalniettemin bijval.

Ook macro-economisch gezien zou er veel voor een progressief stelsel te zeggen zijn: in veel beschouwingen werd erop gewezen dat van tariefsprogressie een automatisch stabiliserende werking op de economie uitgaat. Fluctuaties in de nationale bestedingen zouden worden afgevlakt zonder gericht ingrijpen van de overheid. De automatische correctie zou een evenwichtige macro-economische ontwikkeling bewerkstelligen. De stabiliserende werking van het belastingstelsel zou zelfs groter zijn naarmate de progressiefactor hoger is.⁷ Deze theorie is bekritiseerd. De conjuncturele component in de begroting zou dermate gering zijn dat van de stabiliserende functie van de progressie weinig terecht komt.⁸ Bovendien verliest het argument aan kracht in geval van een trendmatig begrotingsbeleid, omdat de overheidsinkomsten dan trendmatig geraamd worden.⁹ Voor de voorgestane progressie lijken dan ook andere, niet op economisch-wetenschappelijke analyses gefundeerde argumenten doorslaggevend te zijn geweest. In dat verband heeft het eerder gememoreerde algemene uitgangspunt, dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen, een sterke rol gespeeld.

2.3 Draagkracht in christen-democratisch perspectief

De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten

Ook voor christen-democraten is altijd leidraad geweest dat de sterkste schouders, degenen met de meeste koopkracht, de zwaarste lasten moeten dragen. Typerend voor de christen-democratie is daarnaast geweest dat draagkracht verbonden wordt met het samenlevingsverband en daarmee met de reële levensomstandigheden van personen. Mensen leven samen met anderen en dragen zorg voor elkaar. Vooral de aanwezigheid van kinderen heeft grote invloed op de draagkracht. De draagkracht is immers mede afhankelijk van het aantal mensen dat moet leven van het inkomen.

Deze laatste veronderstelling heeft verregaande consequenties. Het hangt ervan af wat met dat inkomen bekostigd moet worden. De fiscus zou zich op meer moeten baseren dan op informatie over het individuele inkomen.

Integrale benadering van draagkracht

Uit het voorgaande volgt een meer integrale benadering van draagkracht. Voor de burger is alleen het concreet besteedbaar inkomen van belang, dat wat overblijft na belastingheffing, premieheffing en ontvangst van subsidies. Dit impliceert dat draagkracht het hele inkomensbeleid betreft. Het draagkrachtbeginsel zoals dat gehanteerd wordt in de belastingheffing, en zoals dat in de diverse sectorale (subsidie-)regelingen gebruikt wordt, leent zich daarom voor integratie.

Verantwoordelijkheid en keuzevrijheid

Een samenleving waarin mensen verantwoordelijkheid dragen voor hun bestaan en dat samen met anderen doen, vergt een overheid die deze verantwoordelijkheid van burgers steunt. De overheid dient dan borg te staan voor de keuzevrijheid van mensen en hun verbanden. Omgekeerd dient zij ervoor te waken verantwoordelijkheid onnodig te collectiviseren. De overheid moet ook in financiële zin, naar besteedbaar inkomen, de keuzevrijheid van mensen respecteren. Keerzijde daarvan is dat diezelfde overheid inkomensondersteunend optreedt ten behoeve van diegenen die onder het sociaal aanvaardbare minimum raken. Een te groot beslag van onvermijdelijke kostenposten (wonen, gezondheidszorg, kinderopvang, studiekosten) op de beschikbare financiële middelen leidt tot armoede en sociale uitsluiting.

Vraagsturing

Aan het overheidsbeleid moeten verschillende eisen worden gesteld. Het waken over de kwaliteit en (financiële) toegankelijkheid van bijvoorbeeld gezondheidszorg, wonen, onderwijs en kinderopvang is een publiek belang, waar overheidsvoorwaarden niet mogen ontbreken. Het waarborgen dat er voldoende goede voorzieningen voor primaire levensbehoeften zijn, is een (stimulerende) zorgplicht van de overheid. De overheid moet dat vervolgens niet zelf gaan aanbieden. Integendeel, dat ondergraaft namelijk al snel de betrokkenheid van mensen bij elkaar en schaadt de keuzevrijheid. Om daadwerkelijk keuze te bieden, is een pluriform aanbod nodig, waarin mensen zich herkennen. Dat is iets wat de overheid niet kan bieden. De overheid dient daartoe voldoende ruimte te laten voor een geschakeerd aanbod om zelfstandig en autonoom woningen, zorg, onderwijs en kinderopvang aan te

bieden. De overheidssturing is begrensd door de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen en organisaties. Dit heeft ook consequenties voor de wijze waarop de overheid de financiële toegankelijkheid garandeert, en daarmee consequenties voor het inkomensbeleid. Kunnen mensen werkelijk kiezen bij welke zorginstelling zij verzorgd willen worden of hoe zij de kinderopvang voor hun kinderen willen vormgeven? Of bepaalt de overheid door aanbodfinanciering en –sturing dat aanbod en maakt zij daarmee de keuze voor de burger?

Vraagsturing in plaats van aanbodsturing betekent dat de overheids subsidies overgaan van instellingen, die daarmee hun aanbod goedkoop of gratis aanbieden, naar het besteedbaar inkomen van de burgers die in hun draagkracht tekort komen. Vraagsturing houdt in dat burgers via de besteding van hun geld de instellingen financieren. Het uitgangspunt dat burgers vrij moeten zijn in hun keuzes leidt via vraagsturing niet alleen tot een efficiënte allocatie van middelen, maar garandeert ook pluriformiteit en kwaliteit. Door hun beleid, prijsstelling en kwaliteit moeten zij immers aantrekkelijk blijven voor mensen, zodat deze van hun diensten gebruik blijven maken. Hier ligt een rol voor private niet-commerciële burgerinitiatieven.

Draagkracht binnen belastingstelsel: integreren

In het verleden was het draagkrachtbeginsel geënt op het inkomensbegrip in de belastingheffing. Zoals reeds eerder opgemerkt, waren er daarom twee toepassingen van het draagkrachtbeginsel: één in de inkomensbelasting (binnen de fiscaliteit) en één in de subsidieregelingen (buiten de fiscaliteit). Het draagkrachtbeginsel buiten de belastingheffing heeft nooit zo expliciet aandacht gekregen als binnen de belastingen.

Bij de Wet Inkomstenbelasting 1964 en ook de Wet Inkomstenbelasting 2001 wordt maar in zeer beperkte mate rekening gehouden met lasten. Alleen lasten die betrekking hebben op het verwerven van eigen inkomen mogen worden afgetrokken. Andere aftrekposten hebben een zogenaamd instrumenteel karakter.

Kosten in verband met wonen, zorg en opvoeding worden niet bij het draagkrachtbeginsel in fiscale zin betrokken. Buiten de fiscaliteit wordt er wel rekening mee gehouden, zoals bij de huursubsidie, het ziekenfonds en de kinderopvang. Nadeel van die versnipperde regelingen is dat een integrale draagkrachtmeting ontbreekt.

De moeite waard, Gericht en rechtvaardig en Herstel van draagkracht

Zijn visie op draagkracht heeft de CDA-fractie neergelegd in *De moeite waard¹⁰, Gericht en rechtvaardig*. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA publiceerde eerder *Herstel van draagkracht*. Hierin wordt een verschuiving van draagkracht bepleit. Niet alleen inkomens, maar vooral de kosten zijn het aangrijpingspunt voor progressie. Aanleiding zijn de geconstateerde feitelijk proportionele uitwerking van het in naam progressieve stelsel en het gevoelde onrecht in het systeem als gevolg van opeenstapeling van regelingen en misplaatste solidariteit. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de in het ziekenfonds verzekerde miljonair en de achterstelling van gezinnen met kinderen met een modaal inkomen. Maar ook het gevangen zitten in subsidieregelingen (armoedeval) is ongewenst. Nodig is daarom een belasting die gericht en rechtvaardig is, aansluitend bij de draagkracht van mensen.

3 Belastingstelsel en draagkracht

Het Nederlandse belastingstelsel

Negentiende eeuw

Alle theorieën ten spijt heeft de 19de eeuwse Nederlandse fiscale wetgever pogingen om te komen tot een progressieve directe belasting telkenmale afgewezen. Hierboven gememoreerde argumenten, en dan vooral het voorziene nadelige economische effect, speelden daarbij een rol. Minister Pierson heeft in 1892 wel progressieve tarieven in zijn 'box' vermogensbelasting geïntroduceerd. Dit echter alleen ter financiering van de belastingvrijstelling voor inkomens uit kleine vermogens. De progressie was met 2% tot 3,2% dan ook minimaal en de minister kon daarmee het argument weerleggen dat hij zich wellicht te zeer had laten beïnvloeden door economen als Adolph Wagner die in de 19de eeuw pleitten voor inkomstennivellering.

In de wet 1914 werd de progressie iets steiler met 1,5% tot 5%. Die progressie werd, voor zover daaraan in de Kamer behoefte bestond, verdedigd met de zogenaamde grensnuttheorie. In de daaropvolgende jaren zou het inkomstenbelastingtarief geleidelijk stijgen tot het een maximum bereikte van niet minder dan 72% onder de Wet Inkomstenbelasting 1964¹³. Deze sterk toegenomen druk valt niet te verklaren uit louter Nederlandse omstandigheden; ook in het buitenland nam de belastingprogressie toe. Dit gebeurde op twee wijzen: het tarief werd bij opeenvolgende herzieningen telkens weer omhoog bijgesteld en de meetpunten waarop het volgende tarief in werking trad werden dichterbij gebracht door technisch ingrijpen of door ongecorrigeerde inflatie. Daardoor sloot de tariefsdifferentiatie niet meer aan bij de theoretische beschouwingen die in de 19de eeuw aan de voet van de belastingprogressie stonden. Daarin werd namelijk slechts een gematigde progressie voorgestaan ter correctie van de veronderstelde degressieve werking van een proportioneel tarief. De 20ste- eeuwse progressie kreeg daarentegen een steil verloop. Voor deze progressie beriep men zich dan ook andere op argumenten dan die in de 19de-eeuwse fiscaal-economische literatuur werden aangedragen.

Twintigste eeuw

Zoals Rijkers in zijn oratie heeft aangetoond, hebben sociaal-politieke overwegingen de doorslag gegeven bij de 20ste-eeuwse tariefsopbouw. Voor zover eerdere fiscaal-economische wetenschappelijke onderbouwingen al invloed hebben gehad op de keuze voor het progressietarief in het wetgevingsproces is daarvan in 1964 nauwelijks sprake geweest. Rijkers wijst op de meer tijdge-

bonden wens tot inkomensherverdeling. Ten tijde van het kabinet-Den Uyl kwam die wens ook tot uitdrukking in de bepleite maximaal aanvaardbare bandbreedte tussen de laagste en hoogste netto inkomens; deze zou maximaal één op vijf mogen bedragen. Luttele jaren later bleek de feitelijke verhouding tussen de laagste netto inkomens en de hoogste, althans voor 99% van de gehuwde mannelijke werknemers, nog slechts één op drie te bedragen.¹⁴

Niet verwonderlijk wellicht dat in dezelfde periode werd erkend dat een proportionele belasting voordelen heeft. In 1973 werd met tevredenheid geconstateerd dat de relatief brede eerste inkomensschijf voor het merendeel van de bevolking een proportionele last oplegde. De commissie-Oort ging in haar rapport van 1986 verder door voorstellen te formuleren waarbij de heffingsgrondslag werd verbreed door aftrekposten te beperken, en waarbij 88% van alle belastingplichtigen in de eerste schijf zou vallen.

De bewindslieden hebben bij de parlementaire behandeling van de zogenoemde Oort-wetgeving aangegeven dat er geen theoretische draagkrachtconceptie bestaat die zou kunnen leiden tot een objectief en wetenschappelijk te onderbouwen tariefstructuur. Dat was in de 19de eeuw al vastgesteld en in zoverre lag deze erkenning voor de hand. Ook gaven zij aan dat de tariefstructuur als inkomenspolitiek instrument onvolkomen is¹⁵. Desalniettemin achtten de bewindslieden de tijd niet rijp voor afschaffing van de belastingprogressie. Dat zou te vergaande gevolgen hebben voor de verdeling van inkomens. De keuze voor progressie of proportie was dan ook primair gebaseerd op politieke overwegingen, niet op wetenschappelijke.

Ook het rapport van de commissie-Stevens¹⁶ uit 1991 was gebaseerd op de internationale gedachte van tariefsverlaging in combinatie met grondslagverbreding. De doelstellingen van deze commissie werden geformuleerd in de drie V's: verlaging, verbreding en vereenvoudiging. De commissie trad met deze vereenvoudigingsopdracht in de voetsporen van de commissie-Oort. Ze stelde een tariefstructuur met twee schijven voor, waarbij de eerste schijf verlengd zou worden. Het tariefsvoorstel was gericht op pure vereenvoudiging. Het zou gemakkelijker worden de verschuldigde belasting te berekenen. De tarieven zouden worden verlaagd naar 33,6% respectievelijk 55%. Financiële dekking voor het tariefsvoorstel werd gevonden in een reeks voorstellen voor grondslagverbreding: verschillende aftrekposten en vrijstellingen zouden moeten worden beperkt of afgeschaft.

Een-en-twintigste eeuw

De meest recente aanzet om te komen tot een herziening van het belastingstelsel lag besloten in de nota van het Tweede Paarse kabinet: *Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning*. Zoals bekend is deze Verkenning later ook vertaald in concrete wetgeving (Wet Inkomstenbelasting 2001). In de Verkenning worden enerzijds de onvolkomenheden in de huidige inkomstenbelasting geanalyseerd, anderzijds worden oplossingsrichtingen aangedragen voor de toekomst. De wijzigingen die eruit voortvloeiden, waren ingrijpend. Zo wordt overgeschakeld van het synthetische inkomensbegrip naar het analytische. Eén van de consequenties is dat, waar in de oude IB nog bijna alle inkomens bij elkaar konden worden opgeteld en verliezen onderling verrekend, in de nieuwe IB de inkomens uit arbeid, uit aanmerkelijk belang en uit vermogen ieder in een aparte 'box' terecht zijn gekomen. Voor iedere box geldt een specifiek regime en onderlinge verliesverrekening is niet meer mogelijk. Een ander element van de nieuwe inkomstenbelasting is dat de idee van gezinsdraagkracht vervangen is door een meer individuele benadering¹⁸.

Belangrijker nog dan het draagkrachtbegrip blijkt echter het streven naar een 'robuuster' belastingstelsel, dat minder fraudegevoelig is en een brede belastinggrondslag kent. Daarnaast wordt een andere behandeling van vermogensinkomsten voorgesteld, de fictieve rendementsheffing. Voorts worden de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting fors verlaagd om de lastendruk op arbeid te verminderen (toptarief naar 52%). Die verlaging zou gunstig moeten uitwerken op de ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid. De verlaging wordt gefinancierd uit het schrappen van aftrekposten en de belastingvrije sommen en uit een verschuiving van de directe belastingen, met name op inkomsten, naar de indirecte belastingen zoals BTW-, energie- en milieuheffingen¹⁹.

Motie Reitsma

De achterliggende idee voor de motie waaraan de naam van CDA-Tweede kamerlid Reitsma is verbonden, is de volgende. Van de belastingmix zoals die vanaf 1 januari 2001 bestaat, gaat over het geheel genomen nauwelijks meer progressieve werking uit. Macro-economisch is er sprake van proportionaliteit. In de sfeer van indirecte belastingen wordt min of meer een proportioneel tarief geheven. In de sfeer van de directe belastingen kennen de boxen II en III een proportioneel tarief van respectievelijk 25% en 30%. Alleen in box I wordt nog een tariefsprogressie toegepast, maar aftrekposten als hypotheekrente, pensioenpremies en spaarloonregelingen neutraliseren de progressiefactor grotendeels.

Het was de indieners van de motie opgevallen dat de tariefsprogressie na de Tweede Wereldoorlog sterk was toegenomen zonder fundamentele kanttekeningen of verzet in de Kamer of in de maatschappij. De naar huidige inzichten hoge tarieven uit de jaren '70 zullen niet alleen geaccepteerd zijn uit overwegingen van maatschappelijke solidariteit (in combinatie met de sterk toegenomen welvaart deed de toegenomen belastingdruk zich ook minder voelen), maar zal ongetwijfeld ook te maken hebben gehad met het feit dat de progressie door aftrekposten etc. gemitigeerd kon worden. Wetenschappelijk in-zicht hierin is al betrekkelijk vroeg te vinden in de dissertatie van Stevens.²⁰ Hij toonde al in 1980 aan dat het progressieve stelsel feitelijk proportioneel uitpakt. De indieners van de motie stelden vervolgens vast dat het maximale belastingtarief weer met 20 procentpunt is teruggeschroefd (het oude toptarief bedroeg maximaal 72%, het nieuwe toptarief bedraagt nu 52%) onder beperking van aftrekmogelijkheden, wederom zonder omvangrijke protesten in Kamer of maatschappij. Dit staat gelijk met een verlaging van het marginale tarief met 28%. Hieruit valt af te leiden, zoals ook de commissie-Oort en de commissie-Stevens hadden vastgesteld, dat tariefsprogressie en overige fiscale regelingen (aftrekposten, heffingskortingen etc.) in samenhang bezien (moeten) worden.

Kennelijk is de feitelijk proportionele belastingheffing materieel geaccepteerd in de Nederlandse gemeenschap. Dat materieel proportionele tarief bereikt de burger, met name de meerverdienende burger, echter alleen door al dan niet inventief gebruik van aftrekmogelijkheden en al dan niet door de wetgever beoogde belastingontwijking. De vraag is dan, of de materieel kennelijk geaccepteerde proportionele belastingheffing niet beter kan worden geformaliseerd door de invoering van een *flat rate tax* aangevuld met meer gericht draagkrachtversterkende elementen.

4 Herstel van draagkracht

4.1 Draagkracht en subjectieve lasten

Draagkracht in subsidies en belastingen

De wens draagkracht te herstellen, voert ons naar de samenhang tussen het subsidie- en het belastingsysteem. Langs beide wegen probeert de overheid invulling te geven aan draagkracht. Subsidies nemen af met het inkomen. Belastingtarieven stijgen met het inkomen. Subsidies ondersteunen lagere inkomens. Belastingen drukken zwaarder op hogere inkomens. De versnippering die daaruit voortvloeit, leidt al snel tot onrechtvaardigheden en ongewenste effecten. Zowel aan de vele subsidieregelingen als aan de tariefsprogressie kleven nadelen.

Samenlevingsverband in belastingen en subsidies

In het verleden was het draagkrachtbeginsel geënt op het inkomensbegrip in de belastingheffing. Er waren daarom twee draagkrachtbeginsels: één in de inkomensbelasting (binnen de fiscaliteit) en één in de subsidieregelingen (buiten de fiscaliteit). Het draagkrachtbeginsel buiten de belastingheffing heeft nooit zo expliciet aandacht gekregen als binnen de belastingen.

Bij de Inkomstenbelasting 1964 en ook de Inkomstenbelasting 2001 wordt maar in zeer beperkte mate rekening gehouden met lasten. Alleen lasten die betrekking hebben op het verwerven van eigen inkomen mogen worden afgetrokken. Andere aftrekposten hebben een instrumenteel karakter. De kosten in verband met wonen, zorg en opvoeding worden niet bij het draagkrachtbeginsel in fiscale zin betrokken. Buiten de fiscaliteit wordt er wel rekening mee gehouden, zoals bij de huursubsidie, het ziekenfonds en de kinderopvang. Een integrale draagkrachtmeting ontbreekt door de versnippering van de regelingen.

Een goede plek om tot een integrale afweging te komen is de belastingheffing. Belangrijk aspect bij het bepalen van de draagkracht is het gezinsverband. Dit gebeurt nu ook bij de huursubsidie en het ziekenfonds. Het samenlevingsverband moet dus een plek krijgen in de belastingen.

Nadelen progressie

Aan tariefsprogressie zijn nadelen verbonden²¹. Een hoge marginale belastingdruk kan gemakkelijk leiden tot afwentelgedrag of belastingarbitrage. Bovendien leidt een progressief belastingtarief in combinatie met een inkomensafhankelijk subsidiesysteem al snel tot dubbele progressie. Een propor-

tioneel tarief in combinatie met gerichte en inzichtelijke inkomensafhankelijke heffingskortingen op huishoudniveau levert in beginsel een helderder systeem op.

Feitelijke proportionaliteit

De huidige inkomstenbelasting beoogt op twee manieren naar draagkracht te heffen: in verticale zin door tariefsprogressie en in horizontale zin door individuele draagkrachtverschillen in de sfeer van kosten en lasten in aanmerking te nemen. Zoals reeds aangestipt, wordt de progressie daardoor in de praktijk gemitigeerd. De hoge inkomens maken het meest gebruik van aftrekmogelijkheden en bovendien zijn die aftrekposten bij de hogere inkomens 'het meeste waard'. Dat brengt de progressie in het systeem aanzienlijk terug. Al met al betaalde onder de Wet Inkomstenbelasting 1964 slechts 2,3% van de belastingplichtigen het toptarief, en ook onder de Wet Inkomstenbelasting 2001 zal dat percentage relatief laag blijven. De huidige inkomstenbelasting werkt feitelijk, langs veel bewerkelijke omwegen, al min of meer als een vlaktax. Die omwegen worden nog vergroot door de vele, vaak even oninzichtelijke en daarmee kwetsbare subsidieregelingen.

Opvoeding van kinderen

Alleen voor kinderen bestaan al 24 subsidieregelingen. Om een paar voorbeelden te noemen: in de huursubsidie is een zogenoemde kinderbijslag component opgenomen; in het ziekenfonds zijn kinderen gratis meeverzekerd, afgezien van de kleine nominale premie. Er is een tegemoetkoming in de schoolkosten van middelbare scholieren die een scherp afbouwtraject kent vanaf het modale inkomen. Ook bestaat sinds 1 januari 2001 in de fiscaliteit een zogenoemde combikorting die alleen werkende ouders met kinderen ontvangen. Ook is er toen een kindkorting geïntroduceerd die weer afhangt van het inkomen. Alleenstaande ouders ontvangen een alleenstaande ouderkorting, maar hebben wanneer ze werken ook nog recht op een aanvullende alleenstaande ouderkorting, die vanaf het minimumloon toeneemt met het inkomen. De overige regelingen laten we hier ongenoemd²². Ondanks dit alles blijkt de draagkracht van gezinnen met kinderen gemiddeld aanmerkelijk lager te liggen dan die van huishoudens zonder kinderen²³. Het huidige inkomensbeleid blijkt hier dus geen oplossing voor te bieden.

Armoedeval

Maatwerk heeft als voordeel dat op een heel gerichte manier specifieke categorieën burgers financieel ondersteund kunnen worden. Het nadeel is dat

een onoverzichtelijk geheel ontstaat dat niemand meer overziet en dat in zijn effecten tot onvolkomenheden en zelfs onrechtvaardigheden kan leiden. Een voorbeeld: een alleenstaande ouder op het sociale minimum heeft netto niet minder te besteden dan een kostwinnersgezin met een modaal inkomen, terwijl het bruto-inkomen van deze laatste alleenverdiener dubbel zo hoog is.²⁴ De oorzaak hiervan moet gezocht worden in de cumulatie van regelingen, zoals het kwijtschelden van lokale lasten, het toekennen van bijzondere bijstand, de afbouw van subsidieregelingen en van aanvullende kortingen. De keerzijde hiervan is dat iemand met een uitkering die gaat werken in rap tempo deze voordelen verliest en er daarom, ondanks zijn inspanningen, financieel niet veel op vooruitgaat. Met andere woorden: het marginale tarief is heel erg hoog; in sommige gevallen meer dan 100 procent²⁵. De regelingen die insluiting van mensen beoogden, werken met andere woorden feitelijk uitsluitend en hospitaliserend. De genoemde persoon is gevangen in de armoedeval. Niemand heeft dat effect beoogd, maar het is wel het gevolg van serrebouw via allerlei regelingen met hun eigen inkomensafhankelijke componenten. Een en ander werkt bovendien een sterke bureaucrativering en daarmee vervreemding bij burgers in de hand.

Zorg

Ook het zorgstelsel biedt een illustratie van de complexiteit die rond de inkomenssolidariteit is gegroeid. Behalve een rijksbijdrage aan de ziektefondskas bestaat er voor particulier verzekerden een solidariteitsbijdrage voor de oververtegenwoordiging van ouderen in het ziektefonds, de zogenoemde MOOZ-bijdrage. Daarnaast wordt een solidariteitsbijdrage geheven ten behoeve van de kosten van particulier verzekerden met een hoog risico. Deze zogenaamde WTZ-omslagbijdrage wordt weer niet betaald door de 65-plussers zelf, maar wel door 65-minners die ook onder de Wet op de Toegang Ziektekostenverzekeringen (WTZ) vallen en precies dezelfde standaardpakketpolis hebben. Wanneer beide ouders in het ziektefonds 'zitten', zijn kinderen gratis meeverzekerd. Wanneer echter één ouder particulier verzekerd is, zijn ook de kinderen en niet werkende partner particulier verzekerd. Ze betalen dan bovendien beide solidariteitsbijdragen, die voor de kinderen een hoogte hebben van niet minder dan een kwart van de kinderbijslag. Bovenstaande mag duidelijk maken dat de solidariteit in het zorgstelsel niet meer in balans is. De transparantie in vormgeving ontbreekt volkomen. Tussen dit gebrek aan inzichtelijkheid en de onbalans bestaat zonder meer een relatie. Iets soortgelijks geldt voor andere regelingen.

Individuele huursubsidie

De individuele huursubsidie bijvoorbeeld is, anders dan de naam suggereert, een subsidie die afhankelijk is van het huishoudinkomen. Zij hangt af van de werkelijke huur en geldt tot aan een bepaalde maximumhuur. Vreemd genoeg neemt de huursubsidie sterk toe wanneer de betaalde huur toeneemt. In bepaalde trajecten wordt 75% van de huur vergoed door de huursubsidie. Dit geeft een prikkel om duur te huren. Dat zogenoemde 'scheefwonen' is ondoelmatig en verhoogt de uitgaven aan huursubsidie. Behalve een prikkel om te duur te wonen, is de huidige huursubsidieregeling een belangrijke veroorzaker van de armoedeval. De snelle afbouw van de huursubsidie met het inkomen zorgt voor hoge marginale tarieven. Een afvlakking van de afbouw - men ontvangt over een langer inkomenstraject een subsidie of korting - zou een belangrijke bijdrage aan het verminderen van de armoedeval leveren.

Ouderen en gehandicapten

Diegenen die langdurig op zorgvoorzieningen zijn aangewezen, hebben veelal te maken met een aanzienlijke achteruitgang van het besteedbaar inkomen. Tal van kosten worden niet vergoed. In heel wat regelingen bestaan eigen bijdragen; cumulatie daarvan is voor velen een te grote aanslag op het besteedbaar inkomen. Ook is de bureaucratie steeds verder toegenomen. Reden waarom mensen soms geen gebruik maken van wat voor hen nodig is.

Verschillende inkomensbegrippen

Hierboven zijn de problemen met de huidige inkomensafhankelijke regelingen geschetst. Tot slot kan nog worden gewezen op het verschil in inkomensbegrip dat de verschillende regelingen hanteren bij het bepalen van de draagkracht. Geconcludeerd kan worden dat er geen eenduidige meting van draagkracht plaatsvindt.

4.2 Vlaktax en inkomensafhankelijke heffingskortingen

Voordelen van een vlaktax pur sang (laag tarief en zoveel mogelijk aftrekposten geschrapt)

Nodig is een belasting die gericht en rechtvaardig is en aansluit bij de draagkracht van mensen. De vlaktax in combinatie met inkomensafhankelijke heffingskortingen kan daaraan tegemoet komen.

De voordelen van de vlaktax zijn van fiscaaltheoretische, macro-economische en technische aard.

Fiscaaltheoretische voordelen

Vereenvoudiging

Het huidige belastingstelsel is complex. Het sluit aan bij persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtigen door vier verschillende tariefschijven, aftrekposten die ofwel rekening houden met bijzondere kosten die op het inkomen drukken (ziektekosten, scholingskosten) ofwel die bepaald gedrag stimuleren (belastinguitgaven). Daarnaast kent de huidige IB belastingfaciliteiten (o.a. bijzondere tarieven).

Rechtvaardigheid

Door één tarief te gebruiken en zoveel mogelijk aftrekposten te schrappen, treft de belastingheffing eenieder op dezelfde wijze. De vlaktax is daarmee een objectieve heffing. Het maakt voor het tarief niet meer uit hoeveel de belastingplichtige verdient of wat voor soort werk hij doet. Het maakt niet meer uit welke rolverdeling er binnen een huishouding gekozen wordt. Zoals gezegd, het eerder door het CDA bepleite splitsingsstelsel ligt als het ware in de vlaktax besloten.²⁶ Immers een splitsingsstelsel ondervangt het mogelijk progressieve nadeel dat een alleenverdienershuishouden heeft ten opzichte van een tweeverdienershuishouden, terwijl beide huishoudens uit twee partners bestaan en een even hoog gezamenlijk verzamelinkomen hebben.

Economische voordelen

Daling van de marginaltarieven

Indien gekozen wordt voor een variant waarbij het tarief substantieel daalt, dan brengt dat voordelen in de allocatiesfeer. Beslissingen over investeringen in de vermogenssfeer, over scholing en promotie worden niet meer medebepaald door hoge marginale tarieven. Daarbij dient wel betrokken te worden dat de gemiddelde Nederlander fors inkomen uitstelt via deelname in pensioenregelingen en dat hij bestedingsmogelijkheden naar voren haalt door te lenen voor de eigen woning. Nederland heeft daardoor hoge IB-tarieven nodig om een bepaalde effectieve gemiddelde belastingdruk te bereiken²⁷.

Elimineren instrumentalisme

Het schrappen van de vele belastingfaciliteiten en aftrekposten bewerkstelligt dat allocatieve verstoringen (gedragsaanpassingen) als gevolg van fiscale regels worden vermeden. Omdat ze niet direct op de begroting

verantwoord worden, worden de kosten van fiscale sturing onderschat en de effectiviteit van de belastinguitgaven overschat. Het beperken van belastinguitgaven werkt een helder en controleerbaar bestuur in de hand.

Internationale concurrentiekracht

Als de belastinggrondslag wordt verbreed zou een relatief laag uniform tarief tot de mogelijkheden behoren. Een laag tarief zou internationaal concurrerend zijn. Momenteel zit Nederland met een hoogste tarief van 52% in de middenmoot.²⁸

Technisch voordeel

Bronheffing

Een vlaktax werkt uit als een bronheffing: de werkgever kan een onpersoonlijke belasting op arbeid afdragen. De loonbelasting wordt een loonsomheffing. Voor de werkgever scheelt dit administratie, omdat hij het inkomen niet meer hoeft toe te rekenen aan het individu. Via heffingskortingen heeft de fiscus direct contact met de belastingplichtige.

In de eerste plaats is een vlaktax niet afhankelijk van de inkomensverdeling binnen huishoudens. Dat is van betekenis omdat momenteel twee voltijds werkenden bevoordeeld worden, boven anderhalf- en éénverdieners die per saldo een zelfde inkomen genereren. Introductie van een splitsings- of partnerstelsel heeft weer als nadeel dat de minder verdienende niet zelden een hoog tarief gaat betalen, omdat het inkomen van partners bij elkaar op wordt geteld en door twee gedeeld.²⁹ Een vlaktax haalt deze onevenwichtigheden uit het stelsel. Er wordt rekening gehouden met het huishoudinkomen, zonder dat het geschetste nadeel optreedt. In de tweede plaats betekent een vlaktax dat de progressie niet aan de inkomstenkant wordt gezocht, maar vooral ook aan de kos tenkant. Het doet er, vanaf een bepaald niveau van verdien capaciteit, voor de overheid niet toe of een gulden als eerste of als laatste gulden verdiend is en ook niet door wie deze in een leefeenheid is ingebracht. Iedereen betaalt een deel van zijn inkomen aan de overheid. Deze besteedt dat aan openbaar bestuur, infrastructuur, scholen etc., maar ook aan belastingkortingen voor diegenen wier inkomen anders te zwaar belast wordt in verhouding tot hun kosten. Niet de inkomens, maar de kosten zijn het aangrijpingspunt voor progressie.

Nadelen van een vlaktax (pur sang)

Elimineren instrumentalisme

In de eerste plaats kan de hiervoor als voordeel genoemde eliminatie van instrumentalisme ook als nadeel worden uitgelegd. Ofschoon het gebruik van de belastingheffing voor niet-fiscale doelen in wezen oneigenlijk is, kan niet worden ontkend dat de overheid over de mogelijkheid beschikt om via fiscale regeling het gedrag van de burgers te beïnvloeden en de overheid haar beleid ook daarmee kan vormgeven. Het schrappen van aftrekposten en belastingfaciliteiten betekent dat een van de fiscale sturingselementen komt te vervallen.

Verdwijnen aftrekposten

Wanneer een vlaktax gepaard gaat met grondslagverbreding betekent dit dat de meeste aftrekposten verdwijnen. Onder omstandigheden kan dit leiden tot negatieve inkomenseffecten die onwenselijk worden geacht. Dit kan onder omstandigheden worden opgevangen door compenserende maatregelen, al dan niet met een tijdelijk karakter.

Inkomenseffecten

Een vlaktax zonder flankerende maatregelen leidt tot onevenwichtige inkomensplaatjes. Door het lagere tarief zullen met name hogere inkomens voordeel hebben van de vlaktax, maar zal een negatief effect voor de lage en middeninkomens optreden. De consequenties zijn afhankelijk van het te kiezen tarief en van de te schrappen aftrekposten, welke keuzes ten dele politiek worden bepaald.

Schokeffecten

Het valt op dit moment niet te voorzien welke inflatie- en werkgelegenheidseffecten zijn te verwachten van de introductie van een vlaktax. Een overgangsregime zou mogelijk schokeffecten moeten voorkomen. De invoering van het nieuwe belastingstelsel op 1 januari 2001 levert wat dat betreft veel ervaring op.

Integratie subsidies in de belastingen

Een manier om de transparantie in de inkomenspolitiek te vergroten zou zijn om subsidies in de belastingen te integreren. Dit idee is niet nieuw. Door de commissie-Derksen³⁰ is onderzocht of subsidies in het belastingstelsel geïntegreerd zouden kunnen worden. Het nieuwe belastingstelsel met zijn heffingskortingen biedt daartoe zelfs meer mogelijkheden dan het oude stelsel. Deze lijn is ook zichtbaar in rapporten van de CDA-Tweede Kamerfractie. In *Gericht en rechtvaardig* september 2000 is het oorspronkelijke plan *De moeite waard* van april 1998 aangepast aan de nieuwe belastingssystematiek en zijn de subsidies geïntegreerd in de belastingen. Een belangrijke verandering is verder dat niet langer de werkelijke kosten, maar de genormeerde kosten het uitgangspunt vormen. Hierdoor krijgen vraagsturing en keuzevrijheid een krachtige impuls.

Fiscalisering subsidies

De voorgestelde integratie van subsidies in de belastingen behelst dus twee zaken. Enerzijds worden de subsidies gefiscaliseerd. Dit geldt heel direct voor de huursubsidie die wordt omgezet in een huurkorting. Maar het geldt ook voor de zorg, waar de inkomensafhankelijke premies worden vervangen door een nominale premie in combinatie met een inkomensafhankelijke heffingskorting of zorgkorting. Anderzijds wordt voor het bepalen van de heffingskorting uitgegaan van een bepaald percentage van het inkomen. Het wordt redelijk geacht dat een huishouden een bepaald deel van de kosten van wonen en zorg voor eigen rekening neemt. Voor wonen 15% en voor zorg 10%. Tegelijkertijd stelt de overheid vast wat zij een aanvaardbare huur en ziektekostenpremie acht, een soort forfait (de normatieve component). Wanneer de aanvaardbare huur hoger is dan 15% van het inkomen wordt voor het verschil een woonkorting toegekend. Hetzelfde geldt voor wonen. Wie meer dan 15% van zijn inkomen aan wonen wil besteden, is daarin vrij, maar ontvangt daarvoor geen tegemoetkoming van de overheid, zoals nu wel het geval is bij de huursubsidie. Omgekeerd wordt de heffingskorting niet lager wanneer iemand feitelijk minder dan de redelijk geachte huur uitgeeft. Met name voor de huursubsidie is het hanteren van een vast percentage belangrijk, omdat de scherpe afbouw van de huursubsidie wordt afgevlakt, hetgeen grote, positieve inkomensgevolgen heeft. Ook komt aan het zogenoemde scheefwonen een einde.

Voor de zorg betekent het dat de inkomensverdeling rechtvaardiger wordt. Sommigen die nu profiteren van een lage ziekenfondspremie omdat ze een groot vermogen maar een laag inkomen hebben, zullen meer gaan betalen. Ziektenfondsverzekerden met een inkomen vlak onder de premiegrens zullen er echter op hun beurt weer op vooruitgaan, omdat ze nu relatief veel premie betalen. Kostwinners met kinderen en een inkomen vlak boven de ziekenfondsgrens zullen eveneens profiteren van de introductie van een zorgkorting.

Transparante inkomenspolitiek

Integratie van subsidies in de belastingen zou een einde maken aan het versnipperde inkomensbeleid. Het beleid komt dan samen op één plek: de belastingen. Hierdoor kan op inzichtelijke wijze inkomenspolitiek worden gevoerd. Ook de effecten van wijzigingen zullen sneller en beter inzichtelijk zijn voor de verschillende categorieën belastingbetalers: uitkeringsgerechtigden, zelfstandigen, ouderen en werkenden. De marginale tarieven worden gelijkmatiger verdeeld omdat de inkomensafhankelijke heffingskortingen aan percentages van het inkomen gebonden zijn.

5 Financiering

De vaststelling dat de meeste belastingbetalers in de positie verkeren dat zij een proportioneel tarief betalen in de inkomstenbelasting, hetzij vanwege de hoogte van hun bruto inkomsten hetzij vanwege het gebruik dat zij maken van fiscale faciliteiten, leidt tot de consequentie dat een *flat rate tax* mogelijk moet zijn zonder vergaande budgettaire consequenties. Een vlakke belasting formaliseert bij wijze van spreken voor eenieder wat nu reeds feitelijk geldt voor de meesten. De benodigde middelen hangen voorts ondermeer af van het niveau waarop het tarief wordt vastgesteld. De hoogte van dit tarief heeft niet alleen consequenties voor de inkomensverhoudingen (hoe lager het tarief, hoe meer de inkomensverschillen uit elkaar gaan lopen), maar ook voor de schatkist (hoe lager het tarief, hoe minder belastinginkomsten).³¹ Het invoeren van een vlaktax zal gepaard moeten gaan met flankerende maatregelen. Niet alleen ter compensatie van nadelige inkomenseffecten en draagkrachteffecten, maar ook - wanneer het tarief beneden het huidige effectieve tarief wordt vastgesteld - ter financiering van gedeerde belastingopbrengsten. Deze flankerende maatregelen dienen zodanig te worden afgewogen en op zo een manier tegen het vlaktax-tarief te worden afgezet, dat een goede 'mix' ontstaat. Alledrie de elementen moeten tot hun recht komen: een aantrekkelijk tarief, een budgettair-neutrale financiering en evenwichtige inkomensverhoudingen.

Tarief kostendekkend vaststellen

Uitgangspunt bij het onderzoek is een budgettair neutrale vlaktax. De effectieve belastingdruk was in 1998 gemiddeld 37,2%³². Daaruit leiden wij af dat in 1998 een vlaktax van 37% *ceteris paribus* budgettair neutraal zou hebben uitgepakt. De invoering van het nieuwe belastingstelsel is gepaard gegaan met een lastenverlichting van 7 miljard. Voor de berekeningen in dit rapport is daarom uitgegaan van een effectief gemiddelde belastingdruk van iets boven de 35%. Het tarief van de vlaktax zou dan budgettair neutraal op 35% kunnen worden gesteld.

Een tarief van 35% genereert aan de onderkant en bij middeninkomens ongewenste inkomenseffecten. Het tarief in de eerste schijf, die loopt tot aan ongeveer het minimumloon, is nu immers lager, te weten 32,35%. Om de optredende inkomenseffecten te ondervangen, is financiering nodig. Dit kan door het tarief hoger vast te stellen of de grondslag te verbreden. Hoe laag het tarief dan kan worden vastgesteld, hangt af van de bereidheid om te snoeien in de aftrekposten. Met andere woorden, om dit lage tarief te kunnen financieren is grondslagverbreding nodig. De belastinggrondslag is het inkomen, waar uiteindelijk - dus nadat de aftrekposten en faciliteiten zijn benut - belasting over betaald moet worden. Hoe meer aftrekposten en faciliteiten, hoe meer de grondslag wordt verkleind. Een aantal financie-

ringsbronnen dient zich aan om de grondslag te verbreden:

1. Besparing op de hypotheekrenteaftrek.
2. Besparing op de omkeerregeling van de pensioenen. Bij de fiscale behandeling van de pensioenen zijn de premies aftrekbaar, en de uitkeringen belast.
3. Besparing door het schrappen van belastinguitgaven; belastingen hoeven niet noodzakelijkerwijs gehanteerd te worden als beleidsinstrument.
4. Besparing op aftrekposten ter verwerving van huidig inkomen.

Daarnaast kan de verhoging van het BTW-tarief dienen als financieringsbron. En ook het invoeren van een vermogenswinstbelasting zou kunnen bijdragen aan de financiering van een vlaktax.

5.1 Aftrekposten minder waard

Een deel van de verklaring voor het relatieve lage, maar toch budgettair neutrale vlaktax-tarief ligt in het minder waard worden van aftrekposten. De verlaging van het tarief is het sterkst bij de hogere inkomensgroepen. Dat zijn tegelijk de inkomens die de meeste aftrekposten opvoeren. Een lager tarief betekent daarom in eerste aanleg wel minder belastingopbrengsten. Maar als gevolg van het lagere tarief worden aftrekposten immers eveneens tegen een lager tarief afgetrokken, waardoor het voordeel van de belastingbetaler bij het lagere tarief deels teniet wordt gedaan. Een deel van de financiering van de vlaktax ligt met andere woorden besloten in het verlagen van het tarief zelf.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken:

- Een belastingplichtige met een inkomen van fl. 120.000 heeft een maandelijkse hypotheekrentelast van fl. 1.000, jaarlijks dus fl. 12.000. In het jaar 2000 wordt nog 60% belasting geheven over het hoogste stukje loon. Zijn netto voordeel bedraagt derhalve (60% x fl. 12.000) fl. 7.200.
 - Diezelfde belastingplichtige betaalt vanaf 2001 52% over zijn laatstverdiende loon. Zijn netto voordeel bedraagt dan nog maar (52% x fl. 12.000) fl. 6.240. Met andere woorden, door de verlaging van de tarieven wordt de aftrekpost voor hem netto (fl. 7.200 – fl. 6.240) fl. 960 minder waard.
- Om een indicatie te geven van de impliciete financiering diene het volgende. Eén procent tariefsverlaging betekent dat de hypotheekrenteaftrek 0,16 procentpunt minder waard wordt in de hoogste schijf. Dat betekent dus dat een tariefsverlaging reeds met een zesde wordt ondervangen door het minder waard worden van de hypotheekrenteaftrek³³. De aftrek van de pensioenpremie³⁴ zorgt voor een vermindering van het belastingvoordeel met een twintigste (0,05 procentpunt). Tezamen zorgen de aftrekbaarheid van de hypo-

theekrente en de pensioenpremies er dus voor dat de budgettaire effecten van de tariefsverlaging voor 20% teniet wordt gedaan voor de inkomens in de hoogste tariefgroep. Tellen we daarbij ook nog de andere aftrekposten, dan betekent dit dat bijna de helft van de tariefsverlaging van het toptarief wordt gefinancierd door het afnemend belang van de aftrekposten.

In 1998 was het budgettaire belang van beide aftrekposten 26 miljard gulden (11,8 miljard euro) voor de pensioenpremies en 23,3 miljard gulden (10,6 miljard euro) voor de hypotheekrenteaftrek, op een totaal van 108,4 miljard gulden (49,2 miljard euro) aan aftrekposten waarvan 6,5 miljard gulden voor premie werk. Iets minder dan de helft van de gehele grondslagvermindering. Berekend kan worden dat zonder iets te veranderen aan de hypotheekrenteaftrek het budgettaire belang - door een verlaging van het tarief tot 35% - met een kwart vermindert.

5.2 Grondslagverbreding

Zoals hiervoor reeds aangeduid, kan de grondslag worden verbreed door het schrappen of beperken van aftrekposten. De belangrijkste zijn de aftrek van de hypotheekrente en de pensioenpremie. Daarnaast zijn er aftrekposten die het karakter hebben van een belastingfaciliteit (belastinguitgaven). Deze moeten worden onderscheiden van aftrekposten die inherent zijn aan de inkomensopbouw.

5.2.1 Fiscale behandeling van het eigen huis

Budgettaire belang

De vraag is of het budgettaire belang van de hypotheekrenteaftrek verder gereduceerd moet worden om aldus de grondslag te verbreden? De thans bestaande mogelijkheid om de rente van een hypothecaire lening ten behoeve van de eigen woning af te trekken van het belastbare inkomen levert de overheid een gemis aan inkomsten op ter grootte van 16 miljard gulden of 7,3 miljard euro (42% over 38 miljard gulden aan hypotheekrenteaftrek). Tegenover de hypotheekrenteaftrek staat het eigenwoningforfait met een budgettaire opbrengst van naar schatting 3,8 miljard gulden (1,7 miljard euro), zodat de belasting- en premiederving 12 miljard gulden (5,5 miljard euro) bedraagt.³⁵

Deze aftrekpost betreft overigens alleen de eerste eigen woning. Vanaf 1 januari 2001 vallen tweede huizen onder het regime van de vermogensrendementsheffing van box 3. De waarde van de tweede woning minus de daarop

rustende financieringen wordt betrokken in de vermogensrendementsheffing. Het tweede huis wordt daarmee aangemerkt als een beleggingsobject.

Eigenwoningforfait

De eerste woning valt vanaf 1 januari 2001 in box 1, en daarmee blijft het oude regime van de inkomstenbelasting bestaan. De wet ziet het eigen huis als 'bron van inkomsten'. Die inkomsten worden belast. Zij vertegenwoordigen als het ware 'vruchten in natura' die een bepaalde economische waarde hebben. Dat is ooit de reden geweest voor een reële, op de omvang van de vruchten afgestemde, huurwaardebelasting. Deze is naderhand omgezet in een forfaitair bedrag, met als grondslag de fiscale waarde - ook wel WOZ-waarde genoemd - tegen een tarief dat oploopt tot maximaal 0,8%.

Bij het beginsel achter het eigenwoningforfait kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het forfait berust op een fictie, namelijk de fictie dat de eigenaar-bewoner inkomsten geniet uit het bezit van de door hem bewoonde eigen woning. Dat fictieve inkomen geniet hij 'in natura'. Die fictie geldt als de enige uitzondering op de regel dat zaken in eigen gebruik geen inkomensbron zijn. De burger kan een auto bezitten, een tv-toestel, een grasmaaier en dergelijke, maar hij betaalt voor dergelijke artikelen toch geen belasting over het genot van die zaken, noch in reële noch in fictieve termen. Het heffen van een belasting als ware de bewoner-eigenaar de huurder van zijn eigen woning, die bij de fiscus moet afrekenen voor zijn fictieve huurinkomsten, heeft dan ook een arbitrair karakter. Immers, hij hoeft niet af te rekenen voor de fictieve huur van de overige goederen waarvan hij het genot bezit. Voorts heeft het eigenwoningforfait de merkwaardige consequentie dat deze verrekend kan worden met de hypotheekrente, waardoor zij niet behoeft te worden betaald door degene die zijn eigen woning maximaal heeft belast met een hypothecaire lening. Degene die zijn lening vroegtijdig aflost - hetgeen zoals hierna zal worden gememoreerd maatschappelijk gezien als positief moet worden aangemerkt - ontvangt daarvoor de negatieve sanctie van de maximale druk van het eigenwoningforfait. Het doet tenslotte inconsequent aan de eigen woning enerzijds als een quasi beleggingsobject te belasten in box 1, terwijl anderszijds beleggingsobjecten onder de systematiek van de Wet Inkomstenbelasting 2001 in box 3 vallen.

Hypotheekrenteaftrek

Tegenover het belasten van het eigen woningbezit in box 1 (eigenwoningforfait) staat dat de belastingplichtige kosten in mindering mag brengen die hij maakt voor het verwerven van arbeidsinkomsten. Tot die kosten hoort de rente om de woning te financieren en om zichzelf - de fictie reikt ver - huur-

opbrengsten in natura te verschaffen. Deze rente blijft vanaf 1 januari 2001 aftrekbaar. Wel wordt paal en perk gesteld aan allerlei fiscale constructies rond spaar- en beleggingshypotheken. Het vermogen dat met een spaarhypotheek wordt opgebouwd, dient gebruikt te worden om de hypothecaire lening mee af te lossen (bij beleggingshypotheken verandert niets). Dit om repeterende leningen over hetzelfde vermogensobject, met dito renteaftrekmogelijkheden, te voorkomen. Ook is het niet meer toegestaan om boven de waarde van de woning te lenen, tenzij de geleende bedragen geïnvesteerd worden in de woning zelf. Anders zijn de kosten niet aftrekbaar. De hypotheekrenteaftrek heeft ertoe geleid dat velen hun hypotheek met het oog op de renteaftrek maximeren, ook al heeft men voldoende eigen middelen om het huis te financieren. Ook zij die de middelen niet (in volle omvang) nodig hebben, lenen soms toch een aanzienlijk deel of het maximum van de waarde van de woning om de geleende som vervolgens te beleggen. De rente van de schulden is immers aftrekbaar, terwijl de hiermee behaalde vermogenswinsten onbelast zijn.

Macro-economisch beschouwd zijn er nadelen aan te geven voor de mogelijkheid van hypotheekrenteaftrek. De extra hoge hypotheek, mede gevoed door de hausse op de markt voor onroerende zaken, maken de economie als geheel kwetsbaarder. Micro-economisch gezien wordt ook de vermogenspositie van individuele huishoudens kwetsbaarder. Hoge hypotheek - tot soms 6 à 7 keer het gezamenlijk inkomen - verminderen bovendien de keuzemogelijkheden van mensen, omdat minder werken, bijvoorbeeld om zorgtaken te verrichten, om financiële redenen niet meer mogelijk is. De sterke groei van hypothecaire lasten voor individuele huishoudens is derhalve niet noodzakelijkerwijs een doel dat de overheid dient te ondersteunen door fiscale faciliteiten. In het licht van dit alles moge het niet bevreemden dat in internationaal verband bezien, de vrijwel onbeperkte fiscale hypotheekrentefaciliteit een vreemde eend is in de Europese bijt.

Vlaktax en beperking van de hypotheekrenteaftrek

Veelal wordt een vlaktax voorgesteld in combinatie met het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek. Het zijn immers vooral de hogere inkomens die profiteren van deze aftrek³⁶. In dit rapport is desalniettemin niet gekozen voor afschaffing of aanpassing van de hypotheekrenteaftrek. In de maatschappelijke discussie over dit onderwerp wordt terecht gewezen op de rechtszekerheid en de invloed op de prijsontwikkeling van koopwoningen. Daarnaast kan het budgettaire belang ook op andere wijze worden teruggedrongen.

Rechtszekerheid

In de eerste plaats geldt dat de eigen woning voor de meeste burgers het grootste vermogensobject vormt dat zij bezitten. Als de overheid in het kader van een streven naar een grotere spreiding van het woningbezit of anderszins heeft besloten tot het verstrekken van fiscale faciliteiten, zullen de burgers de overheid willen houden aan haar impliciete toezegging dat zij die faciliteiten zullen mogen blijven gebruiken. De burger moet er op kunnen vertrouwen dat de overheid haar toezeggingen nakomt en dat hij op zodanige toezeggingen kan bouwen, ook voor zover het verplichtingen betreft die hij voor langere termijn aangaat. Dit betekent dat de overheid de hypotheekrenteaftrek niet zonder meer kan beperken of zelfs afschaffen, zeker niet wanneer dit leidt tot negatieve inkomsteneffecten. Indien de overheid voor beperking kiest, zal zij langdurige overgangsmaatregelen moeten nemen *casu quo* moeten eventuele negatieve inkomensconsequenties worden opgevangen dan wel zich bewegen binnen een aanvaardbare bandbreedte.

Invloed op de huizenprijzen

Een tweede bezwaar heeft te maken met het overheidsbeleid om het eigen woningbezit zoveel mogelijk te spreiden. Als de hypotheekrenteaftrek wordt beperkt, kan dit gevolgen hebben voor de markt voor eigen woningen. Dit kan bijvoorbeeld drempelverhogend werken bij instappers op de koopwoningmarkt. Omgekeerd kan beperking van de hypotheekrenteaftrek een neerwaartse druk opleveren op de waarde van onroerende zaken. De drempel voor instappers in de eigenwoningmarkt zal daardoor weer worden verlaagd. De koopprijs van een woning moet netto worden betaald, en deze categorie is derhalve niet gebaat bij kunstmatig hoog gehouden prijzen van woningen. Ditzelfde geldt *mutatis mutandis* ook voor eigenwoningbezitters. Voorzover de hypotheekrenteaftrek de kosten van onroerende zaken kunstmatig hoog houdt, zijn eenzijdig de uitstappers uit het eigen woningbezit daarbij gebaat. Voor dit aspect lijkt nader onderzoek geïndiceerd. Daar dienen ook de consequenties voor de ontwikkeling van nieuwbouwprojecten bij te worden betrokken.

Afnemend belang hypotheekrenteaftrek

Hierboven is aangegeven dat aan de hypotheekrenteaftrek nadelen zijn verbonden. De toegenomen economische kwetsbaarheid op micro- en macroniveau en het voordeel voor de hogere inkomens die tegen een hoger tarief kunnen aftrekken, kunnen worden genoemd. Ook Europa, dat geen belem-

meringen van het vrij verkeer van personen toestaat, past in dit rijtje. Een laag vlaktaxtarief komt tegemoet aan deze bezwaren.³⁷ Het budgettair belang van de hypotheekrenteaf trek vermindert beduidend. Wie tegen het hoogste tarief zijn hypotheekrente aftrekt, ziet zijn belastingvermindering met een derde gereduceerd. Dat geeft tegelijk een ander voordeel aan: iedereen kan tegen hetzelfde tarief aftrekken, waardoor het relatieve voordeel voor hogere inkomens wegvalt. Belastingarbitrage wordt ook minder aantrekkelijk, omdat het vlaktaxtarief van box 1 (35%) het vlaktaxtarief van box 3 (30%) nadert.³⁸ Voor het overige geldt, als gezegd, dat de flat rate tax kan worden gefinancierd zonder de hypotheekrenteaf trek aan te tasten.

5.2.2 Fiscale behandeling van de pensioenen

Budgettair belang

Het afschaffen van de omkeerregel, die inhoudt dat pensioenpremies aftrekbaar zijn en pensioenuitkeringen worden belast, betekent dat de overheid inkomsten naar voren haalt. De belastingopbrengsten nemen op korte termijn toe, omdat de pensioenpremies niet meer aftrekbaar zijn (in 1998 ging het om 26 miljard gulden (12 miljard euro)³⁹ de grootste aftrekpost). Maar in de toekomst zullen de overheidsinkomsten verminderen, omdat de pensioenuitkeringen evenmin belast worden. Deze strategie betekent dat inkomsten naar voren worden gehaald. Tegenover opbrengsten op korte termijn staan minder opbrengsten in de toekomst: een toekomst waarin de budgettaire positie van de overheid toch al onder druk zal komen te staan door de stijgende kosten van de vergrijzing. Indien daarentegen bij het afschaffen van de omkeerregeling de huidige extra belastinginkomsten bestemd moeten worden voor het opvangen van de gemiste inkomsten later, ontvalt het budgettaire aspect aan de vlaktax. Een reëel budgettair voordeel, ook intertemporeel, van het afschaffen van de omkeerregel bij het huidige progressieve tarief is dat het verschil wegvalt tussen het tarief (gemiddeld 45%) waartegen de pensioenpremies worden afgetrokken en waartegen de uitkeringen worden belast (gemiddeld 25%).⁴⁰ Bij een vlaktax is dit verschil kleiner, omdat het toptarief daalt. Het verschil zal als zodanig wel blijven bestaan, omdat AOW-gerechtigden geen AOW-premie betalen.

Voordelen omkeerregel

De omkeerregel kent twee belangrijke voordelen.⁴¹ Het feit dat pensioenuitkeringen belast worden, betekent ook dat de overheid voor haar belastinginkomsten niet afhankelijk is van de werkende beroepsbevolking. Dit is van belang wanneer de bevolking vergrijst. Voor Nederland is dat met name het

geval na 2020. Een ander voordeel is dat de band tussen betalen en genieten wordt versterkt. Ouderen die meer dan gemiddeld gebruik maken van collectieve voorzieningen dragen bij aan de kosten door de belasting die ze over hun inkomsten betalen.

5.2.3 Schrappen belastinguitgaven

Een andere manier om de grondslag van de inkomstenbelasting te verbreden, is het snoeien in de vele aftrekposten die thans bestaan. Dit kan inhouden dat aftrekposten worden geschrapt of aan een maximum worden gebonden. Bij het snoeien in de aftrekposten moet wel in het oog gehouden worden dat de aftrekposten zeer van karakter kunnen verschillen. Enerzijds kennen wij aftrekposten die inherent zijn aan het huidig inkomensbegrip, dat wil zeggen aftrekposten die daadwerkelijk als kosten zijn aan te merken. Anderzijds kennen wij ook aftrekposten die veel instrumenteler van aard zijn, dus geen relatie hebben met gemaakte kosten. Deze laatste groep noemen wij ook wel belastinguitgaven.

Hoewel de klassieke doelstelling van de belastingheffing, het vergaren van financiële middelen, voor de overheid de nadruk moet krijgen, wordt de belastingheffing ook ingezet als sturingsmiddel om andere doelstellingen van het overheidsbeleid te realiseren. Als zulke doelstellingen kunnen worden genoemd: het bevorderen van duurzame economische groei, van werkgelegenheid, van het ondernemerschap en het internationale vestigings- en investeringsklimaat, het behoud van natuur en milieu, de versterking van de technologische infrastructuur en scholing en het bevorderen van sparen.⁴²

Als voorbeelden van faciliteiten kunnen genoemd worden: de regeling groen beleggen, de afdrachtkorting kinderopvang of de carpoolregeling. Deze faciliteiten zijn belastinguitgaven: overheidsuitgaven in de vorm van een derving of een uitstel van belastingontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.⁴³ Het totale budgettaire belang van de belastinguitgaven bedraagt voor de loon- en inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting 15,1 miljard gulden (6,9 miljard euro).⁴⁴

Ter financiering van de vlaktax zou overwogen kunnen worden een substantieel deel van deze belastinguitgaven te schrappen. De vraag rijst dan natuurlijk welke aftrekposten kunnen worden geschrapt. Te denken valt aan het schrappen van de verschillende SPAK's. Een SPAK (Specifieke Afdrachtkorting) geeft een werkgever een korting op de af te dragen loonbelasting. Daarmee wordt het voor een werkgever goedkoper om personeel

aan te trekken. Deze faciliteit moet het arbeidsaanbod vergroten. Aan de effectiviteit van deze maatregel wordt echter getwijfeld.⁴⁵ Het schrappen van deze faciliteiten levert 4,1 miljard gulden (1,9 miljard euro) op.

5.2.4 **Schrappen andere aftrekposten inherent aan het inkomensbegrip**

Naast aftrekposten die instrumenteel worden ingezet, de belastinguitgaven, kent ons belastingsysteem ook aftrekposten die inherent zijn aan ons inkomensbegrip. Onze inkomstenbelasting is gebaseerd op het principe dat heffing pas dient plaats te vinden nadat rekening is gehouden met bepaalde kosten die de belastingplichtige gemaakt heeft. In de wet is precies aangegeven welke elementen hiertoe van het belastbare inkomen mogen worden afgetrokken. Grofweg mogen van het inkomen worden afgetrokken: de kosten ter verwerving, inning en behoud van het inkomen en de uitgaven in de vorm van persoonlijke verplichtingen, buitengewone lasten, etc.

Net als bij de belastinguitgaven kan er ook gesnoeid worden in deze aftrekposten. Zo is in de nieuwe Wet op de inkomstenbelasting fors gesneden in de aftrekbaarheid van de beroepskosten en de reiskosten. Dit levert substantiële bedragen op voor de schatkist. Toch moet men zich terdege afvragen, of het principieel wel juist is om dekking te zoeken in deze aftrekposten. Immers, zowel de kosten ter verwerving, inning en behoud van het inkomen, als de bijzondere lastenaftrek, zijn daadwerkelijk gemaakte kosten, die drukken op het inkomen van belastingplichtige. Snoeien in deze aftrekposten haalt ons inkomensbegrip volledig overhoop.

5.3 **Verhoging van BTW-tarief**

Een andere financieringsbron is het verhogen van het BTW-tarief. Verhoging van het BTW-tarief heeft een aantal voordelen. BTW-heffing is een hele stabiele heffingsbron. Een verhoging van beide BTW-tarieven met 2% (van 6% naar 8% en van 19% naar 21%) levert naar schatting 8 miljard gulden (3,6 miljard euro) op, waarvan 2 miljard (0,9 miljard euro) als gevolg van verhoging van het lage tarief en 6 miljard (2,7 miljard euro) in verband met het hoge tarief.⁴⁶ Daarmee kan een verlaging van het vlaktaxtarief worden gefinancierd met 1,6%.⁴⁷

De inkomenseffecten van een verhoging van de BTW-tarieven zijn voor lagere inkomens niet ongunstiger dan voor hogere inkomens. Alle inkomens hebben evenveel koopkrachtnadeel van de BTW-verhoging. Voor de koopkracht maakt het niet veel uit of de BTW wordt verhoogd of dat de belastingen dalen met een zelfde percentage. Dit geldt zolang er wordt afgezien van

aftrekposten. Door het lagere belastingtarief dat mogelijk is door de verhoging van de BTW-tarieven, neemt de waarde van de aftrekposten af.

Een mogelijk nadeel van een BTW-verhoging is de invloed op de export. Een BTW-verhoging heeft geen direct effect op de uitvoer, de BTW wordt immers teruggegeven. Wel is er een indirect effect doordat de prijzen eenmalig stijgen, waardoor de export indirect (via de binnenlandse prijsverhogingen) duurder wordt.

5.4 Vermogenswinstbelasting

De invoering van een vermogenswinstbelasting⁴⁸ zou een andere financieringsbron opleveren. De opbrengst van de forfaitaire rendementsheffing bedraagt naar schatting 5,4 miljard gulden (2,5 miljard euro) per jaar, dit is naar schatting 450 miljoen gulden (200 miljoen euro) per jaar meer dan de heffing op vermogen onder het oude belastingregime. Een vermogenswinstbelasting zou het dubbele kunnen opbrengen.⁴⁹ Indicatieve berekeningen van het Centraal Planbureau wezen op een opbrengst van 5,25 miljard gulden (2,4 miljard euro) bij het huidige tarief. Bij een vlaktax van 35% is dit dus circa 3,5 miljard gulden (1,5 miljard euro).

6 Inkomenseffecten

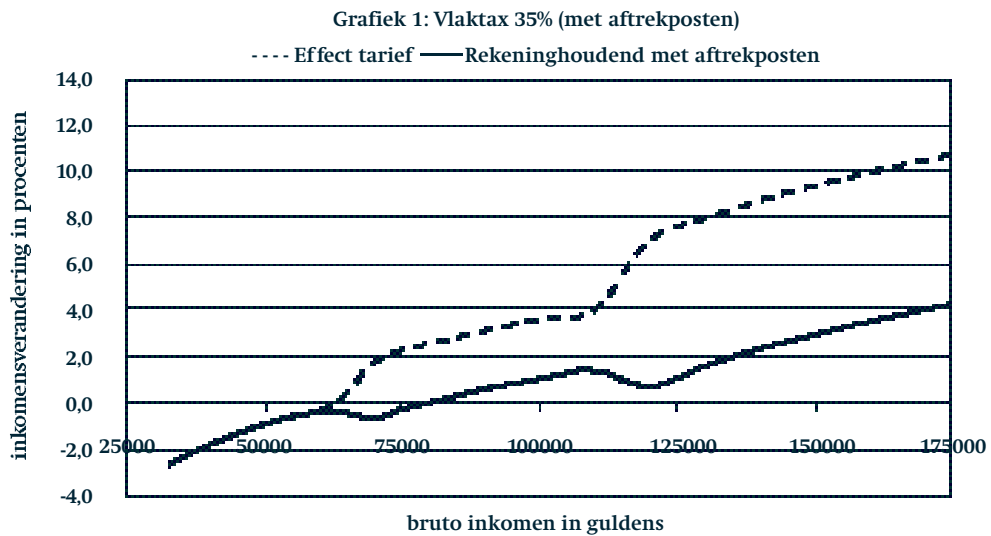
Uitgangspunt in dit rapport is niet alleen dat de operatie min of meer budgettair neutraal loopt, maar ook dat de inkomenseffecten acceptabel zijn. Dat betekent dat de lagere inkomens er niet op achteruit gaan en dat de andere inkomensgroepen binnen een marge blijven van maximaal vijf procent, conform de uitgangspunten van de commissie-Stevens destijds⁵². Of die randvoorwaarden bereikt worden, hangt af van de mate waarin de grondslag verbreed kan worden door het schrappen van aftrekposten en van de vraag bij welke inkomensgroepen de effecten neerslaan.

Grafische weergave

De inkomenseffecten zullen grafisch worden weergegeven vanaf het wettelijk minimumloon tot en met drie keer modaal, conform de inkomensplaatjes die het ministerie van Financiën presenteerde ten tijde van het debat rond de Wet Inkomstenbelasting 2001. Vanwege de inkomensafhankelijke heffingskortingen gebaseerd op huishoudinkomens is niet verder ingegaan op de inkomenseffecten van inkomens onder het wettelijk minimumloon. De inkomenseffecten boven drie keer modaal zijn minder betrouwbaar, vanwege het sterke effect van aftrekposten die met name bij deze groep hogere inkomens effecten zullen sorteren.

6.1 Inkomenseffecten vlaktax 35%

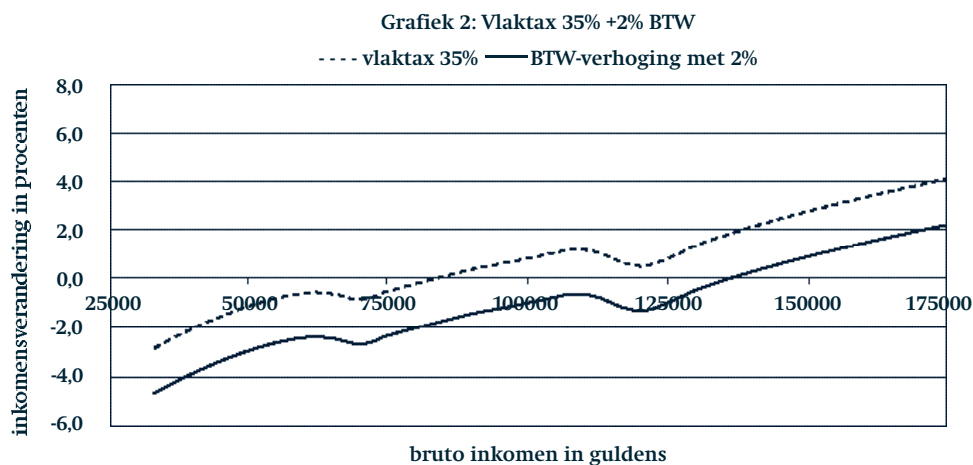
Een eerste stap vormt het in kaart brengen van de inkomenseffecten van een vlaktax. De effecten van een tarief van 35% zijn zichtbaar. De bovenste lijn geeft de effecten weer wanneer geen rekening wordt gehouden met aftrekposten. In de onderste lijn zijn de aftrekposten wel verwerkt. Het gaat dan met name om de aftrek van de pensioenpremie en de hypotheekrente. Ook zijn de aftrekbaarheid van de premies voor de WW, het ziekenfonds, de WAO en de particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering alsmede de te betalen belasting over de werkgeversbijdrage van het ziekenfonds en vergoeding voor de ziektekostenpremies verwerkt. Verondersteld is dat de effecten van de aftrekposten gelijk zijn aan twee keer die van de pensioenpremie en hypotheekrente samen. Dit is nog een voorzichtige schatting, omdat deze beide aftrekposten slechts 45% van het totaal⁵¹ aan aftrekposten uitmaken.



Inkomens in de eerste schijf (tot 32.769 gulden of 14.870 euro) zien hun tarief stijgen van 32,35% naar 35%. Zij ondervinden dus een inkomensachteruitgang. Voor inkomens in de tweede schijf (tot 59.520 gulden of 27.009 euro) daalt het marginale tarief van 37,60% naar 35%. In de derde schijf (vanaf 102.052 gulden of 46.309 euro) daalt het tarief van 42% naar 35%. In de hoogste tariefschijf gaat het tarief van 52% naar 35%. Het effect van het de aftrekposten is goed zichtbaar door het verschil tussen de bovenste en de onderste lijn. Door het lagere tarief daalt het voordeel van de aftrekposten.

6.2 Verhoging BTW-tarief met 2%

Verhoging met twee procent van zowel het lage (van 6% naar 8%) als hoge (van 19% naar 21%) BTW-tariefpercentage leidt over de hele linie tot een globale verslechtering van de koopkrachtplaatjes met 2%. In de grafiek zijn de effecten zichtbaar van een BTW-verhoging in combinatie met een vlaktax van 35% waarbij rekening is gehouden met het lagere voordeel van de thans bestaande aftrekposten (de onderste lijn uit de vorige grafiek).



Zichtbaar wordt nu dat inkomens tot 130.000 gulden onder de nullijn blijven. Inkomens daarboven gaan er slechts in beperkte mate op vooruit.

6.3 Maatregelen om de draagkracht te herstellen

Het draagkrachtbeginsel noopt ertoe de volgende maatregelen in overweging te nemen:

1. Invoeren van inkomensafhankelijke heffingskortingen
2. Arbeidskorting omvormen tot een *Earned Income Tax Credit* (EITC)
3. Verhoging van de algemene heffingskorting.
4. Afbouwen van de algemene heffingskorting

6.3.1 Inkomensafhankelijke heffingskortingen

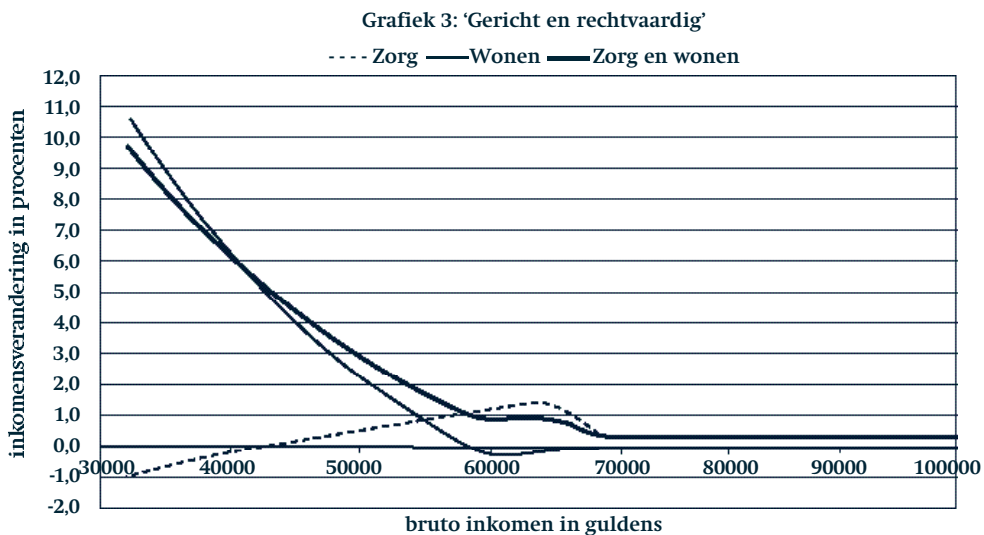
Eerder in het rapport is aangegeven dat draagkracht samenhangt met de situatie waarin mensen leven en de kosten die mensen maken. Door het toekennen van heffingskortingen voor kosten van wonen, van zorg en van kinderen en door die kortingen te relateren aan de gezinssituatie en het gezamenlijk inkomen kan rekening worden gehouden met de draagkracht. Het gaat dus om draagkracht op huishoudniveau.

De kern is dat de kosten van wonen, zorg en kinderen worden gemaximeerd. Derhalve vormen niet de werkelijke kosten het uitgangspunt, maar een genormeerd bedrag. Iedereen wordt geacht voor dat genormeerde bedrag te kunnen wonen of zich afdoende tegen ziektekosten te kunnen verzekeren. Overstijgt dit bedrag een bepaald percentage van het huishoudinkomen, dan ontvangt het huishouden een korting. Zo betaalt binnen dit

model niemand meer dan 10% van zijn inkomen aan zorg, 15% aan wonen en 10% voor de opvoeding van kinderen. Voor de zorg is een voorstel hiertoe uitgewerkt in *Nieuwe regie in de zorg*. Voor wonen betekent het dat de huursubsidie wordt omgezet in een heffingskorting. Voor ratio en uitwerking van de kindkorting wordt verwezen naar een binnenkort te verschijnen rapport over het levensloopbeleid.

De toepassing van inkomensafhankelijke heffingskortingen kent verschillende aspecten. In de eerste plaats wordt de scherpe afbouw van de huursubsidie afgevlakt. De huursubsidie is de belangrijkste veroorzaker van de armoedeval. Daarnaast zijn er ook positieve inkomenseffecten voor lagere inkomens die erop vooruitgaan omdat de huurkorting minder snel wordt afgebouwd. In de zorg kan dankzij de zorgkorting een transparant en rechtvaardig inkomensbeleid worden gevoerd. Er komt een einde aan de ongelijke behandelingen van huishoudens met een zelfde huishoudinkomen, maar een andere verdeling van de inkomsten. Ook zullen vermogenden met een laag inkomen niet langer profiteren van lage procentuele premies. Kinderen zullen niet langer de oorzaak zijn van grote inkomensverschillen tussen huishoudens net onder en net boven de ziekenfondsgrens.

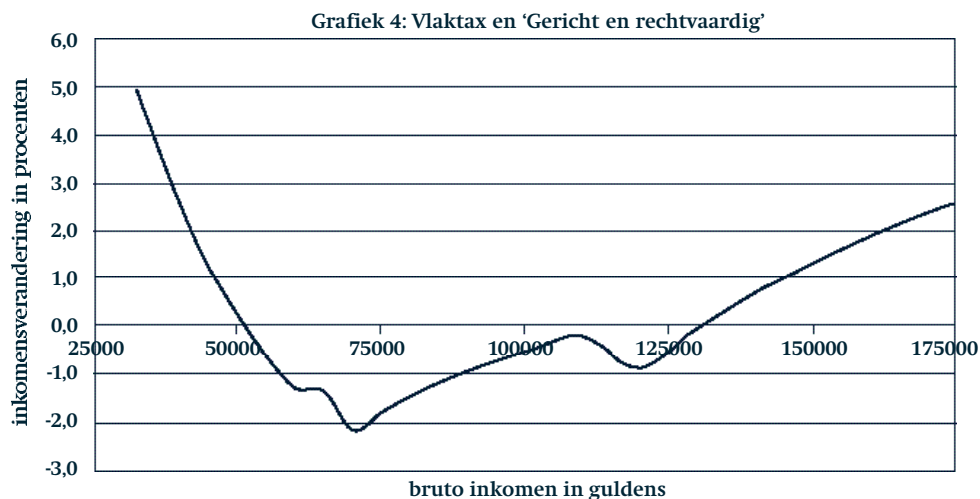
De effecten voor wonen en zorg zijn in onderstaande grafiek weergegeven.



De lage en middeninkomens (tot circa 70.000 gulden of 32.000 euro) profiteren van de introductie van inkomensafhankelijke heffingskortingen. Met name de fiscalisering van de huursubsidie heeft positieve effecten. De zorgkorting pakt gemiddeld neutraal uit. Voor de inkomens onder het mini-

mumloon zal een verhoging van de algemene heffingskorting noodzakelijk zijn om de inkomensgevolgen te compenseren.

De volgende grafiek laat de gecombineerde effecten zien van inkomensafhankelijke heffingskortingen en de vlaktax van 35% (inclusief BTW-verhoging en rekeninghoudend met aftrekposten).



De inkomens tot circa 50.000 gulden (23.000 euro) zien een verbetering van koopkracht; negatieve effecten treden op voor de categorie tussen circa 50.000 en 130.000 gulden (23.000 en 59.000 euro).

6.3.2 EITC (inkomensafhankelijke arbeidskorting)

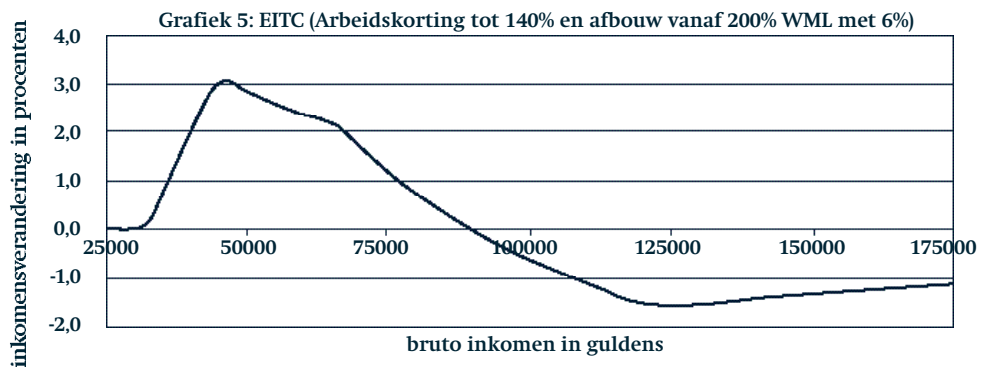
Het hoofddoel van de arbeidskorting is het vergroten van de afstand tussen loon en uitkering (alleen werkenden ontvangen de korting) en daarmee het stimuleren van het arbeidsaanbod. De zogenoemde armoedeval, die werken financieel onaantrekkelijk maakt, wordt erdoor verminderd.

De huidige arbeidskorting komt ook bij inkomens terecht die geen arbeidsmarktprikkel meer nodig hebben. Ze is ongericht en daarom duur. Het effect van de arbeidskorting kan versterkt worden wanneer ze meer gericht wordt op de onderkant van de arbeidsmarkt⁵³. Het best kan de arbeidskorting langer doorlopen in het inkomensgebouw en deze daarna, anders dan nu het geval is, vanaf een bepaald inkomen worden afgebouwd. Het resultaat is een *Earned Income Tax Credit* (EITC), zoals men die in Amerika kent⁵⁴.

Het meest gericht en tevens goedkoopst zou zijn een EITC op basis van huishoudinkomen. Zo worden die gezinnen bereikt die het meest baat hebben

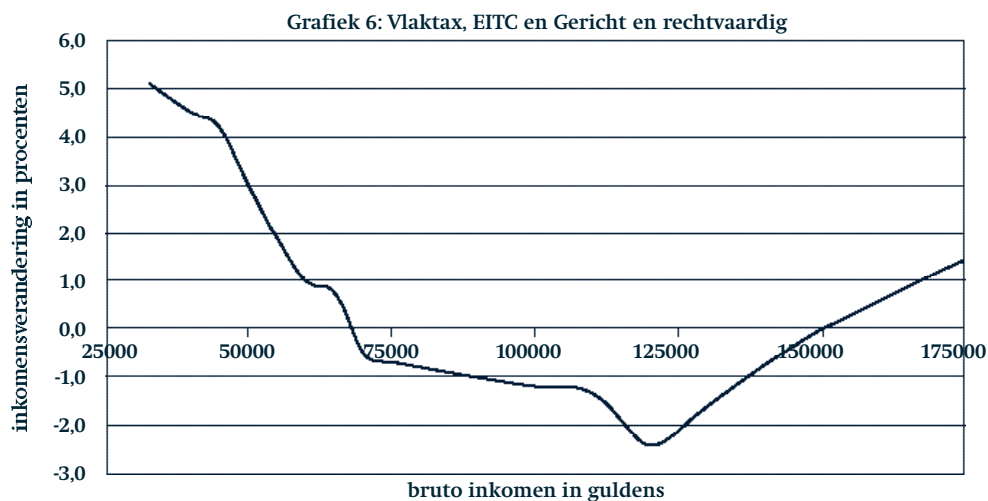
bij de korting. Introductie van een EITC op huishoudniveau kan nadelige effecten hebben voor de arbeidsmarktparticipatie van niet-werkende partners. Intreders zullen dan in veel gevallen geen arbeidskorting meer ontvangen. Daar staat tegenover dat de EITC sterker gefocused kan zijn en daardoor effectiever aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Welk effect de overhand heeft, is niet op voorhand te zeggen. In de berekeningen is uitgegaan van een individuele arbeidskorting.

De huidige arbeidskorting stijgt tot aan 50% van het minimumloon met ruim 1% tot 284 gulden. Tussen 50% en 100% van het minimumloon (bijna 32.971 gulden) stijgt de arbeidskorting met ruim 10%. Tot aan het minimumloon geldt: hoe hoger het inkomen, hoe hoger de arbeidskorting. Vanaf het minimumloon blijft de arbeidskorting constant op 2.027 gulden. Ombouw van de huidige individuele arbeidskorting tot een EITC zou betekenen dat de opbouw van de korting langer door kan lopen. In onderstaande berekening is gekozen voor een EITC die blijft stijgen tot 140% van het minimumloon. De afbouwfase begint na 200% van het minimumloon, met 6 %.



Het effect is tot aan het wettelijk minimumloon neutraal. Tussen het wettelijk minimumloon en 140% stijgt de EITC, en dus zijn de inkomenseffecten positief. Daarna neemt het procentuele positieve effect af, totdat bij inkomens van circa 90.000 gulden het effect licht negatief wordt.

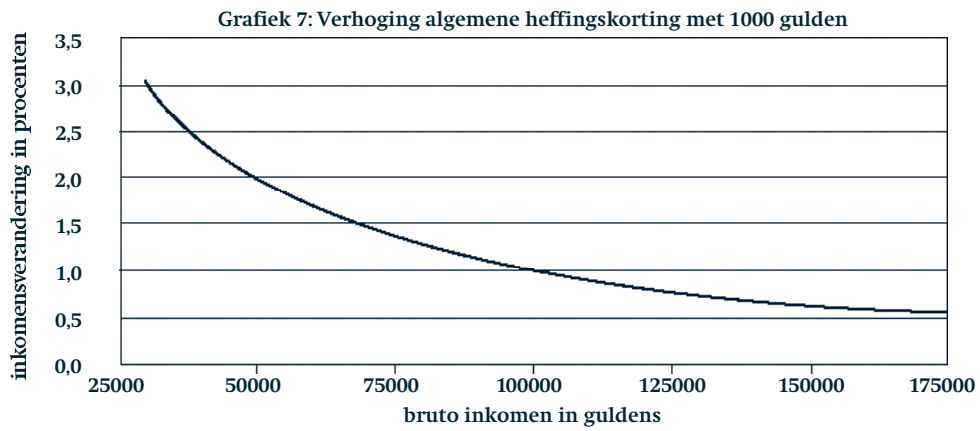
Voegen we de inkomenseffecten van de EITC samen met de vlaktax (combinatie van grafiek 4 en 5) dan resulteert het volgende beeld.



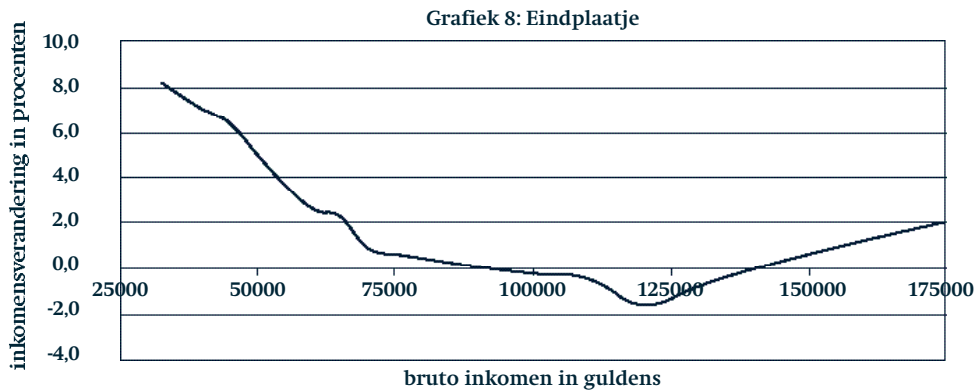
De dikke zwarte lijn toont beide data gecombineerd. Uit de grafiek blijkt dat inkomens tussen de 70.000 en 150.000 gulden er circa 1% op achteruitgaan en dat het negatieve inkomenseffect het grootst is voor inkomens rond de 125.000 gulden, maar niet meer belooft dan 2,5%. Alle inkomens vanaf het minimum tot aan 70.000 gulden gaan erop vooruit.

6.3.3 Algemene heffingskorting verhogen

De inkomensverdeling kan met de hoogte van de algemene heffingskorting worden beïnvloed. Om de lage en middeninkomens te compenseren, zou de algemene heffingskorting (3.034 gulden in 2001) verhoogd kunnen worden. Van een verhoging van de algemene heffingskorting profiteert iedereen onder de 65, zowel tweeverdiener als éénverdiener, uitkeringsgerechtigde, werkende en zorgende. Het voordeel van het verhogen van de algemene heffingskorting is dat de lagere inkomens hier relatief meer van profiteren. Een verhoging met 1.000 gulden zorgt voor voldoende compensatie van de inkomens onder de ton. De kosten bedragen circa 11 miljard gulden⁵⁵. De volgende grafiek laat de inkomenseffecten van de verhoging van de algemene heffingskorting met 1.000 gulden zien.

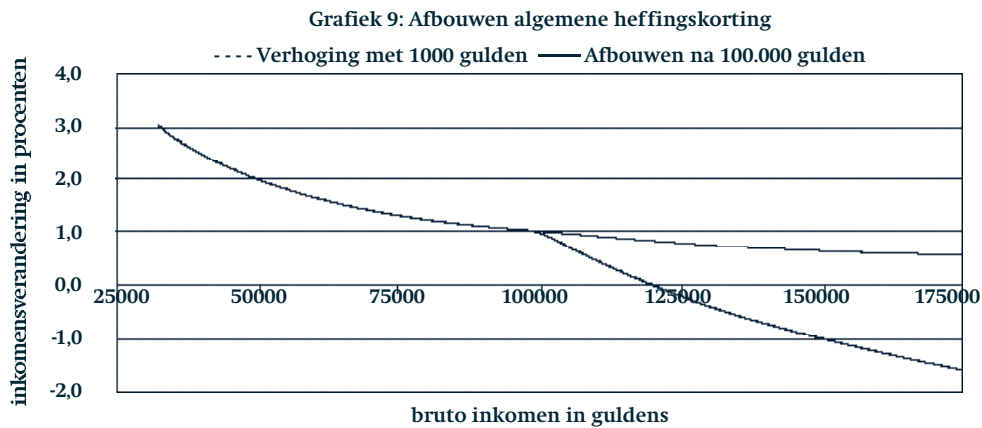


Te zien valt dat op minimumloon de vooruitgang 3% is en dat het effect geleidelijk afneemt naarmate het inkomen stijgt omdat het koopkrachteleffect van de algemene heffingskorting relatief minder wordt. De combinatie van verhoging van de algemene heffingskorting met 1000 gulden en de vlaktax levert een eerste eindplaatje.



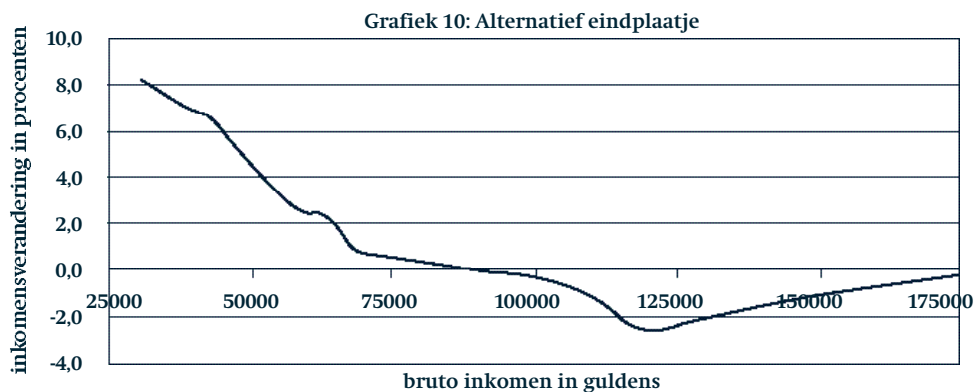
6.3.4 Afbouwen algemene heffingskorting

De hoge inkomens profiteren in grotere mate dan de lagere en middeninkomens van de tariefsverlaging. Het is daarom te overwegen om de algemene heffingskorting, die in 2001 voor iedereen 3.034 gulden bedraagt, boven een bepaald inkomen af te bouwen. De korting zou bijvoorbeeld voor inkomens boven de 100.000 gulden inkomensafhankelijk gemaakt kunnen worden. Met het afbouwen van de algemene heffingskorting kan een deel van de verhoging worden betaald.



In grafiek laat de dikke lijn zien dat het voordeel van de verhoging van de algemene heffingskorting met 1.000 gulden vanaf 100.000 gulden afneemt, omdat de korting dan wordt afgebouwd. Bij een inkomen van 120.000 worden de inkomenseffecten negatief tot maximaal circa 1%. De stippellijn is de lijn uit bijlage 7.

In de volgende figuur is de afbouw van de algemene heffingskorting toegevoegd aan het eindplaatje (combinatie van bijlage 8 en 9).



In het alternatieve eindplaatje gaan alle inkomens boven 95.000 gulden er op achter uit, tot een inkomen van 175.000 gulden.

7 Conclusie

Ondanks progressie ...

Eén van de belangrijkste periodieke ontmoetingen van de burger met de overheid betreft de belastingheffing. De overheid heeft geld nodig voor de bekostiging van de gemeenschappelijke uitgaven en een beroep op de burger is daarbij onvermijdelijk. Dat beroep is niet vrijblijvend, en dat brengt met zich mee dat de overheid rechtsbeginselen in acht moet nemen bij de belastingheffing. Wellicht het meest vooraanstaande beginsel, is het principe dat de overheid iedereen gelijk moet behandelen. Het is niet aan de overheid om bepaalde categorieën burgers te bevoordelen of te benadelen, tenzij daar objectief te rechtvaardigen argumenten voor bestaan. De progressie in de tarieven voor de inkomstenbelasting is in de 19de eeuw bepleit, juist om invulling te geven aan het gelijkheidsbeginsel. Een gematigde progressie zou de degressieve werking van een *flat rate tax* moeten corrigeren. Beoogd werd aldus, dat van iedere burger een gelijk offer ten bate van de gemeenschapskas wordt gevraagd.

... feitelijke proportionaliteit

De tariefsdifferentiatie in de 20ste eeuwse belastingheffing heeft echter gaandeweg een zeer steil verloop gekregen. Omgekeerd kende de inkomstenbelasting ondanks de (pogingen voor) hervormingen een groot aantal aftrekposten en ten dele bestaan die nog steeds. De belastingbetaler had en heeft daarmee overigens nog steeds de handvatten om zijn belastbare inkomen neerwaarts bij te stellen. De hoge tarieven werden gerechtvaardigd met de stelling dat de overheid budgettair moest worden ondersteund, mede ter compensatie voor de inkomsten die zij miste door de geboden aftrekposten. Als gevolg van dit beleid konden de belastingbetalers hun belastbare inkomen dusdanig beïnvloeden, dat slechts weinigen de druk van de hoogste tariefschijf voelden. Zelfs na eerdere hervormingen viel per ultimo 2000 slechts 2,3% van de belastingbetalers onder het hoogste tarief. Betwijfeld moet worden of in die situatie onder de Wet Inkomstenbelasting 2001 veel verandering zal komen. Dit betekent, ook al gezien de tariefsverlaging, dat materieel de meeste belastingbetalers in de omstandigheid verkeren, vanwege de hoogte van hun bruto-inkomen of vanwege hun gebruik van fiscale faciliteiten, dat zij een hoegenaamd proportioneel tarief betalen. Dit gegeven relateert sterk de legitimiteit van tariefsprogressie. Indien er voor een progressief of degressief tarief geen overtuigende argumenten zijn aan te voeren, valt veel te zeggen voor een proportioneel stelsel. Materieel lijkt de progressie bovendien juist degenen te treffen die niet optimaal gebruik hebben gemaakt of nog maken van fiscale faciliteiten. Zij betalen dan een relatief hoog tarief.

Geen flat rate tax zonder meer ...

Nu het huidige progressieve belastingstelsel in de praktijk sterk proportioneel uitpakt, vooral door de aftrekposten en de mogelijkheden tot arbitrage, is het de vraag of een progressief stelsel nog wel tegemoet komt aan het uitgangspunt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten behoren te dragen. In de praktijk wordt dat ideaal niet bereikt. Aan de andere kant werkt een onverkort proportioneel tarief degressief en doet het geen recht aan de notie dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen. Het voornoemde uitgangspunt kan dus niet worden vormgegeven door een *flat rate tax* zonder meer.

... maar in combinatie met gerichte belastingkortingen

Het ligt dan ook voor de hand om de gewenste evenredigheid in de bijdrage die van elk van de burgers wordt gevraagd op een andere manier na te streven. De gewenste correctie op het degressieve effect van een proportionele belasting kan worden bereikt door de flat rate te combineren met gerichte belastingkortingen. Aldus ontstaat een belastingstelsel met materieel gesproken een progressief gemiddeld tarief. Ditzelfde effect ontstaat door fiscalisering van gerichte overheidssubsidies. Dit betekent dat huidige subsidies omgevormd worden tot heffingskortingen. Deze kunnen voor zover gewenst inkomensafhankelijk worden toegekend. Inkomensbeleid komt zo terecht op de plek waar het hoort: in de inkomstenbelasting. Door de integrale vormgeving kunnen armoedevallen, die mensen ontmoedigen om zoveel mogelijk zelf in het eigen inkomen te voorzien, worden weggenomen. Het gevolg is een integraal en transparant subsidiebeleid, voor de mensen die ondersteuning van de overheid. Op deze wijzen kan worden bereikt dat een flat rate tax leidt tot een evenredige verdeling van lasten.

Tarief van 35% haalbaar

In de in dit onderzoek gepresenteerde eindvariant is het tarief van de flat rate tax op 35% gesteld. Dit is het grosso modo tarief dat thans door de Wet Inkomstenbelasting 2001 gemiddeld wordt bereikt. Financiering van een flat rate tax van 35% is daarmee mogelijk zonder ernstige budgettaire effecten voor de overheid. Om die financiering budgettair neutraal rond te krijgen, zouden zowel het lage als het hoge BTW-tarief met twee procent verhoogd kunnen worden; zijn een huurkorting en zorgkorting toegevoegd; is de algemene arbeidskorting omgevormd tot een EITC en is de algemene heffingskorting met 1000 gulden verhoogd. In een alternatieve variant is de

algemene heffingskorting afgebouwd tot nihil. De inkomensvoortgang voor de hogere inkomens valt dan overwegend weg.

Vraagsturing

Wanneer de overheid de lasten voor essentiële zaken als wonen, zorg en opvoeding in forfaitair profiel aan lastenplafonds bindt, hoeft zij deze goederen niet langer rechtstreeks te subsidiëren. Zij kan volstaan met het reguleren van de markt en het via de belasting bijspringen in de koopkracht van mensen. Wie de meest noodzakelijke voorzieningen niet kan betalen, ontvangt lastenverlichting van de overheid. Degenen die het op kunnen brengen dienen zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor deze voorzieningen. Goederen kunnen zo tegen kostprijzen worden aangeboden, waardoor subsidies niet langer de allocatie belemmeren. Vraagsturing is dan in haar volle betekenis mogelijk. De nu gesubsidieerde aanbieders kunnen als maatschappelijke ondernemers met een eigen verantwoordelijkheid op de markt functioneren, eventueel in concurrentie met commerciële aanbieders. Zo kunnen, zonder afbreuk te doen aan de solidariteit, meer private middelen worden aangewend voor publieke dienstverlening, krijgen de eigen verantwoordelijkheid van mensen en keuzevrijheid de volle nadruk en daarmee de pluriformiteit van het aanbod van elementaire voorzieningen als kinderopvang, zorgverlening etc. en kan het profijtbeginsel bijdragen aan efficiënte allocatie van middelen.

Voor de christen-democratie blijft het uitgangspunt, zoals gezegd, dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Voorts dient uitgangspunt te zijn dat de overheid condities schept voor iedere burger om zijn eigen verantwoordelijkheden te nemen. Verantwoordelijkheden jegens zichzelf, en jegens degenen wier zorg hij op zich heeft genomen

Voorlopige afweging

Met deze voorstudie heeft het Wetenschappelijk Instituut de consequenties van een vlakbelasting willen bestuderen, en dat langs normatieve lijnen. Het heeft willen nagaan of het met een één-tariefstelsel mogelijk is om de politieke en maatschappelijke ambities van de christen-democratie dichterbij te brengen. Die ambities zijn in fiscale zin geformuleerd in het advies van het WI *Herstel van draagkracht* uit januari 2000.

Partnerstelsel

In de eerste plaats zou de belastingwetgever moeten overgaan tot het invoeren van een partnerstelsel/splitsingsstelsel. Rechtvaardigheid vraagt dat de fiscus kijkt naar het gezamenlijk inkomen van partners. Bij het splitsingsstelsel of partnerstelsel worden de inkomens van beide partners bij elkaar opgeteld en door twee gedeeld, zodat beide inkomens tegen hetzelfde belastingtarief worden belast. Het onderscheid tussen tweeverdieners en eenverdieners met een zelfde huishoudeninkomen verdwijnt hierdoor. Wel constateerden de opstellers van *Herstel van draagkrachtp* dit front een spanningsveld. De overheid dient de keuzevrijheid van partners hun rolverdeling rond werken en zorgen te respecteren en niet één van de alternatieven eenzijdig aan te moedigen. Gelijkwaardigheid van zorg en arbeid zijn daarbij uitgangspunt. Een partnerstelsel kan bij tariefsdifferentiatie financiële drempels opwerpen voor arbeidsdeelname van de niet of minst verdienende partner. Reden waarom de toenmalige commissie bepleitte de mogelijkheden van een één-tariefstelsel te bestuderen. Zo'n vlakbelasting verenigt beide in zich: huishoudens worden gelijk behandeld, ongeacht de rolverdeling. Bij een vlaktax betalen partners per definitie hetzelfde belastingtarief. Aldus staat de belastingheffing neutraal ten opzichte van de gekozen rolverdeling. Wel is het zo dat in de voorstudie van de commissie de arbeidskorting en de algemene heffingskorting op individuele basis worden toegekend.

Specifieke heffingskortingen

In de tweede plaats stelde de toenmalige commissie voor om in het belastingstelsel meer met specifieke kortingen (lastenverlichting) te gaan werken, om op die manier gericht in te spelen op de feitelijke leefsituatie van mensen en het daarmee gemoeide financiële draagvermogen van mensen. De draagkracht wordt bijvoorbeeld sterk beïnvloed door de vraag of er kinderen zijn in een huishouden of niet. Met kortingen valt daarmee rekening te houden. Subsidies zouden in meer algemene zin tot kortingen omgebouwd kunnen worden. Deze verkenning geeft inzicht in de manier waarop dat vorm zou kunnen krijgen. Daarbij moet weer worden aangetekend dat het omzetten van subsidies in kortingen niet afhankelijk is van het realiseren van een één-tariefstelsel, maar het dat wel vereenvoudigt. Het inkomensbeleid wordt zo veel inzichtelijker. Op zichzelf echter is het hanteren van kortingen ook onafhankelijk van een één-tariefstelsel mogelijk.

Draagkrachtbeginsel

In de derde plaats moet het draagkrachtbeginsel tot zijn recht komen. Uit de berekeningen in dit rapport volgt dat een vlaktax met een tarief van 35% mogelijk is, waarbij de inkomenseffecten ruim binnen een marge van 5% blijven. Wel heeft dat te maken met het feit dat tariefsdifferentiatie gesubsidieerd wordt door het afbouwen van kortingen. Berekeningen maken overigens duidelijk dat dit lage vlaktaxtarief mogelijk is zonder dat de grondslag wordt verbreed door het schrappen van aftrekposten. De verklaring hiervoor is paradoxaal gelegen in het grote belang van de aftrekposten zelf. Die financieren voor een groot deel de vlaktax omdat ze tegen een lager tarief kunnen worden afgetrokken. Het een en ander laat vanzelfsprekend onverlet dat bij heroverweging van bestaande aftrekposten verdere verlaging van het tarief mogelijk is.

Belastingarbitrage

In de vierde plaats groeien de tarieven van box 1 en box 3 (respectievelijk belasting op inkomsten uit arbeid en uit vermogen) naar elkaar toe. Inkomsten uit arbeid en vermogen worden daardoor tegen een meer gelijk tarief gekort.

Een vlakke belasting

Een flat rate tax als in dit rapport bestudeerd, zou ervoor kunnen zorgen dat de materiële evenredige lastenverdeling die de meeste belastingplichtigen bereiken door optimaal gebruik te maken van fiscale faciliteiten, voor iedereen in de formele tarieven wordt vastgelegd. Daarmee wordt het belastingrecht voor de burger transparanter en wordt de lastenverdeling rechtvaardiger, omdat de effectieve belastingdruk minder afhankelijk is van fiscaal-tactische keuzen van de belastingbetaler. Dat is meer in lijn met het draagkrachtbeginsel. Ook de specifieke kortingen die in dit rapport worden overwogen leiden tot een betere beantwoording aan de vereisten van een lastenverdeling naar draagkracht. Al met al lijkt de vlaktax te kunnen worden vormgegeven tot een reëel alternatief voor de huidige tariefsprogressie.

Noten

- ¹ Motie Reitsma c.s., Tweede Kamer, 1999-2000, 26 727, nr. 94. De tekst van de op 27 januari 2000 ingediende motie luidt: "De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat afvlakking van tarieven de vereenvoudiging en doelmatigheid ten goede zal komen; verzoekt de regering de mogelijkheid en de consequenties van een vlakke belasting te verkennen, en gaat over tot de orde van de dag." Ondertekent door Reitsma, De Vries en Giskes.
- ² A.C. Rijkers, Naar een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21e eeuw, Deventer, 1991, p. 12
- ³ L.G.M. Stevens, Belasting naar Draagkracht, Deventer, 1980, p. 181.
- ⁴ E.R.A. Seligman, 'Progressive Taxation in Theory and Practice', in: Publications of the American Economic Association, IIIrd series, IX, Londen 1908, p. 14.
- ⁵ O.I.M. Ydema, Hoofdstukken uit de geschiedenis van het fiscale recht, Proefschrift Universiteit Leiden, Deventer 1997, p. 157.
- ⁶ Vergelijk de 1e en 2e Wet van Gossen: (1) het marginale nut is een dalende functie van de geconsumeerde hoeveelheid en (2) een gegeven inkomen zal zo worden besteed dat het marginale nut in alle bestedingsrichtingen gelijk is.
- ⁷ K. Caminada, De progressie van het belastingstelsel, Proefschrift Universiteit Leiden, Thesis Publishers, Amsterdam, 1997, p. 46.
- ⁸ Idem, p. 157.
- ⁹ Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en CDA, Nieuwe en solide wegen. Budgettair beleid in de volgende kabinetsperiode, in de reeks Het wachten moe, Den Haag, oktober 2000.
- ¹⁰ CDA-Tweede Kamerfractie, De Moeite waard. CDA-voorstel voor maximeren van de kosten van wonen, kinderen en zorg, Den Haag, februari 1998. Een eerste aanzet hiertoe voor wat betreft de huursubsidie is reeds te vinden in CDA-Tweede Kamerfractie, Eenvoud en draagkracht, Den Haag, 1996.
- ¹¹ CDA-Tweede Kamerfractie, Gericht en rechtvaardig. Een christen-democratische oplossing voor de armoedeval, Den Haag, september, 2000.
- ¹² Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Herstel van draagkracht, Den Haag, januari 2000. Zie voor de zorg, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Nieuwe regie in de zorg, een christen-democratische visie op de structuur en financiering van de zorg, in de reeks: Het wachten moe, september 2000.
- ¹³ In zoverre als de Wet IB 1964 een vermogensbelasting kende als extra heffing op forfaitair aangenomen vermogensinkomsten, moest het cumulatieve tarief zelfs gemaximeerd worden op 80%, om te voorkomen dat het belastingtarief voor alle inkomsten onder omstandigheden boven de 100% uitkwam.
- ¹⁴ A.C. Rijkers, Naar een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21e eeuw, Deventer, 1991, p. 7-10.

¹⁵ Nota n.a.v. het Eindverslag, Tweede Kamer, Kamerstuknummer 20 595, nr. 13, p. 2-5.

¹⁶ W.F.C. Stevens, Commissie voor de belastingherziening, Graag of niet. Verlaging vereenvoudiging verbreding, Den Haag, 1991.

¹⁷ Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, Kamerstuknummer. 25 810, nr. 2.

¹⁸ De bij gelegenheid geuite stelling dat de nieuwe belastingwet strijdig zou zijn met inkomensafhankelijke heffingskortingen die afhangen van het huishoudinkomen, berust op een misverstand. De paarse coalitiepartijen vonden in 2000 een inkomensafhankelijke heffingskortingen gebaseerd op huishoudinkomen in ieder geval niet strijdig met Belastingwet 2001. PvdA-staatssecretaris Bos, die als verantwoordelijke bewindsman de Belastingwet 2001 in de Eerste Kamer verdedigde, diende bij de behandeling van de wet als kamerlid een amendement waarin een inkomensafhankelijke kinderkorting en aanvullende kinderkorting werden voorgesteld voor kinderen tot 12 jaar. Het amendement werd mede ondertekent door Giskes van D'66 en Schutte van de GPV (26 727, nr. 72 en gewijzigd nr. 83). Dat de introductie van het huishoudinkomen als graadmeter geen bedrijfsongeval was moge blijken uit een motie bij de behandeling van de Miljoenennota 2001 van PvdA-fractievoorzitter Melkert (27 400, nr. 10), mede ondertekent door zijn collega De Graaf (D'66) en Dijkstal (VVD). Daarin werd de regering gevraagd de leeftijd te veranderen in 16 jaar, de aanvullende kinderkorting met 340 gulden te verhogen en het gezamenlijke inkomen tot waar men recht had op de kinderkorting te verhogen tot 120.104 gulden (in de eerste versie van het door Bos c.s. ingediende amendement was de inkomensgrens van de hoogste tariefschijf bepalend, in een tweede versie lag de grens bij een inkomen gelijk aan twee keer de inkomensafhankelijke ouderkorting). In de verhoging van de kinderkorting kan de hand van de PvdA worden herkend, en in de verhoging van het huishoudinkomen tot waar men recht heeft op de korting, de invloed van de VVD.

¹⁹ Zie hierover ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Herstel van draagkracht. Belastingadvies inzake de Belastingherziening 2001, Den Haag, januari 2000, p. 44-46.

²⁰ L.G.M. Stevens, Belasting naar Draagkracht, Deventer, 1980.

²¹ A.C. Rijkers, Naar een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21e eeuw, Deventer, 1991, p. 12

²² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 9 oktober 2000. Nederlandse Gezinsraad, Gezin. Beeld en werkelijkheid, Signalement 1, Den Haag, 2001.

²⁴ Kamervraag van de CDA-kamerleden Balkenende en Van der Knaap aan de minister van Sociale Zaken over inkomensafhankelijke regelingen, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, vraag 833.

²⁵ Zie bijvoorbeeld de grafieken op pagina 6 in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de kamer van 9 oktober 2000, Overzicht van regelingen voor kinderen.

²⁶ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Herstel van draagkracht. Belastingadvies inzake de Belastingherziening 2001, Den Haag, februari 2000.

²⁷ K. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording, 'Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland' in: S. Cnossen (red.), Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun, Rotterdam, 1999.

²⁸ S. Cnossen, 'Weg met de vlaktax, leve de vlaktax!', Economische Statistische Berichten, 4284, 1 december 2000, p. 972-973.

²⁹ De commissie-Stevens onderzocht reeds tien jaar geleden het splitsingstelsel. Zie W.F.C. Stevens, Commissie voor de belastingherziening, Graag of niet. Verlaging vereenvoudiging verbreding, Den Haag, 1991, p. 172-176.

³⁰ Werkgroep vervolgstudie Derksen, Inkomensafhankelijke regelingen. Kan de uitvoering eenvoudiger, Den Haag, juni 1999. Dit rapport volgde op een eerder rapport van de Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen, Den Haag, 1997. De laatste stand van zaken is te vinden in Werkgroep harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen, De armoedeval analyse en oplossingen, Werkdocument 152, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2000.

Interessant is dat Derksen reeds in 1998 met het oog op de internationale ontwikkelingen pleitte voor een vlaktaks. Een vlaktaks zonder aftrekposten waarvan met name de hogere inkomens kunnen profiteren was volgens hem te prefereren boven een progressief stelsel dat in de praktijk degressief uitwerkte. Te lang doorgaan met alleen maar repareren, zou het tij doen verlopen. "Juist op het terrein van de belastingen zijn er onomkeerbare ontwikkelingen. Met het huidige stelsel van inkomstenbelasting zal niet lang meer de solidariteit tussen hogere en lagere inkomens kunnen worden georganiseerd. Wie alleen maar repareert zal op termijn merken niet alleen definitief te hebben verloren, maar ook te laat te zijn om werkelijke aanpassingen te realiseren. Het gevolg zal zijn dat ons in naam progressieve stelsel, dat in de praktijk al geheel proportioneel uitpakt, op termijn degressief zal zijn. Het lijkt me een pleidooi voor een vlaktax, zonder de aftrekposten waarvan met name de hogere inkomens kunnen profiteren. Wie nu aan een vlaktax gaat werken zonder aftrekposten, heeft ook op termijn nog een belastingstelsel dat proportioneel uitwerkt". Zie W. Derksen, 'ICT en vlaktaks', Economische Statistische Berichten, 4158, 19 juni 1998. De in dit rapport uitgewerkte verkenning van een vlaktaks in combinatie met inkomensafhankelijke heffingskortingen is een antwoord op de conclusie van Derksen aan het einde van het artikel. "Het is veel interessanter om nu

reeds te bezien hoe we tegen die tijd het evenwicht tussen lage en hoge inkomens weten te behouden op een manier die in die tijd bestendig zal blijken te zijn."

³¹ Hierbij past de kanttekening dat volgens de zogenaamde Laffercurve er een optimaal belastingtarief is. De Laffercurve is gebaseerd op de aanname dat een toename van de belastingdruk leidt tot een verkleining van de belastinggrondslag, waardoor per saldo de belastingopbrengsten een minder dan proportionele toename laten zien, of zelfs afnemen.

³² K. Caminada., K.P. Goudswaard en H. Vording, 'Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland' in: S. Cnossen (red.), Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun, Rotterdam, 1999.

³³ Uitgaande van een aflossingsvrije hypotheek van drie maal het inkomen.

³⁴ Uitgaande van een door de werknemer betaalde pensioenpremie van 6% van het inkomen met een franchise van 31.000 gulden.

³⁵ *Bijlagen bij de Miljoenennota 2000*, september 2000, pagina 309.

³⁶ *Bijlagen bij de Miljoenennota 2000*, september 2000, pagina 311

³⁷ Een vlaktaxtarief van 55%, zoals het FNV voorstelt, kent deze voordelen niet. Zie K. Douma, 'Armoedevallen bestrijden met een brede aanpak van de vlaktaks', Het Financieel Dagblad, 8 april 2000.

³⁸ Zie bijvoorbeeld ook A.L. Bovenberg, 'Hypotheekrente mag niet plotsklaps verdwijnen', NRC, 29 januari 2001. Bovenberg ziet hierin een stap naar het in de toekomst overhevelen van het huis naar box 3.

³⁹ Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, Kamerstuknummer. 25 810, nr. 2.

⁴⁰ Centraal Planbureau, Werkdocument 100, Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie, Den Haag, februari 1998, p. 11. Het verschil tussen aftrek- en uitkeringstarief zou ook weggenomen kunnen worden door of het optrekken van het uitkeringstarief of het verlagen van het aftrektarief.

⁴¹ Een aantal voordelen van de omkeerregel die samenhangen met progressieve belastingtarieven vallen weg wanneer over wordt gegaan op een *flat rate*. Zie de argumenten bij A.L. Bovenberg, 'Fiscus en vergrijzing. Naar een ander fiscaal systeem?', Weekblad 1992/6038, 24 december 1992, 1819-1830.

⁴² Miljoenennota 1999, p.114.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Miljoenennota 2001, p.132.

⁴⁵ Rapport Algemene Rekenkamer, Belastingen als Beleidsinstrument, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuknummer 26 452.

⁴⁶ De opbrengsten van de verhoging van het tarief per 1-1-2001 van 17,5% naar 19% werd geraamd op 4,4 miljard. CPB Werkdocument 115, Economische gevolgen van de Belastingherziening 2001, Den Haag, november 1999.

⁴⁷ De heffingsgrondslag bedraagt volgens opgave van het Ministerie van Financiën 495 miljard gulden (225 miljard euro) in 2001.

⁴⁸ Zie voor de voor- en nadelen van de vermogenswinstbelasting, S. Cnossen en A.L. Bovenberg 'Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?' in S. Cnossen (red.): Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun, Rotterdam, 1999. Zie ook Ministerie van Financiën, Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, Kamerstuknummer. 25810, nr. 2, Den Haag 1997.

⁴⁹ Metten en Van Riel schatten de gerealiseerde vermogenwinst in 1997 op 35 miljard. Belasten tegen een tarief van 35% zou dus zelfs al het dubbele opleveren dan de geschatte vermogensrendementsheffing. Zie A. Metten en B. van Riel, 'Naar een herstel van rechtvaardigheid van het belastingstelsel', Socialisme en Democratie, 1998, p. 165-170. Geciteerd in S. Cnossen en A.L. Bovenberg 'Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?' in S. Cnossen (red.): Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun, Rotterdam, 1999, p. 40.

⁵⁰ W.F.C., Commissie voor de belastingherziening, Graag of niet. Verlaging vereenvoudiging verbreding, Den Haag, 1991.

⁵¹ Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, Kamerstuknummer. 25 810, nr. 2.

⁵² Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Nieuwe regie in de zorg. Een christen-democratische visie op de structuur en financiering van de gezondheidszorg, in de serie Het wachten moe, Den Haag, september 2000. In de bijlagen word uitgebreid ingegaan op de systematiek van de heffingskorting.

⁵³ Zie Centraal Planbureau, Onderzoeks Memorandum, No. 143, A.L. Bovenberg, J.J. Graafland en R.A. de Mooij, Tax Reform and the Dutch Labor Market. An Applied General Equilibrium Approach, Den Haag, 1998. De uitkomsten uit het mini MIMIC model laten duidelijk zien dat een meer gerichte arbeidskorting gunstiger is voor de arbeidsmarkt dan een vast arbeidskorting.

⁵⁴ De in de Verenigde Staten toegepaste 'earned income tax credit' (EITC) is een inkomensafhankelijk korting voor werkenden op de af te dragen belastingen en premies. De hoogte van de belastingkorting hangt af van het verdiende inkomen. De EITC is in 1975 in de Verenigde Staten ingevoerd als een inkomensafhankelijke loonsubsidie voor werkenden. De hoogte van de EITC is afhankelijk van het bruto inkomen en het aantal kinderen. Van belang is dat het in de situatie van de VS niet alleen gaat om een arbeidsmarktinstrument, maar gegeven de minder ontwikkelde sociale zekerheid ook om inkomensondersteuning van werkenden met een laag loon. In het kader van deze inkomensondersteuning is de EITC in de Verenigde Staten ook een 'refundable' heffingskorting: als minder wordt verdiend dan de hoogte van de heffingskorting dan krijgt men het verschil door de

Belastingdienst uitgekeerd. Voorts kan de belastingplichtige ervoor kiezen de EITC aan het einde van het jaar te ontvangen of gedurende het jaar in termijnen. Centraal Planbureau, Onderzoeks Memorandum, No 150, F.M. van Oers, R.A. de Mooij, J.J. Graafland en J. Boone, An Earned Income Tax Credit in the Netherlands. Simulations with the MIMIC model, Den Haag, maart 1999, p. 8.

⁵⁵ Dit is inclusief de kosten van een verhoging van de ouderenkorting. De algemene heffingskorting is namelijk alleen voor 65-minners. Voor ouderen wordt de ouderenkorting verhoogd met een bedrag dat vergelijkbare inkomenseffecten geeft.

Geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer, *Belastingen als Beleidsinstrument*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuknummer 26 452.
- Atkinson, A.B, *Public Economics in Action: The basic Income/flat tax proposal* 1995, Clarendon Press, Oxford.
- Bovenberg, A.L., 'Fiscus en vergrijzing. Naar een ander fiscaal systeem?', *Weekblad* 1992/60324 december 1992, 1819-1830.
- Bovenberg, A.L., J.J. Graafland en R.A. de Mooij, *Tax Reform and the Dutch Labor Market An Applied General Equilibrium Approach*, Centraal Planbureau, Onderzoeks Memorandum 143, Den Haag, 1998.
- Bovenberg, A.L., 'De vlaktaks: doelmatig of rechtvaardig?', *Economische Statistische Berichten* 4282, 1 december 2000, p. 968-971.
- Bovenberg, A.L., 'Hypotheekrente mag niet plotsklaps verdwijnen', *NRC*, 29 januari 2001.
- Caminada, K., *De progressie van het belastingstelsel*, Proefschrift Universiteit Leiden, Thesis Publishers, Amsterdam, 1997.
- Caminada, K., *Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde*, Department of Economics, Research memorandum 99.02, 1999, Universiteit Leiden.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard en H. Vording, 'De inkomensgevolgen van een vlaktax', *Economische Statistische Berichten* 26 juni 1996, p. 574-577.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard en H. Vording, 'Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland' in: S. Cnossen (red.), *Vermogensrendementsvrijstelling: vondst of miscalculatie?*, Rotterdam, 1999.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard en H. Vording, 'Op naar de volgende fiscale herziening: de vlaktax', *Het Financieel Dagblad*, maart 2000.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard en H. Vording, 'Verkenning van een vlakke belasting op inkomen', *Weekblad voor Fiscaal Recht* 6322 juni 2000, p. 937-947.
- CDA, *Ruimte voor elkaar. Een nieuwe balans tussen scholing, arbeid, zorg en vrije tijd*, Den Haag, 2000.
- CDA-Tweede Kamerfractie, *Eenvoud en draagkracht*, Den Haag, 1996.
- CDA-Tweede Kamerfractie, *De Moeite waard: CDA-voorstel voor maximaleren van de kosten van wonen, kinderen en zorg*, Den Haag, februari 1998.
- CDA-Tweede Kamerfractie, *Gericht en rechtvaardig. Een christendemocratische oplossing voor de armoede*, Den Haag, september 2000.
- Centraal Planbureau, Werkdocument 100, *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Den Haag, februari 1998.
- Centraal Planbureau, Werkdocument 115, *Economische gevolgen van de Belastingherziening 2000*, Den Haag, november 1999.
- Cnossen, S. (red.), *Vermogensrendementsvrijstelling, Vondst of miscalculatie?*

Rotterdam, 1999.

Cnossen, S., 'Weg met de vlaktax, leve de Vlaktax!', *Economische & Statistische Berichten*, 4284 december 2000, p. 972-973.

Cnossen, S. en A.L. Bovenberg, 'Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?' in S. Cnossen (red.): *Vermogensrendementsvrij: vondst of miskleun* Rotterdam, 1999

Derksen, W., Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedevrij. De rol van inkomensafhankelijke regelingen* Den Haag, 1997.

Derksen, W., Werkgroep vervolgstudie Derksen, *Inkomensafhankelijke regelingen. Kan de uitvoering eenvoudiger*, Den Haag, juni 1999.

Derksen, W., Werkgroep harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen, *De armoedeval analyse en oplossingen* Werkdocument 152, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2000.

Derksen, W., 'ICT en vlaktaks', *Economische & Statistische Berichten* 4158, 19 juni 1998.

Douma, K., 'Armoedevallen bestrijden met een brede aanpak van de vlak taks', *Het Financieel Dagblad*, 8 april 2000

Goudswaard, K.P. en K. Caminada, 'Belastingen in de 21e eeuw: veel v's, weinig wol', *Weekblad voor Fiscaal Recht* 29 januari 1998 133-143.

Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 1999* Den Haag, september 1998.

Ministerie van Financiën, *Bijlagen bij de Miljoenennota 2000* Den Haag, september 2000.

Ministerie van Financiën, *Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning* Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, Kamerstuknummer 25810, nr. 2, Den Haag 1997.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief aan de kamer van 9 oktober 2000, *Overzicht van regelingen voor kind* Den Haag, 2000.

Nederlandse Gezinsraad, Gezin. *Beeld en werkelijkheid* Signalement 1, Den Haag, 2001.

Oers, F.M. van, R.A. de Mooij, J.J. Graafland en J. Boone, *An Earned Income Tax Credit in the Netherlands. Simulations with the MIMIC*, Centraal Planbureau, Onderzoeks Memorandum 150, Den Haag, maart 1999.

Pechman, J.A., 'The future of the Income Tax', *American Economic Review* 80 (1), 1990, p. 1-20.

Rijkers, A.C., *Naar een proportioneel inkomensbelastingtarief in de 21e eeuw* Deventer, 1991

Rijkers, A.C., Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21e eeuw, *Fiscaal Weekblad* 28515 maart 2001, No. 172.

Schnabel, P., Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn, in: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over de ontwikkeling op langere termijn* Den Haag, september

2000.

Seligman, E.R.A., 'Progressive Taxation in Theory and Practice', in:
Publications of the American Economic Association, Michigan Series, IX, Londen 1908.

Simons, H.C., *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press,
Chicago, 1938.

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, *Trends, dilemma's
en beleid. Essays over de ontwikkeling op langere termijn*, Den Haag, september
2000.

Stevens, L.G.M., *Belasting naar draagkracht*, Deventer, 1980.

Stevens, W.F.C., Commissie voor de belastingherziening, *Graag of niet.*

Verlaging vereenvoudiging verbreding, Den Haag, 1991.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Commissie-Christiaanse),
Herziening belastingwetgeving, Den Haag, juni 1981.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herstel van draagkracht.*

Belastingadvies inzake de Belastingherziening 2000, Den Haag,
januari 2000.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Commissie-Van der Steenhoven),
*Nieuwe regie in de zorg. Een christendemocratische visie op de structuur en financie-
ring van de gezondheidszorg*, in de reeks Het wachten moe, Den Haag, septem-
ber 2000.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en CDA, *Nieuwe en solide wegen.
Budgettair beleid in de volgende kabinetsperiode*, in de reeks Het wachten moe,
Den Haag, oktober 2000.

Ydema, O.I.M., *Hoofdstukken uit de geschiedenis van het fiscale recht*
Proefschrift Universiteit Leiden, Deventer 1997

