

Bouwstenen van de Studiecommissie Belastingstelsel

C.L.J. Caminada*

Samenvatting

De Studiecommissie Belastingstelsel heeft onder hoge tijdsdruk een aantal belangrijke fiscale thema's in kaart gebracht. Bredere grondslagen moeten lagere tarieven mogelijk maken, beëindiging van de overstimulering van financiering met vreemd vermogen, ombouw van het eigenwoningregime naar een meer neutrale behandeling in box 3, snellere fiscalisering van de AOW, verhoging van de btw (schappen verlaagd tarief), vermogensaftrek in de winstbelasting (zowel in de Vpb als in de IB) en zo meer. De richting van de voorstellen is goed, maar een totaalpakket of blauwdruk heeft de commissie niet afgeleverd. Voor sommige niet onbelangrijke fiscale onderwerpen ontbrak de tijd om die in beleidsaanbevelingen uit te werken. De commissie heeft ze doorgeschoven naar vervolgonderzoek. Daarbij zou óók aandacht mogen uitgaan naar een ondergeschoven kindje: het uit het lood geslagen fiscale instrumentarium om inkomenspolitiek te bedrijven. Het gaat daarbij om 46 miljard euro. De belastingtarieven blijven daardoor (veel) hoger dan nodig, ook als alle voorstellen van de Studiecommissie worden overgenomen.

Trefwoorden: heroverweging, belastingherziening, belastingmix, inkomenspolitiek

1 Inleiding

De Studiecommissie Belastingstelsel had een zware taak. Zij moest volgens haar opdracht *alle* belasting- en premieontvangsten onder de loep nemen. In 2010 gaat het om een bedrag van 212 miljard euro. Ter vergelijking: de uitgaven die de 20 ambtelijke werkgroepen moesten heroverwegen, tellen samen op tot 175 miljard euro, waarbij het de taak was om in beeld te brengen hoe daarop 20% bezuinigd kan worden. Het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) gaat over de inkomstenkant en bestaat uit drie delen: het rapport zelf (131 bladzijden), een CPB-notitie over de budgettaire, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen (60 bladzijden) en zeven wetenschappelijke bijdragen in de vorm van essays van de hand van Bovenberg en Stevens, Cnossen, Ter Haar, Jacobs, De Kam en Caminada, Van Praag, en Rijkers en Van Vijfeijken.

Het rapport van de Studiecommissie heeft het karakter van een voorstudie. De commissie geeft aan dat een blauwdruk voor een nieuw belastingstelsel niet het streven was en dat dat binnen het relatief korte tijdspad ook niet haalbaar was. De commissie heeft in korte tijd veel discussiemateriaal op tafel gelegd en opereert erg voorzichtig. Zij stelt dat binnen het huidige stelsel voldoende verbeteringsmogelijkheden liggen. Grote stelselwijzigingen acht zij overbodig en vaak zelfs contraproductief. Op de aanbevelingen kan niet bepaald het etiket 'vernieuwend' worden geplakt, aangezien veel bekende fiscale beleidsaanbevelingen worden opgesomd. Daarmee is niet gezegd dat het rapport niet nuttig is. Integendeel, het rapport bevat veel materiaal dat als bouwstenen kan dienen

voor een toekomstige belastingherziening.¹ Het rapport geeft veel interessante informatie over mogelijke aanpassingen. De belangrijkste winst is dan ook dat alles weer eens mooi is opgeschreven en tot officieel politiek document is verheven (cf. Stevens, 2010). Het vervolg van dit artikel behandelt eerst de opdracht en bevindingen van de Studiecommissie (paragraaf 2, 3 en 4). Daarna worden enkele punten aangestipt die extra nadruk zouden mogen krijgen bij het verder nadenken over de contouren van een mogelijke belastingherziening.² Het gaat daarbij om de totaalvisie op het fiscale stelsel (paragraaf 5), de na te streven hoogte van het belastingpeil (paragraaf 6), de mix van meer en minder versturende belastingen (paragraaf 7), het te ruime fiscale instrumentarium van de inkomenspolitiek (paragraaf 8) en de vlaktaksdiscussie (paragraaf 9). Tot slot volgt de conclusie.

2 Opdracht en samenstelling commissie: geen Nederlandse Mirrlees Review

De toenmalige minister en staatssecretaris van Financiën hebben de Studiecommissie Belastingstelsel de opdracht meegegeven om mogelijke scenario's van belastingherziening uit te werken. Daarbij zou "het geheel aan belasting- en premieopbrengsten" moeten worden betrokken. De vraag was om een aantal scenario's te schetsen en bij de vormgeving van die scenario's zou de Studiecommissie zich moeten houden aan een aantal randvoorwaarden. Zo zou het stelsel stabiele en houdbare grondslagen moeten kennen, en maximaal moeten inzetten op vereenvoudiging van de regelgeving. De voorstellen zouden budgetneutraal moeten zijn. De toetsstenen waaraan een beter belastingstelsel moeten voldoen - en die aan de commissie waren meegegeven - zijn solidariteit, solidariteit, efficiëntie, eenvoud en milieuvriendelijkheid. De samenstelling van de commissie was hybride in de zin dat zowel externe deskundigen als ambtelijke vertegenwoordigers de scenario's moesten uitwerken. Zo stond de commissie onder leiding van Stef van Weeghel (hoogleraar aan de UvA en partner bij PWC), aangevuld door de hoogleraren Henk van Arendonk (EUR) en Henk Vording (UL), en Ruud de Mooij van het CPB, alsmede een aantal ambtelijke deskundigen.

¹ Men denke hierbij aan de omvangrijke notitie van het Ministerie van Financiën uit 1994 met de titel, *Bouwstenennotitie: Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomensbelasting op weg naar 2000*. De Bouwstenennotitie bleek - achteraf - veel basismateriaal te hebben aangedragen voor de fiscale stelselwijziging 2001.

² In dit artikel blijven ook tal van zaken buiten beschouwing, zoals de inhoudelijke bespreking van elk van de zeven wetenschappelijk essays en de twee heroverwegingsrapportages van de uitvoering van de belasting- en premieheffing (werkgroep 16) en toeslagen (werkgroep 17). Weliswaar komt in beide rapporten de fiscaliteit aan de orde, maar beide werkgroepen beperken zich - gegeven hun opdracht - tot de *uitvoeringskosten* van heffingen en toeslagen, terwijl de echte 'winst' behaald zou kunnen worden door de *programmakosten* van de stelselwijzigingen tegen het licht te houden. Sommige van de door deze werkgroepen voorgestelde stelselwijzigingen spreken overigens zeer tot de verbeelding (zoals de 'Hybride loonsomheffing' en 'Eén brede toeslag'), maar helaas zijn de economische gevolgen ervan niet in kaart gebracht. Ook wordt hieronder geen aandacht besteed aan de fiscale behandeling van de eigen woning die is geanalyseerd door heroverwegingsgroep 4 Wonen. De reden is dat over dit heikele thema onlangs een uitstekende analyse is opgeleverd buiten de Heroverwegingsoperatie om. Zo stelt de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010) een hervorming voor van de gehele woningmarkt (koop, huur en corporaties) die als kansrijk bestempeld dient te worden.

In het instellingsbesluit geven de minister en staatsecretaris nog mee dat de Studiecommissie zich moet laten inspireren door het *Mirrlees Review* uit het Verenigd Koninkrijk. Het *Mirrlees Review* is een omvangrijk meerjarig project dat sinds 2005 wordt uitgevoerd door het Institute for Fiscal Studies, een onafhankelijke organisatie. Het doel van het *Mirrlees Review* is om de karaktertrekken van een goed belastingstelsel voor een open economie in de 21e eeuw te identificeren, vast te stellen in welke mate het belastingstelsel van het Verenigd Koninkrijk aan die trekken voldoet en om aanbevelingen te doen hoe dat stelsel op realistische wijze in die richting kan worden hervormd. Deze benadering moet het langetermijndenken van wetenschappers en beleidsmakers in het Verenigd Koninkrijk en elders beïnvloeden.

Het werk van de Nederlandse Studiecommissie kan en mag niet vergeleken worden met het *Mirrlees Review*. De opdracht betrof immers 'slechts' een voorstudie. Niettemin zag de Studiecommissie zich geplaatst voor een forse opgave: tussen haar instelling in het najaar van 2009 en het eind van het tweede kwartaal van 2010 een rapport uitbrengen dat zich uitlaat over de vraag of verbeteringen in de belastingmix mogelijk zijn en ook of binnen de individuele belastingsoorten vereenvoudiging mogelijk is. Ter vergelijking: het in het Verenigd Koninkrijk uitgevoerde *Mirrlees Review* startte in 2005. In de loop van 2010 wordt de definitieve uitkomst van dat onderzoek verwacht. *Mirrlees* verzamelde met 71 (!) van 's werelds beste economen eerst twee jaar lang alle beschikbare kennis. Thans trekt *Mirrlees* met een commissie van zeven wijzen lessen voor het Britse belastingstelsel. Het *Mirrlees Review* is nu al legendarisch. Het wordt wereldwijd geciteerd, besproken en gekopieerd. *Mirrlees* is bij fiscalisten en beleidsmakers inmiddels een bekende naam.

Voor het ontwerpen van een goed fiscaal beleid zijn tijd en menskracht (goede economen en fiscalisten) onmisbaar. Dat had men in het Verenigd Koninkrijk goed in de gaten. Het vereist immers niet alleen de analyse van conceptuele kaders voor een goede inrichting van het belastingstelsel, maar ook de empirische analyse van 'evidence based good practices'. Met het *Mirrlees Review* is de economie van belastingen weer op de beleidsagenda gekomen (De Mooij, 2010). Door het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel staat ook een brede discussie over het Nederlandse stelsel op de agenda. Echter, het brede werkterrein van de Studiecommissie stond op gespannen voet met de haar toegemeten tijd. De Studiecommissie heeft niet beoogd het Nederlandse belastingstelsel integraal en uitputtend te toetsen aan de hand van de in de opdracht beschreven kernthema's. Zij heeft zich geconcentreerd op enkele hoofdlijnen van het huidige stelsel en het in kaart brengen van enkele mogelijke verbeteringen in het belastingstelsel. Door tijdgebrek is een lijst van relevante thema's doorgeschoven naar de toekomst via het formuleren van een (lange) onderzoeksagenda voor vervolgstudies; zie verder paragraaf 4.

Tijdgebrek heeft ook geleid tot het vertrek van één van de drie onafhankelijke wetenschappers uit de Studiecommissie. Van Arendonk vond het als wetenschapper niet haalbaar op 1 april 2010 een verantwoord rapport op tafel te leggen. Volgens hem moest op 11 maart 2010 binnen de commissie de besluitvorming nog beginnen en waren de CPB-doorrekeningen van de alternatieven van de commissie toen nog niet beschikbaar. Van Arendonk heeft laten optekenen dat een realistische toekomstvisie niet in een

snelkookpan tot stand kan komen; hij heeft de commissie daarom verlaten voordat de commissie het besluitvormingsproces is ingegaan (Grotenhuis, 2010).

3 Hoofdlijn van de voorstellen

De Studiecommissie concludeert dat het Nederlandse belastingstelsel op de aangelegde criteria goed scoort en dat grote stelselwijzigingen niet wenselijk zijn. De belangrijkste boodschap van de Studiecommissie is dat veel verbeteringen kunnen worden gerealiseerd binnen het bestaande belastingstelsel. Zo meent de commissie dat binnen het huidige stelsel bij een gelijke belastingopbrengst de welvaart kan stijgen. Zij is voorstander van een verdere verbreding van de grondslag, zodat de tarieven in de inkomstenbelasting kunnen dalen. Daarom moeten zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen tegen het licht worden gehouden met als insteek dat zij worden geschrapt. Daarbij moet worden getoetst of er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en of het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming. Dergelijke uitruiloperaties zijn gunstig voor de economische groei. Echter, grote stelselwijzigingen, zoals een vlaktaks en een loonsomheffing, zijn volgens de Studiecommissie niet nodig omdat een verdere verbreding van de grondslag van de belastingheffing ook binnen het huidige stelsel kan worden bereikt. Op die manier is ook een vereenvoudiging te realiseren. Kortom, de trend van de laatste decennia om de grondslag te verbreden, in combinatie met een verlaging van de belastingtarieven in de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, moet worden voortgezet. Het adagium dat daarbij geldt is dat alle 'grondslagversmallers' in principe moeten worden afgeschaft. In ieder geval moet volgens de Studiecommissie een einde worden gemaakt aan de giftenaftrek, de levensloopregeling, de spaarloonregeling, de fiscale oudedagsreserve, het pensioen in eigen beheer en het extra heffingvrij vermogen voor kinderen en ouderen in box 3 van de IB.

De Studiecommissie stelt een vlakkere tariefstructuur voor in de vorm van een tariefverlaging voor de hogere inkomens, ter compensatie van de gevolgen van de verdere grondslagverbreding, die vooral voor deze categorie consequenties zal hebben. Een verhoging van het toptarief heeft volgens de commissie vooral symbolische waarde en brengt relatief weinig op, maar heeft wel negatieve effecten op de arbeidsmarkt. Als verdere verkleining van de inkomensverschillen gewenst is, kan dat beter worden bewerkstelligd door grondslagversmallers te schrappen die weinig relatie hebben met de arbeidsmarkt en vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen.

De commissie meent verder dat het belastingstelsel ook zal verbeteren door het op een aantal plekken neutraler te maken. Ze stelt voor geleidelijk te stoppen met de overmatige subsidie op de eigen woning. Uiteindelijk moet de eigen woning net als ander vermogen worden belast, via de vermogensrendementsheffing in box 3. Daarbij zal een gedeelte van de waarde vrijgesteld kunnen worden. Om de doorstroming op de woningmarkt te verbeteren wil de commissie de overdrachtsbelasting geleidelijk omzetten in een bezitsbelasting.³

³ Het rapport besteedt opmerkelijk weinig bladzijden aan de analyse over het maatschappelijk heikele punt van de fiscale behandeling van de eigen woning. Wellicht heeft dat te maken met de opdracht aan Heroverwegingsgroep 4 Wonen en met het advies dat mocht worden verwacht van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010) over de hervorming van de gehele woningmarkt (koop, huur en corporaties).

De commissie wil het stimuleren van financiering met vreemd vermogen nog verder beperken. Neutralisering van het onderscheid tussen eigen en vreemd vermogen en het streven naar meer neutraliteit van het stelsel in het algemeen, verdienen aanbeveling. De reden is dat particulieren, en ook bedrijven, in het huidige stelsel te veel worden geprikkeld om geld te lenen. De commissie pleit daarom onder meer voor afschaffing van de belastingvrijstelling voor de kapitaalverzekering/spaarrekening eigen woning. Om dezelfde reden presenteert de commissie een alternatief stelsel van winstbelasting, waarbij zowel in de inkomstenbelasting als in de vennootschapsbelasting een vermogensaftrek wordt geïntroduceerd. In dat nieuwe stelsel zal de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting geleidelijk verdwijnen.

Belastingen verstoren keuzes, maar sommige belastingen gaan met grotere verstoringen gepaard dan andere. De commissie vindt dat minder versturende belastingen (zoals de btw) een grotere rol zouden moeten spelen in het belastingstelsel. Ook binnen de btw kan de neutraliteit worden bevorderd door de afschaffing van het lage tarief. In de notitie van het CPB (2010, pp. 270-272) wordt onderbouwd dat een uniform btw-tarief zal leiden tot hogere maatschappelijke welvaart zonder al te grote herverdelingseffecten. De commissie stelt verder voor dat Nederland in de EU een pleidooi houdt voor opschoning van de vrijstellingen in de btw-grondslag.

De commissie bepleit een versnelling van de reeds ingezette stapsgewijze afschaffing van de AOW-premie, waarbij er een afbouw plaatsvindt van één procentpunt per jaar. De fiscale behandeling van pensioenen, met name de toepassing van de omkeerregel, vormt één van de grootste grondslagversmalleren van het belastingstelsel. De commissie meent dat er op dit moment sprake is van een bovenmatige pensioenopbouw die zou moeten worden afgetopt.

Verder concludeert de commissie dat nationale belastingen bij de aanpak van het klimaatprobleem weliswaar belangrijk zijn, maar dat milieu-effecten van belastingen duidelijker aanwezig zullen zijn bij een mondiale of Europese aanpak. De Studiecommissie is van mening dat het verhogen van milieubelastingen slechts tot een beperkte afname van de nationale CO₂-uitstoot zal leiden. Dit komt doordat het milieu een mondiaal probleem is en er al internationale instrumenten bestaan, zoals het Europese systeem van emissiehandel. Wel zijn nog enkele stappen te zetten, zoals afschaffing van het lage tarief voor rode diesel en LPG en het behouden van de aanschafbelasting van personenauto's (BPM), omdat de differentiatie in de BPM naar CO₂-uitstoot volgens de commissie goed werkt.

Solide belastinginkomsten acht de commissie belangrijk, hetgeen kan worden bereikt door het verhogen van de belasting op zaken die een stabiele bron van inkomsten vormen, zoals een toename van de btw-opbrengst in de belastingmix, een toename van de belastingheffing op onroerende zaken in de belastingmix en minder aftrekposten. Tot slot bepleit de commissie geleidelijkheid in de hervormingsprocessen.

De commissie wil ook een aantal zaken *niet*, zoals hogere belastingen op alcohol. Ook ziet zij niets in een vermogenswinst/aanwasbelasting op kapitaalinkomen (rente, dividend, vermogenswinsten), omdat dit volgens de commissie te complex is. Ook wil de commissie geen belasting van vermogenswinst/aanwas bij pensioenfondsen in box 3, hoewel zij wel voorstelt om de fiscale voordelen van de pensioenopbouw af te toppen boven een bepaald inkomen. Als het aan de commissie ligt, komt er geen hogere

belasting op *fastood*producten en bio-industrieproducten (te ingewikkeld), hoewel de btw op vlees volgens hun voorstel wel onder het hoge btw-tarief zal worden gebracht. Opmerkelijk is dat de commissie van mening is dat de schenk- en erfbelasting vanuit een oogpunt van soliditeit en economische efficiëntie een stevige plaats in het belastingstelsel (de belastingmix) verdient, maar omdat de Successiewet per 1 januari 2010 is aangepast, vindt de commissie het niet verstandig op dit moment hierover een nieuwe discussie te starten.

4 Tijdgebrek: een lange agenda voor vervolgonderzoek

Mede vanwege tijdgebrek heeft de Studiecommissie veel zaken niet zelf kunnen uitzoeken en dus moeten doorschuiven. Zo is een aanzienlijke lijst gepresenteerd met onderwerpen voor vervolgonderzoek (blz. 31). Daarbij zij opgemerkt dat het kwantitatief om niet onbelangrijke kwesties gaat. Zo zouden alle grondslagversmalleren op korte termijn kritisch tegen het licht moeten worden gehouden (insteek: afschaffen, tenzij). Voorts vaart de commissie in veilig fiscaal water door een eindbeeld voor de eigen woning te presenteren van heffing in box 3 met een vrijstelling. Echter, allerlei specificaties en het transitiepad zouden verder moeten uitgewerkt. Verder zouden alle heffingskortingen met een arbeidsmarktdoelstelling nader moeten worden bekeken, waarbij de vraag wordt gesteld of bij oudere werknemers inmiddels geen sprake is van overstimulering. In het kader van de discussie over de ophoging van de AOW-leeftijd beveelt de commissie nader onderzoek aan naar de maatvoering van fiscaal toegestane opbouwpercentages die zou moeten leiden tot een (nader door de wetgever aan te geven) beoogd pensioenniveau. Verder dient een voorstel van de commissie te worden uitgewerkt dat voorziet in een vermogensaftrek in de winstbelasting (zowel in de Vpb als in de IB). Dit is een opmerkelijk voorstel, want twee van de drie overgebleven externe deskundigen van de commissie hadden eerder een concreet wetgevingsvoorstel uitgewerkt dat op een andere leest was gestoeld (de zogenaamde defiscalisering van de groepsrente; zie hierover Engelen, Vording en Van Weeghel, 2008). De Studiecommissie stelt nu een andere aanpak voor via de techniek van de vermogensaftrek in de winstfeer, maar blijkbaar is die gedachte nog niet uitgekristalliseerd.

5 Het ontbreken van een blauwdruk (eindpunt)

De Studiecommissie biedt geen blauwdruk aan. Dat is niet in lijn met de lessen uit het *Mirlees Review*. Die laten juist zien dat het presenteren van een samenhangend pakket een voordeel biedt ten opzichte van een pleidooi voor losstaande maatregelen. Een pakket maatregelen waarbij duidelijk wordt gepresenteerd dat sprake is van nemen en geven bij verschillende groepen heeft als voordeel dat minder druk voor lastenverlichting of handhaving van faciliteiten optreedt (via belangengroepen). Daarom geven beleidsmakers er soms de voorkeur aan om een ingrijpende herziening te presenteren als één, samenhangend pakket van maatregelen. Belanghebbenden mogen daarin niet selectief winkelen. Positieve en negatieve effecten van elementen uit het totaalpakket heffen elkaar ten dele op, wat de maatschappelijke acceptatie kan vergroten. Maar de Studiecommissie kiest niet voor deze route. Ze lijkt een meer incrementele manier van werken te prefereren, waarbij de belastingherziening stukje bij beetje wordt gerealiseerd. Inkomensgevolgen blijven meer versluierd, wanneer beleidsmakers de belastingherziening stukje bij beetje weten te implementeren.

Ongeacht de verdiensten van beide benaderingen – *grand design* versus *piecemeal engineering* – valt het te hopen dat de op dit moment aanwezige mogelijkheden om het nationale belastingstelsel te hervormen in de volgende kabinetsperiode daadwerkelijk zullen worden gebruikt. Een tussenweg kan daarbij zijn dat, uitgaande van een meeromvattende blauwdruk, naar verwezenlijking daarvan wordt toegewerkt langs wegen van geleidelijkheid, met inachtneming van wat jaar op jaar politiek en maatschappelijk haalbaar blijkt te zijn (De Kam en Caminada, 2010a). In die zin biedt de Studiecommissie wel enig houvast aan de richting (aftrekposten schrappen, tenzij), maar een nadrukkelijk eindpunt ontbreekt. In het rapport treft de lezer geen leidende gedachte aan voor het stelsel in zijn geheel en voor belastingsoorten in onderling verband. Zo wordt niet duidelijk of, waarom en wanneer inkomen dan wel consumptie leidend moet zijn. De plaats van bijvoorbeeld erfenissen en schenkingen in het stelsel blijft onduidelijk. Opvallend daarbij is dat veel voor de korte termijn lijkt te zijn geschreven, terwijl de insteek was om in de loop van een decennium naar een beter stelsel te groeien. Te veel lijkt vanuit bestaande structuren gedacht. De commissie stelt dat binnen het huidige stelsel voldoende verbeteringsmogelijkheden liggen. Grote stelselwijzigingen acht zij overbodig en vaak zelfs contraproductief. Ze wijst invoering van een vlaktaks, de loonsomheffing en de ondernemingswinstbelasting, af. Niettemin fungeren al deze wenselijkheden toch als oriëntatiepunt voor de koers die de commissie inslaat. Ook volgens Stevens (2010) tendeeft de steeds terugkerende aanbeveling de veelal gedetailleerd uitgewerkte en complicerende grondslagversmallers af te schaffen onmiskenbaar in de richting van een vlaktaksachtige aanpak, zeker als aftrekposten zouden sneuvelen die vaker dan gemiddeld bij hogere inkomens worden waargenomen; zie verder paragraaf 9.

Enige nuance is hier overigens wel op zijn plaats. In de fiscaal-economische literatuur en in het project van het *Mirrlees Review* – dat inmiddels 5 jaren loopt - treft de lezer ook (nog) geen eenduidige duidelijkheid aan over wat dan wél precies het soort einddoel of totaalpakket zou moeten zijn dat beleidsmakers houvast kan bieden bij fiscale stelselwijzigingen. Vanuit dat perspectief is – bij gebrek aan beter – de koers van de Studiecommissie (grondslagverbreding en tariefverlaging, geen samenhangend pakket maatregelen of blauwdruk) wel te begrijpen, te meer omdat politieke besluitvorming uiteindelijk zal moeten beslissen over de maatvoering van fiscaal (inkomens) beleid.

6 Belastingpeil: lastenverzwaring lijkt onontkoombaar

Het meegegeven uitgangspunt aan de commissie is dat de overheid via belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen een gelijkblijvend deel van het nationaal inkomen afroemt. Anders geformuleerd: de opbrengst van voorstellen om bepaalde heffingen op te schroeven is beschikbaar om andere collectieve lasten te verlichten. Dit uitgangspunt heeft een gering realiteitsgehalte (De Kam en Caminada, 2010b), maar is door de Studiecommissie niet verder ter discussie gesteld. Het lijkt echter uitgesloten dat de overheidsfinanciën in de komende jaren op orde kunnen raken, uitsluitend door te grabbelen in de ton die is gevuld met bezuinigingsideeën van de twintig heroverwegingswerkgroepen. Een volgend kabinet ontkomt er hoogstwaarschijnlijk niet aan ook maatregelen te treffen die de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen verzwaren (cf. IMF, 2009).

Een evenwichtig budgettair beleid eist dat een deel van de taakstelling die voortvloeit uit het streven naar houdbare overheidsfinanciën via belastingverhoging wordt gerealiseerd. De beleidsruimte hiervoor is ook aanwezig. Nederland hoort met zijn macro-economische belastingpeil van 38% van het bbp nu bij de middenmoters in West-Europa (zie De Kam en Caminada, 2010), mede doordat in de periode 1995–2007 het belastingpeil in geen van de dertig lidstaten van de OECD zo sterk is gedaald als in Nederland (namelijk met 4 procentpunten). Een geleidelijke en betrekkelijk beperkte verhoging van het belastingpeil zal de economie vermoedelijk geen grote schade berokkenen. De landenvergelijkende studie van Cnossen (2009) laat zien dat een belastingpeil van zelfs 45% van het bbp heel wel verenigbaar is met een hoog welvaartsniveau. De Scandinavische landen, met een relatief hoog belastingpeil, doen het in bijna alle opzichten beter dan continentale, mediterrane en Angelsaksische landen, die dooreengenomen een (wat) lager belastingpeil kennen. De armoede is in Noord-Europa geringer, ouderen hebben het beter, en gezondheidszorg en onderwijs staan er op een hoger peil. Daarmee scoren deze landen hoog op de Lissabon-agenda van sociale cohesie, economische veerkracht en dynamiek.

7 De mix van meer en minder verstorende belastingen

Belastingen zullen altijd verstorende effecten met zich brengen, maar sommige heffingen brengen meer verstoringen met zich mee dan andere. In de internationale empirische literatuur is de laatste jaren veel aandacht besteed aan deze thematiek.⁴ Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen wordt in een rapport van de OECD (2007) een aantal belastingsoorten gerangschikt naar hun verstorende effecten op het bbp per capita. Oplopend van weinig naar veel verstorende effecten ziet deze schikking er als volgt uit: vermogensbelastingen (met name 'immovable property') < indirecte belastingen < inkomstenbelastingen < vennootschapsbelasting. Het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel volgt de bevindingen van het OECD-rapport en concludeert dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen een positieve invloed op BBP per capita zal hebben.

Hiermee volgt de Studiecommissie tevens één van de belangrijkste internationale trends op fiscaal terrein: de verschuiving van directe naar indirecte belastingen. De Studiecommissie stelt hogere belastingen voor via de btw door afschaffing van het verlaagd 6%-tarief, en een lagere vennootschapsbelasting via het nieuwe instrument van de vermogensaftrek. Voor een dergelijke verschuiving van de belastingmix is inmiddels veel empirisch draagvlak te vinden.

Momenteel kent Nederland twee btw-tarieven (naast vrijstellingen en een nultarief op export): een verlaagd tarief van 6% en een algemeen tarief van 19%. Deze zouden vervangen kunnen worden door één uniform btw-tarief (van 15,26%), maar de Studiecommissie pleit voor een hoger uniform tarief van 19%. Hierdoor kunnen middelen worden vrijgespeeld om meer verstorende belastingen te verlagen. Zo zal bij een uniform btw-tarief van 19% een budgettaire meeropbrengst resulteren van 8 miljard euro. Nu wordt het lage btw-tarief wel gemotiveerd als herverdelingsinstrument, maar uit empirische studies blijkt dat het nivellerende effect van het bestaan van het verlaagde

4 Zie onder andere Gruber en Saez (2002), Meghir en Phillips (2008), De Mooij en Ederveen (2008) en de literatuur die is samengebracht in Jacobs (2010).

btw-tarief gering is. Kortom, bij de omzetbelasting valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief af te schaffen. Een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie en de inflatie is momenteel laag, dus het prijsverhogende effect zal vermoedelijk beperkt blijven. En bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen – anders dan bij een verzwaring van de inkomensheffing – automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan.⁵

In lijn met de kennis over meer en minder verstorende belastingen, stelt de Studiecommissie voor om de vennootschapsbelasting te verlagen. Daarbij stelt men een vermogensaftrek voor eigen vermogen voor. Het toestaan van aftrek voor het normale, risicovrije rendement op eigen vermogen heeft twee belangrijke gevolgen voor bedrijven. Ten eerste zorgt het voor een neutralere fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Hierdoor wordt de financieringsverstoring kleiner. Ten tweede leidt de aftrek tot een verlaging van de kapitaalkosten. Dit stimuleert de investeringen. De commissie pleit dan ook voor een vermogensaftrek.

Deze lijn van denken wordt echter niet geheel consequent doorgevoerd door de Studiecommissie. Men zou immers een pleidooi hebben verwacht voor een forse verhoging van de minst verstorende belastingen, zoals de erfbelasting en de vermogensbelasting – en dan met name belastingen op onroerende zaken. Weliswaar onderkent de Studiecommissie dat de schenk- en erfbelasting vanuit een oogpunt van soliditeit en economische efficiëntie een stevige plaats in de belastingmix zou verdienen⁶, maar zij kiest er niet voor om het tarief van erfbelasting fors te verhogen (omdat de Successiewet onlangs is gewijzigd). Ook op het punt van de belasting op onroerende zaken – door de OECD gekenmerkt als meest efficiënte belasting – is de Studiecommissie niet kristalhelder. In Nederland gaat het dan bijvoorbeeld om de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (ozb). Dergelijke heffingen zijn efficiënt door het inelastische aanbod, en de nauwkeurige afbakening in de overheidsadministratie, waardoor de ozb niet of nauwelijks kan worden ontlopen. Het welvaartsverlies is daardoor zeer beperkt. Een verschuiving in de belastingdruk van bijvoorbeeld de btw naar de ozb is daardoor naar verwachting gunstig voor de economie en de maatschappelijke welvaart. De commissie is niettemin niet erg gecharmeerd van een dergelijke verschuiving in de belastingmix. Zij geeft daarvoor drie redenen: twee (voor een deel) terechte en een gelegenheidsargument. Zo stelt de commissie terecht dat er slechts beperkt in de belastingstructuur geschoven kan worden gezien het relatief kleine aandeel van belastingen op onroerende zaken in de totale belastingopbrengsten. Het is dan lastig om een groot deel van de belastingopbrengst te verplaatsen naar belastingen op onroerende zaken. Dit betreft overigens vooral een kwestie maatvoering, aangezien belastingen op onroerende zaken in andere OECD-landen belangrijker zijn in de mix, wat duidt op ruimte voor Nederland om dezelfde weg in te slaan. Ten tweede zijn vermogensbelastingen – en in het bijzonder belastingen op onroerende zaken – relatief impopulair. Tot slot de gelegenheidsargumentatie van de Studiecommissie (blz. 26): een bijkomend praktisch nadeel van zo'n verschuiving zou zijn dat de belasting op onroerende zaken door lagere overheden wordt geheven, wat hervorming in de verdeling van de belastingopbrengsten

⁵ Dit laatste argument laat de Studiecommissie Belastingstelsel overigens onvermeld.

⁶ Zie voor een onderbouwing van de argumenten Van Gilst et al (2008).

tussen de verschillende overheidslagen noodzakelijk maakt. Echter, er is juist veel te zeggen voor een grotere rol voor de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen, in combinatie met een reductie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, waardoor het belastinggebied van lagere overheden wordt uitgebreid. Onroerende zaken staan uitputtend geregistreerd (geen fraude mogelijk) en zijn door hun immobiele karakter het minst vatbaar voor internationale belastingconcurrentie.

8 Gemiste kans: fiscale balansverkorting

De Studiecommissie had als taakopdracht om het geheel aan belasting- en premieopbrengsten in haar analyse te betrekken. Uit Tabel 1 blijkt dat het in 2010 gaat om een bedrag van 212 miljard euro. De commissie heeft echter geen aandacht besteed aan de premies voor de werknemersverzekeringen (45 miljard euro). Op het terrein van de premies van de volksverzekeringen (35,3 miljard euro) stelt de commissie weliswaar voor om de fiscalisering van de AOW te versnellen, maar voor het overige blijven deze premies buiten het beeld van de commissie. Samengenomen blijft dus 80 miljard euro buiten de analyse. De commissie concentreert zich op de directe en indirecte belastingen die in 2010 samen 131,6 miljard euro opbrengen.

Tabel 1 laat de indruk achter dat de Studiecommissie meer werk had mogen maken van balansverkorting in de fiscaliteit. Immers, de commissie is in het algemeen voorstander van het zo veel mogelijk verbreden van de belastinggrondslag, zodat de tarieven kunnen dalen. Tegen die achtergrond zouden zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen moeten worden geschrapt, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming. Maar als het puntje bij paaltje komt worden toch louter relatief kleine aftrekposten in het bos der aftrekposten gesnoeid. Zo stelt de commissie voor om de giftenaftrek, spaarloonregeling, levensloopregeling en enkele ondernemersfaciliteiten te schrappen. Wie echter kijkt naar het aantal én de omvang van allerlei inkomensbeperkende maatregelen in tabel 1, ziet dat de commissie hier beduidend een stap verder had kunnen gaan. Gezien de 121 faciliteiten komt de belastingopbrengst van 131,6 miljard euro tot stand door toepassing van veel hoger dan nodige tarieven. Er lagen enkele mogelijkheden tot uitruil van faciliteiten en tarieven voor de hand, met name op het terrein van de inkomenspolitiek. Echter, de commissie is er (blijkbaar) niet aan toegekomen.

Tabel 1. Belastingmix en inkomensbeperkende regelingen 2010, alle bedragen x miljard euro

Belastingmix		Inkomensbeperkende regelingen	
A: Kostprijsverhogende belastingen (22)	68,4	A: Belastinguitgaven (101 regelingen)	11,6
- Omzetbelasting	41,1	- Indirecte belastingen (45 regelingen)	5,2
- Accijnzen	10,7	- Directe belastingen (56 regelingen)	6,4
- Belastingen van rechtsverkeer	3,7	B: Heffingskortingen (13 kortingen)	36,4
- Belastingen milieugrondslag	4,6	- Algemene heffingskorting	22,6
- Overig		- Arbeidskorting	9,6
B: Directe belastingen (7)	63,2	- Overig	4,2
- Loonbelasting	43,0	C: Toeslagen (4 toeslagen)	9,6
- Vennootschapsbelasting	13,6	- Huurtoeslag	2,1
- Inkomstenbelasting	1,4	- Zorgtoeslag	4,0
- Overig		- Kinderopvangtoeslag	2,6
C: Premies volksverzekeringen	35,3	- Kindgebonden budget	0,9
D: Premies werknemersverzekeringen (w.o. ZVW)	45,0	D: Enkele overige grote regelingen	23,8
		- Eerste eigen woning ^a	9,2
		- Pensioenen (box 1 - box 3)	11,6
		- Verlaagd IB-tarief senioren	3,0
Totaal	211,9	Totaal: 121 regelingen	81,4

a Dit bedrag is berekend op basis van een defiscalisering van de eigen woning, d.w.z. het eigenwoningforfait verdwijnt en de hypotheekrente is niet langer aftrekbaar. Indien ook rekening wordt gehouden met een box 3-heffing over de overwaarde van de eigen woning en de overdrachtsbelasting bedraagt de derving 15 miljard euro.

Bron: Ministerie van Financiën (2009 en 2010); Studiecommissie Belastingstelsel (2010)

Fiscale instrumenten en toeslagen kunnen elkaar aanvullen in de doelen die worden bereikt, maar ze kunnen elkaar ook tegenwerken (Caminada en De Kam, 2010). Maatregelen in de fiscaliteit en de toeslagen kunnen dus niet los van elkaar worden gezien. Het is juist daarom jammer dat de toeslagen geen onderwerp van onderzoek waren voor deze Studiecommissie. Maar ook op het terrein van de heffingskortingen durft de Studiecommissie haar handen niet te branden.

Het is een omissie in de totale heroverwegingsoperatie dat de afstemming van inkomenspolitiek via kortingen en/of toeslagen niet systematisch en integraal onder de

loep is genomen.⁷ Samen gaat het om een bedrag van 46 miljard euro in 2010. Door de instrumentele inzet van de fiscaliteit is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen huishoudens en de schatkist. Hierdoor zijn de belastingtarieven hoger dan nodig. Zo heeft op dit moment iedere belastingplichtige recht op een algemene heffingskorting op de verschuldigde inkomensheffing. Daar bovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige, zoals de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de alleenstaande-ouderkorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting, de levensloop-verlofkorting, de ouderschapsverlofkorting, de korting maatschappelijke beleggingen, de korting beleggingen in durfkapitaal, en zo meer. Het totale verlies voor de schatkist door deze verscheidenheid van heffingskortingen is sinds hun introductie in 2001 opgelopen van 24,8 miljard tot 36,4 miljard euro in 2010. Deze kostenstijging is mede het gevolg van de invoering van nieuwe heffingskortingen sinds 2001. Daarnaast is de verhoging van de bedragen (inflatiecorrectie plus beleidsmatige verhogingen) een voorname determinant van de kostenstijging. Zo werd bijvoorbeeld met name de arbeidskorting in de periode 2001-2005 fors opgetrokken (+40 procent).

In 2010 is dus 36,4 miljard euro gemoeid met de heffingskortingen. Van dit bedrag kan ongeveer 62 procent worden toegerekend aan de algemene heffingskorting en 27 procent aan de arbeidskorting. Beide kortingen kennen een groot bereik en het gemiddelde kortingsbedrag per belastingplichtige is relatief hoog. Dan blijft er nog een bedrag van 4,2 miljard euro over die verdeeld wordt over 11 kortingen. Slechts twee daarvan hebben een groot bereik: de ouderenkorting slaat neer bij 2,2 miljoen senioren en de combinatiekorting wordt toegepast door ongeveer 1 miljoen huishoudens met kinderen waarin partners betaalde arbeid en zorgtaken combineren. Voor het overige is het veel, maar klein grut.

Stroomlijning van het instrumentarium had erg voor de hand gelegen. Te meer omdat het geheel aan heffingskortingen steeds minder de laagste inkomens bereikt waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek. Gezien de ontwikkeling in de toeslagensfeer is deze problematiek steeds moeilijker uit te leggen. Toeslagen maken een effectievere inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hoge administratieve lasten van burgers, grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen en verzwart de marginale druk in het inkomensbereik waar de toeslag wordt afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen bij aan de toenemende complexiteit van het inkomenspolitieke instrumentarium. De Studiecommissie heeft niet willen of kunnen vaststellen dat de belastingwetgever is vastgelopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt.

Het is een gemiste kans dat de Studiecommissie de grenzen van het instrumentalisme niet verder heeft verkend.⁸ Natuurlijk is een vast onderdeel van gevoerde

⁷ In diverse heroverwegingsrapporten wordt overigens wel partieel aandacht besteed aan specifieke heffingskortingen of toeslagen.

⁸ In de CPB-notitie (bijlage blz. 300-304) zijn wel enkele uitruiloperaties in kaart gebracht. Zo blijkt dat een verlaging van de algemene heffingskorting, de heffingskorting voor ouderen en jonggehandicapten, en lagere tarieven positieve werkgelegenheidseffecten met zich meebrengt. Een weg om verder in te slaan

inkomenspolitiek dat de laagste-inkomensgroepen zoveel als mogelijk uit de wind worden gehouden. Het vermorsen van fiscale steun ware daarbij tot een minimum te beperken. Daarom is het gewenst om de wildgroei van heffingskortingen en toeslagen terug te snoeien. De doorwerkbonus voor werkenden van 61-64 jaar kan vervallen. Deze is vooral financieel aantrekkelijk voor hoger opgeleiden met een goed inkomen, die vaak toch wel doorwerken. Van de kortingen die beogen bepaalde beleggingen te stimuleren wordt nauwelijks gebruik gemaakt.

Het terugdringen van het aantal heffingskortingen draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel, en zorgt voor lagere tarieven. Een denkrichting zou daarbij kunnen zijn dat alle heffingskortingen samensmelten tot een gezinstoeslag. Een volledig geïndividualiseerde inkomensheffing – waarbij de leefvorm niet langer relevant is voor de belastingheffing – valt goed te combineren met de draagkrachtgedachte. Hiervoor is het nodig dat tegemoetkomingen in de vorm van een toeslag voor woonlasten, zorgpremie, kinderopvang en zo meer in de toekomst volledig worden geconcentreerd bij de Belastingdienst/Toeslagen. Voor zover kortingen afhangen van de samenstelling van huishoudens, kunnen zij worden samengesmolten tot één inkomensafhankelijke gezinstoeslag (*family support*) die op de verschuldigde inkomensheffing in mindering komt.

9 Vlattaks exit of welvaartsverhogende belastingpolitiek?

De Studiecommissie is niet gecharmeerd van een vlakke belasting op arbeidsinkomen (p.9 en p. 69). De reden is dat bij een gelijke inkomensverdeling het huidige stelsel van inkomstenbelasting met meerdere tarieven efficiënter is dan een vlattaks doordat men met verschillende tarieven zich beter kan richten op de doelgroepen (verschillende inkomenselasticiteiten). Jacobs (2010) en de analyse van het CPB (2010) laten zien dat de heffing op arbeidsinkomen in box 1 om deze reden niet-lineair zou moeten zijn, want dat is 'optimaal', dat wil zeggen gezien vanuit de *optimal taxation theory*.

De Studiecommissie stelt echter wél dat het wenselijk is grondslagversmallers te schrappen die vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen, waarbij de opbrengst zou kunnen worden gebruikt om het toptarief te verlagen. Hoewel de commissie per saldo dus geen voordelen ziet in een vlattaks, draagt zij juist wel een argumentatie aan om de grondslag te verbreden, de tarieven te verlagen en af te vlakken. Daarmee lijkt de discussie over de wenselijkheid van een vlattaks semantisch te worden.

Ook veel essayschrijvers stellen voor om de huidige progressieve tariefstructuur in box 1 te vervangen door een uniform tarief, al dan niet met een 'supertarief' voor de zeer hoge inkomens (zie Bovenberg en Stevens, 2010; Rijkers en Van Vijfeijken, 2010; en De Kam en Caminada, 2010). Een deel van hun argumentatie leunt op de empirische kennis dat de huidige effectieve drukverdeling vrijwel vlak is door onder meer aftrekposten. Zelfs Jacobs (2010) – die een fervent tegenstander is van de vlakke belasting op arbeid – erkent dat het een "uitstekend idee is om de bezem te halen door de verschillende fiscale regelingen, belastingkortingen, toeslagen en aftrekposten en met de opbrengst daarvan de tarieven te verlagen" (p. 186) waardoor welvaartswinsten gerealiseerd kunnen worden. Hij beschouwt een vlak tarief echter niet als een einddoel, maar als een handige tariefaanpassing om inkomenseffecten te neutraliseren. Dat zijn velen met hem eens! Wie alles van een afstand bekijkt, ziet dat grondslagverbreding en tariefvervlakking dus zowel door de Studiecommissie als door de essayschrijvers breed gedragen wordt.

Daarom verdient het aanbeveling dat het CPB de economische gevolgen van zo'n "broad based personal income tax" eens in kaart brengt.⁹ Zo'n uitruiloperatie kan – mits slim vormgegeven – tot welvaartswinst leiden (anders dan de louter vlaktarief-varianten van de Studiecommissie die leiden tot een daling van de werkgelegenheid). Zo'n bredere CPB-analyse dient verschillende varianten van een meer of minder vlakke tariefstructuur in kaart te brengen – waarin louter nog plaats is voor de algemene heffingskorting en de arbeidskorting – die zo zouden moeten worden gesimuleerd dat de inkomensongelijkheid zo weinig mogelijk verandert. Daarna zouden de politici de werkgelegenheidswinst van deze vergaande varianten op hun merites kunnen beoordelen.

10 Conclusie

De Studiecommissie Belastingstelsel heeft onder hoge tijdsdruk veel zinvol discussiemateriaal samengebracht en van cijfermateriaal voorzien. Bredere grondslagen moeten lagere tarieven mogelijk maken, de overstimulering van financiering met vreemd vermogen moet worden gestopt, ombouw van het eigenwoningregime naar een meer neutrale behandeling in box 3, snellere fiscalisering van de AOW, verhoging van de btw (schappen verlaagd tarief), een vermogensaftrek in de winstbelasting (zowel in de Vpb als in de IB) en zo meer. De commissie heeft gedurfde en vergaande standpunten ingenomen en deze gemotiveerd. Voor deze doorbraken, die sturend kunnen zijn voor het fiscale debat in de komende jaren, verdient de Studiecommissie lof. De richting van de voorstellen is goed, maar een totaalpakket of blauwdruk heeft de commissie niet afgeleverd. De aanbevelingen zijn niet erg 'vernieuwend', want het rapport staat vol reeds eerder verkondigde en bekende fiscale beleidsaanbevelingen. Daarmee is niet gezegd dat het rapport niet nuttig is. Integendeel, het rapport kan dienen als Bouwstenennotitie, als opstap naar een Nederlands *Mirrlees Review*! Jammer genoeg ontbrak het de Studiecommissie aan tijd om sommige niet onbelangrijke onderwerpen in fiscale beleidsaanbevelingen uit te werken. De commissie heeft ze doorgeschoven naar vervolgonderzoek. Daarbij zou óók aandacht mogen worden besteed aan een ondergeschoven kindje: het uit het lood geslagen fiscale instrumentarium om inkomenspolitiek te bedrijven. Daardoor blijven de belastingtarieven (veel) hoger dan nodig, ook als alle voorstellen van de Studiecommissie worden overgenomen.

Koen Caminada

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden. Met dank aan Flip de Kam, Olaf van Vliet en Henk Vording voor nuttig commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Literatuur

Bovenberg, A.L., en L.G.M. Stevens (2010), *Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..

⁹ De inkomensgevolgen van zo'n majeure operatie kunnen binnen redelijk aanvaardbare bandbreedtes blijven; zie hierover Caminada en Goudswaard (2001).

- Caminada, K., and K. Goudswaard (2001), 'Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands', *Public Finance & Management* 1(4), pp. 471-500.
- Caminada, C.L.J., en C.A de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in: C.L.J. Caminada *et al.*, *Belasting met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 303-321.
- Centraal Planbureau (2010), CPB-Notitie *Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Crossen, S. (2009), *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Crossen, S. (2010), *Enkele gedachten over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Engelen, F.A., H. Vording en S. van Weeghel (2008), 'Voorstel tot wijziging van belastingwetten en verbeteren fiscale vestigingsklimaat', *Weekblad Fiscaal Recht* 137, pp. 891-906.
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, C.L.J. Caminada (2008), 'De successiebelasting vanuit economisch perspectief', *Weekblad Fiscaal Recht* 137 (6793), pp. 1423-1429.
- Grotenhuis, A.L.J. (2010), 'Breuk binnen Commissie Van Weeghel', *Weekblad Fiscaal Recht* 139 (6852), p. 430.
- Gruber, J. and E. Saez (2002), 'The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications', *Journal of Public Economics* 84, pp. 1-32.
- Haar, B. ter (2010), *Nieuwe paden voor vergroening*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- IMF (2009), 'The state of public finances cross-country fiscal monitor', *IMF Staff Position Note* 09/25, 3 november 2009.
- Jacobs, B. (2010), *Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Kam, C.A. de, en C.L.J. Caminada (2010a), *Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Kam, C.A. de, en C.L.J. Caminada (2010b), 'Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk', *Socialisme & Democratie* 67 (1/2), pp. 20-34.
- Meghir, C., and D. Phillips (2008), 'Labour supply and taxes', *IFS Working Papers* W08/04, Institute for Fiscal Studies.
- Ministerie van Financiën (1994), 'Bouwstenennotitie: Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomensbelasting op weg naar 2000', Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2009), *Factsheet belastingtarieven 2010*, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen op basis van informatie van SZW, CPB, CBS, VWS, en Minfin (te raadplegen via <http://www.minfin.nl/ejb2010>).

- Ministerie van Financiën (2010), *Fiscale Kengetallen 2010*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mooij, R.A. de (2010), 'Geïnspireerd door Mirrlees', *CPB Nieuwsbrief*, maart/april 2010, p. 1, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Mooij, R.A. de, en S. Ederveen (2008), 'Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings', *Oxford Review of Economic Policy* 24(4), pp.680-697.
- OECD (2008), 'Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries', *OECD Economics Department Working Paper* no. 643.
- OECD (2009), *Revenue Statistics 1965–2008*, Paris: OECD
- Praag, C.M. van (2010), *Fiscaal bevorderen van groei en innovatie via de DGA?*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Rijkers, A.C., en I.J.F.A. van Vijfeijken (2010), *Fiscaliteit en vermogensvorming in een inkomensbelasting*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Stevens, L.G.M. (2010), 'Fiscale studiecommissie vaart in veilig water', *FD Selections*, donderdag 15 april 2010.
- Studecommissie Belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: z.u..
- Wergroep 4 (2010), *Rapport Brede Heroverwegingen: Wonen*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Wergroep 16 (2010), *Rapport Brede Heroverwegingen: Uitvoering belasting- en premieheffing*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Wergroep 17 (2010), *Rapport Brede Heroverweging: Toeslagen*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.