

## KEUZES VOOR EEN BETER BELASTINGSTELSEL 2.0 <sup>1</sup>

C.L.J. Caminada \*

### Samenvatting

Nagenoeg alle belastingen verstoren de beslissingen die mensen nemen, maar sommige heffingen zijn (veel) schadelijker voor de economie dan andere. De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen heeft via twee rapporten een voorzet gegeven om ons belastingstelsel te vereenvoudigen en de versturende werking van de belastingen te verminderen. De volgende zet is aan de politiek. De kabinetsbrief *Keuzes voor een beter belastingstelsel* geeft weliswaar enige richting aan het beoogde proces dat moet leiden tot hervorming van het bestaande stelsel, maar het ontbreekt de opstellers aan een doorwrochte inhoudelijke visie. Al probeert het kabinet om ze uit de weg te gaan, fundamentele vragen over de wenselijke vormgeving van inkomensheffing en inkomensvoetstukken komen in het vervolg van het politieke proces onvermijdelijk aan de orde.

Daarom is het verstandig goed over de grondslagen van de operatie na te denken. Waarom sluit het kabinet sommige belangrijke opties voor een beter stelsel bij voorbaat uit? Waar gaat het goed bedoeld maken van fiscaal onderscheid tussen typen huishoudens over in armetierig instrumentalisme? Verder is een doordachte samenstelling van de belastingmix nodig. Daarbij past het ontwerpen van een blauwdruk voor het fiscale instrumentarium ten dienste van te voeren inkomenspolitiek, waarin het systeem van toeslagen een weloverwogen plaats krijgt.

Haast is geboden. Uitstel van de zeer gewenste belastinghervorming vernietigt banen.

Trefwoorden: belastinghervorming, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

### 1 Context en afruil van beleidsafwegingen

Het fiscale stelsel krijgt mede vorm onder invloed van de voortschrijdende internationale en Europese economische integratie. Zo beperkt de mobiliteit van de productiefactoren arbeid en kapitaal de ruimte van nationale overheden om naar eigen inzicht belasting te heffen. En hoewel binnen de Europese Unie de inrichting van het fiscale stelsel nog steeds een nationale verantwoordelijkheid van de lidstaten is, doen Europese invloeden zich ook hier steeds meer gelden, bijvoorbeeld via beslissingen van het Europese Hof van Justitie.

Landen kennen – ondanks onmiskenbaar toenemende ‘belastingconcurrentie’ – nog altijd een grote variëteit van belastingsystemen.<sup>2</sup> In de meeste landen wordt de belastingmix gedomineerd door aan het arbeidsinkomen gerelateerde heffingen, en dan in het bijzonder door de premies voor de financiering van de sociale zekerheid. De genoemde overzichtsstudie van de OESO laat tevens zien dat de fiscale stelsels continu in beweging zijn. Waar komt die dynamiek vandaan? In algemene zin ligt het antwoord op die vraag over de Nederlandse grens. De tijd dat nationale staten, niet gestoord door de mobiliteit van belastingplichtigen en kapitaal, naar eigen inzicht de hoogte van hun belastingtarieven konden vaststellen, ligt achter ons. Dit geldt in het bijzonder voor het toptarief van de inkomstenbelasting en het tarief van de winstbelasting. De nationale beleidsruimte om met belastingregels allerlei niet-fiscale

<sup>1</sup> Binnen het bestek van dit artikel kunnen onmogelijk alle keuzes voor een beter belastingstelsel aan de orde komen. Daarom blijft een bespreking van alternatieven voor de behandeling van inkomsten uit box 2 en box 3 van de inkomstenbelasting hier achterwege.

<sup>2</sup> Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014).

beleidsdoelstellingen na te streven staat eveneens onder druk – al snel is sprake van in de Europese Unie verboden staatssteun. De ‘instrumentalisering’ van de belastingheffing stuit ook op binnenlandse grenzen, aangezien zij heeft geleid tot een bijzonder complex fiscaal stelsel.<sup>3</sup>

De klassieke doelstelling van belastingheffing is en blijft het vullen van de schatkist. Daarnaast staat belastingheffing als instrument in dienst van het algemene sociaal-economische beleid om een evenwichtige duurzame economische groei te bevorderen, om een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie te bereiken en om een redelijke inkomensverdeling tot stand te brengen. Met name de inkomstenbelasting getuigt in hoge mate van verdelings- en sturingsambities. De afwegingen die de regelgever terzake maakt, blijven echter vaak impliciet. Dat roept vervolgens allerlei vragen op. Worden gegeven doelstellingen wel op de meest doelmatige wijze nagestreefd? Hoe beïnvloeden deze doelstellingen de keuze tussen alternatieve vormen van fiscaal beleid? Een belangrijk dilemma bij herverdeling van materiële welvaart is de afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid. Naarmate de inkomensverschillen kleiner worden, loont het relatief minder om een hoger inkomen te verwerven. Mensen gaan daardoor minder uren werken, doen minder hun best om hogerop te komen, investeren minder in hun opleiding en vaardigheden, en kiezen vaker voor non-participatie. Op deze manier leidt herverdeling tot een kleinere economie, minder belastingopbrengsten, en lagere materiële welvaart (Okun, 1975). Het is de uitdaging aan politici om hierin een balans te vinden.

Beleidsmakers in Den Haag zijn de afgelopen periode bediend door de adviezen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen.<sup>4</sup> De beide rapporten van de Commissie-Van Dijkhuizen zijn – met nogal wat vertraging – gevolgd door een brief van het kabinet, waarin de route wordt uitgestippeld naar een belastingherziening.<sup>5</sup> De kabinetsbrief bevat een aantal nuttige gedachten, maar geeft helaas nog geen antwoord op de meest prangende vragen. Daarom komen die in dit artikel aan de orde, want het moment is aangebroken om duidelijke keuzen te maken. Keuzen, in welke mate de maatschappij bij de belastingheffing rekening wil houden met inkomensdraagkracht en in hoeverre allerlei andere kenmerken van huishoudens hierbij een rol mogen spelen (onderdeel 2). Een andere keuze betreft de maatvoering bij ‘fine tuning’ en fiscaal instrumentalisme (onderdeel 3). Ook moeten knopen worden doorgehakt inzake de samenstelling van de belastingmix (onderdeel 4) en het na te streven eindbeeld bij het systeem van toeslagen (onderdeel 5). Tot slot bevat onderdeel 6 een beoordeling van de kabinetsbrief over de hervorming van het belastingstelsel.

## **2 Politieke weging van gewenste fiscale discriminatie**

De verdeling van de belastingdruk kent een opmerkelijk gevarieerd patroon, ook aan de top van de inkomensverdeling. Dit onderdeel presenteert de drukverdeling van de heffingen op het inkomen in het jaar 2012. De drukverdeling is samengesteld op basis van een steekproef van ongeveer honderdduizend huishoudens in het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor de presentatie zijn huishoudens gerangschikt van laag naar hoog op basis van het bruto huishoudensinkomen. Daarbij is relevant om op te merken dat deze huishoudens verschillen in achtergrondkenmerken, wat – zo zal blijken – hun gemeten belastingdruk fors beïnvloedt.

De af te dragen inkomensheffing is in dit onderdeel ruim gedefinieerd als het verschil tussen bruto inkomen en besteedbaar huishoudensinkomen. Zowel de werknemers- als de werkgeverslasten zijn meegenomen. De heffingen op het inkomen omvatten de belastingen op inkomen en vermogen, de sociale premies voor de werknemers- en de volksverzekeringen

<sup>3</sup> Zie hierover uitgebreid: Stevens (2014).

<sup>4</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012; 2013).

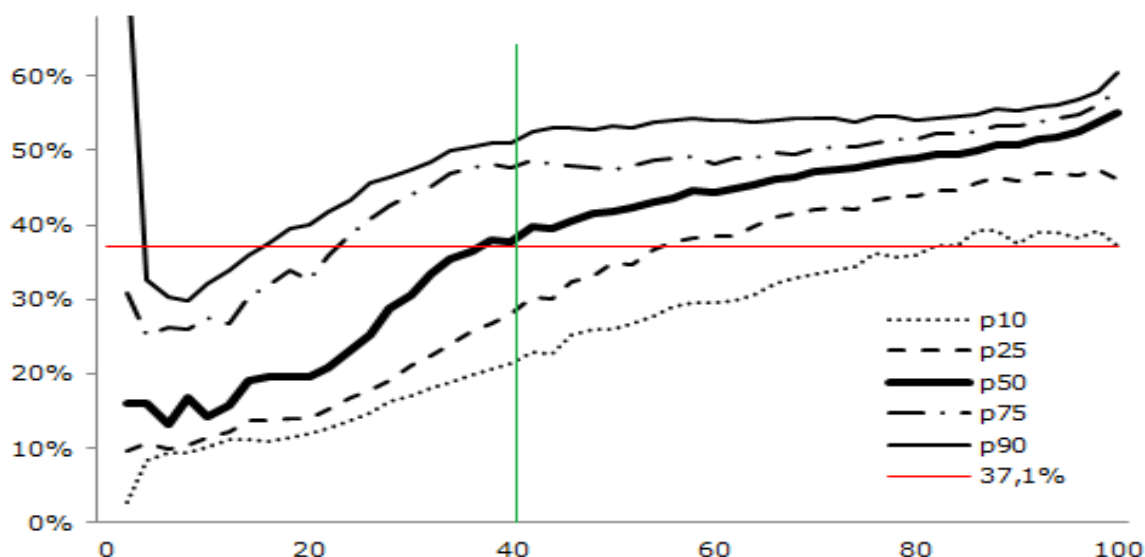
<sup>5</sup> Tweede Kamer (2014-2015a).

(inclusief pensioenen) en de premies voor de ziektekostenverzekering (zowel nominale premies, als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, verminderd met de geclaimde zorgtoeslag). De indirecte belastingen (btw, accijnzen, belastingen op een milieugrondslag) en de heffingen op 'kapitaal' (vennootschapsbelasting, erfbelasting, overdrachtsbelasting en gemeentelijke onroerendezaakbelastingen) blijven in het vervolg dus buiten beschouwing.<sup>6</sup>

## 2.1 Verdeling belastingdruk

Bij belastingheffing naar draagkracht (progressie) moet onderscheid worden gemaakt tussen ongelijkheid binnen en tussen inkomensgroepen. Het principe van de draagkracht schrijft voor dat huishoudens met gelijke draagkracht een gelijke bedrag aan heffingen betalen en dat huishoudens met een hogere draagkracht een hogere bijdrage leveren. Belastingheffing binnen en tussen inkomensgroepen zijn in beeld gebracht in figuur 1. Het verschil tussen het bruto inkomen en het besteedbaar inkomen van huishoudens is hier gelijkgesteld aan het totaal van de inkomensheffingen. Het bedrag van deze inkomensheffingen is vervolgens uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudensinkomen.<sup>7</sup> Dit levert de belastingdruk op.

*Figuur 1 Mediane belastingdruk, 2012*



Bron: CBS, IPO 2012; eigen berekeningen

Bij oplopend bruto huishoudinkomen neemt de mediane belastingdruk toe. De mediane belastingdruk ligt op 37,1 procent, maar er is veel variatie rondom de mediaan.<sup>8</sup> Anders dan vaak wordt verondersteld, wordt de spreiding van de belastingdruk maar zeer ten dele bepaald door de hoogte van het inkomen. Dit blijkt, wanneer de huishoudens naar oplopend bruto inkomen worden gerangschikt in honderd 1%-groepen (percentielen). Neem de huishoudens

<sup>6</sup> Hoewel box 2 en box 3 in dit artikel inhoudelijk buiten beschouwing blijven, maakt de inkomstenbelasting die is verschuldigd over inkomen in beide boxen wel onderdeel uit van de gepresenteerde drukverdeling.

<sup>7</sup> Het bruto inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader van de inkomensverzekeringen (i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de uitkeringen ingevolge de sociale voorzieningen (bijstand, kinderbijslag), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie. Zie de bijlage voor een beknopte specificatie van onderdelen tussen het bruto inkomen en het besteedbaar inkomen die in de analyse zijn meegenomen.

<sup>8</sup> De ene helft van de huishoudens heeft een lagere gemiddelde druk dan de mediane druk (37,1 procent), de andere helft heeft een hogere gemiddelde druk.

in het 40<sup>ste</sup> percentiel met een bruto huishoudinkomen van €47.000, die een mediane belastingdruk kennen van 37,8 procent (de verticale gestippelde lijn in figuur 1). Merk op dat circa 39 procent van alle huishoudens een lager bruto inkomen heeft dan de huishoudens in dit 40<sup>ste</sup> percentiel, 60 procent van alle huishoudens heeft een hoger bruto inkomen. De spreiding van de belastingdruk blijkt uit de vijf lijnen in figuur 1. In dit 40<sup>ste</sup> percentiel ervaart 10 procent van de huishoudens een belastingdruk van 21,4 procent of minder (p10). In ditzelfde 40<sup>ste</sup> percentiel ervaart 10 procent van de huishoudens een druk van 51 procent of meer (p90).

Verticaal valt in figuur 1 dus af te lezen in hoeverre huishoudens met een vergelijkbare inkomenspositie (hier benaderd via verschillende inkomenspercentielen) te maken hebben met vergelijkbare belastingheffing. Dit valt verticaal af te lezen, omdat per onderscheiden inkomenshoogte (op de horizontale as) diverse percentielen van de belastingdruk zijn weergegeven (op de verticale as). Zo blijkt de mediane belastingdruk van de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens 51,8 procent te bedragen, maar ook de spreiding rondom deze mediane waarde is groot. Er worden belastingdrukken waargenomen die variëren van 38,5 procent (p10) tot 57,4 procent (p90). Uit de CBS-data valt verder af te leiden dat zelfs bij de top 1 procent huishoudens met de hoogste inkomens maar liefst 10% een belastingdruk heeft van minder dan de mediane 37,1 procent. En er is een aanzienlijke groep grootverdieners die minder dan de helft van het bruto inkomen afdraagt aan inkomensheffingen. Hoe kan dit opmerkelijke verloop van de belastingprogressie worden verklaard?

## 2.2 *Spreiding belastingdruk verklaard*<sup>9</sup>

Ten eerste is bekend dat mensen met hogere inkomens ruimere mogelijkheden hebben om de belastingdruk ‘eigenhandig’ te verlagen, door gebruik te maken van aftrekposten en de mogelijkheid belastingheffing soms uit te stellen. Deze planning mitigeert het effect van de progressieve belastingtarieven. De sterkste schouders dragen dan niet altijd de zwaarste lasten.

Ten tweede kampen beleidsbepalers met de spanning tussen de ambitie belasting naar draagkracht te heffen en de wens het heffingsinstrument in te zetten voor arbeidsmarktbeleid en andere beleidsdoeleinden. In de uitwerking kunnen hierdoor grote verschillen in belastingdruk ontstaan. Een rekenvoorbeeld kan dit illustreren. Bij een huishoudensinkomen van €40.000 is de gemiddelde belastingdruk, inclusief de premies volksverzekeringen, gemiddeld 24 procent. Bij twee partners die beiden €20.000 verdienen, is de belastingdruk 16 procent, dus 8 procentpunten lager, oftewel een derde lager dan bij een alleenverdiener. Dat is natuurlijk merkwaardig, gezien vanuit draagkrachtoverwegingen.

Ten derde worden in de huidige regelgeving twee invalshoeken gehanteerd: het individuele belastbare inkomen in de inkomstenbelasting en het huishoudinkomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) voor de toeslagen. Bij de vraag of de wetgever het individuele inkomen of het huishoudinkomen als grondslag zou moeten nemen voor inkomensherverdeling, hinkt de overheid dus op twee gedachten. Huishoudens die verschillen in grootte en samenstelling ervaren hierdoor een verschil in belastingdruk. Ten vierde ontstaan forse belastingdrukverschillen, doordat de rechtsgrond voor de inkomensheffing niet louter op inkomen betrekking heeft, maar ook op andere kenmerken.<sup>10</sup> Gegeven de grote variatie rondom de mediane belastingdruk in elk percentiel, komt bij beleidskeuzen voor belastinghervorming de vraag op welke kenmerken van huishoudens bij de tariefstelling relevant zouden moeten zijn. In welke mate dient bijvoorbeeld rekening te

<sup>9</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op Caminada, Goudswaard en Knoef (te verschijnen).

<sup>10</sup> Zie hierover: Caminada en Den Boogert (2014).

worden gehouden met een huishoudenkenmerk, zoals de aanwezigheid van (jonge) kinderen? De wetgever kan het standpunt innemen dat niet mag worden gediscrimineerd tussen welke leefvorm of preferentie dan ook, bijvoorbeeld om te werken, of om samen te wonen, of hoe de taken in een huishouden zijn verdeeld, of kinderen te krijgen.<sup>11</sup> Veel fiscale faciliteiten en inkomensafhankelijke regelingen zouden dan moeten worden afgeschaft of aangepast: regels die beogen arbeidsmarktprikkels te geven, kindregelingen, regels die leiden tot belastingverschillen tussen samenwonenden en alleenstaanden, tussen twee- en alleenverdieners, tussen eigen-woningbezitters en huurders, tussen zelfstandigen en werknemers, en zo meer.

Ten vijfde varieert de hoogte van de inkomensheffing (bij gelijk inkomensniveau) met de sociaal-economische achtergrond van huishoudens. Zo worden senioren in de eerste twee schijven van de inkomensheffing tegen lagere tarieven belast. Ook ondernemers kennen veelal een lagere druk van de inkomensheffingen. Dat komt enerzijds door allerlei fiscale faciliteiten voor ondernemers en anderzijds door de mate waarin zelfstandigen kiezen voor pensioenopbouw en de verzekering tegen risico's van arbeidsongeschiktheid.

De Nederlandse samenleving houdt kennelijk niet zo van fiscale neutraliteit. De wetgeving discrimineert immers volop in de belastingen en sociale regelingen, naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillende huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor de opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen.

### 2.3 *Maak keuze over maatvoering van fiscale discriminatie*

De belastingdrukverschillen in Nederland zijn – ook aan de top van de inkomensverdeling – fors. Deze verschillen zullen niet verdwijnen, zolang de wetgever wil blijven discrimineren in de belastingheffing en bij inkomensafhankelijke regelingen naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillen in huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen.

## 3 **Beperk de mate van ‘fine tuning’ en het instrumentalisme**

Binnen de huidige loon- en inkomstenbelasting bestaan ongeveer honderd faciliteiten zoals aftrekposten, belastinguitgaven en heffingskortingen. Samen met de inkomstenstoeslagen zijn deze faciliteiten erop gericht de koopkracht voor specifieke groepen te bevorderen, of bepaald gewenst gedrag te stimuleren. Voor burgers is het uitzicht op fiscale voordelen weliswaar prettig, maar de veelheid aan regelingen heeft als nadeel dat iedere burger goed op moet letten op welke regelingen hij allemaal recht heeft. Dit leidt tot ongelijkheid tussen de goed geïnformeerde burger die weet van welke regelingen hij gebruik kan maken, en de minder goed geïnformeerde burger die dit niet weet. Algemeen bekende toeslagen zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag hebben een niet-gebruik van 17 à 18 procent.<sup>12</sup> Bij minder bekende inkomensondersteunende regelingen blijkt het niet-gebruik nog veel hoger te zijn. Ook bij fiscale regelingen die mensen zelf moeten aanvragen mag een fors niet-gebruik worden verondersteld.

Tegenover niet-gebruik staan fenomenen die veel geld kosten, zoals onbedoeld gebruik en soms ook misbruik, ten koste van rechtschapen burgers. Fiscale pogingen tot

<sup>11</sup> Vanzelfsprekend hebben huishoudens met kinderen een lagere draagkracht, omdat ze het inkomen met meer mensen moeten delen. De vraag is of, en in welke mate, de maatschappij rekening wil houden met de preferentie van mensen voor het hebben van kinderen.

<sup>12</sup> Tempelman *et al.* (2011).

beïnvloeding van gedrag lijken in een complex stelsel eveneens aan effectiviteit in te boeten. Van slechts 16 procent van de fiscale regelingen is vastgesteld dat zij effectief zijn. De rest is ineffectief, de effectiviteit is onzeker, er wordt geen uitspraak over de effectiviteit gedaan of er is niet geëvalueerd.<sup>13</sup> Kortom, het stelsel lijkt vast te lopen in goede bedoelingen. Het is naar verwachting aanzienlijk effectiever en efficiënter om gedrag te beïnvloeden met een kleiner aantal eenvoudige en meer zichtbare regelingen.<sup>14</sup> Een aanvullend aspect van de complexiteit is dat de inkomstenbelasting en de toeslagen apart moeten worden aangevraagd en dat definities niet altijd synchroon lopen.<sup>15</sup> Ook op dit punt liggen kansen om de administratieve lasten voor burgers te beperken.

#### 4 Schuif in de mix van meer naar minder versturende belastingen

De heffing van belastingen zal altijd versturende effecten teweegbrengen, maar sommige heffingen brengen meer verstoringen met zich mee dan andere. In de internationale empirische literatuur krijgt dit thema de laatste jaren veel aandacht.<sup>16</sup> Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen wordt in een rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2008) een aantal belastingsoorten gerangschikt naar hun versturende effecten op het bruto binnenlands product (bbp) per capita. Oplopend van weinig naar veel versturende effecten ziet deze rangschikking er als volgt uit:

Tabel 1 Economische verstoringen door belastingen

| ← weinig   |                          | → veel             |                             |
|--|--------------------------|--------------------|-----------------------------|
| Vermogensbelasting<br>(met name ‘immovable<br>property’) | Indirecte<br>belastingen | Inkomstenbelasting | Vennootschaps-<br>belasting |

##### 4.1 Schuif inkomstenbelasting-omzetbelasting (btw)

Veel studies concluderen inmiddels dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen een positieve invloed heeft op het bbp per capita. Dit betreft tevens één van de belangrijkste internationale trends op fiscaal terrein: de verschuiving van directe naar indirecte belastingen.<sup>17</sup>

Momenteel kent Nederland twee btw-tarieven – afgezien van vrijstellingen en een nultarief bij export: een verlaagd tarief van 6 procent en een algemeen tarief van 21 procent. Deze zouden vervangen kunnen worden door één uniform btw-tarief. Nu wordt het lage btw-tarief wel gemotiveerd als herverdelingsinstrument, maar uit empirische studies blijkt dat het nivellerende effect van het verlaagde btw-tarief gering is.<sup>18</sup> Kortom, bij de omzetbelasting valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief en de vrijstellingen af te schaffen. Een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie en de inflatie is momenteel laag, dus het prijsverhogende effect zal vermoedelijk

<sup>13</sup> Algemene Rekenkamer (2010); Caminada en Ros (2012).

<sup>14</sup> Chetty (2011).

<sup>15</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012; 2013).

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014).

<sup>18</sup> Bettendorf en Cnossen (2014); Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014). De min of meer proportionele verdeling van de btw-druk geldt, wanneer de door huishoudens betaalde btw wordt uitgedrukt in procenten van de bestedingen. Uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudinkomen drukt de btw zwaarder op de lagere inkomensgroepen.

beperkt blijven. En bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen – anders dan bij een verzwaring van belastingheffing op arbeidsinkomen – automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan.

Nu zal een lastenverschuiving van inkomstenbelasting naar btw de werkgelegenheid beperkt bevorderen als wordt vastgehouden aan de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit. Voor positieve werkgelegenheidseffecten van zo'n schuif zal de verlaging van de inkomstenbelasting voor actieven groter moeten zijn dan hun btw-verhoging. Maar het is onjuist om te stellen dat een btw equivalent is aan een belasting op arbeidsinkomen, want dat is louter het geval zolang al het inkomen uit arbeidsinkomen bestaat. En dat is niet het geval. De inkomstenbelasting (ib) en de btw zijn niet langer equivalent als mensen, behalve arbeidsinkomen, ook andere bronnen van inkomen hebben. Uitkeringsontvangers, gepensioneerden en vermogenden profiteren niet van een lagere inkomstenbelasting die is gericht op werkenden (bijvoorbeeld via verhoging van de arbeidskorting), maar zij worden wel geconfronteerd met een hogere btw. De prikkels om arbeid aan te bieden worden dus wel degelijk sterker, doordat de inkomensverschillen tussen werkenden en niet-werkenden toenemen. Zouden daarentegen al deze inkomenseffecten voor uitkeringsontvangers en gepensioneerden volledig worden gerepareerd, dan heeft lastenverschuiving van arbeid naar consumptie vanzelfsprekend nauwelijks effect.

Over dit onderwerp is evenwel nog meer te zeggen. De argumentatie voor de ib-btw-schuif is recent aangescherpt door De Mooij en Keen (2012). Hun argument verloopt via *fiscal devaluation*. Een schuif naar de btw kan nuttig zijn om de loonkosten te matigen en zo de internationale concurrentiepositie te verbeteren in economische omstandigheden waarin werknemers weinig of geen mogelijkheden hebben om de btw-verhoging af te wentelen. Voordeel van een btw-schuif is dat de lonen dan nominaal niet omlaag hoeven. Deze remedie kan vooral helpen in Zuidelijke lidstaten met tekorten op de lopende rekening, en het argument is daardoor natuurlijk niet direct een goede reden voor een btw-schuif in Nederland. Niettemin kan Nederland wel voordeel behalen. De Mooij en Keen (2012) vinden een groot effect voor de eurozone: 'Our preferred results suggest that a fiscal devaluation switching revenues of around 1% of GDP– which in the Eurozone means, on average, reducing the social contribution rate by 2.6 percentage points and increasing the standard VAT rate by 2.7 percentage points– generates an immediate increase in net exports of between 0.9% and 4% of GDP'.

#### 4.2 *Verder schuiven binnen de mix*

Bij een fundamentele herziening van het belastingstelsel hoort vanzelfsprekend tevens herbezinning op de belastingmix. Het ligt in de rede om een pleidooi te verwachten voor een forse verhoging van de minst verstorende belastingen, zoals de erfbelasting, de vermogensbelasting en belastingen op onroerende zaken. De schenk- en erfbelasting zou vanuit een oogpunt van solidariteit en economische efficiëntie een stevige plaats in de belastingmix verdienen,<sup>19</sup> maar dit ligt politiek nogal gevoelig. Ook vermogensbelastingen en belastingen op onroerende zaken zijn relatief impopulair, bij veel kiezers en ook in het parlement.

Het meest kansrijk lijkt nog een verhoging van de belasting op onroerende zaken – door de OESO gekenmerkt als meest efficiënte belasting. De gemeentelijke onroerendezaakbelasting (ozb) is efficiënt door het inelastische aanbod, en de nauwkeurige afbakening in de overheidsadministratie, waardoor de ozb niet of nauwelijks kan worden ontlopen. Het welvaartsverlies als gevolg van deze heffing blijft daardoor zeer beperkt. Een

<sup>19</sup> Zie voor een onderbouwing van de argumenten: Van Gilst *et al.* (2008).

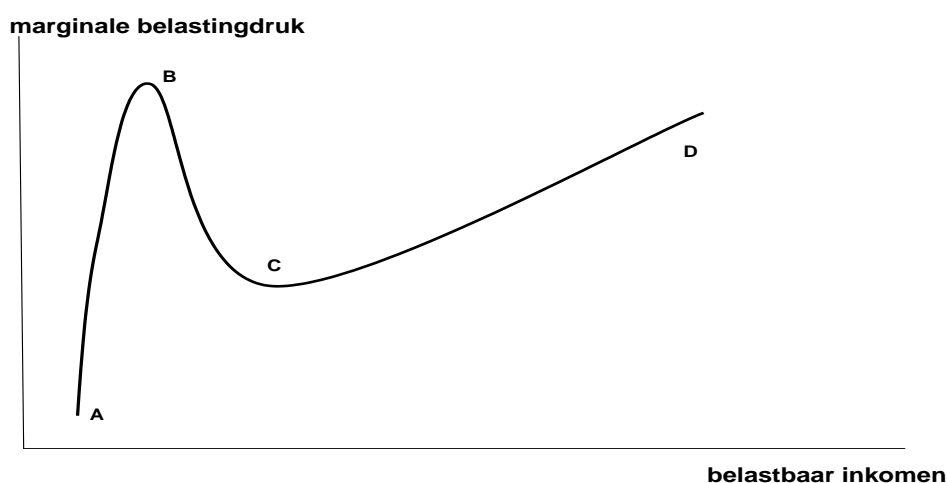
verschuiving in de belastingdruk naar de ozb is daardoor naar verwachting gunstig voor de economie en de maatschappelijke welvaart.

Nu kan slechts beperkt in de belastingmix geschoven worden, gezien het relatief kleine aandeel van belastingen op onroerende zaken in de totale belastingopbrengst. Het is dus lastig om een groot deel van de belastingopbrengst te verplaatsen naar belastingen op onroerende zaken. Maar in andere OESO-landen zijn belastingen op onroerende zaken belangrijker in de mix, wat duidt op ruimte voor Nederland om dezelfde weg in te slaan. Een bijkomend praktisch voordeel van zo'n verschuiving zou overigens zijn dat de belasting op onroerende zaken door lagere overheden wordt geheven. Er is veel te zeggen voor een grotere rol voor de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen, in combinatie met een reductie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In de kabinetsbrief wordt deze schuifoptie overigens inderdaad genoemd.

#### 4.3 *Verschuiving binnen de inkomensheffing*

Mirrlees ontving voor de door hem bedachte 'optimale belastingtheorie' een *Nobel Memorial Prize*. Hij heeft de optimale structuur van de marginale druk afgeleid, wanneer de overheid inkomens wil herverdelen en zij tegelijkertijd te maken heeft met belastingheffing die het arbeidsaanbod van huishoudens verstoort. Volgens de analyse van Mirrlees hangt de optimale belastingstructuur af van de mate waarin de maatschappij aversie koestert tegen ongelijkheid, de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor belastingen en de verdeling van de bevolking over diverse inkomensniveaus. De optimale tariefstructuur blijkt een U-vorm aan te nemen; zie figuur 2. De marginale belastingdruk is hoog voor mensen met lage inkomens (punt B). Herverdeling vraagt namelijk om inkomensoverdrachten naar mensen met de laagste inkomens. De overheid wil dit gepaard laten gaan met een positieve belasting op de midden- en hogere inkomens. Dit leidt onvermijdelijk tot een hoge marginale belastingdruk aan de onderkant van het inkomensgebouw, die meestal wordt veroorzaakt door de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huurtoeslag. Voor middeninkomens is de optimale marginale belastingdruk lager. De reden is dat in dit traject de dichtheid hoog is, waardoor een hoge marginale belasting verstoring werkt voor het totale arbeidsaanbod (punt C). Voor de hoogste inkomens neemt de marginale druk weer wat toe, omdat hier de dichtheid kleiner is en om extra herverdeling tot stand te brengen (punt D).

*Figuur 2 Verloop marginale belastingdruk volgens de optimale belastingtheorie*





De vraag die in de beleidspraktijk van belastinghervorming 2.0 opkomt, is hoe bruikbaar deze theorie in de praktijk is. Wie veel belang hechten aan een efficiënt belastingstelsel, en dus scherp letten op de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor belastingen, zullen de belastingdruk willen verleggen. Van arbeids- naar kapitaalinkomen. Van partners die vaker in deeltijd werkzaam zijn naar mannen die vaker hoofdverdieners zijn. Van jongeren die actief (op zoek) zijn op de arbeidsmarkt naar senioren die de arbeidsmarkt hebben verlaten om te genieten van hun pensioeninkomen. Verder dienen verslaafden aan alcohol, benzine en tabak veel zwaarder te worden belast dan nu het geval is. Ook noodzakelijke eerste levensbehoeften zouden dan zwaarder moeten worden belast.

Maar een dergelijk fiscaal beleid kan ‘onrechtvaardig’ uitpakken en/of op politieke grenzen stuiten. Bovendien geeft de voorhanden zijnde empirische kennis over gedragseffecten van belastingheffing (nog) te weinig houvast voor beleidsmakers om er lustig op los te discrimineren. Het is niet wenselijk om structurele belastingpolitiek te baseren op vaak gewijzigde inzichten over elasticiteiten. Illustratief in dit verband is dat het CPB recent een nieuw microsimulatiemodel MICSIM in gebruik heeft genomen.<sup>20</sup> In dat model voor de analyse van structurele arbeidsaanbodeffecten van veranderingen in het belastingstelsel worden gedifferentieerde elasticiteiten gehanteerd, die veel lager liggen dan in eerdere modellen. Anders gezegd: het arbeidsaanbod reageert veel minder sterk op generieke belastingmaatregelen dan in oudere modellen werd verondersteld.

#### 4.4 Welvaartsverhogende belastingpolitiek

Op basis van de Mirrlees Review (2010; 2011), studies van de OESO, en resultaten die zijn gerapporteerd in de nationale en de internationale literatuur staat inmiddels wel vast dat via schuiven in de belastingmix welvaartsverhogende belastingpolitiek valt te bedrijven. Wie nog niet overtuigd is, [start dit filmpje](#). Maar de nieuwste inzichten van de optimale belastingtheorie bieden vooralsnog te weinig concrete handvaten om de tarieflijn van de belasting op arbeidsinkomen in te tekenen. In die zin moet het advies van de Commissie-Van Dijkhuizen gelezen worden als een toepassing van *best practices*. Het is verstandig om de bezem door allerlei goedbedoelde, maar ineffectieve fiscale regelingen, kortingen, toeslagen en aftrekposten te halen, en met de opbrengst de tarieven te verlagen. Via slimme uitruiloperaties kunnen de tarieven over de hele linie fors omlaag, en kan tevens de marginale druk worden verlegd ten dienste van het arbeidsmarktbeleid. In combinatie met een verhoging en uniformering van de btw-tarieven, fiscalisering van de AOW, beperking van ondernemersfaciliteiten en invoering van een hogere arbeidskorting, is veel werkgelegenheidswinst te boeken. Het advies van de Commissie-Van Dijkhuizen wist als uitkomst een winst van 142 duizend banen te presenteren (budget-neutraal). Overigens zou een deel van deze papieren winst kunnen vervliegen wanneer de plannen opnieuw worden uitgerekend door het Centraal Planbureau. Generieke belastingmaatregelen zijn in het nieuwe model MICSIM minder effectief, maar op de doelgroep gerichte maatregelen kunnen juist een groter effect sorteren vanwege de variatie van elasticiteiten voor het arbeidsaanbod die in MICSIM wordt gebruikt.

## 5 Visie op inkomenspolitiek en toeslagen

### 5.1 Hoe heeft het zover kunnen komen?

Het is algemeen aanvaard, dat de wetgever het fiscale stelsel mede inricht om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen na te streven. Dat wil zeggen, zolang dit ‘instrumentalisme’ althans niet leidt tot te grote complexiteit van het fiscale stelsel en het functioneren van de

<sup>20</sup> Jongen *et al.* (2014).

arbeidsmarkt niet te zeer bemoeilijkt. En daar wringt de schoen. De belasting- en premietarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist – hoog, en zijn de afgelopen jaren alleen maar gestegen.<sup>21</sup> Het afgelopen decennium is tegelijkertijd een tegemoetkoming gecreëerd voor vrijwel ieder huishouden. Tabel 2 brengt dit in beeld. Te zien is dat de arbeidskorting bijna is verdubbeld sinds 2001, de ouderenkorting is verviervoudigd, de ondernemersfaciliteiten aanzienlijk zijn geïntensiveerd, net als de financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen. Het saldo van de nominale zorgpremie en de zorgtoeslag voor lage inkomens is nauwelijks gestegen, ondanks een forse toename van de collectief gefinancierde uitgaven voor gezondheidszorg.

Het instrumentalisme is duidelijk ten koste gegaan van de belastingtarieven in de eerste twee schijven, die elk met bijna vijf procentpunten zijn gestegen. Deze verschuiving is het resultaat geweest van veel kleine stapjes. Door iedere keer te kiezen voor een kleine intensivering van een instrument, gefinancierd door een hoger belastingtarief, kon aan specifieke doelgroepen een belastingvoordeel worden verleend, zonder dat dit ten koste ging van de opbrengst voor de schatkist. Doordat inmiddels bijna iedereen zijn eigen tegemoetkoming of fiscale voordeel ontvangt, is het uiteindelijke resultaat dat de belastingtarieven sterk zijn verhoogd, zonder dat dit heeft geleid tot grote veranderingen in de personele inkomensverdeling. De meest gebruikte maatstaf voor inkomensongelijkheid, de Ginicoëfficiënt, is de afgelopen jaren nagenoeg constant gebleven.<sup>22</sup>

Tabel 2 Enkele belastingtarieven, heffingskortingen en andere regelingen

|   | 2001   | 2013  | Toename    |
|---|--------|-------|------------|
| Tarief eerste schijf                                      | 32,35% | 37%   | 4,65%-punt |
| Tarief tweede schijf                                      | 37,60% | 42%   | 4,40%-punt |
| Algemene heffingskorting                                  | 1.576  | 2.001 | 27%        |
| Arbeidskorting  | 920    | 1.723 | 87%        |
| Ouderenkorting  | 236    | 1.032 | 337%       |
| MKB-winstvrijstelling                                     | 0%     | 14%   | 14%-punt   |
| Nominale zorgpremie in ziekenfonds                        | 157    |       | 18%        |
| Nominale zorgpremie minus zorgtoeslag                     |        | 185   |            |
| Kinderbijslag en (aanvullende) kinderkorting <sup>a</sup> | 2.117  |       | 77%        |
| Kinderbijslag en kindgebonden budget <sup>a</sup>         |        | 3.743 |            |

a. Bij 2 kinderen tussen 6-11 jaar.

Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013)

## 5.2 Marginale druk

Een gerelateerd knelpunt is de stapeling van de marginale druk van de inkomensheffing en inkomensafhankelijke toeslagen. De Mirrlees Review (2010; 2011) en veel empirisch onderzoek laten zien dat het huidige belastingstelsel in veel landen een belangrijke oorzaak is van geringe prikkels op de arbeidsmarkt vanwege te hoge marginale tarieven op arbeid. Huishoudens met lage inkomens die gebruik maken van toeslagen, kennen veelal een marginale druk die ver boven het toptarief in de inkomstenbelasting ligt; zie figuur 3. De hoge marginale druk zorgt ervoor dat het aanvaarden van werk in sommige gevallen niet of nauwelijks loont.

Maar ook aan de bovenkant van de inkomensverdeling is de marginale druk hoog, vanwege verhullende tariefsverhogingen. Nadat de inkomensafhankelijke zorgpremie al

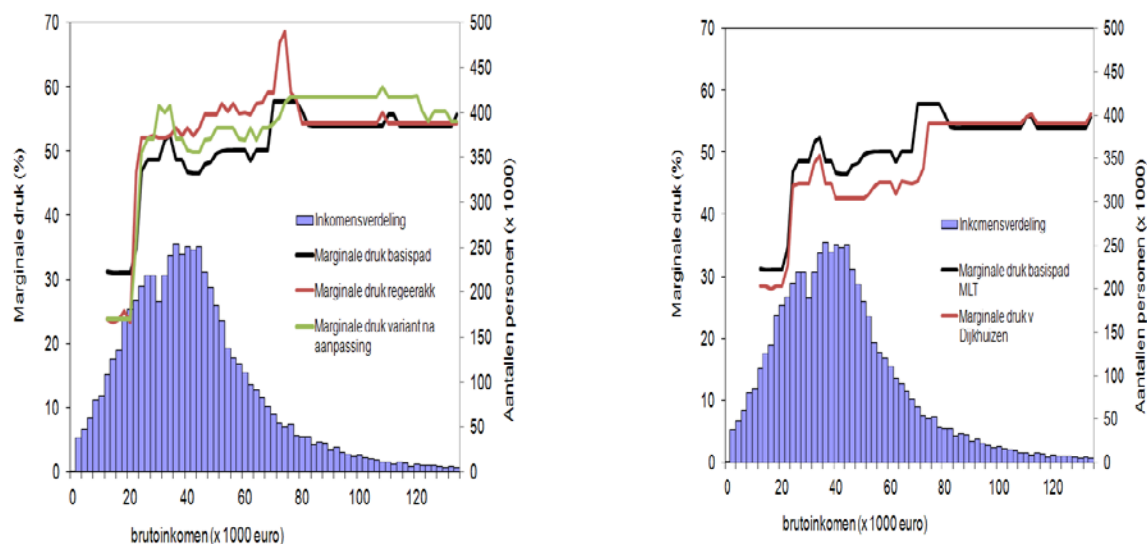
<sup>21</sup> Vording *et al.* (2006); Caminada en De Kam (2010).

<sup>22</sup> Zie: Caminada *et al.* (2014) en Wang *et al.* (2013).

enkele weken na de formatie van het kabinet-Rutte II sneuvelde, is het politieke compromis gevonden de arbeidskorting en de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk af te bouwen. Hierdoor is de marginale druk hoger in het traject tussen minimum en 1½ modaal, vanwege de afbouw van de algemene heffingskorting met 3 procent. Inkomens vanaf €70.000 krijgen te maken met de verdere afbouw van de arbeidskorting– wat ook tot een hogere marginale druk leidt. Bij inkomens vanaf ruim €10.000 is de arbeidskorting volledig afgebouwd en daalt de marginale druk weer naar 52%; het tarief van de vierde schijf. Echter, de transparantie van het stelsel zou gediend zijn met een zichtbaar toptarief van 60 procent in het relevante inkomenstraject in plaats van de huidige zeer verhullende tariefstelling.

Het kan slimmer, zo blijkt uit het verloop van de marginale-druklijn die ontstaat na implementatie van de voorstellen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. De zwarte lijn in het linker- en het rechterpaneel van figuur 3 geeft de marginale druk weer, als het beleid uit 2012 in deze kabinetsperiode ongewijzigd was gebleven. Deze marginale druklijn strookt met het basispad uit de middellange-termijnverkenning (MLT) van het CPB, het uitgangspunt voor de onderhandelaars bij de laatste kabinetsformatie. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II joeg de marginale druk voor de hogere middengroepen omhoog (de rode lijn in het linkerpaneel van figuur 3). Na de aanpassing van het regeerakkoord stijgt vooral de marginale druk in het traject tussen 80.000 en 120.000 euro (de groene lijn in het linkerpaneel van figuur 3). De marginale druk ligt na uitvoering van de plannen van de Commissie-Van Dijkhuizen over een heel lang inkomenstraject beduidend lager (de rode lijn in het rechterpaneel van figuur 3). Volgens het CPB zou invoering van de plannen van de Commissie-Van Dijkhuizen veel banen opleveren (budget-neutraal), terwijl het huidige kabinetsbeleid vermoedelijk banen vernietigt (via lastenverhogingen om het tekort terug te brengen).

Figuur 3 Marginale druk basispad CPB, regeerakkoord, en na aanpassing regeerakkoord



Verder is komen vast te staan dat het huidige stelsel van toeslagen (systeem)fraude in de hand werkt. Het stelsel gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en van de veronderstelling dat de gegevens die door de burger worden aangeleverd ook betrouwbaar zijn. De door de burger aangeleverde gegevens worden gebruikt bij de toekenning van een

voorschot. Pas achteraf wordt gecontroleerd of de verstrekte gegevens kloppen. Gebleken is dat deze werkwijze in de praktijk gevoelig is voor fraude.

In een betrekkelijk korte tijdsperiode van vijf jaar (tussen 2001 en 2005) hebben twee stelselherzieningen plaatsgevonden met als doel het fiscaal-sociale instrumentarium beter en effectiever te richten op lage inkomens. Hierdoor is enerzijds de doelgroep van huishoudens met lage inkomens steeds beter bereikt. Anderzijds is een lappendeken ontstaan van regelingen gericht op ‘bemillimeterd’ inkomensbeleid. De vormgeving en uitvoering van het beleid zijn meer bepaald door toevalligheden, dan de vrucht van logische analyse. Een deel van de inkomensafhankelijke regelingen/heffingskortingen kreeg vorm binnen de inkomstenbelasting, een ander deel is verplaatst naar de sfeer van de inkomstenstoelagen of daarbuiten. Bij het uitstippelen van het beleid ontbrak een principiële afweging welk instrument op welke plek het best tot zijn recht komt.

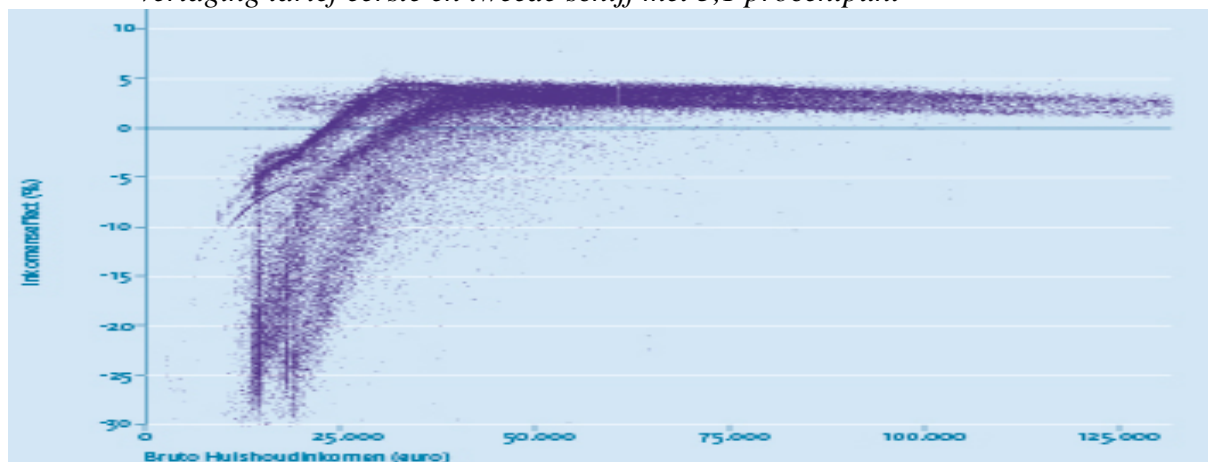
Al met al worden allerlei beslissingen om betaalde arbeid te verrichten, te sparen en te investeren door de bestaande lappendeken van regelingen negatief beïnvloed. Bovenal is het stelsel erg complex geworden. Is het niet de hoogste tijd om het (fiscale) inkomensbeleid slimmer vorm te geven?

### 5.3 *Moet de overheid liever stoppen met toeslagen?*<sup>23</sup>

In het publieke debat is zelfs de vraag opgeworpen of het toeslagenstelsel niet afgeschaft moet worden. Door de toeslagen af te schaffen en de belastingtarieven te verlagen, zou dezelfde inkomensverdeling bereikt kunnen worden, zo is de achterliggende gedachte. Deze operatie zou echter zeer nadelig uitpakken voor huishoudens met lage inkomens, zo heeft de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013, 81) laten zien.

Figuur 4 toont de inkomenseffecten van de afschaffing van de huurtoeslag (2,8 miljard euro), het kindgebonden budget (1,0 miljard euro) en de zorgtoeslag (4,9 miljard euro). De opbrengst van 8,7 miljard euro is vervolgens ingezet om de tarieven van de eerste en de tweede schijf van de inkomensheffing met 3,1 procentpunt te verlagen. De figuur laat zien dat een verschuiving van toeslagen naar belastingen erg negatief uitpakt voor lage inkomens, en fors positieve effecten geeft voor hoge inkomens. Dit komt, doordat lage inkomens meer afhankelijk zijn van toeslagen en weinig belasting betalen, terwijl hoge inkomens geen toeslagen ontvangen en meer belasting betalen.

*Figuur 4 Inkomenseffecten afschaffen toeslagen (exclusief kinderopvangtoeslag) in ruil voor verlaging tarief eerste en tweede schijf met 3,1 procentpunt*



Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), 81

<sup>23</sup> De gedachten in onderdeel 5.2 en 5.3 zijn overgenomen uit Caminada en Veldhuizen (2013). Er is reden om de analyse van de huishoudenstoelag nogmaals over het voetlicht te brengen; zie onderdeel 5.4.

Het toeslagenstelsel moet in de kern dus overeind blijven, zolang beleidsmakers de huidige inkomensverdeling min of meer in stand willen houden.

#### 5.4 *Oplossingsrichting via een viersporenaanpak*

De hervorming van het (fiscale) instrumentarium voor inkomensbeleid zou via vier sporen kunnen verlopen. Ten eerste dient helder onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds stimulering van de arbeidsparticipatie en anderzijds inkomensondersteuning. Bundel vervolgens alle instrumenten via een huishoudenstoelag. Dat leidt tot minder rondpompen van geld en gaat fraude tegen. Ten slotte verdient een betere afstemming tussen toeslagen en heffingskortingen in de inkomstenbelasting aandacht.

##### 5.4.1 *Helder onderscheid stimulering arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning*

Het is allereerst van belang om helder en consequent onderscheid te maken tussen belastingheffing over het inkomen (draagkracht van de individuele belastingplichtige) en inkomensondersteuning op het niveau van het huishouden (draagkracht van het huishouden). Figuur 5 laat dit schematisch zien. Belastingheffing vindt zoveel mogelijk plaats op individueel niveau, aangezien dit de prikkels om betaalde arbeid te verrichten zo weinig mogelijk afstompt. De structuur van de inkomensheffing en de instrumenten voor werkenden worden zo ingezet dat dit de arbeidsparticipatie stimuleert, dan wel haar zo min mogelijk belemmert. Deze regelingen zijn gebaseerd op het inkomen van de individuele werkende. Inkomensondersteuning kan het meest gericht vorm krijgen door uit te gaan van de draagkracht op huishoudniveau. Het belang van inkomensondersteuning prevaleert hier. Omdat de kinderopvangtoeslag niet is gericht op inkomensondersteuning, maar op het stimuleren en ondersteunen van arbeidsparticipatie, verdient het de voorkeur om de aanspraak op deze toeslag niet langer te baseren op het huishoudinkomen, maar op het individuele arbeidsinkomen van de minstverdienende partner.

*Figuur 5 Schematische weergave stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen*



##### 5.4.2 *Bundeling van toeslagen via een huishoudenstoelag*

Ten tweede zal integratie en vereenvoudiging van toeslagen via de invoering van een huishoudenstoelag het aantal rechthebbenden van een toeslag fors kunnen terugbrengen. Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal toeslagen. De tabel laat zien dat 4,6 miljoen huishoudens in Nederland één of meer toeslagen ontvangt (exclusief kinderopvangtoeslag).

*Tabel 3 Aantal toeslagen (budgettaire cijfers 2013, aantallen raming voor 2015)*

|   | Budget (mln euro) | Aantal huishoudens (× 1.000) |
|---|-------------------|------------------------------|
| Huurtoeslag   | 2.774             | 1.107                        |
| Kindgebonden budget                                     | 1.047             | 824                          |
| Zorgtoeslag   | 4.855             | 3.628                        |
| Totaal  | 8.676             | 6.316                        |
| (aantal huishoudens dat toeslagen ontvangt)             |                   | 4.589                        |
| Idem, na invoering huishoudenstoelag                    |                   | 3.651                        |
| Idem, na verplichte uitbetaling via<br>zorgverzekeraars |                   | 1.405                        |

Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013)

Hoewel toeslagen primair bedoeld zijn om inkomensondersteuning naar draagkracht te geven, wordt thans weinig rekening gehouden met de draagkracht van huishoudens die meer dan één toeslag ontvangen. Iedere toeslag kent zijn eigen afbouwpercentage, zodat huishoudens die verschillende toeslagen ontvangen te maken krijgen met een cumulerende marginale druk. Omdat het doel van toeslagen is inkomensondersteuning naar draagkracht te bieden, hebben huishoudens met minder draagkracht vaak recht op meer toeslagen. Door het hogere gestapelde afbouwpercentage neemt het netto inkomen van huishoudens met meer toeslagen bij een stijging van het inkomen minder snel toe dan bij huishoudens met één toeslag.

De oplossing van dit probleem is te vinden door toeslagen samen te voegen en te stroomlijnen. Het draagkrachtprincipe van toeslagen komt beter tot zijn recht, wanneer de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag gecombineerd worden tot één huishoudenstoelag, met een uniform afbouwpercentage dat onafhankelijk is van het aantal ontvangen toeslagen. Om recht te doen aan de verschillen tussen leefvormen, dient het afbouwpercentage van de huishoudenstoelag te verschillen tussen alleenstaanden en partners. Een alleenstaande met een inkomen van 30.000 euro heeft – gecorrigeerd voor huishoudsamenstelling – een hoger besteedbaar inkomen dan partners met hetzelfde inkomen. Het CBS gebruikt zogeheten equivalentiefactoren om te corrigeren voor de grootte en de samenstelling van huishoudens. Op basis hiervan zou de verhouding in het afbouwpercentage tussen paren en alleenstaanden moeten worden vastgesteld in een 70/100 verhouding, om te corrigeren voor het verschil in welvaartsniveau.

#### *5.4.3 Minder geld rondpompen - het tegengaan van fraude*

Ten derde kan het aantal huishoudens dat een toeslag direct krijgt uitbetaald fors dalen door een deel van de huishoudenstoelag verplicht uit te betalen via de zorgverzekeraar. De achtergrond hiervan is dat iedereen van 18 jaar en ouder in Nederland verplicht verzekerd is. Iedere toeslagontvanger betaalt dus ook een nominale premie aan zijn zorgverzekeraar. Door een deel van de toeslag verplicht uit te betalen aan de zorgverzekeraar zelf, kan deze het bedrag verrekenen met de te betalen zorgpremie. Dit beperkt het rondpompen van geld via miljoenen burgers. Doordat de betaling verplicht via de zorgverzekeraar loopt, wordt het onmogelijk een toeslag te verstrekken aan mensen die niet verzekerd zijn. Het frauderisico van de toeslag wordt zo beperkt. Met geld dat niet wordt uitbetaald aan de burger, kunnen burgers ook niet frauderen. Ook beperkt het de wanbetalerproblematiek bij zorgverzekeraars, omdat het immers niet langer mogelijk is de toeslag aan andere zaken te besteden dan aan de nominale zorgpremie.

#### 5.4.4 *Afstemming toeslagen en heffingskortingen in de inkomstenbelasting*

Een heldere taakafbakening tussen de fiscaliteit en het toeslagenstelsel heeft tot nu toe niet plaats gehad. Een voorbeeld van onvoldoende onderlinge afstemming is dat het recht op toeslagen mede afhangt van het gebruik van fiscale aftrekposten. In de denkbeeldige situatie van twee identieke huishoudens die elk een exact gelijk (bruto) inkomen genieten, kan hierdoor toch verschil in het recht op toeslag ontstaan. Als het ene huishouden hypotheekrenteaftrek heeft, dan ontvangt dit huishouden niet alleen een fiscale tegemoetkoming, maar ook meer toeslag dan het andere huishouden. Aftrekposten worden in mindering gebracht bij de berekening van het verzamelinkomen van het huishouden. Het toeslagenstelsel knoopt aan bij dit inkomensbegrip, waardoor een aftrekpost ook doorwerkt op de hoogte van de toeslagen. Deze doorwerking is willekeurig, ondoorzichtig en leidt in gelijke gevallen tot andere uitkomsten. Dit effect kan worden tegengegaan door aftrekposten te schrappen of om te zetten in een directe subsidie. Resterende aftrekposten zouden vervolgens moeten worden omgezet in heffingskortingen, door de kosten die in aftrek gebracht worden af te rekenen tegen een vast tarief. Door omzetting van de gesaldeerde hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in een heffingskorting, blijft voor de meeste huishoudens het fiscale voordeel van de aftrekpost gelijk, terwijl de doorwerking op de toeslagen volledig verdwijnt.

Ook een verdere integratie van de administratieve processen bij de verlening van toeslagen en de heffing van inkomstenbelasting ligt voor het grijpen. Burgers hoeven dan maar op één plek hun (verwachte) inkomen door te geven dat de Belastingdienst kan gebruiken bij de voorlopige aangifte en de voorlopige toekenning van een toeslag. Dit opent op termijn de mogelijkheid tot het creëren van één burgerportaal, waar gelijktijdig belastingaangifte en de aanvraag van toeslagen kan worden geregeld. Uitbetaling kan door middel van een rekeningcourantrelatie met de overheid.

#### 5.5 *Onterechte afwijzing van de huishoudenstoelag door kabinet*

Het idee van de huishoudenstoelag is in politiek Den Haag in eerste aanleg zeer enthousiast ontvangen en omarmd. Enkele weken na het uitkomen van het rapport van de Commissie-Van Dijkhuizen werd in de *Miljoenennota 2014* aangekondigd dat een huishoudenstoelag zou worden ingevoerd met ingang van 2015. Een buitengewoon hoog ambitietempo voor zo'n majeure operatie. Wegens de samenvoeging van de toeslagen werd tevens een besparing ingeboekt van 1 miljard euro. Verder werd aangekondigd dat de huishoudenstoelag gefaseerd zou worden ingevoerd en dat in dat kader de Mogelijkheid Koopkrachttegemeetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB) in 2015 het veld zou ruimen.

In april 2014 is evenwel geconstateerd dat de invoering van de huishoudenstoelag op problemen stuitte in verband met de exporteerbaarheid van de toeslag. Wat ging er mis? Was het plan door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen niet goed doordacht? Het kabinet suggereert dat in de al aangehaalde brief door te schrijven: 'De commissie Van Dijkhuizen heeft geadviseerd bestaande toeslagen te bundelen in één zogenoemde huishoudenstoelag. Deze als vereenvoudiging bedoelde operatie is echter niet uitvoerbaar gebleken.'

Waar het voorstel van de Commissie-Van Dijkhuizen uitging van een bundeling van de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget met één uniform afbouwpercentage, was de invulling door het kabinet geheel anders. Ten eerste werd een bezuiniging ingeboekt van 1 miljard euro. Ten tweede werden ook de ouderenkortingen en de MKOB meegenomen in de huishoudenstoelag. Dáár ontstond de problematiek van de exporteerbaarheid van de toeslagen. Bij de uitwerking is namelijk gebleken dat de vormgeving van de huishoudenstoelag aan juridische randvoorwaarden is gebonden. De verschillende toeslagen kennen elk een eigen 'exportregime'. Dit regime bepaalt in hoeverre huishoudens die buiten

Nederland wonen aanspraak op een toeslag kunnen maken. Het exportregime is geregeld in een Europese verordening over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en is vastgelegd in de diverse bilaterale socialezekerheidsverdragen. Om te voorkomen dat de export van toeslagen fors toe zou nemen, achtte het kabinet het nodig om de huishoudens-toeslag juridisch op te kunnen delen in componenten (zorg, huur, kind én ouderen). Indien de verschillende componenten van de huishoudenstoelag niet van elkaar zijn te onderscheiden, kunnen zij worden beschouwd als één uitkering die in zijn geheel exporteerbaar is, volgens het meest gunstige exportregime van de betrokken toeslagen. Dit zou mogelijk leiden tot een forse stijging van de uitgaven voor toeslagen aan huishoudens in het buitenland. Dit gold dan in het bijzonder rondom de AOW, aangezien het kabinetsvoorstel nu ook de ouderenkortingen en de MKOB onder de huishoudenstoelag voor senioren had geschoven.

Dit mogelijke exportprobleem had de Commissie-Van Dijkhuizen onderkend door de bundeling van toeslagen te beperken tot de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget. Blijkbaar was dit ‘detail’ aan de aandacht van het kabinet ontsnapt, toen het in een weergaloos tempo de huishoudenstoelag wilde invoeren. Doodzonde, dat het kind zo met het badwater is weggegooid. Het verdient stellig aanbeveling deze kansrijke beleidsoptie nog eens te heroverwegen. Dat te meer, aangezien de MKOB inmiddels per 1 januari 2015 is afgeschaft en vervangen door een nieuwe tegemoetkoming, de Inkomensondersteuning AOW. Deze toeslag is afhankelijk van het aantal jaren dat iemand AOW-aanspraak heeft opgebouwd.<sup>24</sup> AOW-ontvangers in het buitenland hebben alleen aanspraak op de volledige toeslag wanneer zij tijdens de opbouwperiode van hun aanspraken vijftig jaren in Nederland hebben gewoond.<sup>25</sup> Het exportprobleem is hiermee grotendeels opgelost.

## 6 Kabinetsbrief

In zijn brief over de komende belastinghervorming stelt het kabinet terecht vast dat via herschikking van fiscale lasten aanzienlijke maatschappelijke winst kan worden behaald, met een werkgelegenheidsgroei van zo’n 100 duizend banen. Positief is dat de brief een aantal nuttige gedachten bevat en een goede algemene richting aanwijst, de lijn van de adviezen van de Commissie-Van Dijkhuizen onderschrijft en aangeeft dat vereenvoudiging van het stelsel bitter nodig is. Te prijzen valt in de kabinetsbenadering de keuze voor een helder doel en voor een voldoende lang tijdpad om dit te bereiken. Opvallend is het taalgebruik, dat wemelt van verzuchtingen en beeldspraak. Zo moet de zolder worden opgeruimd (aftrekposten, vrijstellingen, toeslagen), treedt een draaideurcrimineel op (de wig), en gebeurt er van alles met een hark (marginale druk)... Maar hóe de herschikking van de belastingmix er uit zou moeten zien, blijft onduidelijk. De ambities zijn hoog, maar een forse lastenverlichting op arbeid vergt een forse verschuiving naar andere grondslagen. De kabinetsbrief geeft vooral een lijstje van beperkingen en onmogelijkheden (hypotheekrenteaftrek en pensioensparen). Waar het kabinet dan wel op aankoerst blijft in nevelen gehuld.<sup>26</sup>

Belangrijke vragen ontbreken, zoals wat ‘de buitenwereld’ vraagt van de Nederlandse fiscaliteit.<sup>27</sup> In welke mate zou consumptie zwaarder moeten worden belast? Dienen IB-ondernemers en directeuren-grotoaandeelhouders meer bij te dragen? En gepensioneerden?

<sup>24</sup> Tweede Kamer (2014-2015b), 92.

<sup>25</sup> Bij verblijf in het buitenland kunnen Nederlanders die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt hun AOW-opbouw vrijwillig voortzetten. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk nauwelijks gebruikgemaakt.

<sup>26</sup> Is het gepast dat ik als lid van die commissie kritisch ben op de kabinetsbrief die reageert op de adviezen van de Commissie-Van Dijkhuizen? Een slager keurt immers ook niet zijn eigen vlees. Echter, het is niet onjuist om te stellen dat het kabinet in feite nog geen inhoudelijke reactie heeft gegeven op de voorstellen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen.

<sup>27</sup> Zie voor een mooie uitgebreide en kritische analyse: Vording (2014).



Hoe belangrijk is neutraliteit (óók van leefvorm) in de belastingheffing en in welke mate is fiscale discriminatie maatschappelijk gewenst? En wat is de kabinetsvisie op de lastendruk van diverse vermogensbestanddelen en erfenissen? Hoe kunnen de prikkels aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden versterkt? En zijn de grenzen van het rondpompen van fiscaal geld in zicht, zodat stevig moet worden ingezet op fiscale balansverkortings?

Het blijft gissen naar de redenen van het zo lang uitblijven van een fiscale stelselwijziging in Nederland. Het kabinet zelf stelt in de brief dat een herziening van het stelsel niet goed denkbaar is zonder 'smeerolie' ter grootte van 3 tot 5 miljard euro per jaar, en wil deze lastenverlichting pas inzetten zodra de benodigde middelen in de komende jaren beschikbaar komen.<sup>28</sup> Het draagvlak voor een aanpak van het stelsel lijkt inmiddels aanzienlijk, maar is er onvoldoende politieke steun voor krachtdadige ingrepen? Is het angst voor rumoer van georganiseerde belangengroepen? Politici zijn gekozen om knopen door te hakken en lastige dilemma's uit te leggen! Daarom verdient het aanbeveling om een versie 2.0 van de kabinetsbrief te schrijven, waarin de in dit artikel opgevoerde thema's alsnog worden uitgewerkt. Versie 2.0 mag veel zakelijker, door *alle* opties voor belastinghervorming in kaart te brengen en de argumentatie en keuzes te baseren op de aanwezige fiscaal-economische inzichten.

### Koen Caminada

\* Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden. Koen Caminada was lid van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie-Van Dijkhuizen). Dank aan Marike Knoef en Jim Been voor assistentie bij de data-analyse van onderdeel 2, en aan Kees Goudswaard en Flip de Kam die nuttig commentaar gaven op een eerdere versie van dit artikel.

### LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2010), *Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*, Den Haag: ARK
- Bettendorf, L., en S. Cnossen (2014), *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB Policy Brief, 2014/02, Den Haag: Centraal Planbureau
- Caminada, K., J. Been, K. Goudswaard, en M. de Graaf-Zijl (2014), *De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012*, Department of Economics Research Memorandum 2014.02, Leiden University
- Caminada, K., en K. den Boogert (2014), Discrimineren of een leefvormneutraal belastingbeleid?, *Vakstudie Nieuws* (Bijzonder nummer Leo Stevens), 69, 18 december 2014, 50-56
- Caminada, K., K.P. Goudswaard, en M.G. Knoef (te verschijnen), *Belastingprogressie aan de top*, mimeo.
- Caminada, C.L.J., en C.A. de Kam (2010), Op weg naar de volgende belastingherziening, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.) *Miljardendans in Den Haag. Overheidsuitgaven en belastingen in analyse*, Dreesforum 4, Den Haag: Sdu Uitgevers, 221-248

---

<sup>28</sup> Tweede Kamer (2014-2015a), 3.

- Caminada, K., en A.P. Ros (2012), Belastingfaciliteiten, in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 157-182
- Caminada, K., en S. Veldhuizen (2013), Hervorming van het fiscale instrumentarium voor inkomensbeleid, *Liberaal Reveil*, oktober 2013, 162-168
- Chetty, R. (2011), *Saliency and Taxation: Evidence and Policy Implications. Testimony for the Committee of Finance United States Senate*; zie: [www.finance.senate.gov/imo/media/doc/033011rc.pdf](http://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/033011rc.pdf)
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, en C.L.J. Caminada (2008), De successiebelasting vanuit economisch perspectief, *Weekblad fiscaal recht*, 137(6793), 1423-1429
- Gruber, J., en E. Saez (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84(1), 1-32
- 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, 175-212
- Jongen, E.L.W., H-W. de Boer, en P. Dekker (2014), *MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands*, CPB Background Document, 27 November, Den Haag: Centraal Planbureau
- Meghir, C., en D. Phillips (2008), *Labour supply and taxes*, IFS Working Papers W08/04. London: Institute for Fiscal Studies
- Mirrlees Review, The (2010), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press
- Mirrlees Review, The (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press
- 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), 680-697
- Mooij, R.A. de, en M. Keen (2012), "Fiscal Devaluation" and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times, IMF Working Paper no. 12/85, Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2008), *Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper no. 643, Paris: OECD
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), *Revenue Statistics 1965-2013*, Parijs: OECD
- Okun, A.M. (1975), *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, Washinton D.C.: The Brookings Institution
- Saez, E., J.B. Slemrod, en S.H. Giertz (2009), Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies* 68(1), 205-229
- Stevens, Leo (2014), *100 Jaar inkomstenbelasting en hoe nu verder? Een oplossingsrichting voor bestaande probleemdoossiers*, Deventer: Kluwer
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag
- Tempelman, C., A. Houkes, en J. Prins (2011), *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, SEO-rapport 2011-15, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek

- Tweede Kamer (2014-2015a), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 5
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015. Memorie van Toelichting*, 34 000 XV, nr. 2
- Vording, H. (2014), Fiscale Beleidsnotities 2015, *Weekblad fiscaal recht*, 143(7066), 1204-1214
- Vording, H., K.P. Goudswaard, en K. Caminada (2006), De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek? In: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer, 131-146
- Wang, C., K. Caminada, and K. Goudswaard (2014), Income redistribution in 20 countries over time, *International Journal of Social Welfare* 23(3), 262-275

**BIJLAGE****Samenstelling inkomensbegrippen CBS Inkomenspanelonderzoek**

In onderdeel 2 is het verschil tussen het bruto inkomen en het besteedbaar inkomen van huishoudens aangemerkt als inkomensheffingen; zie hieronder voor een specificatie. Het bedrag van deze inkomensheffingen is vervolgens uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudensinkomen. Dit levert de belastingdruk op.

- Het bruto inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader inkomensverzekeringen (i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de sociale voorzieningen (bijstand), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie.
- De belastingdruk is breed gedefinieerd en omvat zowel de werknemers- als de werkgeverslasten. De inkomensheffingen omvatten de belastingen op inkomen en vermogen, de premies inkomensverzekeringen i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden en de premies voor de ziektekostenverzekeringen (nominale premie, inkomensafhankelijk deel minus zorgtoeslag).

## 1 Inkomen uit arbeid

1.1 Inkomen uit arbeid (loon van werknemers, ambtenaren en dga, loon in natura en overig)

1.2 Sociale lasten van werkgever

## 2 Inkomen uit eigen onderneming

## 3 Inkomen uit vermogen

3.1 Inkomsten uit bezittingen (financieel vermogen en onroerend goed)

3.2 Betaalde rente (hypotheekrente eigen woning en overig)

## 4 Primair inkomen (1+2+3)

## 5 Uitkering inkomensverzekeringen

5.1 Uitkering i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden

5.2 Sociale lasten van uitkeringsinstantie

## 6 Uitkering sociale voorzieningen

6.1 Uitkering sociale voorzieningen (bijstand)

6.2 Sociale lasten van uitkeringsinstantie

6.3 Uitkering kinderbijslag

6.4 Uitkering studietoelage

## 7 Ontvangen gebonden overdrachten

7.1 Overdracht i.v.m. wonen (huurtoeslag)

7.2 Tegemoetkoming studiekosten

## 8 Ontvangen inkomensoverdrachten (alimentatie)

## Secundair inkomen, onbekend

## 9 Bruto inkomen (= 4+5+6+7+8+onb.)

## 10 Betaalde inkomensoverdrachten (alimentatie)

11 Premies inkomensverzekeringen (werkgevers- en werknemersdeel) i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden

12 Premies ziektekostenverzekeringen (nominale premie, inkomensafhankelijk deel minus zorgtoeslag)

## 13 Belastingen op inkomen en vermogen

## 14 Besteedbaar inkomen (= 9-10-11-12-13)