



De vlaktaks: doelmatig of rechtvaardig?

Auteur(s):

Bovenberg, A.L.

De auteur is hoogleraar algemene economie aan de Katholieke Universiteit Brabant. Daarnaast is hij als hoogleraar Economische Politiek verbonden aan het Ocfeb. De auteur dankt Sijbren Cnossen, Raymond Gradus, Arie Rijkers en Leo Stevens voor hun commentaar op een eerdere versie.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4284, pagina 968, 1 december 2000

Rubriek:

Trefwoord(en):

De belastingherziening 2001 is nog niet ingevoerd of er is al een levendige discussie ontstaan over verdergaande fiscale hervormingen. Met name de vlaktaks mag zich in een grote belangstelling verheugen, maar ontkomt niet aan een fundamenteel dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Daarom moeten kwetsbare groepen door specifieke heffingskortingen worden ontzien.

In dit artikel worden de mogelijkheden voor een vlaktaks in ons land geanalyseerd. Onder een vlaktaks betaalt elke belastingplichtige hetzelfde marginale tarief, onafhankelijk van de hoogte van het belastbare inkomen. Eerst passeren de woordelen van een vlaktaks de revue. Daarbij blijkt dat ook deze belasting niet ontkomt aan een afruil tussen doelmatigheid, rechtvaardigheid en informatiebehoefte. Vervolgens worden verschillende manieren besproken om deze afruil te verzachten. Geconcludeerd wordt dat een vlaktaks specifieke heffingskortingen vereist om kwetsbare groepen te ontzien. Verder dienen fiscale faciliteiten die vooral ten goede komen aan de hogere inkomens te worden afgebouwd.

Voordelen

Een uniform vlaktakstarief dat ongeacht de hoogte van het belastbare inkomen wordt geheven, kent een aantal voordelen:

- » afgezien van de heffingskortingen kan de belasting geheel worden ingehouden door de werkgever. De loonbelasting wordt een loonsomheffing: een indirecte, dat wil zeggen onpersoonlijke, belasting op het arbeidsdeel van de toegevoegde waarde. Dit bespaart de werkgever administratieve rompslomp: looninkomen hoeft niet langer te worden toegerekend aan het individu. De belastingdienst dient heffingskortingen dan zonder tussenkomst van de werkgever uit te betalen ¹;
- » neutraliteit met betrekking tot de samenlevingsvorm wordt verzoend met neutraliteit ten aanzien van de inkomensinbreng binnen het huishouden. De progressieve tarieven onder de huidige geïndividualiseerde inkomensbelasting doen geen recht aan huishoudraagkracht en moedigen partners aan om het gezamenlijke belastbare arbeidsinkomen zo gelijk mogelijk te verdelen. Dit laatste staat op gespannen voet met de wens om de verdeling van arbeid en zorg binnen een huishouden over te laten aan de voorkeuren van de partners;
- » de kunstmatige prikkel om inkomen te verschuiven naar jaren met lage marginale tarieven wordt geëlimineerd. Dit vereist wel dat het speciale seniorentarief wordt opgetrokken tot het proportionele tarief van de vlaktaks, bijvoorbeeld door het fiscaliseren van volksverzekeringspremies;
- » het verlagen van het tarief van de vlaktaks tot onder het toptarief in box 1 (52 procent) maakt het exploiteren van tariefverschillen (tariefarbitrage) tussen de verschillende boxen, inclusief de vennootschapsbelasting, minder aantrekkelijk. Zo verminderen lagere toptarieven in box 1 de prikkel om het eigen huis en bedrijf met vreemd vermogen te financieren en het inkomen uit eigen vermogen te verschuiven naar box 3 ².

Inkomensafhankelijke regelingen

Ondanks het oplopen van de nominale marginale belastingtarieven met het inkomen, zijn de effectieve marginale tarieven aan de onderkant van het loongebouw het hoogst. Deze hoge effectieve marginale tarieven, die resulteren in de beruchte armoedeval, vloeien vooral voort uit inkomensafhankelijke regelingen, zoals de bijzondere bijstand en de huursubsidie. Omdat deze regelingen vaak onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, kunnen individuen met uitzonderlijk hoge marginale tarieven worden geconfronteerd ³. Een betere coördinatie kan worden bereikt door inkomensafhankelijke regelingen in te bouwen in het fiscale systeem. Door één instantie, namelijk de belastingdienst, met de uitvoering te belasten en draagkracht op een consistente manier te meten, kunnen de uitvoeringskosten omlaag. Verder kan een grotere transparantie van de herverdeling aanzetten tot rationeler beleid doordat de marginale tarieven overzichtelijk zijn. Zo'n uitvoeringsoperatie staat in principe los van de vlaktaks. Wel resulteert het in een vlakker verloop van het effectieve belastingtarief, omdat de marginale tarieven die eerst verstopt zaten in de specifieke regelingen nu tot uiting komen in de nominale marginale belastingtarieven waarmee de lagere inkomens worden geconfronteerd.

Ziekenfonds

Ook de onoverzichtelijke en daardoor vaak onbillijke inkomensherverdeling binnen het ziekenfonds kan transparanter worden vormgegeven binnen het fiscale stelsel. De inkomenseffecten van het nominaliseren van de ziekenfondspremie kunnen worden gerepareerd door de algemene heffingskorting te verhogen en tegelijkertijd het tarief aan de onderkant van het inkomensgebouw te verhogen met het premiepercentage dat werkgevers en werknemers betalen aan ziekenfondspremies. De onderkant loopt hier tot de huidige ziekenfondsgrens, hetgeen ongeveer samenvalt met de overgang naar de huidige derde schijf in box 1. Dit resulteert in een vlaktaks over een groot inkomenstraject ⁴.

Door het nominaliseren van de ziekenfondspremie worden verzekerden conform de verzekeringsgedachte geconfronteerd met de kostprijs van hun verzekering. Dit biedt ruimte voor meer vraagsturing en marktwerking. Zo wordt de zorgsector verlost van de voortdurende interventies van de politiek die omwille van inkomenspolitieke en budgettaire redenen de kosten in de zorg in de hand houdt door het beperken van het aanbod. Inkomenspolitiek wordt niet langer vermengd met allocatie-overwegingen.

Het fundamentele dilemma

De vlaktaks ontkomt niet aan het fundamentele dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. De hoge marginale tarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw zijn een belangrijk argument om de marginale tarieven gelijkmatiger te laten verlopen door inkomensafhankelijke regelingen in te bouwen in een vlaktaks. Door deze regelingen te vervangen door heffingskortingen kan de armoedeval 'rechtvaardig' worden afgebouwd, namelijk zonder het sociale minimum te verlagen. Deze heffingskortingen worden gefinancierd casu quo afgebouwd door hogere belastingtarieven; de nominale marginale belastingtarieven aan de onderkant en de bovenkant bewegen naar elkaar toe door het nominale tarief voor de lage en middeninkomens te verhogen tot het niveau van het toptarief ⁵.

Een hoog vlaktakstarief legt de prioriteit bij armoedebestrijding en het bestrijden van de armoedeval door de collectieve druk te verschuiven van lagere naar hogere inkomens. Een hoog tarief staat echter op gespannen voet met het doelmatigheidsmotief het toptarief in box 1 te verlagen om tariefarbitrage tegen te gaan. Bij een laag vlaktakstarief wordt de collectieve lastendruk verschoven van hogere naar lagere inkomens en kan minder gedaan worden aan armoede(val)bestrijding ⁶.

Oplossingsrichtingen

De spanning tussen een laag vlaktakstarief (doelmatigheid) en het beschermen van het inkomen en de arbeidsmarktprikkels van kwetsbare groepen aan de onderkant van het inkomensgebouw (rechtvaardigheid) kan op een aantal manieren worden verzacht.

Lastenverlichting

Dit vereist een ruimere toepassing van het profijtbeginsel om bij een lagere totale belastingopbrengst toch goede collectieve voorzieningen te kunnen waarborgen.

Hogere druk op middeninkomens

Bij gegeven budgettaire middelen zal een vlaktaks die zowel beoogt het toptarief in box 1 te verlagen (een belangrijke prioriteit van de VVD) als de lasten voor werkenden rondom het minimumloon te verminderen en het sociaal minimum te beschermen (een belangrijke prioriteit van de PvdA) ten koste gaan van de middeninkomens ⁷. Dit komt omdat lagere inkomens met een relatief hoog marginaal belastingtarief te maken krijgen, waardoor de gemiddelde druk voor de middeninkomens stijgt.

Grondslagverbreding

Het verminderen van fiscale faciliteiten die vooral ten goede komen aan de hogere inkomens kan het dilemma tussen armoedevalbestrijding en een lager toptarief in box 1 verzachten. Alhoewel de discussie zich vaak richt op het belastingtarief is de belastinggrondslag minstens zo belangrijk voor de effectieve progressiviteit van de vlaktaks. De belangrijkste fiscale faciliteiten voor hogere inkomens betreffen het eigen huis en de pensioenbesparingen. Hierbij kunnen zowel de hypotheekrente-aftrek als de omkeerregel in stand blijven ⁸. Wel dienen het eigen huis en pensioenbesparingen geleidelijk en eventueel gedeeltelijk te worden ondergebracht in box 3. Dit impliceert dat hypotheekrente slechts tegen een laag tarief kan worden afgetrokken. Een overgangstermijn is geboden om mensen te beschermen die langlopende verplichtingen zijn aangegaan. Een abrupte stap zou het vertrouwen aantasten in een betrouwbare overheid die stabiele spelregels waarborgt. Verder dient, zoals hierboven aangegeven, het seniorentarief gelijk getrokken te worden met dat van de vlaktaks, zodat pensioenbesparingen niet meer worden gesubsidieerd. Het belasten van werkelijke in plaats van forfaitair bepaalde vermogensinkomsten in box 3 is een andere manier om de hogere inkomens te laten bijdragen aan de financiering van de verlaging van het toptarief in box 1 ⁹.

Verschuiving van de collectieve druk

Het tarief van de vlaktaks kan worden verlaagd door het verschuiven van de belastingdruk naar indirecte belastingen op consumptie zoals de btw, accijnzen en milieubelastingen. Dit kan echter niet onbeperkt: hoge tarieven op consumptie resulteren in belastingontduiking via internationale transacties (internet) en het zwarte circuit. Alhoewel het kan bijdragen aan het verminderen van 'box-shopping' en andere tariefarbitrage die voortspruit uit het hoge toptarief in box 1, zal zo'n verschuiving van de collectieve druk het functioneren van de arbeidsmarkt niet verbeteren zolang wordt vastgehouden aan de randvoorwaarden van inkomensneutraliteit en budgettaire neutraliteit; betere prikkels op de arbeidsmarkt vereisen nu eenmaal een andere inkomensverdeling ¹⁰.

Specifieke heffingskortingen

Hiermee kan ook binnen een vlaktaks rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van specifieke groepen; draagkracht wordt niet alleen bepaald door het individuele inkomen. Men kan bijvoorbeeld partners met kinderen, alleenstaanden en alleenstaande ouders ontzien door specifieke heffingskortingen die rekening houden met de samenlevingsvorm en het aantal kinderen. Ook kan een ouderenkorting, die eventueel geleidelijk wordt afgeschaft, waarborgen dat een hoger seniorentarief niet tot te grote schokeffecten leidt voor bejaarden met kleine aanvullende pensioenen. Deze ouderenkorting kan eventueel worden geïntegreerd met de AOW door de AOW als een ouderenkorting uit te betalen. Verder kunnen studenten bij voldoende studieresultaten in aanmerking komen voor een heffingskorting, eventueel in plaats van studiefinanciering. Tenslotte kan een arbeidskorting ('earned income tax credit') die slechts wordt uitbetaald bij een bepaald arbeidsinkomen de overgang van uitkering naar werk aantrekkelijk maken.

Voor deze specifieke heffingskortingen heeft de belastingdienst aanvullende informatie nodig waardoor de uitvoeringskosten toenemen. Verder is het fiscale systeem niet meer neutraal met betrekking tot de samenlevingsvorm. Zo ontmoedigt een hogere heffingskorting voor alleenstaanden het samenleven in huishoudverband.

Inkomensafhankelijke heffingskortingen

Door heffingskortingen beter te richten op kwetsbare groepen kan een laag vlaktakstarief worden verzoend met het beschermen van deze groepen. Om bijvoorbeeld de arbeidskorting te bestemmen voor degenen die te maken hebben met de ernstigste armoedevallen kan deze korting worden afgebouwd met het inkomen.

Het afbouwen van de heffingskorting met het inkomen kent een aantal nadelen. Zo moet informatie worden verzameld over het persoonlijke inkomen en wordt het systeem kwetsbaar voor fraude. Verder impliceren inkomensafhankelijke heffingskortingen hogere marginale tarieven in het afbouwtraject. Terwijl een laag vlaktakstarief op lage marginale tarieven duidt, zijn de hoge marginale tarieven verstoep in de inkomensafhankelijke heffingskortingen. Voor degenen die een beroep doen op de inkomensafhankelijke regelingen is er dan ook eigenlijk geen sprake van een vlaktaks.

Heffingskortingen op basis van het huishoudinkomen

Door de heffingskortingen af te bouwen met het huishoudinkomen kunnen de heffingskortingen worden gereserveerd voor degenen die de heffingskortingen het meeste nodig hebben, bijvoorbeeld alleenstaanden met kinderen en partners die beiden een laag inkomen genieten. Eerst wordt een beroep gedaan op partners om elkaar bij te staan voordat de overheid bijspringt. Op die manier hoeft het vervangen van specifieke inkomensafhankelijke regelingen, die vaak expliciet gebaseerd zijn op huishouddraagkracht, door meer generieke fiscale regelingen niet meer budgettaire middelen te kosten.

De arbeidskorting kan bijvoorbeeld, net als in de VS en het VK, worden afgebouwd op basis van huishoudinkomen. Huishoudens met lage inkomens worden immers geconfronteerd met de zwaarste armoedevallen omdat het sociale minimum gebaseerd is op huishouddraagkracht. Het aan het werk helpen van deze huishoudens levert ook een extra budgettaire besparing op omdat deze huishoudens een uitkering achterlaten.

Verder kan de huursubsidie worden vervangen door een inkomensafhankelijke heffingskorting gebaseerd op huishouddraagkracht. Door de regeling niet meer te baseren op de werkelijke woonkosten worden herverdeling en allocatie van elkaar gescheiden zodat inkomensherverdeling niet langer in excessieve consumptie van woongenot resulteert. In samenhang met het verminderen van fiscale subsidies voor het eigen woningbezit, zoals hierboven beschreven, komt het confronteren van de burger met de werkelijke kostprijs van wonen de efficiëntie van de woningmarkt en de allocatie van schaarse ruimte ten goede.

Door heffingskortingen te baseren op huishoudinkomen kan de belastingheffing niet worden geïndividualiseerd voor degenen die een beroep doen op deze inkomensafhankelijke regelingen. Het fiscale systeem is dan niet neutraal met betrekking tot de samenlevingsvorm. Ook worden partners van elkaar afhankelijk en wordt de economische zelfstandigheid van vrouwen niet gestimuleerd.

Conditionele overdrachten en lokale informatie

De spanning tussen een laag vlaktakstarief en armoedebestrijding kan worden verminderd door een betere organisatie van de bijstand en specifieke lokale regelingen gericht op kwetsbare groepen. De bijstand verstrekt conditionele overdrachten waarbij rechten en plichten op elkaar worden afgestemd in op maat gesneden individuele contracten. Deze conditionele overdrachten vereisen informatie over het gedrag en de karakteristieken van uitkeringsgerechtigden die alleen op lokaal niveau beschikbaar is. Zo worden de informatieproblemen die ten grondslag liggen aan de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid verzacht. Dit bespaart op generieke, dure fiscale prikkels. De kosten van specifiek beleid dat gebaseerd is op lokale informatie zijn minder privacy voor uitkeringstrekkers, hoge uitvoeringskosten en mogelijke rechtsongelijkheid.

Waar naartoe?

Een vlaktaks van zo'n veertig procent voor het grootste deel van de bevolking kent belangrijke voordelen. Een loonsomheffing, een onpersoonlijke, indirecte belasting aan de bron, verlaagt uitvoeringskosten. Verder vermindert zo'n vlaktaks verschillende vormen van tariefarbitrage. Om de mogelijkheden voor deze arbitrage, bijvoorbeeld door excessieve hypotheeken die de kwetsbaarheid van de economie vergroten voor negatieve schokken, verder te beperken en de hogere inkomens te laten bijdragen aan hun eigen tariefverlaging, dienen het eigen huis en pensioenbesparingen geleidelijk en eventueel gedeeltelijk te worden ondergebracht in box 3. Verder moet het seniorentarief gelijkgetrokken worden met dat van de vlaktaks, zodat pensioenbesparingen niet meer worden gesubsidieerd. Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft reeds te maken met een vlaktaks als rekening wordt gehouden met de ziekenfondspremie. De inkomensherverdeling binnen het ziekenfonds kan transparanter worden vormgegeven via het fiscale stelsel door de laagste tarieven in box 1 te verhogen in samenhang met hogere heffingskortingen.

Informatie en solidariteit

Een relatief laag vlaktakstarief van zo'n veertig procent kan dan alleen worden verzoend met het beschermen van kwetsbare groepen wanneer zo'n vlaktaks vergezeld gaat met specifieke heffingskortingen en inkomensafhankelijke regelingen. Zo blijven er meer instrumenten om kwetsbare groepen te ontzien dan de drie parameters van een pure vlaktaks: tarief, grondslag en een onconditionele heffingskorting.

Een betere coördinatie van de inkomensafhankelijke regelingen is geboden door ze te baseren op een uniform inkomensbegrip¹¹. Dit vergroot de transparantie en daarmee de rationaliteit van herverdeling, zeker als hierdoor inkomenspolitiek wordt ontvlochten van allocatieve overwegingen in bijvoorbeeld de ziektekostenverzekering en de volkshuisvestingssfeer. Het afbouwen van fiscale faciliteiten voor hogere inkomens en het inbouwen van specifieke inkomensafhankelijke regelingen in meer generieke regelingen is consistent met de gedachte dat het definiëren van goede doelen zoals goede pensioenen en eigen woningbezit steeds moeilijker wordt. Mondige burgers met heterogene voorkeuren beschikken over betere informatie dan de overheid om te bepalen hoe ze hun inkomen het beste kunnen besteden. Inkomensondersteuning dient ten goede te komen aan kwetsbare groepen in plaats van belangengroepen die bepaalde goederen en diensten op de markt brengen.

De inkomensafhankelijke regelingen kunnen beter worden gecoördineerd door deze regelingen als heffingskortingen in te bouwen in het fiscale systeem en ze te laten uitvoeren door één instantie, namelijk de belastingdienst. Zo wordt informatie over draagkracht efficiënter verzameld. Als men deze regelingen ziet als onderdeel van het fiscale systeem, is er geen sprake meer van een vlaktaks voor degenen die een beroep doen op de heffingskortingen. Een vlaktaks met alleen onconditionele heffingskortingen, die in feite neerkomt op een basisinkomen, is ongewenst omdat zo'n belasting alleen onvoldoende recht doet aan solidariteit met kwetsbare groepen. Daarnaast blijft de bijstand als een 'insurer of last resort' essentieel die conditionele en gebonden overdrachten verstrekt op basis van lokale, gedetailleerde informatie. Dit verzacht de informatieproblemen die ten grondslag liggen aan de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid

1 Sinds 1999 betaalt de belastingdienst aftrekposten zoals hypotheekrente direct uit aan de belastingplichtige. Met ingang van 2001 geldt dit ook voor de heffingskorting van partners zonder arbeidsinkomen.

2 Een lager toptarief heeft mogelijk ook positieve effecten op de kwaliteit en de kwantiteit van het arbeidsaanbod. Zie voor andere mogelijke voordelen C.L.J. Caminada, K. Goudswaard en H. Vording, [De inkomens-gevolgen van een vlaktaks](#), *ESB*, 26 juni 1996, blz. 574-577.

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

4 Zie C.N. Teulings, [Het dogma van een laag belastingtarief](#), *ESB*, 18 september 1998, blz. 688-691. Om huishoudens die hun kinderen in het ziekenfonds gratis kunnen meeverzekeren te ontzien, zullen ook inkomensafhankelijke heffingskortingen voor kinderen nodig zijn.

5 Een vlaktakstarief van 55 procent wordt voorgesteld in bijvoorbeeld K. Douma, *Armoedeval bestrijden met brede aanpak en vlaktaks*, *Het Financieele Dagblad*, 8 april 2000.

6 De twee beschreven varianten van een hoog en een laag vlaktakstarief zijn direct gerelateerd aan de 'linkse' en de 'rechtse' variant van het basisinkomen zoals beschreven in A.L. Bovenberg en F. van der Ploeg, *De utopie van het basisinkomen*, *ESB*, 1 februari 1995, blz. 100-104.

7 Dit blijkt ook uit de variant van de vlaktaks beschreven in Caminada *op. cit.* en C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording, *Verkenning van een vlakke belasting op inkomen*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 22 juni 2000, blz. 937-947.

8 De grondslagverbreding dient dus op een andere manier vorm te krijgen dan in Caminada, Goudswaard en Vording, *op. cit.*, die de aftrekbaarheid van de hypotheekrente en de pensioenpremies volledig schrappen.

9 Zie S. Cnossen, *De pretbox van Vermeend en het vlaktaksspeeltje van Bos*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, blz. 1407-1408, 28 september 2000.

10 Zie A.L. Bovenberg, [Prikkelen doet pijn](#), *ESB*, 19 juni 1998, blz. 492-495.

11 Dit inkomensbegrip kan verschillen van dat in box 1. Een hervorming van inkomensafhankelijke regelingen kan dan ook in principe los worden gezien van een vlaktaks in box 1. Zo kan er een aparte box voor deze regelingen worden gecreëerd.