



Fiscale vervlaking is goed voor de rijken

Auteur(s):

C.A. de Kam en J. Pen

*De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar Openbare Financiën bij de vakgroep algemene economie van de Rijksuniversiteit Groningen en emeritus hoogleraar in de staatshuishoudkunde en de leer der Openbare Financiën. c.a.de.kam@rug.nl***Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4459, pagina 196, 6 mei 2005

Rubriek:

Belastingen

Trefwoord(en):*Vooraf een progressieve inkomstenbelasting is geschikt om de personele inkomensverdeling gelijkmatiger te maken. Invoering van een vlaktaks betekent een niet te rechtvaardigen cadeau voor mensen met hoge inkomens. Een normatief geïnspireerd betoog tegen (verdergaande) fiscale vervlaking.*

Langs berg en dal klinkt hoorgeschal: de jacht op het progressieve tarief van de inkomstenbelasting is geopend. Het beoogde eindresultaat - een vlaktaks met een gelijk marginaal tarief voor alle inkomsten uit woning en werk stuit de auteurs tegen de borst. Want na de overstap op een variant van de vlaktaks verliest de overheid een van de weinige haar ter beschikking staande fiscale instrumenten om de personele inkomensverdeling gelijkmatiger te maken.

Internationale omgeving

In de dertig bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) aangesloten landen loopt het belastingpeil flink uiteen. In de Verenigde Staten (VS) en Japan claimt de fiscus ongeveer een kwart van het bruto binnenlands product. In Europese landen ligt het belastingpeil anderhalf tot twee maal zo hoog als in de nummers één en twee van de wereldeconomie (zie [tabel 1](#)). Sommige politici zweren bij deze cijfers. Zij beweren dat een hoog belastingpeil duidt op te stringente overheidsbemoediging met de economie, die het particulier initiatief verstikt.

Tabel 1. Belastingpeil en belastingmix, 2002

land a	belastingpeil (% bbp)	belastingmix (% aandelen) b				
		inkomen	premies	consumptie	Vpb	vermogen
Zweden	50,2	30	30	26	5	9
Denemarken	48,9	53	3	33	6	4
Belgi	46,4	32	32	25	8	3
Frankrijk	44,0	17	37	25	7	8
Nederland	39,2	18	36	31	9	5
Duitsland	36,0	25	40	29	3	2
Ver. Koninkrijk	35,8	30	17	33	8	12
VS	26,4	38	26	18	7	12
Japan	25,8	18	38	20	12	11

A Landen gerangschikt naar aflopend belastingpeil.

B Aandelen tellen niet steeds op tot honderd, door afrondingsverschillen en doordat in het geval van Frankrijk de daar geheven loonsombelasting is verwaarloosd.

Premies voor de wettelijke sociale verzekeringen zijn al te karakteriseren als 'vlaktaksen'

Op die visie valt het nodige af te dingen, net als op de cijfers van de OESO. Zo kunnen politici het door statistici gemeten belastingpeil verlagen door inkomensoverdrachten aan gezinnen en bedrijven van directe uitgaven om te zetten in fiscale faciliteiten. Bovendien leiden overheidsregels tot financiële lasten die soms niet onderdoen voor rechtstreekse afdrachten aan de schatkist. Ondanks deze kanttekeningen nemen wij de belastingcijfers van de OESO in dit artikel voor wat ze waard zijn.

Een blik op die cijfers leert dat behalve het belastingpeil ook de belastingmix van de OESO-landen behoorlijk verschilt. Autoriteiten kunnen belastingen heffen op het inkomen en de consumptie van natuurlijke personen, op de winst behaald door rechtspersonen, of op bezit en overgang van vermogen. ¹ Doordat de tariefstructuur van de onderscheiden belastingsoorten verschilt, heeft de keuze voor een bepaalde belastingmix grote gevolgen voor de personele verdeling van de belastingdruk. ²

Belastingmix, tariefstructuren en verdeling van de belastingdruk

Vrijwel alle OESO-landen kennen twee heffingen op het persoonlijk inkomen: de inkomstenbelasting (IB) en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen (SV). Het tarief van de IB is vrijwel zonder uitzondering progressief: doordat van opeenvolgende schijven van het inkomen een oplopend marginaal percentage wordt afgeroomd, neemt de gemiddelde druk toe met het inkomen. In tegenstelling tot het IB-tarief is het tarief van de SV-premies zonder uitzondering proportioneel. Ongeveer tweederde van de OESO-landen kent bovendien een premiegrens.³ Dit is het maximale inkomen waarover premie is verschuldigd. Naarmate het inkomen verder uitstijgt boven de premiegrens, daalt de gemiddelde druk van de sociale premies. [tabel 1](#) De IB/SV-mix en daarmee de drukverdeling van de heffingen op het persoonlijk inkomen varieert per land. Uitschieters bij de negen in [tabel 1](#) opgenomen landen zijn enerzijds Denemarken (IB/SV= 53/3), anderzijds Frankrijk (17/37) en Japan (18/38). In vier landen zijn heffingen op het persoonlijk (arbeids)inkomen samen goed voor drievijfde of meer van de totale belastingopbrengst: Zweden (60%), België (64%), de VS (64%) en Duitsland (65%).

Het aandeel van consumptiebelastingen, inclusief milieuheffingen, in de belastingmix is met 33% in verhouding groot in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk (VK), en in Nederland (31%). Consumptiebelastingen kennen proportionele tarieven of ze worden geheven als een vast bedrag, en drukken in verhouding zwaarder op lagere inkomensgroepen.⁴ Het aandeel van de vennootschapsbelasting (Vpb) in de mix ligt tussen 3% (Zweden) en 12% (Japan). Het Vpb-tarief is eveneens proportioneel.⁵ Onzeker is wie deze belasting dragen: aandeelhouders, consumenten of werknemers. Meer 'kapitalistische' landen - het VK, de VS en Japan - vertrouwen bij het vergaren van belastingmiddelen in vergelijking met andere landen méér op heffingen bij bezit en overgang van vermogen. Deze belastingen kennen soms een proportioneel tarief, soms progressieve tarieven.⁶

Herverdeelheffingen

Gezien de tariefstructuur en de drukverdeling van de besproken belastingen, zijn de inkomstenbelasting en sommige vermogensheffingen in beginsel het meest geschikt om - als daarvoor democratische legitimatie bestaat - bestaande verschillen in de (personele) verdeling van inkomens en vermogens te verkleinen. In geen van de negen landen is het gezamenlijke aandeel van deze 'herverdeel'heffingen in de belastingmix zo gering als in Nederland (23%). Dat is in het verleden wel eens anders geweest. Tabel 2 brengt de voornaamste veranderingen in onze belastingmix in kaart. Sinds het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw is het aandeel van de sociale premies in de mix heel licht teruggelopen, onder andere dankzij de privatisering van de Ziektewet in 1996. Het aandeel van omzetbelasting, accijnzen en milieuheffingen in de mix steeg met bijna acht procentpunten. De grote verliezer is de inkomstenbelasting; haar aandeel slonk in de afgelopen kwart eeuw met tien punten. Het verminderde aandeel van de inkomstenbelasting en het toegenomen aandeel van de consumptiebelastingen duidt op krimpende mogelijkheden voor beleidsmakers om de personele inkomensverdeling minder ongelijk te maken.

Bovendien hebben veel OESO-landen sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw hun IB-tarieven verlaagd. Vooral de toptarieven zijn geduideld, in ons land bijvoorbeeld van 72% naar 60% (in 1990) en vervolgens naar 52% (in 2001). [tabel 1](#) Deze tariefverlagingen tastten de egaliserende werking van de IB aan. Daaraan doet niet af dat andere maatregelen - beperking van aftrekposten en het tegengaan van belastingbesparende constructies - de effectieve druk voor sommige veelverdieners hebben verhoogd. Maar de verlaging van het toptarief beheerste de beeldvorming.

Vlaktaks: perspectief

In Nederland en andere OESO-landen geheven premies voor de wettelijke sociale verzekeringen (sv) zijn te karakteriseren als 'vlaktaksen': heffingen over het inkomen met een gelijk marginaal tariefpercentage.⁷ De meeste OESO-landen maakten de afgelopen twintig jaar ook het tarief van hun inkomstenbelasting platter, door het aantal tariefschijven te verminderen en de spreiding tussen de tariefpercentages (wat) kleiner te maken. Maar in het algemeen bleven de IB-tarieven progressief.

Vijf Oost-Europese landen gingen het afgelopen decennium een stap verder en voerden een vlaktaks in. De invoering van de vlaktaks in Oost-Europa is verklaarbaar uit administratieve overwegingen. De kwaliteit van veel boekhoudingen daarginds laat te wensen over, fraude komt veel voor en nationale belastingdiensten kampen met achterstanden. Onder deze omstandigheden zorgt de vlaktaks ervoor dat nieuwe rijken en oligarchen een deel van hun inkomen afstaan dat anders gemakkelijk buiten de greep van de fiscus zou blijven. Twee Kanaal-eilanden, Guernsey en Jersey, heffen al decennialang inkomstenbelasting tegen een proportioneel tarief van 20%.⁸

De mogelijke economische schade door een progressief tarief wordt gemakkelijk overdreven

Met de belastingherziening in 2001 heeft Nederland eveneens enkele schreden op dit pad gezet. Sindsdien vallen inkomsten in box I, II of III. Inkomsten uit eigen woning en werk worden in box I nog steeds belast tegen een tarief met marginale percentages die oplopen van 34,4% tot 52%. Voordelen die groot-aandeelhouders ontlenuen aan hun aanmerkelijk belang in een besloten vennootschap worden in box II al belast tegen een proportioneel tarief van 25%. Voordelen uit sparen en beleggen - bij wetsfictie gelijk gesteld aan 4% van het gemiddeld vermogen - worden in box III, ongeacht hun omvang, al afgerekend tegen 30%. Nu gaan stemmen op om ook inkomsten uit eigen woning en werk (box I) tegen een gelijkblijvend percentage te belasten.

Vereenvoudiging en verschuiving

In het Liberaal Manifest stelt een groep VVD-prominenten zo'n vlaktaks voor met een tarief van circa 35 procent. Al enkele jaren eerder kwam het wetenschappelijk bureau van het CDA met een soortgelijk voorstel (Wi 2001: 58). Bij dit tarief gaat de schatkist voor miljarden euro's het schip in. Alleen door tegelijkertijd de heffingsgrondslag van de IB aanzienlijk te verbreden - met name door aftrekposten zoals de hypotheekrente en buitengewone uitgaven voor ziektekosten te schrappen - kan de operatie budgettair neutraal worden uitgevoerd. Maar die hypotheekrenteaftrek moet volgens CDA en VVD nu juist blijven.

Wij willen de gedachtenvorming over de vlaktaks niet belasten met discussies over potentiële grondslagverbredingen van de inkomstenbelasting. Zij leiden de aandacht af van de hoofdzaak: voor- en nadelen van een gelijk marginaal tariefpercentage voor elke

euro uit eigen woning en werk. Voorstanders van de vlaktaks beklemtonen de langs deze weg te bereiken vereenvoudigingswinst. Burgers weten - ongeacht de hoogte van hun jaarinkomen - precies wat zij van een extra euro inkomen aan de fiscus moeten afstaan.

Het loont bovendien niet langer om inkomensbestanddelen over te hevelen naar een partner die met een lager marginaal tarief te maken heeft. Het loont evenmin om inkomen te verschuiven naar jaren waarin het inkomen en dus het marginale tarief lager is, bijvoorbeeld de periode na pensionering. Werkgevers kunnen de vlaktaks op het brutoloon inhouden als een simpele loonsomheffing. Werknemers en uitkeringsontvangers die recht hebben op belastingvermindering wegens persoonlijke omstandigheden, zouden haar voortaan rechtstreeks door de Belastingdienst uitgekeerd krijgen. Een laatste in het oog springend voordeel van de vlaktaks is dat tweeverdiener-huishoudens met een gelijk (belastbaar) inkomen voortaan evenveel inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen gaan afdragen, ongeacht de inkomensaanbreng van elk van de partners. Op dit moment varieert de belastingdruk, al naar gelang het aandeel van elk van de partners in het huishoudensinkomen. Huishoudens waarin elke partner de helft van het gezamenlijke inkomen verdient, hebben de laagste druk (zie tabel 3).

Vlaktaks: oud idee

De vlaktaks is geen nieuwe gedachte. In de vorige eeuw hebben verschillende auteurs geconstateerd dat bij de heffing van inkomstenbelasting van de draagkrachtgedachte in de praktijk weinig terecht kwam. Om die reden stelde Stevens al in 1980 voor dan maar over te stappen op een veel eenvoudiger toepasbaar proportioneel tarief, met een belastingvrije som op sociaal minimumniveau.⁹ Diverse belastinghervormingcommissies hebben nadien naar deze optie gekeken. Zij kwamen tot de slotsom dat de exercitie zonder ingrijpende inkomenseffecten onuitvoerbaar is.¹⁰ Ook simulaties van de inkomensgevolgen van de overstap op een 'simpeltaks' (De Kam & Van Herwaarden, 1989: 177-187), respectievelijk van invoering van een 'vlakke belasting op arbeid' (Goudswaard, Caminada & Vording, 2004: 62-69) suggereren dat invoering van diverse varianten van de vlaktaks voor grote aantallen huishoudens (zeer) forse koopkrachtschokken meebrengt. Het laatstgenoemde trio auteurs rekent voor dat een vlaktaks met een tarief van 25,5% mogelijk zou zijn indien alle aftrekposten worden afgeschaft en de brutoloonkosten van werkgevers als grondslag voor de belastingheffing worden genomen. In die variant zou de koopkrachtdaling voor sommigen (vooral ouderen) oplopen tot bijna vijftien procent, terwijl anderen (vooral werkenden en junior uitkeringstrekkers) er tot tien procent op vooruit zouden gaan.

In geen van de vergeleken landen is het gezamenlijke aandeel van de 'herverdeel'heffingen in de belastingmix zo gering als in Nederland

Toch zijn ook varianten met minder grote inkomensgevolgen denkbaar. Door een constant tariefpercentage te combineren met heffingskortingen, kan de in te voeren vlaktaks hand in hand gaan met enige fiscale progressie. Zo stellen Lans Bovenberg en Coen Teulings (2005: 112) een tarief voor van 44%; dit is inclusief een proportionele werkgeversbijdrage voor de ziektekostenverzekering van 6 procentpunten. Daarbij blijven de huidige aftrekposten bestaan en wordt de heffingskorting iets verhoogd. De auteurs tonen de koopkrachteffecten van deze variant voor inkomens tot tachtigduizend euro bruto, iets minder dan het maximumsalaris van een modale hoogleraar. Hun blik reikt blijkbaar niet hoger. Op dit inkomensniveau gaan inkomensstrekkers er bij deze variant zo'n drieduizend euro netto (bijna vier procent) op vooruit. Bovenberg en Teulings verzwijgen dat het voordeel voor werkelijk hoge inkomens uiteraard aanzienlijk groter is. *Chief executive officer* Van der Veer van de Koninklijke Shell verdiende in 2004 ongeveer 2,6 miljoen euro bruto.¹¹ Aannemend dat over dit arbeidsinkomen in Nederland inkomstenbelasting wordt betaald, zou overstap op de vlaktaks van 44% de topman van Shell een voordeel opleveren van circa twee euroton.

Het draagkrachtbeginsel

Wij geven dit voorbeeld om te illustreren dat een forse verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting grootverdieners veruit het meeste baat brengt. Wat zij winnen, moet door de overige belastingbetalers, met lagere inkomens, worden opgebracht. Bovendien is het na invoering van de vlaktaks voor de overheid onmogelijk om - behalve via het successierecht - excessieve inkomens- en vermogensposities nog langer langs fiscale weg aan te pakken.

Deze uitkomst stuit ons tegen de borst. Wij pleiten voor behoud en versterking van het draagkrachtbeginsel bij de belastingheffing. Ons eerste argument zal bijna iedereen aanspreken: mensen met een hoger inkomen behoren een grotere bijdrage te leveren aan de financiering van overheidsvoorzieningen, dan mensen met een minder hoog en laag inkomen. Omdat het marginaal nut van inkomen daalt naarmate mensen méér verdienen, leidt een euro die bij de bestuursvoorzitters wordt afgeroomd tot minder nutsverlies dan een euro die door de sociale minima wordt opgebracht. Ten tweede draagt herverdeling van rijk naar arm bij aan de maatschappelijke welvaart, in die zin dat de meeste mensen liever in een land wonen waar de sociaal-economische tegenstellingen minder groot zijn.¹² Ten slotte tast de vlaktaks de maatschappelijke acceptatie van de belastingheffing aan. Een belastingstelsel zonder enig progressief tarief zal bij de meeste burgers op onbegrip stuiten. Onvrede met de waargenomen drukverdeling kan de voedingsbodem vormen voor pogingen zich langs legale weg of door middel van fraude aan de heffing van belastingen te onttrekken. Zo merkt Slemrod (1992: 7) over de bereidheid van Amerikaanse belastingbetalers om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen op dat "*positive attitudes towards the tax system and pleasant, efficient contacts with the tax collection agency can increase compliance.*"

Tot besluit

De vlaktaks is een prachtig bedenkensel, voor rechtse mensen. Zij maakt belangrijke vereenvoudigingen mogelijk. Maar tegelijk is de vlaktaks een formidabel cadeau aan de rijken. Wie dat een goed idee vindt, moet het luid en duidelijk zeggen. Die kiest voor grotere doelmatigheid en minder gelijkheid. Wij denken er precies omgekeerd over. De mogelijke economische schade door een progressief tarief wordt gemakkelijk overdreven. Daarom zijn wij voorstander van een vlaktaks, mét een superschijf. Zij combineert de voordelen van een belangrijke fiscale vereenvoudiging met belastingheffing naar draagkracht. De precieze vorm van het tarief is een kwestie van smaak. Niet iedereen taxeert bovendien de gedragsreacties op het toptarief gelijk. De afzonderlijke tariefschijf voor werkelijk hoge inkomens kan worden ingevoerd met een tarief van 60% (Pen, 2004). Egalitaristen dromen allicht van een toptarief van 75%. De Kam denkt eerder aan 55%: voor je het weet zijn die rijkelui verhuisd naar de andere kant van de landsgrenzen. Dan vangt onze minister van Financiën bot, bij onveranderd grote inkomensverschillen.

De superschijf zou kunnen beginnen bij pakweg twee euroton. — Het salaris van onze premier ligt een halve ton lager en valt er dus niet in. De echte veelverdieners gaan meer bijdragen aan de welvaart en het welzijn van Nederland, een kleine groep zelfs veel meer. Eventuele verliezen die invoering van de vlaktaks voor de schatkist meebrengt, behoren te worden gedekt door verzwaarde ecoheffingen, om te remmen wat volgens de wetgever geremd moet worden. Dat is in het bijzonder de vervuiling. Zo vormt een herzien fiscaal stelsel een stap vooruit naar een iets harmonieuzere wereld.

Flip de Kam en Jan Pen

Literatuur

Becker, Jos (2005) *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bovenberg, A.L. & C.N. Teulings (2005) De vlaktaks in concreto. *ESB*, 11 maart, 112-114.

Commissie-Oort (1986) *Zicht op eenvoud*. Den Haag: Distributiecentrum Overheidspublikaties.

Commissie-Stevens (1991) *Graag of niet*. Den Haag: Sdu.

Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada & H. Vording (2004) *Naar een transparanter loonstrookje?* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

IBFD (2004) *European Tax Handbook 2004*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.

Kam, F. de & F. van Herwaarden (1989) *De Prijs van de Beschaving*. Schoonhoven: Academic Service.

Kam, C.A. de (2005) Belastingtrends (1) 37. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 1, 25-36.

OESO (2004) *Revenue Statistics 1965-2003*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

Pen, J. (2004) Oud en nieuw in de inkomensverdeling. *ESB*, 9 juli, 313.

Slemrod, J. (1992) *Why People Pay Taxes: Introduction*. In: J. Slemrod (Ed.), *Why People Pay Taxes; Tax Compliance and Enforcement*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Stevens, L.G.M. (1980) *Belasting naar draagkracht*. Deventer: Kluwer-Samson.

Wetenschappelijk instituut voor het CDA (2001) *Evenredig en rechtvaardig*. Den Haag.

1 Dit onderscheid naar heffingsgrondslag is ontleend aan de jaarlijks door de OESO gepubliceerde Revenue Statistics.

2 Het gaat hier om de betaalde belasting; wij laten in het midden wie de belasting - rekening houdend met gedragsreacties - uiteindelijk draagt (economic incidence).

3 De reden is dat de uitkering voor alle gerechtigden even hoog is (volksverzekeringen) of een aan het verzekerde loon gerelateerd wettelijk maximum kent (werknemersverzekeringen).

4 Bestaat het tarief uit een vast bedrag (per individu of huishouden), dan spreekt deze conclusie vanzelf. De drukverdeling van consumptiebelastingen met een proportioneel tarief is eveneens (licht) degressief, doordat gezinnen een kleiner deel van hun inkomen consumeren, naarmate het (bruto)inkomen hoger is. De omzetbelasting (btw) kent weliswaar een verlaagd tarief voor een aantal eerste levensbehoeften en merit goods, maar daarvan profiteren ook gezinnen met hoge inkomens. De BTW-druk op de bestedingen van huishoudens is hierdoor gemiddeld gezien vrijwel proportioneel. De vroegere weeldebelasting trof goederen - bontmantels, juwelen - die uitdrukking geven aan een patroon van conspicuous consumption. Zij kan moeilijk opnieuw worden ingevoerd, omdat EU-regels bijheffing na aanschaf van deze goederen in een ander EU-land niet toestaan. Merk op, dat wij hier aannemen dat uiteindelijk de consumenten de BTW (en accijnzen) volledig dragen.

5 Voor het kleinbedrijf, bepaalde bedrijfstakken of bepaalde typen inkomsten gelden soms lagere proportionele tarieven.

6 Voorbeelden van zulke belastingen met een proportioneel tarief zijn in Nederland de overdrachtsbelasting (verschuldigd bij verkoop van bestaande onroerende zaken) en de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen. Het schenkingsrecht en successierecht kennen progressieve tarieven.

7 De gemiddelde druk van de vlaktaks kan toenemen met het inkomen, wanneer een constant tariefpercentage wordt gecombineerd met een heffingsvrije som danwel een heffingskorting (Bentham-progressie).

8 Het gaat om de volgende landen (tarief 2004 tussen haakjes): Rusland (13%), Litouwen (15% of 33%), Slowakije (19%), Letland (25%) en Estland (26%). Bron: IBFD (2004). Polen is van plan in 2008 een vlaktaks met een tarief van 15% of 18% in te voeren. Bron: bericht in de Financial Times, 29 maart 2005.

9 Zie Stevens (1980: 502-506).

10 Commissie-Oort (1986: 175-183); Commissie-Stevens (1991: 243-254).

11 Bericht in de Volkskrant, 1 april 2005.

12 Ongeveer tweederde van de Nederlanders wil dat de inkomensverschillen (een beetje, respectievelijk veel) kleiner worden (Becker 2005: 78).

13 De operatie valt te completeren door bepaalde aftrekposten en vrijstellingen in de inkomstenbelasting te beperken dan wel volledig af te schaffen. Maar dat is niet het onderwerp van dit artikel.