

Bron: K. Caminada en S. Veldhuizen (2013), 'Hervorming van het fiscale instrumentarium voor inkomensbeleid', *Liberaal Reveil*, oktober 2013, pp. 162-168.

## Hervorming van het fiscale instrumentarium voor inkomensbeleid

Prof. dr. Koen Caminada

Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden en lid van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

Drs. Sander Veldhuizen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en secretaris van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

"In the real world (i.e. not the one inhabited by tax theorists), proposals for tax reform are constrained by politics – not least the unfortunate observation that those who lose from tax reforms tend to be vengeful while those who gain from them tend to be ingrateful. This can lead in tax policy, perhaps more than in other areas of public policy, to a 'tyranny of the status quo'".

P. Johnson en G. Myles (2011), *The Mirrlees Review, Fiscal Studies*, vol. 32, no. 3, p. 323

### 1 Inleiding

Eén van de centrale doelstellingen van het sociaaleconomische beleid is de bevordering van de totstandkoming van een evenwichtige inkomensverdeling. De overheid heeft op dit gebied volgens de Grondwet een expliciete verantwoordelijkheid. Artikel twintig, eerste lid, stelt: "De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid." Een belangrijk dilemma bij het herverdelen van materiële welvaart is de afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid. Naarmate de inkomensverschillen kleiner worden, loont het minder om zich 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 minder materiële welvaart (Okun, 1975). Het is de uitdaging van de politiek om hierin een balans te vinden.

Volgens critici komen na 12 jaar intensief gebruik van heffingskortingen en toeslagen grenzen bij de toepassing van deze instrumenten in zicht (Vording et al, 2006; Caminada en De Kam, 2010; Caminada en Gradus, 2011; Gradus et al, 2012). Door het grote aantal kortingen, toeslagen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen het bos niet meer te zien. De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie-Van Dijkhuizen) meent dat het huidige stelsel te complex is geworden en dat het gewenste niveau van inkomensondersteuning ook kan worden bereikt door een aantal regelingen samen te bundelen in een huishoudentoeslag. In dit artikel zullen we aangeven wat de gedachtegang is. Alle andere voorstellen van de Commissie-Van Dijkhuizen blijven hier buiten beschouwing.

## **2 Grenzen aan 'fine tuning' en instrumentalisme**

Binnen de huidige loon- en inkomstenbelasting bestaan ongeveer honderd faciliteiten zoals aftrekposten, belastinguitgaven en heffingskortingen. Samen met de toeslagen zijn deze faciliteiten erop gericht om de koopkracht voor specifieke groepen te bevorderen, of om bepaald gewenst gedrag te stimuleren. Voor burgers zijn fiscale voordelen weliswaar prettig, maar de veelheid aan regelingen heeft als nadeel dat iedere burger goed op moet letten op welke regelingen hij of zij 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 (Tempelman et al, 2011). Bij minder bekende inkomensondersteunende regelingen blijkt het niet-gebruik nog veel hoger. Ook bij fiscale regelingen die mensen zelf moeten aanvragen mag een fors niet-gebruik verwacht worden. Tegenover niet-gebruik staan fenomenen die veel geld kosten als onbedoeld gebruik en soms ook misbruik, betaald door andere burgers (Centraal Planbureau, 2008). Fiscale pogingen tot beïnvloeding van gedrag lijken in een complex stelsel eveneens aan effectiviteit in te boeten. Van slechts zestien 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 (Algemene Rekenkamer, 2010; Caminada en Ros, 2012). 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 (Chetty, 2011). Een aanvullend aspect van de complexiteit is dat de inkomstenbelasting en de toeslagen apart moeten worden aangevraagd en dat definities niet altijd synchroon lopen. Ook op dit punt liggen kansen om administratieve lasten voor burgers te beperken.

## **3 Naar minder regelingen bij inkomensondersteuning**

Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende regelingen, wat het doel van de verschillende regelingen is en of er buiten de fiscaliteit/toeslagen een tegenhanger bestaat. De tabel laat zien dat in de meeste gevallen er meerdere regelingen bestaan die zijn gericht op hetzelfde doel, zowel binnen als buiten de fiscaliteit/toeslagen. De tabel illustreert mogelijkheden om het aantal regelingen te stroomlijnen, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen op het gebied van inkomensondersteuning.

Tabel 1 Omschrijving doelstellingen regelingen

<b>Naam regeling</b>	<b>Doel regeling</b>	<b>Tegenhanger buiten fiscaliteit/toeslagen</b>
<b><i>Algemeen</i></b>		
Zorgtoeslag	Inkomensondersteuning kosten nominale zorgpremie	Nominale zorgpremie en eigen risico
<b><i>Huishoudens met kinderen</i></b>		
Kinderbijslag	Inkomensondersteuning kosten kinderen	Tegemoetkoming onderwijs- en studiekosten (WTOS)
Kindgebonden budget		Bijstand alleenstaande ouders
Alleenstaande ouderkorting		Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG)
Persoonsgebonden aftrek levensonderhoud kinderen		
Ouderschapsverlofkorting		
<b><i>Ouderen</i></b>		
Ouderenkorting	Inkomstenondersteuning ouderen	AOW-pensioen, Mogelijke koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB)
Alleenstaande ouderenkorting		
<b><i>Specifieke groepen</i></b>		
Jonggehandicaptenkorting	Inkomensondersteuning jonggehandicapten	Wajong uitkering, tegemoetkoming arbeidsongeschikten
Persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen (alimentatie)	Fiscale behandeling alimentatie	
Persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten	Inkomensondersteuning chronisch zieken en gehandicapten	Tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
Persoonsgebonden aftrek week- en uitgaven gehandicapten		Compensatie eigen risico

Bron: Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2012)

Een goed voorbeeld van een voorstel om het aantal regelingen met dezelfde doelstelling te verminderen zijn de kindregelingen. Er zijn 12 verschillende kindregelingen, waarvan er 9 gericht zijn op inkomensondersteuning. Het gaat daarbij om de kinderbijslag, kindgebonden budget, aanvulling op sociaalminimumuitkering voor alleenstaande ouders, tegemoetkoming onderwijs- en studiekosten, tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen, de alleenstaande ouderkorting, de aftrek levensonderhoud kinderen, de kindertoeslag op vrijstelling box 3 (afgeschaft per 1 januari 2012) en de ouderschapsverlofkorting. Het gewenste niveau van inkomensondersteuning kan ook worden bereikt door regelingen met dezelfde doelstelling samen te voegen.

#### **4 Knelpunten instrumentalisme**

Nu is het 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 te veel bijdraagt aan de complexiteit van het fiscale stelsel en dit het functioneren van de 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 (Vording et al, 2006; Caminada en De Kam, 2010). Het afgelopen decennium is 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 aan-

zienlijk zijn geïntensiveerd, net als de financiële ondersteuning van kinderen en het saldo van de nominale zorgpremie en zorgtoeslag voor lage inkomens nauwelijks is gestegen, ondanks een forse stijging van de uitgaven in de zorg. 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 gegeven worden zonder dat dit ten laste kwam van de schatkist. Doordat inmiddels bijna iedereen zijn eigen tegemoetkoming of fiscale voordeel heeft gekregen, is het uiteindelijke resultaat dat de belastingtarieven sterk zijn verhoogd zonder grote veranderingen in de inkomensverdeling. De meest gebruikte maatstaf voor inkomensongelijkheid, de Ginicoëfficiënt, is de afgelopen jaren nagenoeg constant gebleven (zie Caminada et al, 2012 en Wang et al, 2013).

Tabel 2 Incrementeel beleid: de ontwikkeling van 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)

Een ander knelpunt is de stapeling van marginale druk van inkomstenbelasting en toeslagen. Huishoudens met lage inkomens die gebruik maken van meer toeslagen kennen veelal een marginale druk die ver boven het toptarief in de inkomstenbelasting ligt. Dit zorgt ervoor dat het aanvaarden van werk in sommige gevallen niet of nauwelijks loont. Verder is de afgelopen periode gebleken dat het huidige stelsel van toeslagen en inkomstenbelasting (systeem)fraude in de hand werkt. Het stelsel gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en dat de gegevens die door de burger worden aangeleverd ook betrouwbaar zijn. De door de burger aangeleverde gegevens worden gebruikt voor een voorschot en pas achteraf wordt gecontroleerd of de gegevens kloppen. Gebleken is dat deze werkwijze gevoelig is voor fraude. Kwaadwilligen konden voor andere mensen het voorschot ontvangen, terwijl zij hier geen recht op hadden. Het meest recente voorbeeld hiervan is de fraude met toeslagen door Bulgaren. Een fraudegevoelig stelsel tast de belastingmoraal aan omdat burgers het vertrouwen in het systeem kwijtraken. In een betrekkelijk korte tijdsperiode van vijf jaar (tussen 2001 en 2005) hebben er twee stelselherzieningen plaatsgevonden met als doel het instrumentarium beter en effectiever te richten op lage inkomens. Hierin is enerzijds de doelgroep van lage inkomens steeds

beter bereikt. Anderzijds is een lappendeken ontstaan van regelingen gericht op inkomensbeleid. De vormgeving en uitvoering is meer bepaald door toevalligheden dan door een logische analyse. Een deel van de inkomensafhankelijke regelingen/heffingskortingen is binnen de inkomstenbelasting gebleven, een deel is verplaatst naar de toeslagen of daarbuiten. Er is geen principiële afweging gemaakt welk instrument op welke plek het best tot zijn recht komt.

Door de hoge marginale tarieven worden allerlei beslissingen om betaalde arbeid te verrichten, te sparen en te investeren negatief beïnvloed. Bovenal is het fiscale en premiegefinancierde sociale stelsel erg complex geworden. Wordt het dan niet tijd voor meer slimme vormgeving van het (fiscale) inkomensbeleid?

### **5 Moet de overheid stoppen met toeslagen (cf. Zijlstra)?**

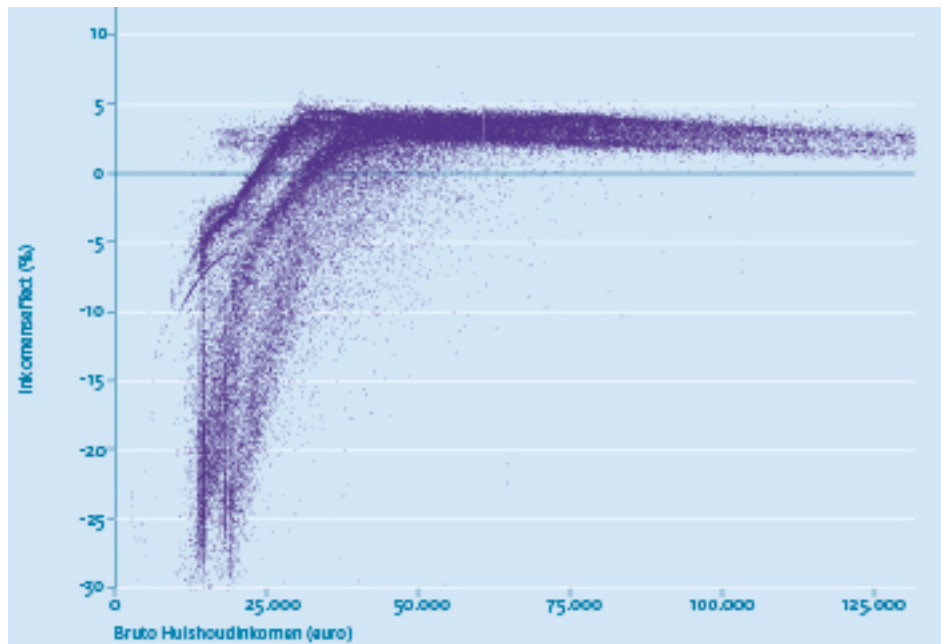
Een forse vermindering van het aantal belastinguitgaven (thans 98 regelingen), heffingskortingen (13) en toeslagen (4) zou bijdragen aan de vereenvoudiging van het stelsel. In het publieke debat is naar aanleiding van de fraudezaken bij de toeslagen zelfs de vraag opgeworpen of het stelsel niet afgeschaft moet worden. Door toeslagen af te schaffen en belastingtarieven te verlagen, zou dezelfde inkomensverdeling bereikt kunnen worden.

Afschaffen van de verschillende toeslagen, waarbij de opbrengst wordt teruggesluisd in lagere belastingtarieven, slaat echter zeer negatief neer bij de laagste inkomens, zo heeft de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013, p.81) laten zien.

Figuur 1 laat de inkomenseffecten zien 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 in de inkomstenbelasting van de huidige eerste en tweede schijf 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 toeslag ontvangen en meer belasting betalen.

Het toeslagenstelsel moet in de kern overeind blijven zolang men de huidige inkomensverdeling min of meer in stand wil houden. De negatieve effecten van het afschaffen van toeslagen worden vooral veroorzaakt doordat toeslagen een rol vervullen die voorheen op een andere manier werden ingevuld. De zorgtoeslag houdt bijvoorbeeld de zorgverzekering betaalbaar voor lage inkomens. Voorheen werd dit gedaan door middel van het ziekenfonds.

Figuur 1 Inkomenseffecten afschaffen toeslagen (exclusief kinderopvangtoeslag) in ruil voor verlaging tarieven 1e en 2e schijf met 3,1%



Bron: Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013, p. 81)

## 6 Oplossingsrichting via een viersporenaanpak

De hervorming van het (fiscale) instrumentarium voor inkomensbeleid verloopt via vier sporen. Ten eerste dient helder onderscheid gemaakt te worden tussen stimulering van de arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning. Bundel vervolgens alle instrumenten via een huishoudenstoelage. 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.

### 6.1 Helder onderscheid tussen stimulering arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning

Het is allereerst van belang om helder en consequent onderscheid te maken tussen belastingheffing op individuele basis en inkomensondersteuning op het niveau van het huishouden. Figuur 2 laat dit schematisch zien. Belastingheffing vindt zoveel mogelijk plaats op individueel niveau, omdat dit de arbeidsparticipatieprikkels zo min mogelijk verstoort. De structuur van de inkomstenbelasting en de instrumenten voor werkenden worden zo ingezet dat dit de arbeidsparticipatie stimuleert dan wel zo min mogelijk belemmert. Werkenden krijgen te maken met drie regelingen gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie: de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en de kinderopvangtoeslag. Deze regelingen zijn gebaseerd op het inkomen van de individuele werkende. Inkomensondersteuning kan het meest gericht worden vormgegeven door uit te gaan van de draagkracht op huishoudniveau. Het belang van inkomensondersteuning prevaleert hier boven het nadeel van de inkomensafhankelijke afbouw voor de individuele arbeidsparticipatiebeslissing. Omdat de kinderopvangtoeslag niet is gericht op inkomensondersteuning, maar op het stimuleren en ondersteunen van

arbeidsparticipatie, verdient het de voorkeur om deze niet meer te baseren op het huishoudinkomen, maar op het individuele arbeidsinkomen van de minstverdienende partner.

Figuur 2 Schematische weergave stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen



### 6.2 Bundeling via een huishoudenstoelage

Ten tweede zal een integratie en vereenvoudiging van toeslagen via de invoering van een huishoudentoeslag 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 (x 1.000)
Huurtoeslag	2.774	1.107
Kindgebonden budget	1.047	824
Zorgtoeslag	4.855	3.628
Totaal aantal toeslagen (aantal huishoudens dat toeslagen ontvangt)	8.676	6.316 4.589
Idem, na invoering huishoudenstoelage		3.651
Idem, na verplichte uitbetaling via 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 met meer toeslagen te maken krijgen met een hoger totaal afbouwpercentage. Omdat het doel van toeslagen is om 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 huis-

houdens met één toeslag. Het stelsel van toeslagen werkt hierin tegengesteld aan de inkomstenbelasting; daar wordt het inkomen van minder draagkrachtige huishoudens juist met een lager marginaal tarief belast. Als gevolg van deze systematiek kan de marginale druk in het afbouwtraject van verschillende toeslagen stapelen tot een zeer hoge marginale druk. Hierdoor kan het voor huishoudens met meer toeslagen weinig aantrekkelijk zijn om (meer uren) te gaan werken.

De oplossing van deze problematiek kan worden gevonden 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 huishoudentoeslag, 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 huishoudenstoeslag te verschillen tussen alleenstaanden en partners. Een alleenstaande met een inkomen van 30.000 euro heeft – gecorrigeerd voor huishoudensamenstelling – een hoger besteedbaar inkomen dan partners met hetzelfde inkomen. Het CBS gebruikt zogeheten equivalentiefactoren om te corrigeren voor de samenstelling van huishoudens. Op basis hiervan moet de verhouding in het afbouwpercentage tussen paren en alleenstaanden vastgesteld worden in een 70/100 verhouding, om te corrigeren voor het verschil in welvaartsniveau.

Het voorstel voor de huishoudentoeslag is doorgerekend op basis van het regeerakkoord voor het jaar 2015. In de doorrekening is gebleken dat het voorstel budgettair neutraal is bij een afbouwpercentage van 15 procent voor partners en 21,5 procent voor alleenstaanden. Door het invoeren van de huishoudentoeslag daalt het aantal huishoudens met een toeslag met één miljoen tot 3,7 miljoen huishoudens. Dit komt doordat huishoudens die nu alleen een kleine zorgtoeslag ontvangen omdat hun inkomen redelijk ver in het afbouwtraject ligt, deze verliezen.

### *6.3 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 huishoudentoeslag verplicht uit te betalen via de zorgverzekeraar. De achtergrond hiervan is dat iedereen boven de 18 jaar in Nederland verplicht verzekerd is. Iedere toeslagontvanger betaalt dus ook een nominale premie. Door een deel van de toeslag verplicht uit te betalen aan de zorgverzekeraar, 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 dan 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 meer mogelijk is de toeslag aan andere zaken te besteden dan aan de nominale premie.

Als gevolg van de huishoudentoeslag nam het aantal huishoudens met toeslag al af van 4,6 miljoen tot 3,7 miljoen. Door de verplichte uitbetaling aan zorgverzekeraars neemt het aantal huishoudens dat direct een toeslag ontvangt van de Belastingdienst verder af tot 1,4 miljoen. Dit is een afname van bijna zeventig procent in vergelijking met de huidige situatie.



#### *6.4 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 een onheldere taakafbakening is dat het recht op toeslagen mede afhangt van het gebruik van fiscale regelingen in de vorm van aftrekposten. In de denkbeeldige situatie van twee identieke huishoudens die ieder een exact gelijk inkomen genieten, kan er hierdoor toch een verschil in het recht op toeslag ontstaan. Als het ene huishouden hypotheekrenteaf trek heeft, dan ontvangt dit huishouden niet alleen een fiscaal voordeel maar ook meer toeslag dan het andere huishouden. Aftrekposten worden in mindering gebracht op het verzamelinkomen van het huishouden, en geven daardoor een fiscaal voordeel doordat het huishouden minder belasting hoeft te betalen. Het toeslagenstelsel maakt echter ook gebruik van hetzelfde inkomensbegrip, waardoor een aftrekpost ook doorwerkt op 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 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 hypotheekrenteaf trek 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 processen voor de toeslagen en de 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. Momenteel zijn er nog veel verschillen tussen toeslagen en de inkomstenbelasting. Het gaat vaak om kleine details, waarbij de verschillen door de grote hoeveelheid uiteindelijk bijdragen aan een niet-transparant stelsel.

### **7 Conclusie**

Door de instrumentele inzet van de fiscaliteit is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen bedrijven en huishoudens enerzijds en de schatkist anderzijds. Hierdoor zijn de belastingtarieven hoger dan nodig.

De afstemming van inkomenspolitieke instrumenten via kortingen en/of toeslagen en/of belastinguitgaven is systematisch en integraal onder de loep genomen door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Het voorstel is om toeslagen en heffingskortingen samen te laten smelten tot één globale regeling voor inkomensondersteuning van huishoudens. Op basis van een aantal criteria (inkomen, aantal kinderen, wel of geen huurhuis, wel of geen zorgverzekering) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn huishoudenstoelagen vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject. Het aldus terugdringen van het aantal regelingen en toeslaggerechtigden draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel. Mits slim vormgegeven, sorteert zo'n hervormingsoperatie positieve welvaartseffecten. Volgens het Centraal Planbureau levert het voorstel op termijn 142 duizend banen op.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer, Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies, Den Haag, 2010.
- K. Caminada, K.P. Goudswaard and C. Wang, 'Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Taxes and Transfers in 20 LIS Countries Over Time', *LIS Working Paper Series* 581, 2012
- K. Caminada en R. Gradus, 'Verlaag belastingtarieven door vereenvoudiging belastingstelsel', *Me Judice*, 27 november 2011.
- C.L.J. Caminada en C.A. de Kam, '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, Sdu, Den Haag, 2010, pp. 221-248.
- K. Caminada en A.P. Ros, 'Belastingfaciliteiten', in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2012, pp. 157-182.
- Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenningen 2009, Hoe effectief was de buitengewone uitgavenaftrek? (blz. 72), 2008.
- R. Chetty, 'Saliency and Taxation: Evidence and Policy Implications', Testimony for the Committee of Finance United States Senate, 2011.
- Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag, 2012.
- Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag, 2013.
- R. Gradus, R. Beetsma, L. Bovenberg, K. Caminada, E. Dijkgraaf, S. Eijffinger, 'Elke Nederlander gebaat bij sociale vlaktaks', *Me Judice*, 24 januari 2012.
- P. Johnson en G. Myles, 'The Mirrlees Review', *Fiscal Studies*, vol. 32, no. 3, 2011, p. 323
- A.M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, Brookings, Washington, 1975.
- C. Tempelman, A. Houkes en J. Prins, *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, SEO-rapport 2011-15, SEO, Amsterdam, 2011.
- H. Vording, K.P. Goudswaard en K. Caminada, 'De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?' in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Kluwer, Deventer, 2006, pp. 131-146.
- C. Wang, K. Caminada, and K. Goudswaard, 'Income redistribution in 20 countries over time', *International Journal of Social Welfare* (forthcoming).