Een sociale vlaktaks

Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen

EEN SOCIALE VLAKTAKS
NAAR WERKBARE EN BEGRIJPELIJKE INKOMSTENBELASTINGEN

CES
CENTRE FOR EUROPEAN STUDIES

CDA WI
Wetenschappelijk Instituut

Een sociale vlaktaks

Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen

C E S
CENTRE FOR EUROPEAN STUDIES

CDA Wetenschappelijk Instituut

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigde lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453
2500 GL Den Haag
Tel: +31-70-3424888
Fax: +31-70-3926004
www.wi.cda.nl

ISBN/EAN 978-90-74493-66-6
2009 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Design: Mullerdesigns

Dit rapport is mede tot stand gekomen dankzij financiële steun van het Europese Parlement. Het Centre for European Studies (CES) en het Europese Parlement zijn niet verantwoordelijk voor feiten of opinies in deze publicatie en gebruik daarvan. De verantwoordelijk berust bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enig wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Voorwoord **5**

Samenvatting **7**

1 Inleiding en vraagstelling **11**

2 Het Nederlandse stelsel van inkomstenbelastingen **15**

3 Een christendemocratische visie op inkomstenbelastingen **21**
3.1 Christendemocratische uitgangspunten 22
3.2 Economische en maatschappelijke ontwikkelingen 23

4 Lange-termijn visie: een werkbaar en begrijpelijk stelsel **27**
4.1 Naar een vlaktaks op het inkomen uit arbeid 22
4.2 Naar een consequent stelsel van heffingskortingen 32
4.3 Een vlaktaks op de inkomsten uit kapitaal 35
4.4 Andere vereenvoudigingen 40
4.5 Naar een lager tarief 48
4.5.1 Naar IB-grondslagverbreding 48
4.5.2 Andere belastingen 50
4.5.3 Resumerend 53

5 Conclusies **57**

Bijlage a: Inkomenseffecten van een vlaktaks **59**

Bijlage b: Omvang heffingskortingen in 2009 (in euro) **69**

Voorwoord

Een belastingsysteem moet dienstbaar zijn aan mens en samenleving. Het stelsel moet stimuleren tot goed gedrag en aansporen tot het nemen van verantwoordelijkheden. Zeker mag het creativiteit en ondernemerschap niet in de weg staan. Steeds duidelijker wordt dat het huidige stelsel van loon- en inkomstenbelasting voor verbetering vatbaar is. Het loonstrookje is voor veel werknemers een doolhof en de uitvoering van wet- en regelgeving gaat gepaard met hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven en belastingplichtigen, hetgeen leidt tot onnodig verlies van productiviteit en werkgelegenheid. De ingewikkeldheid van het huidige stelsel gooit zand in de machine. Te veel uitzonderingen, afwijkingen en ingewikkeldheden werken verstorend. De complexiteit wordt te groot, de kans op fouten neemt exponentieel toe en de burger snapt het niet meer. Begrip voor de belasting die men betaalt en inzicht in de grondslagen, draagt bij aan het draagvlak voor belastingheffing.

Dit rapport bepleit daarom een uniform marginaal belastingtarief voor alle inkomen uit arbeid. In een steeds flexibelere arbeidsmarkt is een dergelijke vlaktaks een belangrijk voordeel, omdat een loonbelastingverklaring kan vervallen en werkgevers kunnen communiceren wat werknemers netto overhouden. De overheid laat na om via de belastingtarieven de keuzen in een gezin te beïnvloeden, wie van beiden hoeveel uren werkt. Door de ZVW werkgeversbijdrage te bruteren en de bijdrage in de vorm van een loonsomheffing of nominale premie vorm te geven komt er één loonbegrip, zodat werknemers in een oogopslag hun loonstrook kunnen lezen. Daarmee wordt het leven niet alleen voor de burger en het bedrijfsleven een stuk begrijpelijker, het levert ook de Belastingdienst minder hoofdbrekens op. Draagkracht wordt bewerkstelligd door een gericht stelsel van toeslagen en heffingskortingen. De inkomenseffecten kunnen verder worden beperkt, indien een vlaktaks wordt gecombineerd met een topinkomenheffing. Belangrijk is ook een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar indirecte belastingen zoals de BTW en stroomlijning van diverse regelingen, zodat het marginale vlaktakstarief verder naar beneden kan tot circa 33 procent.

Het rapport werd samengesteld door prof.dr. R.H.J.M. Gradus. Bij dit rapport is dankbaar gebruik gemaakt van de fiscale kennis en expertise van K. Tuinstra en drs. E.J. van Asselt. Ook is geprofiteerd van opmerkingen en waardevolle suggesties van prof.dr. A.L. Bovenberg (Universiteit van Tilburg), mr. M.L.A. van Rij (oud-voorzitter CDA Partijbestuur en partner Ernst&Young), drs. C. Oudshoorn (directeur Economische Zaken VNO/NCW), dr. P.H. Omtzigt (CDA Tweede Kamerfractie), prof.dr. P.H.J. Essers (CDA Eerste Kamerfractie) en drs. M.J. van Rooijen (oud-Staatssecretaris voor Financiën). Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is hen erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen.

Prof.dr. C.P. Veerman
Voorzitter WI

Prof.dr. R.H.J.M. Gradus,
Directeur WI

Samenvatting

In dit rapport zullen we een voorstel doen voor een uniform marginaal belastingtarief voor alle inkomen uit arbeid. Een dergelijke vlaktaks heeft onmiskenbaar veel voordelen. Werkgevers betalen voortaan over de loonsom van hun werknemers belasting en zijn verlost van een ingewikkelde individuele administratie voor de loonheffing. Werkgevers kunnen zonder ingewikkelde omhalen nu communiceren, wat een werknemer netto overhoudt. De loonbelastingverklaring kan vervallen, hetgeen in een steeds flexibelere arbeidsmarkt een belangrijk voordeel is. Bovendien kunnen belastingplichtigen in een oogopslag hun loonstrookje lezen – want er komt één loonbegrip - en zijn zij verlost van een ingewikkelde discussie over het verplaatsen van aftrekposten in de loop van de tijd, tussen leden van een gezin, en over het middelen van inkomen over verschillende jaren. De overheid laat na om via de belastingtarieven de keuzen in een gezin te beïnvloeden wie van beiden, hoeveel uren werkt. Alle inkomen uit arbeid worden bij een vlak tarief gelijk belast. Daarmee wordt het leven niet alleen voor de burger en het bedrijfsleven een stuk begrijpelijker, het gaat ook de Belastingdienst minder kopzorgen opleveren. De dienst is dan verlost van problemen die het gevolg zijn van de ingewikkelde wetgeving en zij kunnen hun aandacht dan richten op betere dienstverlening voor de burgers. Ook heeft een vlaktaks op looninkomen als voordeel dat de belasting op inkomen uit arbeid en op inkomen uit vermogen dichter bij elkaar komen te liggen, zodat de prikkel om het eigen huis en eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren wordt afgestompt. Een sociale vlaktaks leidt er toe dat aftrekposten voortaan het karakter van een heffingskorting hebben, hetgeen de inzichtelijkheid van het systeem ten goede komt.

Voor christendemocraten vormt het draagkrachtbeginsel (d.w.z. de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten) een belangrijk uitgangspunt bij de belasting- en premieheffing. Ook vanuit dat perspectief is een sociale vlaktaks te prefereren. In een christendemocratische visie wordt immers het draagkrachtbeginsel vooral bepaald door het huishoudinkomen. Juist huishoudens zijn uitstekend te ondersteunen door een gericht pakket aan belastingkortingen. Hierdoor wordt in combinatie met een vlaktaks ook progressiviteit bereikt. Uiteindelijk gaat het bij draagkracht om het gemiddelde belastingtarief en niet om het tarief dat geheven wordt over de laatst verdiende euro. In dit rapport zullen we aangeven dat de afgelopen jaren een aantal betekenisvolle stappen in de toeslagensfeer is gezet, doch dat enkele verbeteringen denkbaar zijn. Ook zullen we aangegeven dat de inkomensgevolgen verder beperkt kunnen worden indien een vlaktaks wordt gecombineerd met een zogenaamde topinkomenheffing. Het betreft hier een extra heffing op het inkomen uit arbeid vanaf een zeker topinkomen.

Ook wordt voorgesteld om de werkgeversbijdrage aan de Zorgverzekeringkas (ZVW-kas) te bruteren. Dat heeft belangrijke voordelen. De administratieve lasten die samenhangen met de uitvoering van de Zorgverzekeringswet komen te vervallen, bovendien wordt de zeer ingewikkelde procedure die samenhangt met de terugvordering van de ZVW werkgeversbijdrage bij twee banen overbodig. Ook is er dan eindelijk één loonbegrip. Bovendien wordt door de brutering van de ZVW de afwente-

ling van ziektekosten in een vergrijzende samenleving op de loonkosten voorkomen. Er worden twee varianten voor de (inkomensafhankelijke) bijdrage uitgewerkt. In de eerste variant wordt tegelijkertijd met de introductie van een vlaktaks een ZVW-loonsomheffing geïntroduceerd, waardoor de inkomenseffecten van een vlaktaks verder worden gemitigeerd en de administratieve voordelen behouden blijven. Bij de tweede variant wordt de werknemerspremie volledig genominaliseerd. Dit sluit beter aan bij de verzekeringsgedachte van de zorgverzekeringswet. Wel zal, om te voorkomen dat het beroep op de zorgtoeslag fors toeneemt, het kortingspercentage van deze toeslag omhoog dienen te gaan, hetgeen de marginale druk verplaatst naar deze regeling. De effecten van deze tweede variant zijn groter, zodat wij (vooralsnog) niet willen opteren voor deze variant.

Bij de belastingherziening in 2001 werd voor inkomen uit vermogen ('box III') een vlaktaks van 30% en voor inkomen uit aanmerkelijk belang ('box II') een vlaktaks van 25% ingesteld. We zullen constateren dat dit systeem goed werkt en dat belastingarbitrage tussen de boxen kan worden gemitigeerd door de voorgestelde vlaktaks op inkomen uit arbeid en een beperkte verhoging van het tarief in box III. Het is verder belangrijk om ook voor andere inkomsten uit kapitaal –in het bijzonder winst van ondernemingen- tot vereenvoudigen en een meer uniform tarief te komen. Door fiscale faciliteiten te schrappen en de winst van alle ondernemingen te belasten tegen één en hetzelfde tarief ('ondernemingswinstbelasting') wordt een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten bereikt en wordt financiering met vreemd vermogen minder aantrekkelijk, hetgeen bedrijven minder kwetsbaar maakt voor renteschokken. Ook hier is dus een slag te maken.

De invoering van een dergelijk stelsel dient uiteraard met nodige zorgvuldigheid gepaard te gaan. Deze voorbereiding kan ook benut worden om het uitgebreide stelsel van heffingskortingen nog eens nader te bezien. In onze visie spelen heffingskortingen een belangrijke rol om draagkracht in ons fiscale stelsel te bewerkstelligen, doch de afgelopen jaren zijn vele nieuwe heffingskortingen geïntroduceerd, vaak inkomensafhankelijk en met een hoge uitvoeringslast, die ook nog eens cumuleren. In dit rapport wordt een aantal versoberingen en vereenvoudigingen aangegeven. Dit is des te meer van belang, omdat het in combinatie met een gerichte verhoging van de BTW en het tarief van de vermogensrendementsheffing en stroomlijning van bepaalde regelingen mogelijk is om een vlaktakstarief van onder de 33,5% te bewerkstelligen.

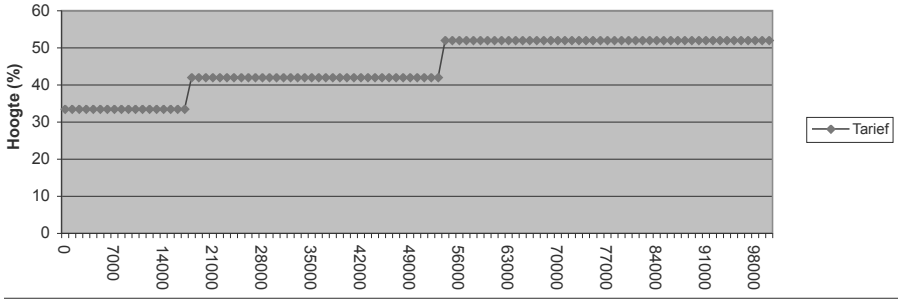
In onze optiek moet het mogelijk zijn om toe te groeien naar inkomstenbelastingen die dienstbaar zijn aan de burgers en aan ondernemerschap, dat werkgelegenheid probeert te stimuleren, de creativiteit en de eigen verantwoordelijkheid van mensen probeert te bevorderen en die recht doen aan het draagkrachtbeginsel. We zijn ervan overtuigd dat de voorgestelde sociale vlaktaks hieraan kan bijdragen.

1 | Inleiding en vraagstelling

Steeds duidelijker wordt dat het huidige fiscale stelsel van loon- en inkomstenbelasting voor verbetering vatbaar is. Het loonstrookje is voor veel werknemers een doolhof en de uitvoering van wet- en regelgeving gaat gepaard met hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven en belastingplichtigen. Dergelijke wet- en regelgeving betekent een onnodig verlies aan productiviteit en werkgelegenheid vanwege de hoge transactiekosten. De Raad van Economische Adviseurs (REA) constateerde dat de productiviteit in Nederland al jaren trager groeit dan in omringende landen en dat bureaucratisering en overregulering mogelijke oorzaken zijn.[1] Bovendien is voor veel burgers de jaarlijkse discussie over belastingtarieven een ver van mijn bed show, die duidelijk maakt dat de overheid steeds meer tegen de grenzen van haar beleid aanloopt. Het jaarlijkse gehannes met de koopkrachtronden, gesleutel aan tarieven en broze beloften onderstreept dat pijnlijk. Kortom, het huidige systeem is te ingewikkeld.

Een verklaring voor die gegroeide ingewikkeldheid is het streven naar herverdeling via het belastingstelsel. Bij de belastingheffing wordt geprobeerd recht te doen aan de draagkracht van mensen. Om die reden zijn bovenop de progressieve belastingtarieven in de loop der jaren allerlei instrumenten geïntroduceerd om specifieke groepen te ontzien. Toch moeten we constateren dat we hier het spoor bijster zijn geraakt. De ingewikkeldheid heeft de begrijpelijkheid van het stelsel aangetast. De mogelijkheden om het stelsel rechtvaardiger te maken, zijn daardoor ingeperkt. De ingewikkeldheid draagt ook niet bij aan het draagvlak voor belastingheffing.

Van een afstand bezien lijkt ons belastingstelsel eenvoudig en progressief. Achter het ogenschijnlijke heldere tariefstelsel gaat een minder rooskleurig beeld schuil. Allereerst is het huidige inkomensgebouw veel vlakker dan men op grond van de progressieve tarieven zou verwachten (zie ook figuur 1).



Figuur 1: Het marginale tarief

Er zijn weliswaar vier tariefschijven, maar de laagste schijf geldt alleen voor inkomens tot aan het minimumloon. Voor mensen met een inkomen tussen minimumloon en net iets onder twee keer modaal zijn de marginale belastingtarieven

1 | REA (2005). De wetten en regels die de droom en daad verstoren; Bureaucratie en overregulering. *Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 30.123, nr. 2.*

(inclusief premies volksverzekeringen) van de tweede en derde schijf gelijk (42%). De overgrote meerderheid van de mensen valt in deze categorie. Verhoudingsgewijs wordt maar een beperkt aantal huishoudens (slechts 5%) geconfronteerd met het hogere tarief van 52%. Veruit de meeste mensen betalen dus een belastingtarief van 42% over hun laatst verdiende euro.[2]

Maar, de belastingtarieven vertellen niet het hele verhaal. Wat niet wordt getoond in bovenstaande grafiek zijn de procentuele zorg premie, de inkomensafhankelijke heffingskortingen en inkomensafhankelijke toeslagen. Deze hebben grote invloed op het bruto-nettotraject: het aantal euro's dat iemand netto overhoudt van zijn bruto inkomen. In de praktijk werken al deze instrumenten heel nivellerend, en is het verschil tussen het besteedbaar inkomen op het sociale minimum en modaal heel gering. Met andere woorden, Jan Modaal heeft niet veel meer te besteden dan iemand met een uitkering. Pas vanaf modaal lopen de verschillen weer duidelijk op. Het progressieve belastingtarief suggereert dus veel meer progressie dan er feitelijk bestaat.

Samenvattend zijn er twee hoofdproblemen met het Nederlandse belastingstelsel van inkomstenbelastingen. Het oogt weliswaar progressief, maar pakt in de praktijk heel anders uit. Door de ingewikkeldheid en verkeerde prikkels die uitgaan van het stelsel wordt de arbeidsmarkt verstoord en zijn de belastingen hoger dan nodig vanwege alle verstorende effecten.

Het kan en moet begrijpelijker. In plaats van allerlei verschillende belastinggrondslagen, die soms minutieus van elkaar afwijken, is één loonbegrip wenselijk. We zullen bezien wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een dezelfde basis voor de berekening van de loon- en inkomstenbelasting, de sociale premies en de zorgverzekeringswet. Ook buigen wij ons in dit rapport over de vraag of het mogelijk is om één vlaktaks in te voeren. Eerder hebben we als Wetenschappelijk Instituut ook gepleit voor de invoering van één vlaktaks op het inkomen uit arbeid (box I).[3] Het sluit aan bij in de Belastingherziening 2001 ingevoerde vlaktaks op het inkomen uit vermogen (box III) en aanmerkelijk belang (box II). In onze optiek moet het heel wel mogelijk zijn om een vlaktaks op arbeidsinkomen te introduceren. Een vlaktaks maakt het stelsel minder ingewikkeld en leidt tot de gewenste prikkels. In dit rapport zullen we dus de discussie over een vlak tarief in samenhang zien met andere regelingen, in het bijzonder de financiering van de zorgverzekeringswet (ZVW). Ook zullen we aangeven welke andere vereenvoudigingen denkbaar zijn met betrekking tot de belasting op winst.

De indeling van dit rapport is als volgt: Hoofdstuk 2 gaat in op het Nederlandse stelsel van inkomstenbelastingen. Chronologisch wordt een aantal ontwikkelingen

2 | Het modale inkomen is een bruto inkomen net onder de maximum premie-inkomensgrens van de zorgverzekeringswet en bedraagt in 2009 € 31.659 (zie www.cpb.nl).

3 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2001a). *Evenredig en rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting; een vervolg op Herstel van draagkracht*, Den Haag en ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005). Investeren in participeren, Den Haag.

geschetst. Hoofdstuk 3 gaat in op een christendemocratische visie voor de inkomstenbelastingen. Paragraaf 3.1 beschrijft de christendemocratische uitgangspunten bij belastingheffing, terwijl paragraaf 3.2 stil staat bij economische en maatschappelijke ontwikkelingen zoals de financiële crisis. In hoofdstuk 4 wordt een voorstel tot een werkbaar en begrijpelijk stelsel van inkomstenbelastingen nader uitgewerkt. Paragraaf 4.1 beschrijft de mogelijkheden van een vlaktaks op het inkomen uit arbeid. Paragraaf 4.2 gaat in op mogelijke verbeteringen in het systeem van heffingskortingen. In paragraaf 4.3 zullen we ingaan op de vermogensrendementsheffing en de relatie met andere belastingen op kapitaal. Het is van groot belang om de samenhang tussen de verschillende vormen van belasting op kapitaal te bezien om zo te pogen arbitrage te voorkomen. We zullen laten zien dat een vlaktaks op het inkomen uit arbeid de huidige arbitrage in belangrijke mate opheft. Ook hier zullen we een aantal aanvullende voorstellen tot verbetering doen. Paragraaf 4.4 doet een aantal andere vereenvoudigingsvoorstellen. Centraal staat het komen tot één loonbegrip. Vervolgens beschrijft paragraaf 4.5 de mogelijkheden van een lager marginaal vlak tarief op het inkomen uit arbeid. Door met name een verschuiving naar indirecte belastingen zoals de BTW wordt het mogelijk om in de toekomst te volstaan met een lager tarief in loon- en inkomstenbelasting. Tenslotte wordt in paragraaf 4.6 getoetst in hoeverre het nieuwe stelsel voldoet aan de christendemocratische uitgangspunten en wat is de winst van het nieuwe stelsel. In hoofdstuk 5 worden enkele conclusies getrokken en wordt ook ingegaan op een mogelijk tijdpad voor de voorgestelde veranderingen. Er is voor gekozen om de technische aspecten alsmede de inkomensoverzichten zoveel mogelijk in voetnoten en in bijlage A op te nemen. Bijlage B bevat een overzicht van de heffingskortingen.

2 | Het Nederlandse stelsel van inkomstenbelastingen

Inleiding

De huidige inkomstenbelasting kent verschillende voorlopers. In 1893 voerde de toenmalige Minister van Financiën Pierson een vermogens- en bedrijfsbelasting in.[4] Beide belastingen kenden een progressief tarief. Per 1 mei 1915 werden beide belastingen vervangen door de Wet op de Inkomstenbelasting 1914. De Duitse bezetter verving deze wet per 1 januari 1941 door het Besluit op de Inkomstenbelasting. De voorloper van de huidige wet en het daarin gehanteerde inkomensbegrip zag het daglicht in 1965. Ook deze inkomstenbelasting kende een progressief tarief en het marginale tarief nam hierbij volgens een rekenregel continue toe naarmate het inkomen hoger was. In 1973 werd het schijvenstelsel, dat we ook vandaag de dag kennen, ingevoerd.

De vermindering van het aantal schijven en de verlaging van de tarieven

Voor de stelselwijziging in 1990 kende het Nederlandse belastingstelsel negen afzonderlijke schijven. Het laagste tarief bedroeg 14% en het toptarief bedroeg 72%. In de jaren tachtig werd de ingewikkeldheid van dit stelsel alsmede de oplopende marginale druk in toenemende mate als onwenselijk bestempeld.[5] In 1986 publiceerde de Commissie Oort haar rapport *Zicht op Eenvoud*.[6] Naast wijzigingen in de tariefstructuur deed de commissie voorstellen tot aanzienlijke grondslagverbreding. De commissie had zich daarbij het doel gesteld om de inkomensgevolgen van haar voorstellen te houden binnen een koopkrachtzone van -5% en +5%.[7] Dit leidde in 1990 tot een belangrijke stelselwijziging van de belastingen. Er werd een systeem geïntroduceerd met drie schijven, waarvan het laagste tarief bij de introductie 35,2% bedroeg en het middelste en hoogste tarief resp. 52% en 60%. Ook werd tijdens deze stelselwijziging de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) gefiscaliseerd en werd de grondslag voor de belastingen en de volksverzekeringen gelijkgeschakeld. Deze stelselwijzing leidde tot een aanzienlijke vereenvoudiging. In 1991 heeft de Commissie Stevens een verdere vereenvoudiging van de tariefstructuur (schijven van 33,6% en 55%) geadviseerd.[8] Om inkomenspolitieke redenen werd die weg niet bewandeld. In 1999 werd in het kader van 'de terugsluis energieheffing' de bestaande eerste schijf in twee delen geknipt, waarbij het tarief van de eerste schijf (1a) 1,3%-punt lager kwam te liggen

4 | Zie M.P.A. Spanjers (2006). Inkomstenbelasting en vlaktaks, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.) *De vlaktaks: naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Wim Drees Stichting: Den Haag, blz. 33-60.

5 | Zie hiervoor ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1981). *Herziening belastingwetgeving*, Den Haag (rapport van de commissie Christiaanse).

6 | Zie Commissie Oort (1986). *Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting. Zicht op Eenvoud*. Distributiecentrum overheidspublicaties. In een rapport in 1986 heeft het WI de voorstellen van de commissie Oort becommentarieerd (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1986). Welk uitzicht biedt eenvoud?, Den Haag).

7 | Volgens in het rapport opgenomen inkomenssimulatie is dit gelukt voor 84% van alle belastingplichtigen (zie blz. 119 van de commissie Oort).

8 | Zie Commissie Stevens (1991). *Graag of niet. Commissie voor de belastingherziening*. SDU Juridische & Fiscale Uitgeverij: Den Haag.

dan het tarief van de tweede schijf (1b). Het opknippen van de eerste schijf in 1999 om daarmee de ene inkomensgroep net iets meer te compenseren dan de andere groep voor de verhoging van de energiebelasting is in onze optiek een voorbeeld van fiscaal instrumentalisme dat kenmerkend was voor de Paarse kabinetten.[9]

In 2001 werd ook een stelselwijziging doorgevoerd. Het aantal schijven bleef onveranderd. Wel werden de marginale tarieven aanzienlijk verlaagd. Het toptarief ('vierde schijf') daalde van 60% naar 52% en het tarief in de derde schijf daalde van 50% naar 42%.[10] Ook werd de belastingvrije som vervangen door een heffingskorting. Belangrijk onderdeel van deze stelselherziening was ook de invoering van het boxenstelsel, waarbij verschillende soorten inkomens werden ondergebracht in verschillende, van elkaar gescheiden 'boxen'. Sinds 2001 wordt het inkomen uit sparen en beleggen belast tegen een vlakke forfaitaire rendementsheffing van 30% over een fictief rendement van 4% over het netto vermogen (exclusief de netto waarde van de eigen woning) boven de basisvrijstelling.

Het huidige schijvenstelsel

Nederland kent op dit moment een schijvensysteem voor het belastbare inkomen uit arbeid en eigen woning.[11] Bij een schijvensysteem wordt het belastbaar inkomen gesplitst in een aantal schijven, waarvoor een ander marginaal tarief geldt (zie ook tabel 1). In de periode 2001-2008 is het tarief in de tweede schijf (inclusief de premies volksverzekeringen) in stappen verhoogd naar het huidige niveau van 42%. Dit betekent dat het tarief in de tweede en derde schijf inmiddels gelijk aan elkaar zijn en dat de facto van een drie schijven stelsel sprake is voor 65-minners.[12]

Tabel 1. Schijventarieven voor 65-minners in 2009

	Belastbaar Inkomen (euro's)		totaal	belasting	Premies
	van	Tot	%	%	%
schijf 1	0	17878	33,5	2,35	31,15[a]
schijf 2	17878	32127	42	10,85	31,15[a]
schijf 3	32127	54776	42	42	-
schijf 4	54776	∞	52	52	-

[a] Omdat 65-plussers geen AOW premies betalen zijn de premies navenant 17,9% lager

9 | Zie ook C. Bruijsten en M.L.A. van Rij (2005). *Het kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, Weekblad Fiscaal Recht, blz. 1239-1245

10 | Deze belastingherziening ging dan ook met aanzienlijke lastenverlichting gepaard van 3,3 miljard euro (zie G. Zalm (2009). *De romantische boekhouder*. Balans: Amsterdam, blz. 191).

11 | Het gaat hierbij om het inkomen uit box I van de inkomstenbelasting. In box I vallen loon en salaris, winst van zelfstandige ondernemers, pensioen, sociale uitkeringen en een bedrag wegens het voordeel van een eigen huis (het zogenaamde huurwaardeforfait), verminderd met de betaalde hypotheekrente (en eventuele aftrekposten in verband met giften aan instellingen van algemeen belang en scholingskosten voor zover deze een drempel te boven gaan).

12 | 65 plussers btalen geen AOW-premie.

Dit geldt uiteraard niet voor de opbouw van de tarieven. In de tweede schijf bestaat het tarief uit volksverzekeringen (31,15%) en belastingen (10,85%). In de derde en vierde schijf bestaat het tarief louter uit belastingen.[13] In paragraaf 4.1 worden de mogelijkheden geschetst om te komen tot een vlak tarief op het inkomen uit arbeid.

Vereenvoudiging van het loonbegrip

In 1991 heeft de Commissie Stevens geadviseerd om het loonbegrip voor de loonheffing en de premies werknemersverzekeringen te harmoniseren. Het eindplaatje van de commissie was één uniform loonbegrip, één inninginstantie en één rechtsgang. De commissie adviseerde heffing en inning van de premies over te hevelen naar de Belastingdienst, omdat deze daartoe het best was geëquipeerd. Sindsdien zijn pogingen (Walvis) ondernomen om de onderscheiden loonbegrippen dichter bij elkaar te brengen.[14] Sinds 2006 heft en int de Belastingdienst de premies voor de werknemersverzekeringen. Toch zijn hier nog aanzienlijke verbeteringen denkbaar en lijkt het advies van de commissie Stevens voor één loonbegrip en één rechtsgang nog niets aan actualiteit te hebben ingeboet. In paragraaf 4.4 zal aangegeven worden op welke wijze het fiscaal- en premieloonbegrip zijn te uniformeren.

In 2006 — bij de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen — werd een extra loonbegrip geïntroduceerd als grondslag voor de berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW. De inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW wordt bij werknemers geheven via een inhouding op het loon. De werkgever is verplicht deze bijdrage volledig aan zijn werknemers te vergoeden.[15] De werknemer betaalt over de werkgeversvergoeding vervolgens wel loonheffing, maar geen premies voor de werknemersverzekering. In dit rapport worden ook de mogelijkheden voor een uniformering van het loonbegrip bezien. In paragraaf 4.4 zal hier verder op ingegaan worden.

De inkomensafhankelijke toeslagen

Naast de loon- en inkomstenbelasting spelen in een christendemocratische visie op het inkomensbeleid ook de inkomensafhankelijke toeslagen een cruciale rol. Bij een beoordeling van het draagkrachtbeginsel gaat het niet zozeer over het inkomen dat overblijft nadat belastingen en premies zijn betaald, maar over de vraag of huishoudens kunnen rondkomen van hun besteedbaar inkomen. Volgens de fractienotitie "De moeite waard" zullen met name drie bestedingscategorieën de doorslag geven

13 | Dit biedt het huidige kabinet Balkenende IV de mogelijkheid om het voorstel in het coalitieakkoord om ouderen met een relatief hoog inkomen meer belastingen te laten betalen vorm te geven door een bevriezing van de inkomensgrenzen van de derde schijf.

14 | In Walvis (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten) zijn ondermeer vereenvoudigingen van het loonbegrip en de vaststelling van het uitkeringsdagloon opgenomen.

15 | Zelfstandigen en ouderen betalen deze bijdrage zelf. Daarom betalen werknemers in 2009 een hogere ZVW-bijdrage (6,9%) dan zelfstandigen en gepensioneerden (4,8%).

bij de vraag of een huishouden fatsoenlijk kan rondkomen.[16] De specifieke situatie waarin huishoudens verkeren op deze drie onderdelen maken dikwijls het verschil. Concreet gaat het om:

- de kosten van kinderen (en kinderopvang)
- ziektekosten en
- woonlasten.

Sinds de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 wordt door het CDA voorgesteld om deze financiële tegemoetkoming in de kosten vorm te geven als heffingskortingen, die worden afgebouwd met een vast percentage vanaf het minimuminkomen.[17] Sinds 1 januari 2005 is de nieuwe wet Kinderopvang van toepassing. Ouders hebben voortaan recht op een kinderopvangtoeslag, die is vormgegeven als een heffingskorting. Met de invoering van het nieuwe basisstelsel in de zorg in 2006 werd voor de ziektekosten deze systematiek toegepast. Ook kent sinds 2008 het fiscale systeem een kindertoeslag, waarbij de gezinsdraagkracht wordt meegewogen.[18] Op voorstel van het CDA is de belastingdienst belast met de uitvoering van deze regelingen. Door de belastingdienst te belasten met de uitvoering komt dit de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid ten goede. Wel deden zich met name bij de opstart een aantal problemen voor, die samenhangen met een onderschatting van het aantal rechthebbenden en de complexiteit als gevolg van maandelijkse uitkering van de toeslagen in combinatie met een inkomenstoets gebaseerd op het voorafgaande jaar. Een aantal gewenste verbeteringen voor deze regelingen zullen we dan ook verderop bespreken.

16 | Zie CDA Tweede Kamerfractie (1998). *De Moeite waard. CDA-voorstel voor maximering van de kosten voor wonen, kinderen en zorg*. Den Haag: februari 1998.

17 | Zie J.P. Balkenende (2002). Anders en Beter: pleidooi voor een andere aanpak in de politiek vanuit een Christende*mocratische visie op de samenleving, overheid en politiek.* Uitgeverij Aspect: Soesterberg, blz. 96.

18 | In 2009 heeft deze kindertoeslag een andere naam gekregen: een kindgebondenbudget, en is de tegemoetkoming afhankelijk geworden van het aantal kinderen.

3 | Een christen-democratische visie op inkomstenbelastingen

3.1 Christendemocratische uitgangspunten

Het programma van uitgangspunten van het CDA stelt vier uitgangspunten centraal in het christendemocratische gedachtegoed: rentmeesterschap, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en publieke gerechtigheid. Bij een visie op de fiscaliteit dienen deze begrippen hun weerslag te krijgen. In het kader van de belastingherziening 2001 zijn deze kernbegrippen vertaald in een aantal christendemocratische uitgangspunten voor de belastingheffing[19]:

- H*et draagkrachtbeginsel:* het beginsel dat de sterkste schouders, degenen met de meeste koopkracht derhalve, de zwaarste lasten dragen is voor de christendemocratie een belangrijk beginsel. Vanuit dit beginsel geldt dat draagkracht niet alleen een kwestie is van individueel inkomen, maar ook van vermogen, gezinssituatie, leeftijd etc.. Een eenpersoonshuishouden heeft minder lasten te dragen dan een vierpersoonshuishouden. In het rapport van het Wetenschappelijk Instituut uit 2001 wordt aangegeven dat ook een vlakke belasting inpasbaar is binnen het draagkrachtbeginsel indien deze wordt gecombineerd 'met een gericht pakket van kortingen en aftrekposten', waardoor de gemiddelde belastingdruk oploopt met het inkomen.
- *Het rechtszekerheidbeginsel:* van de overheid mag verwacht worden dat zij niet onverhoeds de spelregels van de belastingheffing verandert. Burgers moeten op wijzigingen kunnen anticiperen als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt. Overgangsmaatregels bij stelselwijzigingen kunnen hierbij van belang zijn.
- *Gespreide verantwoordelijkheid:* dit beginsel geeft aan dat de overheid rekening dient te houden met de aard van de verbanden waarin mensen leven en actief zijn. De christendemocratie heeft altijd gepleit voor het centraal stellen van de gezinsdraagkracht in de fiscaliteit. Dit strookt met de onderlinge verzorgingsplicht en vormt ook in dit rapport het uitgangspunt.
- *Proportionaliteit:* de belasting mag qua omvang niet zodanig zijn dat zij de financiële speelruimte van de instellingen en mensen minimaliseert. Bovendien moet zij zoveel mogelijk in verhouding staan tot de reële inkomsten van belastingplichtigen. Met name bij de vormgeving van een heffing op het inkomen uit vermogen is dit een aandachtspunt.
- *Subsidiariteit:* dit beginsel geeft aan dat de overheid de burgers aanmoedigt om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar. In het huidige belastingstelsel komt dat tot uitdrukking in de aftrekbaarheid van giften, die het algemeen nut dienen of in arrangementen voor mensen die huishoudelijke zorg of mantelzorg op zich nemen. Ook een vlaktaks sluit beter aan bij dit beginsel, omdat deze wijze van heffing nalaat de keuzen in een gezin te beïnvloeden.

19 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2000). *Herstel van draagkracht: beleidsadvies inzake belastingherziening*. Den Haag, blz. 21 e.v..

- *Doelmatigheid:* het beleid van de overheid moet, met inachtneming van het voorafgaande, zonder een overmaat van tijd, kosten of inspanningen gevoerd kunnen worden. Dit heeft in het verleden geleid tot verschillende vereenvoudigingsoperaties (commissie-Oort, commissie-Stevens, Belastingherziening 2001). Dit uitgangspunt noopt ons om het huidige belastingstelsel ook weer tegen het licht te houden.
- *Doeltreffendheid:* het gaat om de mate waarin de overheid haar doelstellingen ook daadwerkelijk verwezenlijkt. Dit speelt bij vergroening, doch ook bij belasting op het inkomen. Ook hier speelt internationale belastingconcurrentie een steeds belangrijkere rol. Dit pleit ervoor om de milieubelastingen vooral in internationaal verband in te voeren en bij belastingen op inkomen de internationale context mee te wegen. Bij doeltreffendheid is voorts een solide belastingbasis een belangrijk uitgangspunt. Dit wordt bereikt door een verschuiving van directe naar indirecte belastingen.

3.2 Economische en maatschappelijke ontwikkelingen

Juist in het licht van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen is het van belang om het huidige belastingstelsel tegen het licht te houden:

- *Vergrijzing:* de demografische ontwikkelingen zullen de komende decennia ingrijpend zijn. De vergrijzing zal leiden tot een toename van de demografisch gevoelige uitgaven en daarmee mogelijk tot een hogere belasting en premiedruk. In dat verband is het van belang om de vergrijzingsgevoelige uitgaven aan te passen en ook een verschuiving van de directe naar de indirecte belastingen.[20] De meest belangrijke ontwikkeling is de afnemende arbeidsparticipatie. Als gevolg van de vergrijzing zal de groei van de arbeidsparticipatie, die we de afgelopen jaren hebben gezien, verminderen, terwijl als gevolg van de vergrijzing in arbeidsintensieve sectoren zoals de zorg en het onderwijs in toenemende mate mensen nodig zijn.[21] Dit brengt ons tot de conclusie dat het stelsel van belastingen premieheffing zodanig ingericht moet worden dat zij participatie en ondernemerschap bevordert.
- *Informatie- en communicatietechnologie:* de afgelopen jaren heeft de informatie- en communicatietechnologie een enorme vlucht genomen. Dit geldt ook voor de fiscaliteit. Sedert het midden van de jaren 80 is het formulier ook in een digitale versie beschikbaar. Sinds het eind van de jaren 90 bestaat de mogelijkheid om via het Internet aangifte te doen en sinds 2007 wordt DigiD als digitale handtekening toegepast en velen maken van die mogelijkheid gebruik. Behoudens opstartpro-

20 | Zie J.P. Balkenende (2008). *Demographic change: societal changes in an ageing Europe, European View*, Vol. 7, blz. 171-178 en A.L. Bovenberg en R.H.J.M. Gradus (2008). Dutch policies towards ageing, *European View*, Vol. 7, blz. 265-276.

21 | Zie ook Commissie Bakker (2008). *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.

blemen lijkt de introductie van informatietechnologie in de belastingen geslaagd te zijn. Ook noopt de voortschrijding van de informatietechnologie om de regels met betrekking tot de zogenaamde gemengde aftrekposten nog eens tegen het licht te houden en vereenvoudigingen aan te brengen.[22]

- *Globalisering:* internationale bedrijven zijn steeds flexibeler en kunnen hun activiteiten verplaatsen naar landen met een gunstig vestigingsklimaat. Bedrijven en (financiële) instellingen zullen dus in toenemende mate naar landen gaan waar kosten (waaronder belastingen) het laagst zijn. De toenemende mobiliteit van bedrijven en belastingconcurrentie beperkt de mogelijkheden voor internationale verschillen van belasting op winst. Ook voor natuurlijke personen kunnen belastingen en dan met name het toptarief en de belasting op het inkomen uit vermogen een argument zijn voor de vestigingsplaats. Een ander gevolg van globalisering is de virtuele economie, ondermeer de handel via websites alsmede de ' piraterij'. Dit brengt vragen met zich mee zoals waar is een bedrijf precies gevestigd en wat is de plaats van dienst? Hierdoor kunnen 'heffingslekken', dubbele heffing of een zeer ingewikkelde discussies over transfer pricing[23] ontstaan.
- *Levensloop:* belangrijk voor het fiscale stelsel is ook dat ten opzichte van vroeger geen drie maar vijf levensfasen te onderscheiden zijn.[24] Traditioneel waren er drie fasen: de kinderfase, de gezinsfase en de pensioenfase. Tegenwoordig wonen jongeren een tijd op zichzelf na de kinderfase. Na de gezinsfase volgt een nieuwe fase, die vroeger niet bestond als afzonderlijke fase, de seniorenfase. Interpersonele en intertemporele belastingarbitrage[25] kan de keuzen in de diverse fasen beïnvloeden. Voor christendemocraten is het van belang dat het fiscale stelsel zo veel mogelijk neutraal uitpakt. Voorts willen wij via een levensloopregeling gezinnen, die te maken krijgen met een inkomensdip, ondersteunen.

De financiële crisis

Ook de financiële crisis, die sinds het najaar van 2008 in alle hevigheid is losgebarsten, dient in dit verband genoemd te worden. De aandacht heeft zich in eerste instantie geconcentreerd op het overeind houden van banken en verzekeraars en de

22 | Een bekend voorbeeld van deze gemengde kosten (d.w.z. samenloop tussen privé- en ondernemingsuitgaven) zijn telefoonkosten. Bij mobiele telefoons van de zaak moet worden aangetoond dat er 10 procent zakelijk gebruik is, bij laptops is dat 90 procent. Nu deze technologieën steeds meer in een apparaat zitten zoals bij een blackberry, gaat dit knellen.

23 | Bij transfer pricing worden voor internationale opererende bedrijven afspraken gemaakt over toedeling van kosten en activa. Deze regels zijn van groot belang voor de belastinggrondslag.

24 | Zie hiervoor Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2001b), *Het wachten moe. Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en scholing voor scholing, zorg en privé*, Den Haag.

25 | Belastingarbitrage wil zeggen dat belastingbetalers hun arbeidsmarkt-, spaar- en investeringsgedrag aan de verschillen in belastingdruk aanpassen.

bancaire kredietverlening.[26] Langzaam worden de oorzaken steeds duidelijker. Hierbij wordt ook de kwetsbaarheid van de financiering met vreemd vermogen door zowel bedrijven als door burgers steeds zichtbaarder. Bij de toekomstige vormgeving van het fiscale stelsel is het van belang om overfinanciering van vreemd vermogen zowel door bedrijven als consumenten te ontmoedigen. Op dit moment wordt de omvang van de effecten van de financiële crisis op de reële economie steeds meer zichtbaar. Vooral sectoren die sterk afhankelijk zijn van de export en investeringsgoederen hebben veel last van de recessie. Het is van belang om de kwetsbaarheid van de Nederlandse economie vooral te bezien vanuit de lange termijn. Hierbij spelen de vermindering van de administratieve lasten en de stroomlijning van de procedures een cruciale rol. Elders in dit rapport zullen deze aspecten nader aandacht krijgen. Ook de prikkel om de eigen woning en het bedrijf met geleend geld te financieren kan met een vlak tarief verminderden, doordat het tariefsverschil tussen de belasting op vermogen of kapitaal sterk afneemt. Ook dit aspect zal nader bezien worden.

Maatschappelijke en economische ontwikkelingen nopen ons het huidige fiscale stelsel te bezien. Bij de vormgeving van het fiscale stelsel zullen we ons rekenschap moeten geven van de vergrijzing en een toenemende globalisering. Administratieve lasten dienen teruggedrongen te worden en het stelsel dient zodanig ingericht te worden, dat zij participatie bevordert. Ook zullen we moeten bezien op welke wijze een overfinanciering door vreemd vermogen wordt voorkomen. En dit alles in het licht van een overheid, die de verantwoordelijkheid van mensen eerbiedigt en zelf betrouwbaar is.

26 | Zie hiervoor ook de lezingen van christendemocratische prominenten over de kredietcrisis (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009). *Christendemocraten over de kredietcrisis*. Den Haag.)

4 | Lange-termijn visie: een werkbaar en begrijpelijk stelsel

4.1 Naar een vlaktaks op het inkomen uit arbeid

Een uniform tarief heeft vele voordelen

Een vlaktaks is een uniform marginaal belastingtarief voor alle inkomen uit arbeid.[27] Een uniform tarief heeft verschillende voordelen. Het vermindert om te beginnen de administratieve lasten van de ondernemingen. Zodra er sprake is van een vlaktaks geldt voor iedereen immers hetzelfde belastingtarief. Een werkgever kan simpelweg van al het arbeidsinkomen hetzelfde percentage inhouden. Onder een vlaktaks kan bovendien een splitsing worden gemaakt tussen een anoniem belastingtarief en individuele heffingskortingen, die door de belastingdienst zullen worden uitgevoerd (zie ook paragraaf 4.2.). Een loonbelastingverklaring is niet meer nodig, hetgeen leidt tot een verlaging van de administratieve lasten.

Een volgend voordeel van een vlaktaks is de eenvoud. Het wordt voor belastingplichtigen veel gemakkelijker om de fiscale gevolgen van hun gedrag te doorzien. Een werkgever kan helder en zonder omwegen communiceren wat zijn werknemers netto overhouden. Een vlaktaks maakt bovendien een einde aan interpersonele en intertemporele tariefarbitrage. Constructies om inkomen te splitsen, zoals de man-vrouw-firma, zijn niet langer profijtelijk. Dit houdt in dat de kunstmatige prikkel om inkomen te verschuiven tussen leden van het gezin en naar jaren met een laag marginaal tarief verdwijnt. Bovendien maakt een marginaal tarief het moeilijker om via allerlei ad-hoc maatregelen in te grijpen in het belastingstelsel. Dit vergroot de betrouwbaarheid van de het stelsel.

Zeker in een moderne kenniseconomie heeft een uniform tarief voordelen. Hoge marginale tarieven, die het gevolg zijn van sterke progressiviteit weerhouden mensen ervan om te investeren in menselijk kapitaal, hetgeen de concurrentiekracht van onze economie vermindert.[28]

In samenhang met heffingskortingen ook sociaal

Welk belastingtarief komt er uit de bus indien de overheid besluit om een vlaktaks in te voeren? Uitgaande van dezelfde opbrengst kan becijferd worden dat een tarief van 38,3% nodig is.[29] Een lager belastingtarief is natuurlijk mogelijk, maar dan moet de overheid een verschuiving van direct naar indirecte belastingen doorvoeren, aftrekposten schrappen of bezuinigingen op de collectieve uitgaven doorvoeren. In bijlage A wordt ingegaan op de inkomenspolitieke consequenties van een vlaktaks.

27 | Omdat 65-plussers geen AOW premies betalen is voor hen het vlaktakstarief in de eerste twee schijven navenant 17,9% lager.

28 | Een OECD-studie laat zien dat de private opbrengst van onderwijs een belangrijk factor is voor de vraag naar hoger onderwijs (zie OECD (2009). *Going for Growth: Economic Policy Reforms*, Parijs). Belastingen en met name de progressiviteit beïnvloeden de toekomstige netto-inkomsten van een investering in het hoger onderwijs. Een beleidssimulatie laat zien dat een reductie van 5% in de marginale tarieven van de belastingen (gelijkwaardig aan een daling van de belastingprogressiviteit) leidt tot een stijging van 0.3 percentage punten in het hoger onderwijs.

29 | De totale opbrengst bedraagt 124 miljard euro (d.i. 3,24 miljard euro per 1%). Er is hierbij geen rekening gehouden met inverdieneffecten.

De berekeningen laten zien dat bij een zuivere vlaktaks er aan de onderkant negatieve inkomensconsequenties en aan de bovenkant positieve inkomensconsequenties zijn. De inkomensnadelen voor de lagere inkomens kunnen worden voorkomen door toeslagen en heffingskortingen –in het bijzonder de algemene heffingskorting en de arbeidskorting- te verhogen. Via deze heffingskortingen behoudt het vlaktaks systeem een progressief element. In het eerdere WI-rapport over de vlaktaks in 2001 werd voorgesteld om de algemene heffingskorting met € 450 te verhogen en deze heffingskorting vanaf € 45.000 af te bouwen. Terecht sprak men van een sociale vlaktaks. Een verhoging van de algemene heffingskorting heeft economische nadelen omdat dit leidt tot een hoger tarief (zie ook box 1), de arbeidsparticipatieprikkel vermindert en past ook niet in het huidige beleid om de overdraagbaarheid van de heffingskorting af te bouwen. In het vervolg zullen ook andere varianten worden bezien, die een dergelijk nadeel niet hebben.

Box 1: De economische consequenties van een vlaktaks

Met behulp van een toegepast algemeen evenwichtsmodel gaan Jacobs, de Mooij en Folmer in op de consequenties van een vlaktaks voor Nederland.[30] Zij analyseren twee mogelijke scenario's. In het eerste scenario wordt een vlaktaks van 37,5% geïntroduceerd en blijft de algemene heffingskorting hetzelfde.[31] Dit leidt echter tot negatieve inkomenseffecten voor de uitkeringsgerechtigden en de laagbetaalden en tot positieve inkomenseffecten bij de midden- en hogere inkomens. Hierdoor neemt de inkomensongelijkheid toe en stijgt het arbeidsaanbod en de productie met resp. 1,0% en 1,6%. In het tweede scenario blijft de inkomensgelijkheid gelijk (gemeten volgens de Theil-coëfficiënt) en wordt om dit te bereiken de algemene heffingskorting verhoogd met 1.400 euro. Om tot dezelfde belastingopbrengst te komen moet het uniforme tarief worden verhoogd van 37,5% tot 43,5%, hetgeen voor de meeste huishoudens een verhoging van het marginale tarief ten opzichte van de huidige situatie betekent. In dit scenario nemen de productie en het arbeidsaanbod zelfs licht af met -0.3%. De studie van Jacobs c.s. geeft aan dat een verhoging van de algemene heffingskorting negatieve arbeidsmarkteffecten met zich mee kan brengen. Overigens wordt in dit gestileerde algemene evenwichtsmodel voorbij gegaan aan de besparingen van de werkgeverslasten en aan de positieve effecten als gevolg van de afwezigheid van de inter- en intrapersonele tariefarbitrage en van ontwijkingsgedrag als gevolg van een vlaktaks.

30 | Zie B. Jacobs, R.A. de Mooij, K. Folmer (2007). *Analyzing a Flat Income Tax in the Netherlands*, TI Discussion paper 2007-29.

31 | Volgens hen zorgt dit tarief van 37,5% ervoor dat dezelfde overheidsinkomsten worden gegenereerd als in de situatie zonder vlaktaks (zie Jacobs et al. (2007, blz. 9)).

Ervaringen in het buitenland met een vlaktaks

Er is reeds een aantal, met name Oost-Europese landen, die reeds een vlaktaks hebben ingevoerd. In een werkdocument heeft het IMF deze landen beschreven.[32] Zij spreekt hierbij van een eerste golf van vlaktaks-introducties midden jaren negentig in de Baltische Staten. Het uniforme tarief is in deze golf in de regel het (gewogen) gemiddelde tussen het laagste tarief en het toptarief. Hierdoor neemt dus het marginale tarief aan de onderkant van de arbeidsmarkt toe. Voor Estland en Litouwen ging ter compensatie de introductie gepaard met een verhoging van de belastingvrije voet en voor Letland nam men de inkomensconsequenties voor lief met een beperkte verhoging van de belastingvrije voet. De belastingwijziging in Estland en Letland werd ook aangegrepen om de belasting op kapitaalinkomen gelijk te stellen aan het uniforme tarief, waardoor belastingarbitrage tussen kapitaal en arbeid wordt voorkomen. De tweede golf vindt plaats in de eerste jaren van deze eeuw en betreft Slowakije, Rusland, Oekraïne, Georgië en Roemenie. In deze landen is het uniforme tarief vaak gelijk aan het laagste tarief in de loon- en inkomstenbelasting. Dit betekent dus dat de introductie van een vlaktaks gepaard gaat met een lastenverlichting. Opmerkelijk is het dat Slowakije het eerste Europese land is met één tarief van 19 procent voor de IB, Vpb en BTW.[33]

Men kan zich afvragen wat de betekenis is van deze buitenlandse introducties voor Nederland. Feit is uiteraard dat de politieke en maatschappelijke context in veel Oost-Europese landen een andere is dan in Nederland. Bovendien kennen Oost-Europese landen niet het gecompliceerde sociale verzekeringstelsel zoals in Nederland. Dat neemt niet weg dat enkele conclusies te trekken zijn die ook voor Nederland relevant kunnen zijn. In zijn algemeenheid verbetert een vlaktaks de werking van de arbeidsmarkt, doch gegeven het feit, dat deze effecten beperkt zijn, is dit naar het oordeel van de opstellers van het IMF rapport geen eigenstandige reden voor de invoering van een vlaktaks. Een introductie van een vlaktaks kan gepaard gaan met een vereenvoudiging van het fiscale stelsel, doch deze zal ons inziens aan kracht winnen indien dit wordt gecombineerd met vereenvoudigingen in andere regelingen. In de volgende paragrafen zal stilgestaan worden bij vereenvoudigingen bij de heffingskortingen en in de financiering van de ZVW.

Discussies over vlaktaks in Duitsland

In de ons omringende landen heeft onlangs met name in Duitsland een discussie plaatsgevonden over de wenselijkheid van de invoering van een vlaktaks en in het bijzonder onze zusterpartij CDU/CSU ziet veel in een dergelijke invoering. Ook de Zie W. Stevens (2009). Op weg naar een nieuwe Europese belastingorde. In: P. van Dijk

32 | Zie M. Keen, Y. Kim and R. Varsano (2006). *The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence*. IMF Working Paper 06/218 (is inmiddels ook verschenen in International Tax and Public Finance).

33 | Zie W. Stevens (2009). Op weg naar een nieuwe Europese belastingorde. In: P. van Dijk en M. Huibregtsen, *De publieke zaak: inspiratie voor meer dynamiek in de samenleving*, Uitgeverij Business Contact, blz. 131-134.

en M. Huibregtsen, De publieke zaak: inspiratie voor meer dynamiek in de samenleving, Uitgeverij Business Contact, blz. 131-134. Duitsers kenden een grote hervorming van de belastingen begin deze eeuw.[34] Deze belastingshervorming bestond uit drie fasen, waarin het laagste tarief is gedaald tot 15% en het hoogste tarief tot 42% in 2005.[35] Ook werd tegelijkertijd de belastingvrije som verhoogd tot bijna 8.000 euro. In 2005 werden door de CDU/CSU voorstellen gedaan om een vlaktaks te introduceren. De belangrijkste beweegredenen voor dit voorstel waren een verbetering van de efficiency en een transparanter belastingsysteem. Omdat in Duitsland het laagste belastingtarief relatief laag is ten opzichte van Nederland had deze Duitse vlaktaks aanzienlijke inkomensconsequenties aan de onderkant.[36] In de grote coalitie tussen CDU/CSU en SPD, zoals die in 2006 van start ging, was dan (vooralsnog) onvoldoende draagvlak voor een dergelijke belastinghervorming.

Een topinkomenheffing is inpasbaar

Doordat een vlaktaks een lager marginaal tarief kent dan het huidige toptarief in de loon- en inkomstenbelasting zullen met name topverdieners een voordeel van de vlaktaks genieten, wanneer deze ongeclausuleerd zou worden ingevoerd. Vanuit het oogpunt van de internationale ontwikkelingen is een verlaging van het toptarief wellicht passend. Uit internationaal onderzoek door de OECD blijkt dat de toptarieven in toenemende mate naar elkaar toe convergeren en dat het Nederlandse toptarief relatief hoog genoemd mag worden.[37] Vanuit het principe van een evenwichtige inkomensontwikkeling is een dergelijk inkomensvoordeel voor de topinkomens minder voor de hand liggend. Derhalve is het ook heel wel denkbaar om de vlaktaks te combineren met een zogenaamde topinkomenheffing. Het betreft hier een extra heffing op het totale inkomen in box I, die vanaf een zeker topinkomen geldt.[38] De topinkomenheffing wordt vormgegeven in de Inkomstenbelasting (IB)

34 | Zie R. Gradus (2001). *Comparing Different European Tax's Policies Making Work Pay*. Ifo Studien. Vol. 47, blz. 311-326.

35 | In 2008 is bij een inkomen boven de 250.000 euro (gehuwden 500.000 euro) het tarief verhoogd naar 45%.

36 | Indien een vlaktaks van 30% wordt doorgerekend met een belastingvrije som van € 9500 zal de inkomensongelijkheid gemeten volgens de Gini-coëfficiënt met 2,5 procentpunten toenemen (zie A. Peichl (2006). "The distributional effects of a flat tax reform in Germany – a microsimulation analysis", *IB revija*, blz. 90-93).

37 | Voor een samenvatting van dit onderzoek zie Spanjers, 2006, op.cit., blz. 57. Hij geeft aan dat bij een vergelijking van de gecombineerde tarieven (inclusief lokale belastingen op inkomen en sociale premies) opvalt dat Nederland met een tarief van 52 procent boven het OECD-gemiddelde van 47,7 procent zit. Het gemiddelde gecombineerde tarief in de oude vijftien lidstaten van de EU bedraagt 51,2%. Indien alleen naar de hoogte van de toptarieven in de inkomstenbelasting wordt gekeken neemt Nederland een veel hogere positie in, omdat bij het ingangsinkomen van het toptarief geen sociale premies meer worden geheven. Het gemiddelde bedraagt dan het ingangsinkomen van het toptarief geen sociale premies meer worden geheven. Het gemiddelde bedraagt dan 44%. Ook kent Nederland een relatief laag ingangsniveau voor dit toptarief.

38 | Hierbij is een grens denkbaar van bijvoorbeeld € 100.000, de Balkenende-norm van € 170.000 of de norm van € 190.000 zoals die in de zorg wordt gehanteerd. Ook kan worden aangesloten bij de grens, die in Duitsland wordt gehanteerd voor de Reichensteuer (€ 250.000).

en niet in de Loonbelasting (LB), zodat de administratieve voordelen voor werkgevers gehandhaafd blijven.[39] Afhankelijk van de hoogte van het vlaktakstarief zou de hoogte van de topinkomenheffing maximaal 5% á 10% kunnen bedragen. Bij een dergelijke topinkomenheffing passen een paar opmerkingen. Op de eerste plaats is hiervoor aangegeven dat een voordeel van de vlaktaks systematiek is dat een jaarlijkse discussie over inkomensgrenzen wordt vermeden. Dit geldt evenzeer voor de grens van de topinkomenheffing. Dit pleit ervoor om een topinkomen in te stellen vanaf een eenduidige grens of norm, die jaarlijkse geïndexeerd wordt. Op de tweede plaats is het wenselijk om de marginale druk ook voor topinkomens maximaal 50% te laten bedragen. Dit betekent dat iedere werknemer tenminste 50% van zijn (extra) inspanning overhoudt. Op de derde plaats dient de topinkomenheffing in samenhang te worden bezien met andere afdrachten en heffingen zoals de financiering van de zorgverzekeringswet. In bijlage A zijn enkele mogelijkheden in kaart gebracht.

4.2 Naar een consequent stelsel van heffingskortingen

De belastingdienst gaat de heffingskortingen uitvoeren

Sinds 2001 kent het Nederlandse fiscale stelsel ook heffingskortingen. Deze heffingskortingen zijn een 'tax credit', die op de te betalen belasting in mindering wordt gebracht. Op dit moment kennen we een algemene heffingskorting, een arbeidskorting en enkele specifieke heffingskortingen. Tot de laatste categorie behoren de (aanvullende) alleenstaande ouderkorting, (aanvullende) ouderenkorting, (aanvullende) combinatiekorting, jonggehandicaptenkorting, levensloop- en ouderschapsverlofkorting en een korting voor maatschappelijke beleggingen en directe beleggingen durfkapitaal.[40] De werkgever (of de loonbelastinginhoudingsplichtige) is sinds 2001 belast met de uitvoering van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de kinderkorting (inmiddels omgezet in kindgebondenbudget), de jonggehandicaptenkorting, de levensloopkorting en de ouderenkorting. De reden was dat de uitvoering van deze kortingen 'weinig administratieve lasten met zich meebrengen.'[41] Het is wel opmerkelijk dat sinds 2001 de uitvoering van de arbeidskorting aanzienlijk is gecompliceerd. Bovendien moeten met name voor de levensloopkorting aanzienlijke administratieve handelingen door de werkgever worden verricht.[42] Inmiddels is dan ook vanwege redenen van administratieve lasten besloten om de nieuwste heffings-

39 | Hierbij kan worden overwogen om aan de belastingplichtige reeds een voorlopige aanslag op te leggen op basis van het inkomen in het voorafgaande jaar.

40 | Bovendien kent de arbeidskorting een extra korting, indien men ouder is dan 57 jaar. In bijlage B zijn alle heffingskortingen en hun omvang opgenomen.

41 | Zie L.W. Sillevis en M.L.M. van Kempen (2007). *Cursus Belastingrecht: Inkomstenbelasting*, blz. 888.

42 | Door de levensloopkorting binnen de inkomstenbelasting vorm te geven kan deze korting ook beter worden toegesneden op een regeling voor scholing en verlof, tussen twee banen in en voor zelfstandigen (zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2001b). op.cit., hoofdstuk 5).

korting, de doorwerkbonus,[43] via de aanslag van de inkomstenbelasting (IB) vorm te geven.[44]

Ons voorstel is om in het nieuwe stelsel voortaan alle heffingskortingen zonder tussenkomst van de werkgever vorm te geven via de inkomstenbelasting. Dit heeft verschillende voordelen voor de werkgever. Hierdoor kan een loonbelastingverklaring worden afgeschaft. Een werkgever hoeft niet langer te weten of een werknemer meerdere banen had of heeft. Dit is een belangrijk voordeel in een flexibele arbeidsmarkt waarin mensen van baan veranderen en verschillende banen combineren. Bovendien worden de werkgevers niet geconfronteerd met extra lasten als de overheid iets aan de vormgeving van de heffingskortingen wil veranderen. Omdat heffingskortingen in de IB via een voorlopige teruggave kunnen worden uitbetaald, behoudt de werknemer dezelfde maandelijkse netto-ontvangsten.[45]

Ook voor de werknemer heeft dit systeem voordelen en is zeer inzichtelijk. Een aandachtspunt zijn de administratieve lasten, die hieruit voortvloeien voor de belastingdienst. Hierbij zijn ook oplossingen denkbaar. Zo is het mogelijk om de uitbetaling van heffingskortingen te conditioneren op de aanwezigheid van belastingbetaling in de voorafgaande periode.[46] Dit gebeurt overigens sinds 2001 met de heffingskorting voor partners zonder eigen inkomen uit arbeid.[47] De administratieve nadelen kunnen zo aanzienlijk worden beperkt.

Aftrekposten hebben voortaan het karakter van een heffingskorting

Voorts kent het huidige fiscale systeem een belastingaftrek voor hypotheekaftrek, pensioenpremies voor werknemers, lijfrentepremies, giften en buitengewone uitgaven zoals ziektekosten. Omdat deze aftrekposten in de fiscale draagkracht worden meegenomen, worden zij tegen het marginale tarief meegenomen. Een groot voordeel van een vlaktaks is dat de aftrekposten voortaan het karakter van een heffingskorting hebben. De teruggave hangt niet meer af van de hoogte van de inkomen, of preciezer van de belastingschijf waarin men valt. Dit komt de inzichtelijkheid van het belastingsysteem ten goede en voorkomt intertemporele en intrapersonele belastingarbitrage van aftrekposten.

Laten we nader ingaan op de hypotheekrenteaftrek. Hoge inkomens profiteren bij een vlak tarief niet langer in grotere mate van de aftrek dan lage inkomens.

43 | De doorwerkbonus voor mensen vanaf 62 jaar doorwerken loopt op met de leeftijd (62:5%, 63:7% en 64:10% van het inkomen uit arbeid).

44 | Zie Belastingplan 2009 (2008). *Tweede Kamer nr. 31.704, vergaderjaar 2008-2009, blz. 45*.

45 | Op dit moment kunnen de IB heffingskortingen al via een voorlopige teruggave worden uitbetaald.

46 | Ook in de huurtoeslag wordt een dergelijke systematiek gehanteerd (zie A.L. Bovenberg en C.N. Teulings (2005). De vlaktaks in concreto, *ESB*, blz. 112-114).

47 | Hierbij wordt voor 2009 getoetst of de verdienende partner een (belastbaar) inkomen heeft hoger dan € 15.270. Indien het inkomen lager is dan € 6520 dan komt de niet-verdienende partner niet in aanmerking voor uitbetaling van de heffingskorting. Bij een inkomen tussen deze grenzen mag de belastingplichtige kiezen of men voor uitbetaling in aanmerking komt (zie Elsevier (2009). *Belastingalmanak 2009*, Elsevier: Amsterdam, blz. 198)

Hoewel dit fenomeen op zichzelf inherent is aan de fiscale systematiek, en derhalve op zichzelf te billijken, wringt het verschil in aftrek ergens toch ook. In de huidige systematiek wordt vreemd vermogen bevoordeeld ten opzichte van eigen vermogen, waardoor lenen door huiseigenaren extra fiscaal wordt gestimuleerd door de overheid. Dit maakt huiseigenaren extra kwetsbaar voor renteschommelingen.[48] Een lager vlak marginaal tarief in box I van de inkomstenbelasting zal dit voordeel in belangrijke mitigeren en zal leiden tot een gezondere financieringsstructuur van hypotheken, omdat meer lenen dan nodig niet langer fiscaal wordt aangemoedigd.[49] Mogelijk kunnen nog andere maatregelen worden genomen om het aflossen van het eigen huis te stimuleren en daarmee de kwetsbaarheid van de Nederlandse economie voor rente- en inkomensschokken te verminderen.[50] In lijn met het wetsvoorstel Hillen kan een koppeling worden aangebracht tussen het gedurende de looptijd van de hypotheek aflossen van de schuld en de hoogte van het eigenwoningforfait. Vroegtijdig aflossen zou dan tot een verlaging van het eigenwoningforfait leiden.

Terughoudendheid met het uitbetalen van heffingskortingen

Een ander voordeel van deze systematiek van heffingskortingen is dat zij door de belastingdienst uitbetaald kan worden, ook als de belastingplichtigen geen of weinig belasting betalen omdat zij weinig of geen inkomen hebben. Op dit moment wordt een aantal heffingskortingen al door de belastingdienst (volledig) uitbetaald zoals bijvoorbeeld de toeslagen, het kindgebonden budget (of de kindertoeslag) en de jonggehandicaptenkorting. Daarnaast hebben anderen gesuggereerd om ook andere heffingskortingen ongeconditioneerd uit te laten betalen.[51] Ongeconditioneerd uitbetalen van bijvoorbeeld de algemene heffingskorting zou betekenen dat grote groepen niet werkende personen of personen met een klein inkomen voortaan voor de uitbetaling in aanmerking komen, hetgeen hun arbeidsparticipatie niet ten goede zal komen.[52] Deze oplossing is dan ook niet wenselijk.

---

48 | Dit hangt in belangrijke mate samen met het hogere marginale tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken in box I van maximaal 52 procent, ten opzichte van de belasting van 30 procent van het rendement op vermogen in box III.

49 | Als gevolg van de uiteindelijke tariefsverlaging neemt het budgettaire beslag van de hypotheekaftrek (inclusief het eigenwoningforfait en vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning) af van circa € 11,3 miljard naar circa € 8,1 miljard. De fiscale verzwaringen zoals de overdrachtsbelasting, rioolrechten en OZB bedragen circa 5 miljard bedragen en worden niet beïnvloed door de tariefwijziging. Per saldo daalt het netto beslag van de fiscale behandeling eigen woning van circa 6 miljard naar 3 miljard (zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008), *De woningmarkt in beweging: Naar een markt die werkt*, Den Haag, blz. 102).

50 | P.H.J. Essers, Stop fiscaal ontmoedigen hypotheekschuld, *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, nr. 1896.

51 | Voor een bespreking van deze zogenaamde negatieve inkomstenbelasting zie C.A. de Kam en A.P. Ros (2006). *Een vlak tarief voor de polder?*, in C.A. de Kam en A.P. Ros, op.cit., blz. 31).

52 | Volgens Bovenberg en Teulings zal hierdoor de replacement rate op minimumloonniveau oplopen van 91 tot 100 procent, zodat iemand die vanuit een uitkeringssituatie betaald werk aanvaardt er niet langer op vooruit gaat (Zie A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, (2006). *De vlaktaks: voor- en nadelen*, in C.A. de Kam en A.P. Ros, op.cit., blz. 84).

Verbeteringen in de inkomensafhankelijke toeslagen
Het CDA is een voorstander van een toeslagenbeleid dat huishoudens ondersteunt in de genormeerde kosten van wonen, zorg en kinderen.[53] Voor de zorgtoeslag wordt deze systematiek toegepast.[54] Ook voor kinderen en de kinderopvang kennen we in principe deze systematiek en naar ons oordeel functioneren deze systemen naar behoren. Doordat de kinderopvang de vorm heeft gekregen van een toeslag loopt de financiering via de ouders (en niet meer via de instellingen), hetgeen betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid stimuleert. Wel is het denkbaar om het aantal rechthebbenden voor de zorg- en kinderopvangtoeslag te verminderen.[55] [56]

De huurtoeslag daarentegen hangt af van de werkelijk betaalde huur. Ook hier is het wenselijk uit te gaan van een normhuur om zo het profijtbeginsel te versterken. De huur van een standaard woning dient als norm te gelden. Het inkomensafhankelijke karakter van de huurtoeslag leidt tot een marginale druk oplopend tot 40% voor eenpersoonshuishouden en 32% voor meerpersoonshuishoudens.[57] De marginale wig is niet constant, maar loopt op omdat verondersteld wordt dat de draagkracht toeneemt met het inkomen. Fixering en verlaging van de marginale druk is wenselijk vanwege de – uit beeld geraakte - armoedeval.

4.3 Een vlaktaks op de inkomsten uit kapitaal

Vermogensrendementsheffing
Het systeem van vermogensbelasting voor 2001 kende vele mogelijkheden tot belastingarbitrage omdat de afzonderlijke vermogensbestanddelen verschillend belast werden.[58] Bij de belastingherziening in 2001 werd daarom voor inkomen uit vermogen een vlaktaks ingesteld van 30% op de fictieve inkomsten, die (structureel)

53 | Zie CDA (2006). *Verkiezingsprogramma 2006-2011: Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar*. Den Haag, blz. 71.
54 | De zorgtoeslag is in 2009 zodanig vormgegeven dat een alleenstaande en een alleenverdiener op WML-niveau respectievelijk 3,5% en 5% van zijn belastbaar loon aan de Zorgverzekeringswet uitgeeft. Vervolgens loopt de bijdrage via de zorgtoeslag via een afbouwpercentage voor hogere inkomens dan WML af.
55 | Bij de huidige vormgeving van de zorgtoeslag stijgt het budgettaire beslag van € 2,5 miljard in 2006 naar € 3,8 miljard in 2009. In de raming wordt uitgegaan van een stijging naar € 5,2 miljard in 2013. Dit hangt in belangrijke mate samen met het gegeven dat de zorgkosten sneller stijgen dan de stijging van het BBP. In het kader van het aanvullend beleidsakkoord is afgesproken dat het beslag van zorgtoeslag wordt teruggedrongen. Een nadere invulling van deze ombuiging is nog niet bekend.
56 | Ook bij de kinderopvangtoeslag is het aantal rechthebbenden en daarmee het budgettaire beslag hoger dan verwacht. Ook worden thans plannen uitgewerkt om de bijdrage van de overheid te verkleinen. Een aandachtspunt daarbij is wel de marginale druk voor middeninkomens (zie ook R.H.J.M. Gradus (2009). Begrotingsbeleid in turbulente tijden: open-einde regelingen. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, nr. 2, blz. 107-115.)
57 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008). op.cit., Den Haag, figuur 3.
58 | Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2000). op.cit., p. 35.

werden bepaald op 4% van het vermogen.[59] Omdat de rendementsheffing uitgaat van een fictieve rendement en niet van feitelijke rendementen uitgaat, houdt de huidige heffing geen rekening met de werkelijke inkomsten en benadert dus slechts bij benadering de draagkracht. Een groot voordeel van deze heffing is wel de doelmatigheid en de doeltreffendheid, twee andere criteria van ons fiscale stelsel die vandaag de dag aan belang lijken hebben gewonnen. Ook is via gerichte vrijstellingen met het draagkrachtbeginsel rekening gehouden. Naast een algemene vrijstelling voor iedere belastingplichtige zijn er op dit moment vrijstellingen voor de waarde van het eerste eigen huis, de levensloopregeling en beleggingen in milieuvriendelijke fondsen, tante Agaath-leningen (leningen aan startende ondernemers) en vrijgestelde kapitaalverzekeringen in pensioenen en eigen huis.

Concluderend: het introduceren van een vlaktaks op de inkomsten uit vermogen (box III) heeft goed gewerkt en het introduceren van een fictief rendement is vanuit doelmatigheid en doeltreffendheid te billijken. De vlaktaks in box III is namelijk zeer eenvoudig en dus goed uitvoerbaar en moeilijk te omzeilen door het opzetten van belastingbesparende constructies.[60]

Het niveau van de vermogensrendementsheffing

Voor een beoordeling van het huidige vlaktaks tarief van 30% is de samenhang met de tarieven in LB/IB van belang. Het huidige toptarief in IB/LB bedraagt 52%. Hierdoor is het thans gunstiger om geld te lenen voor de aanschaf van het eigen huis dan het aanwenden van eigen vermogen daartoe. De introductie van een vlaktaks op arbeidsinkomen heeft als voordeel dat deze belastingarbitrage door de tariefsverschillen in box I en box III in belangrijke mate wordt gemitigeerd.[61] Uiteraard is het ook denkbaar om deze belastingarbitrage verder te laten afnemen door de belastingtarieven in box I en box III nog verder naar elkaar toe te brengen. Hierbij spelen verschillende overwegingen. Een verdere verhoging van het tarief op het inkomen uit vermogen is denkbaar, zeker als we in acht nemen dat voor maatschappelijk wenselijke gedragingen vrijstellingen bestaan. Een nadeel van de huidige vermogensrendementsheffing is evenwel dat er geen relatie behoeft te bestaan met de reële inkomsten van belastingplichtigen. Fiscalisten spreken over een fictie: de belastingplichtige betaalt vermogenrendementsheffing, terwijl dat in werkelijkheid niet het geval behoeft te zijn.[62] In dit verband is het denkbaar dat het tarief van de

59 | Het betreft hierbij de inkomsten uit vermogen als gevolg van sparen en beleggen. De grondslag wordt bepaald door de waarde van het vermogen (minus een algemene vrijstelling en vrijstellingen voor groen beleggen, Tante Agaath etc.) te middelen tussen 1 januari en 31 december van ieder jaar. Per saldo geldt een heffing van 1,2% per jaar over het gemiddeld netto vermogen in enig jaar.

60 | We nemen dan ook afstand van het pleidooi van sommigen om opnieuw elementen van progressiviteit in het belasten van inkomen uit vermogen in te voeren. Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen 2008 stelde bijvoorbeeld het PvdA-kamerlid Tang voor om de heffing voor vermogens boven 40.000 euro te verhogen naar 1,4%.

61 | Zie hiervoor Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008). op.cit., blz. 106.

62 | Dit aspect is in het bijzonder in 2008 zichtbaar geworden doordat de rendementen op veel beleggingen negatief waren.

vermogensrendementsheffing beperkt wordt opgehoogd, zodat de tarieven in box I en box III gelijk zijn (zie ook paragraaf 4.5.).

Het boxensysteem functioneert adequaat

Naast het inkomen uit arbeid en vermogen kent het huidige systeem ook de zogenaamde box II. In box II vallen de voordelen die aandeelhouders met een aanmerkelijk belang in een naamloze of besloten vennootschap genieten bij het uitkeren van de winst.[63] Deze belasting voorkomt dat een directeur-grootaandeelhouder (dga) de winst in zijn BV of NV kan oppotten en bij verkoop als belastingvrije vermogenswinst kan verzilveren. Voor box II geldt een vlaktaks tarief van 25%.[64] Bij de hoogte van dit tarief dient men zich te realiseren dat de vennootschap in beginsel al vennootschapsbelasting heeft voldaan. In het huidige systeem kan een directeur (als aanmerkelijk belang houder) het toptarief redelijk makkelijk ontlopen door 'slechts' het gebruikelijk loon[65] uit te keren en het restant via een aanmerkelijk belang (25-procent belast) uit te keren. Het marginale tarief bedraagt dan circa 40-procent.[66] Introductie van een vlaktaks in box I heeft ook als voordeel dat de incongruentie tussen box I en II wordt gemitigeerd.[67] Wanneer uiteindelijk het vlaktaks tarief in box I aanzienlijk lager uitkomt dan 40%, ligt het in de rede het tarief in box II naar beneden bij te stellen (zie paragraaf 4.5).

Soms worden ook voorstellen gedaan om het boxenstelsel op te geven om daarmee deze incongruentie op te heffen. De Kam geeft bijvoorbeeld aan dat bij een (progressieve) vermogenswinstbelasting de belasting in box II kan vervallen.[68] Een dergelijke belasting heeft echter verschillende nadelen. Door de vermogenswinsten pas te belasten op het moment dat de belastingplichtige het voordeel realiseert ontstaat een sterkere prikkel om de winst in een vennootschap op te potten. Dit leidt tot immobiliteit van beleggingen. Bovendien zal in combinatie met een progressieve

63 | negatief waren. Iemand is houder van een 'aanmerkelijk belang', wanneer hij meer dan vijf procent bezit van de aandelen van een NV of een BV.

64 | Daarnaast kennen we nog een dividendbelasting van 15% voor winstuitkeringen aan niet-aanmerkelijk belang aandeelhouders. Deze belasting heeft vooral relevantie voor buitenlandse eigenaren van Nederlandse aandelen, omdat de dividendbelasting geldt als voorheffing voor de loon- en inkomstenbelasting.

65 | Om deze incongruentie te voorkomen kennen we de gebruikelijk loon regeling, die aangeeft dat een dga die werkzaamheden voor zijn BV verricht gebruikelijk loon moet opgeven dat onder box I valt. Deze regeling gaat echter met grote administratieve lasten gepaard.

66 | Bij een Vpb-tarief van 20-procent tot maximaal 200.000 euro fiscale winst betekent dat een gecombineerde Vpb/IB-druk van 40-procent (d.i. 0,25 maal 0,8 (1,0-0,2)), dat is ruim 6 procentpunten lager dan het tarief van 46,5-procent (d.i. het toptarief van 52 procent inclusief de MKB vrijstelling van 10,5% (zie hierna)).

67 | Een aandachtspunt daarbij is de invoering van een eventuele topinkomenheffing. Door deze te beperken in omvang en in te laten gaan bij relatief hoog inkomen wordt –gezien ook de oploop van de Vpb- de congruentie (bijna) niet doorbroken.

68 | Zie F. de Kam (2008). *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingheffing*, Wiardi Beckman Stichting: Amsterdam, blz. 203 e.v.. De Kam stelt voor om de waardestijging van aandelen, obligaties en vergelijkbare waardepapieren progressief te belasten bij het afstoten van de waardepapieren.

vermogenswinstbelasting -die door de Kam wordt bepleit- een dergelijk systeemwijziging leiden tot allerlei belastingbesparende constructies, waar men juist met het nieuwe stelsel in belangrijke mate in 2001 een einde aan heeft gemaakt. Onze conclusie is dat het huidige boxenstelsel adequaat functioneert en dat de incongruentie in belangrijke mate wordt opgeheven door een vlaktaks in box I.

Hoe om te gaan met het belasten van ondernemers?
Op dit moment bestaan er grote verschillen tussen de fiscale behandeling van ondernemers die onder de inkomstenbelasting vallen enerzijds en die van andere belastingplichtigen anderzijds. Voor de IB-ondernemers kent de huidige wet vele tegemoetkomingen. De belangrijkste daarvan is de zelfstandigenaftrek.[69] Voorts bestaat er sinds 2007 de MKB-vrijstelling, die zodanig is vormgegeven dat voor IB-ondernemers 10,5% van de winst belastingvrij is. Dankzij deze aftrekpost hoeven ondernemers over een deel van hun winst geen belasting te betalen. De maximale omvang van de zelfstandigenaftrek in 2009 bedraagt € 9.251. Naarmate de winst stijgt, vermindert het bedrag van de zelfstandigenaftrek. In alle gevallen is een aftrek van € 4.488 mogelijk. De zelfstandigenaftrek neemt af bij een toenemende winst. Bij een fiscale winst tussen €40.000 en €60.000 kan de marginale druk zelfs oplopen tot meer dan 60%.[70]

De recente tariefsverlagingen in de vennootschapsbelasting zijn geflankeerd met corresponderende verhogingen van deze IB-faciliteiten.[71] Dit leidt tot een toename van de administratieve lasten voor ondernemers. Ook de mate van uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst wordt steeds problematischer.[72] Het gebruikelijkheidscriterium dat in de Wet IB 2001 is toegevoegd aan het urencriterium[73] blijkt in de praktijk bijvoorbeeld zeer moeilijk toepasbaar te zijn.[74] Het urencriterium zelf leidt in de praktijk ook tot vele problemen. Door het grote belang ervan voor de toepassing van veel ondernemingsfaciliteiten en het feit dat dit criterium lastig is te toetsen, wordt deze regeling gekenmerkt door een hoge graad van conflictgevoeligheid.

69 | Andere tegemoetkomingen zijn de aftrek speur- en ontwikkelingswerk, de meewerkaftrek, de aftrek voor fiscale oudedagsreserve, de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek en de stakingsaftrek. Ook gelden voor starters, de landbouw en de zeescheepvaart speciale regelingen.
70 | Zie Belastingplan 2009, op.cit., Figuur 2.2..
71 | Het Vpb-tarief in 2006 was 25,5% over de eerste € 22.689 van de winst en 29,6% over het meerdere. Als gevolg van het wetsvoorstel Werken aan Winst is het tarief ingaande 1 januari 2007 aanzienlijk verlaagd; te weten 20% over de eerste € 25.000, vervolgens 23,5% over het meerdere tot een bedrag van € 60.000. Over het meerdere (boven € 60.000) is een belastingtarief verschuldigd van 25,5%. In 2008 zijn de tarieven verder verlaagd: 20% over de eerste € 275.000, vervolgens 25,5% over het meerdere. In 2009 is de grens van € 275.000 verlaagd naar € 200.000. In verband met de financiering van de rentebox wordt in 2010 mogelijk teruggegaan naar een drie schijven systeem.
72 | Zie P.H.J. Essers (2008). *De fiscale positie van de IB-ondernemer: verleden, heden en toekomst*, Tijdschrift Fiscaal Ondernemingsrecht, nr. 100.
73 | Dit is het vereiste dat men minimaal 1225 uur per jaar aan een onderneming dient te besteden om voor de ondernemingsaftrek in aanmerking te komen.
74 | Hiermee wordt beoogd om te voorkomen dat in familierelaties het urencriterium wordt gemanipuleerd door ongebruikelijke relaties om te zetten in samenwerkingsrelaties.

Ook het kabinet onderkent dit probleem en heeft in het belastingplan 2009 het voornemen geuit om het urencriterium af te schaffen in combinatie met het omzetten van zelfstandigenaftrek in de MKB-vrijstelling.[75] Deze variant spreekt ons erg aan omdat de extra progressie die de zelfstandigenaftrek met zich meebrengt wordt afgebouwd en de daarmee samenhangende administratieve lasten worden beperkt. Bovendien past dit ook in het eindperspectief van een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting, waarbij zowel voor winsten gemaakt door IB-ondernemingen als door Vpb-ondernemingen eenzelfde tarief gaat gelden en er bij uitdeling een additionele heffing plaatsvindt te vergelijken met de huidige box II-systematiek.[76]

Ondernemingswinstbelasting

Door de winst van alle ondernemingen, of ze nu worden gedreven in de vorm van een eenmansonderneming, een personenvennootschap of een BV, te belasten tegen één en hetzelfde tarief en pas een additionele heffing (vergelijkbaar met de huidige box II-systematiek) op te leggen bij uitdeling of onttrekking van die winst, zou de rechtsvormkeuze in één klap worden gedefiscaliseerd en zou er een einde komen aan de ongelijke behandeling van ondernemers ten opzichte van andere belastingplichtigen. Door de ondernemingsfaciliteiten in te ruilen voor een relatief laag ondernemingswinstbelastingtarief, komt men het beste tegemoet aan de bijzondere functies van die winst zoals een investerings- en reserveringsfunctie, die daadwerkelijk in de onderneming wordt aangewend. Een laag ondernemingswinstbelastingtarief zal bovendien ertoe leiden dat de financieringsbeslissing van ondernemingen minder ten gunste van vreemd vermogen zal uitvallen. Zo worden ondernemingen minder gedwongen om zich te financieren met hoge schuldquotes.[77] Een ondernemingswinstbelasting zal bovendien bijdragen aan een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten en ondernemers minder afhankelijk maken van hun fiscale adviseurs. Bij het streven naar administratieve lastenvermindering past ook het streven om horizontaal toezicht breed in te voeren. Uiteraard zal teneinde sterke overgangseffecten te voorkomen, een invoering van een ondernemingswinstbelasting een ingroeiscenario moeten bevatten.[78]

75 | Zonder omzetting zal dit leiden tot een aanzienlijke budgettaire derving omdat een veel grotere groep belastingplichtigen voor de zelfstandigenaftrek in aanmerking komt.

76 | Zie P.H.J. Essers (2008), op.cit., paragraaf 6 over toekomstscenario's.

77 | Er zijn ook andere oplossingen denkbaar zoals het defiscaliseren of afschaffen van de renteaftrek of het ook op eigen vermogen toestaan van een aftrek. Deze oplossingen kennen echter belangrijke nadelen en implicaties (zie CPB (2008) *Defiscalisering rente*, 2008/50: 25 november).

78 | Ook in het belastingplan 2009 wordt op blz. 9 van bijlage 1 ingegaan op een ondernemingswinstbelasting. Hierbij wordt aandacht gevraagd voor kleine ondernemingen, die naar het oordeel van het Ministerie van Financiën met een aanzienlijke lastenverzwaring worden geconfronteerd. Mogelijk kan een heffingsvrije som hier uitkomst bieden.

4.4 Andere vereenvoudigingen

Naar een uniform loonbegrip
Op dit moment hebben werkgevers en werknemers te maken met drie heffingen over het loon. Naast de loonheffing — de loonbelasting plus premies voor drie volksverzekeringen — gaat het om de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (ZVW). De grondslagen van deze heffingen verschillen, waardoor werkgevers extra administratieve lasten hebben en de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) worden opgestuwd.

In onze optiek is het van belang om zo snel mogelijk het loonbegrip te uniformeren.[79] Dit kan in twee stappen, waarbij de eerste stap al deze kabinetsperiode genomen kan worden. De eerste stap is gelijkschakeling van het fiscale loonbegrip aan het premieloonbegrip. De tweede stap betreft de brutering van de ZVW. Het voorstel is om de tweede stap te combineren met de introductie van een vlaktaks.

Naar een gelijkschakeling van het fiscale en premie loonbegrip
Er zijn in feite drie verschillen zijn tussen het fiscale en premie loonbegrip, zoals ook De Kam en Stevens hebben aangegeven.[80] In de eerste plaats betreft dit de behandeling van de auto van de zaak. In de tweede plaats de vormgeving van de levensloop (en het spaarloon). En in de derde plaats de aanwezigheid van een franchise in de WW. Laten we deze drie elementen nalopen en bezien op welke wijze de ongelijke behandeling opgeheven kan worden.

Veel werknemers genieten een voordeel, doordat zij ook privé gebruik mogen maken van een door hun werkgever ter beschikking gestelde auto van de zaak. Dit voordeel was altijd al belast voor de inkomstenbelasting. Het voordeel uit privégebruik van de auto is echter vrijgesteld van premieheffing voor de werknemersverzekeringen. Voorstel is om deze vrijstelling z.s.m. te laten vervallen.[81] Hierdoor ontstaat een zeer beperkte lastenverzwaring voor werknemers met een auto van de zaak en met een inkomen onder de maximumpremiegrens. Daar staat tegenover dat werknemers met een auto van de zaak bij werkloosheid of ziekte voortaan een aanspraak op een hogere uitkering kunnen maken. In het geheel van de premielasten zijn de extra lasten overigens te verwaarlozen.

Ook bij de levensloop is een aanpassing noodzakelijk om een dergelijke gelijkschakeling te bewerkstelligen. Het bedrag dat werknemers inleggen wanneer zij deelnemen aan de levensloopregeling vormt thans een aftrekpost voor de loonhef-

79 | Dit sluit ook aan bij de motie Omtzigt c.s., *Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009*, *31.704*, nr. 59.
80 | Zie C.A. de Kam en W.F.C. Stevens (2008). Eén loonbegrip brengt grote vereenvoudiging – een hordeloop, *Weekblad Fiscaal recht* 6780, blz. 989-990.
81 | Dit geldt ook voor de belaste reiskostenvergoedingen. Voorstel is om deze regeling verder te vereenvoudigen en vervolgens de belaste reiskostenvergoedingen deel uit te laten maken van de premieheffing voor de werknemersverzekeringen.

fing, maar niet bij de premieheffing voor werknemersverzekeringen. Zoals hiervoor is aangegeven is het voorstel om de levensloop voortaan via de Inkomstenbelasting en niet via de Loonbelasting vorm te geven, waarmee de discoördinatie in loonbegrippen vervalt. De inleg voor de levensloop vormt dat niet langer een aftrekpost voor de loonheffing, maar wordt afgetrokken bij de inkomstenbelasting.[82] Hiermee kan de levensloopregeling ook benut worden voor een periode tussen twee banen, de overgang van werknemer naar ondernemer en ouderschapsverlof.

In 2006 is de WAO/WIA-premie overgeheveld naar de werkgevers en sindsdien betalen werknemers slechts premie voor één werknemersverzekering, te weten die voor het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf). Deze doorgaans als WW-premie aangeduide heffing is in 2009 verschuldigd over een brutojaarloon van ten hoogste € 47.802. Daarbij geldt een premievrije voet (`franchise') van € 16.443. Door de vrije voet verschilt de heffingsgrondslag van de Awf-premie van die van de loonheffing. De regering heeft in 2008 besloten om het WW percentage voor werknemers in 2009 op nul te zetten, zodat werknemers geen WW-premie behoeven te betalen. Dit biedt de mogelijkheid om de franchise te laten vervallen, waardoor beide loonbegrippen aan elkaar gelijk worden. Door de Awf premieheffing niet alleen op nihil te stellen maar door ook de premie in de wet over te hevelen naar de werkgevers, kunnen de Awf- en WIA-premie worden samengetrokken tot één premieheffing Werknemersverzekeringen (WNV).[83] Voor werknemers heeft dit geen consequenties en voor de werkgevers kan deze wijziging lastenneutraal worden doorgevoerd, namelijk via een verlaging van het percentage van de Awf-premie (voor werkgevers).[84] Ook biedt dit de mogelijkheid om de ingewikkelde procedure tot bijbetaling van te weinig betaalde WW premie bij werknemers met meerdere kleine baantjes achterwege te laten, hetgeen de administratieve lasten verlaagt.

Concluderend: ook bij de premieheffing voor werknemersverzekeringen is het mogelijk om tot een loonsomheffing te komen. Daartoe dienen drie discoördinatie elementen (auto van de zaak, levensloop en de franchise in de Awf) te worden opgeheven. Deze loonsomheffing wordt door de werkgever gedragen en zou reeds in deze kabinetsperiode ingevoerd kunnen worden.

---

82 | De Kam en Stevens (2008), op.cit., blz. 990 stellen voor om de inleg van de werknemer ook aftrekbaar te maken bij de premieheffing voor de werknemersverzekeringen. Deze koppeling van het uitkeringsloon aan het premieloon brengt met zich mee dat de eventuele uitkering bij werkloosheid en ziekte van deelnemers aan de levensloopregeling dan lager wordt en heeft niet onze voorkeur.

83 | Naast deze werkgeverspremie zullen er conform de huidige systematiek een gedifferentieerde WW-premie (per sector) en een gedifferentieerde WGA-premie (per bedrijf) blijven bestaan.

84 | Ook de SER heeft geadviseerd om de Awf-franchise (geleidelijk) af te schaffen (zie SER (2005), *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet, advies 2005/05*, Den Haag). Zonder nadere maatregelen betekent dit wel dat de loonkosten van lager betaalde werknemers stijgen, wat de werkgevers treft die meer dan gemiddeld lager betaalde werknemers in dienst hebben.

Ook andere vereenvoudigingen zijn noodzakelijk
Ook is een integrale vereenvoudigingsoperatie van de grondslag van loonheffingen noodzakelijk om de administratieve lasten te verminderen. Op dit moment wordt door de werkgever op basis van (fiscale) wetgeving gevraagd allerlei gegevens te verzamelen en bij te houden over de beloning die hij aan zijn werknemers geeft. De commissie loonbegrip ('commissie de Boer') heeft aangegeven dat slechts 5% van de loonelementen zoals (pensioen)aanspraken, (onbelaste) vergoedingen en verstrekkingen en loon in natura leidt tot een aanzienlijk deel van de administratieve lasten.[85] Om de administratieve lasten te verminderen is het van groot belang om de ingewikkelde waarderingsregels van beloningsbestanddelen te vereenvoudigen en meer de mogelijkheid van forfaits toe te passen. Het verdient aanbeveling om de verhuiskosten- en thuiswerkregeling voortaan vorm te geven via (beperkte) forfaitaire vergoedingen en de regels voor de gemengde kosten verder te vereenvoudigen. Ook verdient het aanbeveling om de fietsregeling af te schaffen, omdat de administratieve lasten in geen verhouding lijken te staan tot het effect. Door deze vereenvoudigingsoperatie te combineren met de introductie van een vlaktaks worden eventuele nadelige (inkomens)effecten gemitigeerd.

Naar een brutering van de ZVW werkgeversvergoeding
Sinds de invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2006 kennen we een nominale premie en een inkomensafhankelijke ZVW bijdrage. De verhouding tussen de opbrengsten van de nominale premie en de opbrengsten van de inkomensafhankelijke bijdrage bedraagt in principe 50%/50%.[86] [87] De nominale premie wordt rechtstreeks door de verzekerde afgedragen aan de verzekeraar. De inkomensafhankelijke ZVW bijdrage is zodanig vormgegeven dat de verzekerde een bijdrage verschuldigd is, die wordt betaald aan de Belastingdienst.[88] Voor werknemers wordt deze inkomensafhankelijke bijdrage volledig gecompenseerd door de werkgever. Deze regeling kent echter verschillende nadelen. Op de eerste plaats is de regeling administratief zeer ingewikkeld zowel voor werknemers als voor werkgevers (zie ook box 2). Indien bijvoorbeeld bij meerdere dienstbetrekkingen meer betaald wordt dan het wettelijk maximum dan moet naar evenredigheid via de werkgevers aan de werknemer de

85 | Zie rapport van de werkgroep Loonbegrip (2000). *Het loont de moeite eenheid en eenvoud in loonbegrippen*, Den Haag.
86 | Er is afgesproken dat kinderen tot 18 jaar gratis zijn meeverzekerd in de basisverzekering, zodat zij geen nominale premie hoeven af te dragen. Financiering geschiedt via een rijksbijdrage van 2 miljard euro in 2009 aan het ZVW fonds.
87 | Deze systematiek leidt jaarlijks tot een complexe bijstelling van de ZVW-bijdrage op basis van feitelijke betalingen in het voorafgaande jaar. Indien de feitelijke gemiddelde nominale premie afwijkt van de beoogde 50-50 verdeling, dienen de bijdrage percentages in het daarop volgende jaar te worden aangepast.
88 | De inkomensafhankelijke bijdrage bedraagt in 2009 voor werknemers in loondienst 6,9% van het looninkomen over maximaal € 32.369 per jaar. Zelfstandigen en gepensioneerden betalen zelf een lagere inkomensafhankelijke bijdrage van 4,8% van het inkomen in box I, eveneens over een maximum van € 32.369 per jaar. Dit levert in 2009 een bedrag op van € 17 miljard.

te veel betaalde premie terugbetaald worden. Voorts heeft een belastingplichtige die inkomsten geniet in de vorm van loon en als zelfstandig ondernemer, met twee verschillende percentages van doen. Het is met name van groot belang dat de ingewikkelde procedure tot terugbetaling van teveel betaalde ZVW bij werknemers met meerdere banen achterwege kan blijven. Op de tweede plaats werkt de regeling als een automatische loonkostenversneller, omdat de zorgkosten sneller stijgen dan de loonkosten. In tabel 2 is een overzicht van de werkgeversbijdrage sinds 2006 opgenomen.[89] Op de derde plaats lijkt het niet redelijk om de werkgevers de (halve) rekening te presenteren van de stijgende kosten van de zorg.[90] Bovendien zullen de afbakeningsdiscussies tussen AWBZ en ZVW onnodig worden belast door de financiering van de ZVW.[91]

Tabel 2. De inkomensafhankelijke bijdrage

	werknemers	Zelfstandigen/ 65-plussers e.d.
2006	6,5%	4,4%
2007	6,5%	4,4%
2008	7,2%	5,1%
2009	6,9%	4,8%
2010[a]	7,25%	5,15%

[a] Raming uit het Centraal Economisch Plan 2009.

Het is dus van belang om tot een andere vormgeving van ZVW werkgeversbijdrage te komen. Een mogelijkheid is om de ZVW werkgeversbijdrage voortaan als heffing vorm te geven. De werkgever betaalt dan direct een heffing in plaats via de werknemer. Deze constructie met een werkgeversheffing doet wel afbreuk aan het (christendemocratisch) uitgangspunt dat verzekerden het risico voor de ziektekosten zouden moeten dragen. In deze variant betalen werkgevers de ziektekosten, zonder dat ze daar invloed op hebben. Bovendien moeten de belastingen omhoog om een onbedoeld inkomensvoordeel weg te belasten.[92] Meer voor de hand ligt het

89 | De stijging van de werkgeverslasten in de periode 2006-2009 bedroeg circa 5% per jaar. Het is de verwachting dat deze stijging als gevolg van de vergrijzing verder zal toenemen.

90 | Zo werd de inkomensafhankelijke bijdrage door werkgevers verhoogd van 6,5% in 2007 naar 7,2% in 2008 als gevolg van ondermeer een uitbreiding van het basispakket met tandartszorg tot 21 jaar, de pil en meer kraamzorg (zie ook A.R.B.J. Houkes en L.M. Kok, "Gezondheidszorg" in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, SDU Uitgevers, 2007, blz. 64)

91 | Eerder is voorgesteld door het WI om de op herstel gerichte revalidatiezorg of de eerstelijns verpleegkundige zorg over te hevelen van AWBZ naar ZVW (zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Naar een toekomstbestendige AWBZ: een christendemocratische visie op de langdurige zorg*, Den Haag, mei 2008). Volgens de huidige inzichten gaat dit om € 3 à 4 miljard, wat in de huidige systematiek een verhoging van bijna 1% betekent.

92 | De verplichte ZVW-vergoeding van de werkgever aan de werknemer wordt als fiscaal loon meegenomen, waarover de werknemer dus belasting afdraagt. De introductie van een heffing, waarover geen belasting wordt geheven, betekent wel dat de discoördinatie tussen premie en fiscaal loon wordt opgeheven.

tegelijkertijd met de introductie van een vlaktaks om de werkgeversbijdrage ZVW te gaan bruteren en de volledige ZVW premie bij werknemers in rekening te brengen.[93] Brutering wil zeggen dat het bruto inkomen wordt verhoogd om op eenzelfde netto inkomen uit te komen. De werknemer moet immers zelf de ZVW betalen, en krijgt in ruil daarvoor een hoger bruto loon. Brutering leidt ook tot een aanzienlijk eenvoudiger loonstrookje en heft de discoördinatie tussen fiscaal en premieloon volledig op. Hierna worden daartoe twee varianten uitgewerkt. In de eerste variant krijgt de inkomensafhankelijke bijdrage de vorm van een loonsomheffing.[94] Bij een loonsomheffing houdt de werkgever een percentage van de totale loonsom in. In de tweede variant wordt de premie ZVW volledig genominaliseerd.

Variant I: naar een ZVW loonsomheffing

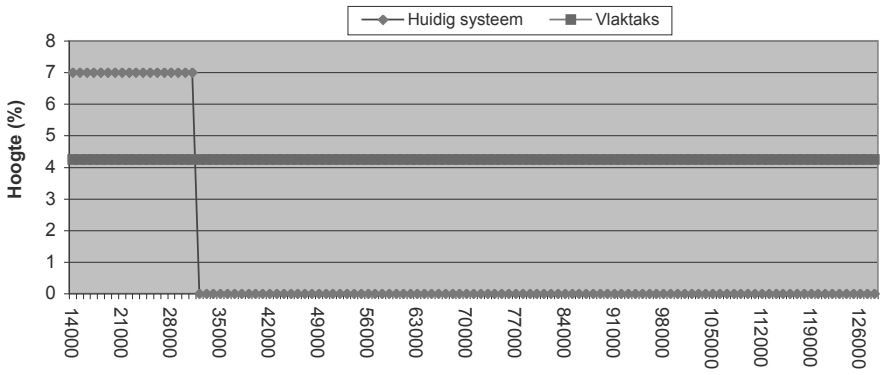
Door de inkomensafhankelijke bijdrage na de brutering de vorm van een loonsomheffing te geven, behouden we de administratieve voordelen van een dergelijke heffing. Bovendien wordt door de verbreding van de grondslag van de inkomensafhankelijke bijdrage in combinatie met de introductie van een vlaktaks, de inkomenseffecten van de vlaktaks verder gemitigeerd. Hierdoor zullen de inkomenseffecten voor een groot deel van het inkomensgebouw van deze vlaktaks variant zeer gematigd zijn (zie bijlage A). Dat de inkomenseffecten voor een groot gedeelte van het inkomensgebouw beperkt zijn, kan ook worden geïllustreerd met behulp van figuur 2. Hierin is de huidige vormgeving van de inkomensafhankelijke ZVW bijdrage weergegeven alsmede een verbreding van de grondslag naar het volledige inkomen.[95] Lagere inkomens gaan er op vooruit. Voor hen zal de nieuwe bijdrage lager zijn dan de huidige bijdrage, hetgeen de inkomensconsequenties als gevolg van de vlaktaks voor deze groep zal mitigeren. Vanaf de middeninkomens stijgt de bijdrage omdat de huidige bijdrage is afgetopt bij ruim 32.000 euro per jaar.[96] Hogere inkomens zullen minder profiteren van de vlaktaks, als gevolg van de grondslagverbreding.

93 | Dit betekent dat het brutoloon eenmalig met de inkomensafhankelijke ZVW werkgeversbijdrage wordt verhoogd.

94 | Eerder is door Bovenberg en Teulings voorgesteld om ten behoeve van een vlaktaks de werkgeversvergoeding ZVW te bruteren en vervolgens deze te fiscaliseren (zie A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, (2005). De vlaktaks in concreto, *ESB* blz. 112-114). Dit betekent dat het brutoloon met de ZVW premies wordt verhoogd en vervolgens de afdracht aan de ZVW kas wordt meegenomen in de belastingtarieven. Deze vlaktaks variant heeft als voordeel dat de inkomenseffecten voor een groot gedeelte van het inkomensgebouw beperkt zijn. Wel is het in onze optiek niet nodig om de inkomensafhankelijke bijdrage te fiscaliseren.

95 | Dit betekent een grondslagverbreding van circa € 250 miljard naar circa € 325 miljard.

96 | Merk op dat de inkomensgrens van de inkomensafhankelijke ZVW bijdrage in 2009, d.i. 32.369 euro, grosso modo overeenkomt met de grens van de tweede schijf, d.i. 32.127 euro.



Figuur 2: ZVW heffing voor werknemers

Deze variant heeft nog een ander belangrijk voordeel namelijk dat compensatie voor het hogere vlaktakstarief aan de onderkant van het inkomensgebouw niet gezocht hoeft te worden in een (aanzienlijke) verhoging van met name de algemene heffingskorting. De positieve werkgelegenheidseffecten die door Jacobs e.d. zijn berekend voor scenario I kunnen dan ook in principe ingeboekt worden.[97] Op de lange termijn stijgt volgens hun inzichten het arbeidsaanbod met 1% en de productie met 1,6%.[98]

Variant II: naar een volledige nominalisering

Het is ook mogelijk om na de brutering uit te gaan van een volledige nominalisering van de ZVW premies. In het WI rapport over het zorgstelsel wordt een volledig nominale premie bepleit.[99] Volledige nominalisering past goed bij het karakter van een private zorgverzekering. Bovendien wordt de overdracht tussen gezinnen en alleenstaanden die het gevolg is van de huidige systematiek opgeheven, hetgeen gunstige effecten kan hebben op de arbeidsparticipatie. Dit zou evenwel betekenen dat in 2009 iedere volwassene een standaard nominale premie van circa 2.400 euro zou gaan betalen. Lagere en middeninkomens kunnen via de zorgtoeslag worden gecompenseerd voor deze hogere nominale premie.[100] Omdat de premie verdubbelt ligt het

97 | Zie B. Jacobs et al. (2007), op.cit., tabel 2.

98 | Ook in andere economische modellen wordt een gunstig effect op het arbeidsaanbod gevonden door de vlaktaks. Decoster en Orsini (2007) vinden dat voor de Belgische economie het vlaktakstarief met 1% verlaagd kan worden van 39% naar 38% als gevolg van inverdieneffecten. Hierbij is nog geen rekening gehouden met ontwijkingsgedrag en het verschuiven van belastbaar inkomen naar andere vormen van aangifte (zie Decoster, A, K. Orsini (2007). Verdient een vlaktaks zichzelf terug?, *Leuvense Economische Standpunten 2007/117*.

99 | In 2000 heeft het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een rapport over de structuur en financiering van het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg uitgebracht. Hierin is deze basisverzekering nader uitgewerkt. Zie hiervoor Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2000), Nieuwe regie in de zorg: *Een christendemocratische visie op de structuur en de financiering van de gezondheidszorg*, Den Haag.

100 | In 2009 hebben echtparen met een verzamelinkomen tot 47.500 euro recht op een zorgtoeslag. Voor alleenstaande geldt een grens van 29.000 euro.

in de rede om ook het huidige afbouwpercentage van de zorgtoeslag te verdubbelen (van 5% naar 10%), omdat anders meer gezinnen in de zorgtoeslag worden betrokken. Bij volledige nominalisering wordt de marginale druk verplaatst van de inkomstenbelasting naar het totale fiscale stelsel inclusief zorgtoeslag. Bovendien zal door de hogere nominale premie ook de invorderingsproblematiek van de niet betaalde nominale premie wordt geïntensiveerd.[101] Ook wordt de zogenaamde grensproblematiek als gevolg van een volledige nominalisering verder vergroot.[102]

Concluderend: de inkomenseffecten zijn bij volledige nominalisering groter dan bij variant I en de wig aan de onderkant van het inkomensgebouw is bij variant I lager, hetgeen positief is voor de arbeidsmarkt. Derhalve zouden wij (vooralsnog) niet willen opteren voor een volledige nominalisering. Overigens zijn ook tussenvarianten denkbaar. Om een jaarlijkse discussie over de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage te voorkomen kan deze bijdrage aan de ZVW-kas in het jaar van invoering worden bevroren. Dit betekent dat men langzaam toegroeit naar een situatie van volledige nominalisering.

101 | Op dit moment ligt er een wetsvoorstel om deze invordering op publiekrechtelijke wijze vorm te geven. De Raad van State heeft echter de nodige kritiek op dit wetsvoorstel, omdat hierdoor de verzekeraars niet geprikkeld worden om de normale incassoprocedures te gebruiken (zie L. Stevens (2009), *Wanbetaling en wanprestatie in de zorgpremie*, Het Financieele Dagblad, 9 januari, blz. 7).

102 | Bijvoorbeeld Duitse studenten die in Nederland studeren hebben een prikkel om thuis verzekerd te zijn, hetgeen hun toetreding tot de Nederlandse arbeidsmarkt bemoeilijkt.

Box 2: Terugdringing administratieve lasten: waar een wil is een weg!
Sinds 2002 worden systematisch de administratieve lasten in kaart gebracht en wordt getracht deze terug te dringen. De nulmeting heeft laten zien dat het Ministerie van Financiën met 4,32 miljard op 31 december 2002 koploper was betreft de verdeling van de administratieve lasten over de Ministeries.[103] Naast de BTW is met name de loon- en inkomstenbelasting verantwoordelijk voor dit hoge niveau aan administratieve lasten. Volgens Bruijsten en Van Rij is de belastingwetgeving onder de kabinetten-Kok I en II aanzienlijk uitgedijd, omdat de toenmalige heersende opvatting was dat het fiscale instrument bij uitstek geschikt was om specifieke overheidsdoeleinden te realiseren. Onder de kabinetten Balkenende is geprobeerd deze administratieve lasten in te dammen. Het kabinet Balkenende II diende een plan in met een vermindering van de administratieve lasten met 25%. De belangrijkste voorstellen betroffen de samenvoeging van de heffing van de loonbelasting en de premies voor de werknemersverzekeringen en gedeeltelijke uniformering van het loonbegrip ('de operatie Walvis') en de aanpassing van de regels voor het opmaken van jaarrekeningen. Daar stond tegenover dat in dezelfde kabinetsperiode ook administratieve lastenverzwaringen hebben plaatsgevonden. Naast fiscale verzwaringen zoals de in 2006 ingevoerde maatregel dat het privégebruik door de werkgever ter beschikking gestelde auto voortaan via de werkgever loopt, gaat het in belangrijke mate om de Zorgverzekeringswet.

Ook het huidige kabinet heeft voornemens om de administratieve lastendruk verder terug te dringen. Bij de realisatie is zij daarvan echter in hoge mate afhankelijk van de Europese regelgeving en de medeoverheden. Ook Actal en MKB-Nederland zijn sceptisch dat het kabinet de doelstelling gaat halen.[104] Beter is dan ook om de voorstellen te laten aangrijpen bij haar eigen wet- en regelgeving. De voorstellen zoals die in dit rapport gedaan worden, betekenen een aanzienlijke vereenvoudiging. De administratieve lasten zoals die samenhangen met de loon- en inkomstenbelasting komen na invoering van een vlaktaks in belangrijke mate te vervallen. Bovendien zijn er voor werkgevers geen administratieve lasten meer die samenhangen met de uitvoering van de Zorgverzekeringswet, indien wordt overgegaan tot brutering van de werkgeversvergoeding ZVW, en worden de administratieve lasten als gevolg van de uitvoering van de winstbelasting aanzienlijk kleiner.

103 | Zie C. Bruijsten en M.L.A. van Rij (2005), op.cit., blz. 1240.
104 | Zie persberichten Actal (2008). *Actal: Balkenende IV vooralsnog niet in staat de regeldruk te verminderen*, 28 maart en MKB-Nederland (2008). *Kabinet slaagt er niet in om administratieve lasten terug te dringen*, 4 juni.

4.5 Naar een lager tarief

In paragraaf 4.1. is een variant voor een vlaktaks gepresenteerd. Aandachtspunt is evenwel het relatief hoge marginale tarief van 38,25%. Dit betekent dat met name inkomens in de eerste schijf met een hoger marginaal tarief geconfronteerd worden. In deze paragraaf zullen we de mogelijkheden bezien om tot een lager vlaktaks tarief te komen. Volgens onze inzichten moet het mogelijk zijn om op termijn tot een tarief te komen van 33,25% (zie subparagraaf 4.5.3). Iets lager dan het huidige marginale tarief in de eerste schijf.

4.5.1 Naar IB-grondslagverbreding

Wieden in het woud van heffingskortingen
In de belastingherziening 2001 zijn verschillende heffingskortingen geïntroduceerd. Naast de algemene heffingskorting en de arbeidskorting werden in het bijzonder heffingskortingen geïntroduceerd gericht op de kostenondersteuning voor gezinnen met kinderen. In 2001 werden de (aanvullende) kinderkorting, de (aanvullende) combinatiekorting en de (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting ingevoerd. Ook werden personen met een WAJONG uitkering extra ondersteund door een jonggehandicaptenkorting. Sinds 1 januari 2005 kennen we de kinderopvangtoeslag, die in de vorm van heffingskorting wordt uitgekeerd. Hierdoor loopt de financiering van de kinderopvang via de ouders en niet meer via de instellingen of werkgevers. Tevens werd in 2006 een levensloopregeling met een bijbehorende korting geïntroduceerd. Ook kennen we sinds 2006 een zorg- en een huurtoeslag, die door de Belastingdienst wordt uitgevoerd. De huurtoeslag kent ook een toeslag c.q. extra heffingskorting voor gezinnen met kinderen. Met ingang van 1 januari 2008 is de kinderkorting vervangen door een kindertoeslag, waardoor ook huishoudens die te weinig belasting betalen de kinderkorting volledig ten gelde konden maken. Ook is in 2009 het kindgebondenbudget geïntroduceerd, waarin de kindertoeslag is opgegaan en waar vanuit de zogenaamde gezinsenveloppe van het Coalitieakkoord additionele middelen zijn toegevoegd.[105] Voorts is in 2009 de aanvullende combinatiekorting inkomensafhankelijk gemaakt en aanzienlijk verhoogd tot een maximum van € 1765.

Voor het WI vormen heffingskortingen in combinatie met een vlaktaks een prima instrument om te komen tot een belasting die gericht en rechtvaardig is en aansluit bij de draagkracht van mensen.[106] Het uitgebreide systeem van heffingskortingen voor verschillende situaties staat echter ook bloot aan kritiek. Het budgettaire beslag van de heffingskortingen is fors toegenomen van € 24,8 miljard in 2001 tot € 39 miljard in 2009. Een stijging van meer dan 40% in acht jaar tijd. Ook de administratieve lasten voor zowel de belastingdienst als burgers moeten

105 | *Zie Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 7 februari 2007, blz. 29.
106 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2001a). op.cit., blz. 27-34.

niet onderschat worden. Zo maakt het onderscheid tussen twee en drie (of meer) persoonshuishoudens het systeem van de huurtoeslag nodeloos ingewikkeld. Ook is de sterke inkomensafhankelijkheid van sommige regelingen zoals de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslagregeling een aandachtspunt. Het systeem wordt daardoor ingewikkelder en leidt zeker als regelingen in samenhang worden genoten tot een hoge marginale wig, hetgeen de arbeidsparticipatiebeslissing kan beïnvloeden. Hierbij is ook de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting van belang. Het huidige kabinet heeft enkele versoberingen aangekondigd, doch zal daarbij gezinnen met kinderen onder de zes jaar en degenen die geboren zijn voor 1971 ontzien. Om de arbeidsparticipatie te bevorderen zou met name het laatste element opnieuw bezien moeten worden. Concluderend lijkt het van belang om het systeem van heffingskortingen nog eens tegen het licht te houden en te bezien en met voorstellen tot versoberingen c.q. vereenvoudigingen te komen.

Een versobering van de heffingskortingen aan alleenstaande ouders
Dit geldt in het bijzonder voor de fiscale tegemoetkomingen voor alleenstaande ouders. Eerder is door het WI aangegeven dat gemeten naar de CBS-referentienormen betreffende de structurele kosten van kinderen en gezien de inkomensondersteuning voor gezinnen met kinderen via in het bijzonder de kortingen, kan worden aangetoond dat eenoudergezinnen op jaarbasis worden overgecompenseerd ten op zichte van tweeoudergezinnen met een aanzienlijk bedrag.[107] Hierbij zijn in het bijzonder de aanvullende alleenstaande ouderkorting van belang. In 2008 bedroeg de alleenstaande ouderkorting 1.459 euro per jaar. Deze korting is niet afhankelijk van het aantal kinderen. Voor werkende alleenstaande ouders was er een aanvullende alleenstaande-ouderkorting van eveneens maximaal 1.459 euro. In 2009 heeft het kabinet het kindgebondenbudget geïntroduceerd en het maximum van de aanvullende combinatiekorting aanzienlijk verhoogd. Hierdoor kon de alleenstaande ouderkorting worden teruggebracht naar 902 euro per jaar. De bevoordeling van de alleenstaande ouders blijft echter gehandhaafd. Het moet derhalve mogelijk zijn om te komen tot een besparing op de heffingskortingen voor alleenstaande ouders en deze opbrengst te benutten voor een lager marginaal tarief.

Het kan ook een onsje minder voor IB-Ondernemers
Eerder is in paragraaf 4.3 aangegeven dat de IB-belastingdruk voor andere belastingplichtigen en zelfstandigen fors uiteenlopen.[108] Het huidige totaalpakket aan

107 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2007). *Participeren naar vermogen. Een studie naar het voorkomen van armoede*, Den Haag.
108 | Volgens bijvoorbeeld de Kam bedraagt de belasting- en premiedruk bij een brutoinkomen van 32.000 euro slechts 3% voor een zelfstandige ondernemer en 21% voor een werknemer. (zie F. de Kam (2009). Ongerechtvaardigde verschillen in belastingdruk, *NRC/Handelsblad*, 10 januari).

IB-ondernemingsfaciliteiten oogt als zeer omvangrijk.[109] In het bijzonder de zelfstandigenaftrek leidt tot een hoge marginale druk bij een vergroting van de winst en met name deze aftrekpost leidt tot een fors ongelijke behandeling van zelfstandigen en andere belastingplichtigen. Ook leiden regelingen als bijvoorbeeld de kleinschaligheidsaftrek en de fiscale regeling stakingsaftrek tot aanzienlijke administratieve lasten. We willen pleiten voor een versobering van de zelfstandigenaftrek en andere faciliteiten voor IB-ondernemers en deze opbrengst te benutten voor een lager marginaal tarief.

Bezie ook faciliteiten voor expats
Een aandachtspunt bij de invoering van een sociale vlaktaks is de faciliteit die de ex-pats in Nederland genieten.[110] De huidige regeling kent gedurende tien jaar, een aftrek van 30-procent, waardoor zij nu reeds effectief op 36-procent komen.[111] Bovendien kennen de meeste ex-pats in veel gevallen een partiële belastingplicht, waardoor zij geen box-III inkomsten hoeven aan te geven. Het ligt in de rede dat deze regeling bij invoering van een vlaktaks wordt afgeschaft c.q. aanzienlijk wordt versoberd. Het totale budgettaire beslag van de 30%-regeling beloopt –in 2002- circa 325 miljoen euro.[112]

4.5.2 Andere belastingen

Een hogere belasting op consumptie
Volgens de OECD zouden overheden er verstanding aan doen om de loon- en inkomstenbelasting te verminderen en deze te vervangen door minder schadelijke consumptiebelastingen.[113] Om administratieve lasten te voorkomen dient zoveel mogelijk aangesloten te worden bij het bestaande systeem van consumptiebelastingen, waarbij de BTW met een algemeen hoog BTW-tarief van 19% voor iedereen en met een verlaagd tarief voor de levensnoodzakelijke goederen (zoals brood of melk) van 6% de belangrijkste is. Introductie van kleine consumptiebelastingen, zoals een heffing op vliegtickets, gaan -zo leert de praktijk- met aanzienlijke administratieve lasten en ontwijkingseffecten gepaard en verdienen niet de voorkeur.

Een verhoging van de BTW heeft ook nog andere voordelen. Een verschuiving van de directe belastingen naar de indirecte belastingen draagt bij aan een meer

109 | Zie een in de bijlage bij het Belastingplan 2009 opgenomen notitie over 'fiscaal bevorderen ondernemerschap'voor de huidige fiscale regelingen en voordelen voor IB-ondernemers.
110 | Een expatriate of afgekort expat is iemand die tijdelijk in een ander land verblijft.
111 | De aftrek van 30% is bedoeld om de extra kosten ter zake van het verblijf buiten het land van herkomst, de zogeheten 'extraterritoriale kosten' te compenseren, doch ook hier zijn deze zogenaamde gemengde kosten voor discussie vatbaar.
112 | Zie Tweede Kamer, *Aanhangsel van de handelingen, vergaderjaar 2004-2005*, nr. 125.
113 | Zie bijvoorbeeld OECD (2008). *Tax and economic growth*. Economics Department Working Paper No. 620.

stabiele belastingopbrengst.[114] Indirecte belastingen kunnen minder gemakkelijk worden ontweken dan directe belastingen en de opbrengst van deze belastingen vertoont kleinere conjuncturele schommelingen. Ook past een verhoging in een internationale trend van verhoging van de BTW en er is nog ruimte gezien het hoge tarief in verschillende andere landen.[115] Verschillende Scandinavische landen zoals Denemarken en Zweden kennen een BTW-niveau van 25% (zie tabel 3).[116]

Tabel 3: BTW-tarief (1990 en 2007) in procenten

	1990	2007
Duitsland	14	19
Nederland	18,5	19
Frankrijk	18,6	19,6
België	19	21
Zweden	23,46	25
Denemarken	22	25

Bron: OECD (2008) (zie voetnoot 113).

Een verlaging van directe belastingen stompt bovendien de prikkel af om het eigen huis en eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren en zo belastbaar inkomen naar het lagere tarief in box III te verschuiven. We zouden daarom een drietal elementen willen bepleiten:

- Een verhoging van het algemene BTW-tarief van 19% naar 22%.
- Een verhoging van het lage BTW-tarief van 6 naar 7%.
- Grondslagverbreding door een vermindering van het aantal sectoren, dat in aanmerking komt voor het lage BTW-tarief.[117]

Gelijkschakeling tarief box I en III

Daarnaast is het denkbaar om het niveau van de vermogensrendementsheffing beperkt te verhogen. Ook dit stompt de prikkel om eigen huis en bedrijf met vreemd vermogen te financieren verder af. Bij een beperkte verhoging, zeker in samenhang met een aanzienlijke verlaging van de tarieven op IB/LB, lijkt kapitaalvlucht niet voor de hand te liggen. In dit verband zouden wij ervoor willen pleiten om het niveau van box III gelijk te stellen aan het tarief in box I. Inkomsten uit arbeid en inkomsten uit vermogen worden dan tegen eenzelfde tarief belast. Dit betekent dat

114 | Bij de directe belastingen is degene die de belasting afdraagt tevens degene op wie de belasting drukt. Bij de indirecte belastingen is dat niet het geval.

115 | Te grote verschillen tussen BTW tarieven (en andere indirecte belastingen) van landen kunnen leiden tot ontwijkgedrag.

116 | Zie D. Monacelli en M. G. Pazienza (2008), *VAT exemption of financial services in the EU: An assessment of the Italian case*, Bank of Italia.

117 | Op dit moment komen sierteelt, kermissen, attractieparken, sportwedstrijden –en accommodaties, circussen, bioscopen, logiesversterking, boeken, tijdschriften, week- en dagbladen, bibliotheken, musea, arbeidsintensieve diensten, vervoer van personen en voedingsmiddelen horeca in aanmerking voor het lagere BTW tarief. De totale kosten daarvan bedragen bijna 4 miljard euro in 2009 (zie bijlage 5 van *Miljoenennota 2009*).

het niveau omhoog gaat van 30% naar 33,25%. Een aandachtspunt is nog het tarief in box II. Het ligt in de rede om het aanmerkelijk belang tarief terug te brengen naar tenminste 20%.[118]

Een beperkte verhoging van het gemeentelijk belastinggebied
Ook gemeenten leggen hun inwoners belastingen op. Nederland kent een relatief beperkt gemeentelijk belastinggebied.[119] De belangrijkste daarvan vormt de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (OZB) met een omvang van 3,4 miljard euro in 2006 (52% van de totale belastinginkomsten) ondanks de afschaffing van de OZB-gebruikersbelasting per 1 januari 2006. Vanuit economisch oogpunt lijkt er veel in te brengen tegen de afschaffing van de OZB-gebruikersbelasting. De verstorende werking van deze belasting is beperkt,[120] bovendien is de administratieve lastenverlichting gering zolang de bepaling van de OZB-waarde voor het huurwaardeforfait noodzakelijk is. Bovendien is door de afschaffing de gemeentelijke beleidsvrijheid beknot, hetgeen het voor gemeente moeilijker maakt financiële tegenvallers op te vangen en een goede afweging tussen kosten en baten te maken.[121] Voor wat de OZB voor eigenaren betreft heeft het kabinet Balkenende IV inmiddels de maximering van de tarieven losgelaten.

Dit brengt ons ertoe om te pleiten voor een beperkte uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Het past bij ons uitgangspunt van gespreide verantwoordelijkheid. Door de besluitvorming zoveel mogelijk te decentraliseren raken burgers meer betrokken bij de gemeentepolitiek. Dit zou ook kunnen betekenen dat de verschillen in het lokale voorzieningenniveau en de plaatselijke belastingdruk zullen toenemen. In dit verband is het denkbaar dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om de OZB gebruikersbelasting weer in te voeren.[122] Om te voorkomen dat de belastingdruk stijgt, gaan uiteraard tegelijkertijd het tarief van de vlaktaks naar beneden en kan een bijdrage van € 1 miljard aan het gemeentefonds vervallen. Een aandachtspunt daarbij is wel dat veel gemeenten een kwijtscheldingsregeling hanteerde,

118 | De uiteindelijke belastingdruk voor box II hangt ook af van het niveau van de Vpb. Uitgaande van het huidige Vpb-tarief aan de voet zou belastingarbitrage voorkomen worden door een aanmerkelijk belang tarief van 17,5%. We gaan ervan uit dat de grondslagverbreding zoals uiteengezet in paragraaf 4.3. leidt tot een lager Vpb-tarief aan de voet.

119 | Van de (totale) belastingopbrengst vormt 3% het aandeel van decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Alleen het VK komt 4% enigszins in de buurt, terwijl in VS, Duitsland en Frankrijk het aandeel respectievelijk 30%, 29% en 11% bedraagt (zie L. Koopmans, A. Wellink, F. de Kam, C. Sterks en H. Woltjer (2002), *Overheidsfinanciën*, Stenfert Kroese: Groningen, blz. 255).

120 | In een recente studie geeft de OECD (2009), op.cit., blz. 146 een overzicht aan van de mate van verstoring van belastingen. Het meest verstorende belastingen zijn belastingen op kapitaal (Vpb), vervolgens belastingen op inkomen (IB/LB) en gevolgd door belastingen op consumptie (BTW). Het minst verstorend zijn belastingen op immobiele eigendommen zoals de OZB.

121 | Zie J.H.M. Donders en R.H.J.M. Gradus (2007), *Toegang tot de collectieve sector*, SDU: Den Haag.

122 | Een alternatief is een gemeentelijke ingezetenenbelasting (zie ook F. de Kam (2008). op.cit., blz. 232 e.v.).

waardoor de marginale druk aan de onderkant toenam. Het ligt in de rede gezien de verstorende werking daarvan op de arbeidsmarkt (de zogenaamde armoedeval), dat deze mogelijkheden worden beperkt.

Richt de overdrachtsbelasting anders in
In het WI rapport over de woningmarkt is aangegeven dat in dit rapport nagegaan zal worden hoe omgegaan moet worden met de overdrachtsbelasting.[123] De overdrachtsbelasting vormt een belasting op verhuizing waardoor de arbeidsmobiliteit verminderd wordt. Daar staat tegenover dat de afschaffing van de overdrachtsbelasting een grote 'dead weight loss' kent: een groot deel van de verlaging van de overdrachtsbelasting zal terecht komen bij mensen die uiteindelijk weinig mobiel blijken te zijn en lange tijd in hun koopwoning blijven wonen. Dit brengt ons ertoe om na te gaan of een andere vormgeving van de overdrachtsbelasting mogelijk is. Een mogelijkheid is om restitutie van de betaalde overdrachtbelasting mogelijk te maken wanneer de woning binnen korte termijn weer verkocht wordt.[124] Daarmee wordt het verstorende effect van de overdrachtsbelasting voor de meest mobiele groep beperkt, terwijl deze variant inclusief inverdieneffecten budgettair neutraal vorm is te geven. De administratieve lasten van deze variant voor de belastingdienst zijn beperkt, omdat in het kadastraal register deze informatie beschikbaar is, zodat eenvoudig na kan worden gegaan of recht op restitutie bestaat.

4.5.3 Resumerend

Naar een tarief van 33,25%
Het moet mogelijk zijn om op termijn een tarief van 33,25% te bewerkstelligen. Volgens de fiscale sleutels betekent dit een IB-belastingderving van 16 miljard euro. Dit kan worden gecompenseerd door een verhoging van het algemene BTW-tarief met 3%, verhoging van het lage BTW tarief met 1% en een vermindering van de BTW-vrijstellingen met de helft. Dit levert een bedrag op van 10,4 miljard euro. Door een verhoging van de vermogensrendementheffing van 3,25% wordt een bedrag van € 390 miljoen verkregen. Hier staat tegenover dat het tarief in box II wordt verlaagd naar 20%, hetgeen € 120 miljoen kost. Voor de stroomlijning c.q. versobering van de heffingskortingen (inclusief de faciliteiten van ex-pats) wordt een (taakstellend) bedrag van 2,5 miljard euro vrijgespeeld. Voor de versobering van de faciliteiten van IB-ondernemers wordt met een bedrag van 500 miljoen gerekend. De grondslagverbreding bij gemeentelijke belastingen bedraagt 1 miljard euro. Ook mag rekening worden gehouden met inverdieneffecten en vrijval bij de Belastingdienst als gevolg van de voorgestelde vereenvoudigingen. Dit zal minimaal een bedrag van € 1,33 mil-

123 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008). op.cit., blz. 111.
124 | Zie ook P. van de Ven (2009). 'Overdrachtsbelasting niet verlagen maar teruggeven.' ESB, 94, blz. 124. Hij stelt voor een variant waarbij volledige restitutie plaatsvindt bij verkoop binnen vier jaar, 4,5 procentpunt restitutie bij verkoop binnen vijf jaar, 3 procentpunt binnen zes jaar en 1,5 procentpunt binnen zeven jaar.

jard opleveren.[125] In totaal levert dit 16 miljard euro op, waarmee het IB-tarief met vijf procent kan worden verlaagd.

De inkomenseffecten van de in deze paragraaf gepresenteerde aanpassingen
Het inkomenseffect voor de onderscheiden groepen als gevolg van het hogere BTW tarief (inclusief de compensatie via het lagere IB-tarief) is beperkt.[126] [127] Uiteraard kan voor afzonderlijke huishoudens het inkomenseffect sterk variëren door de verschillen in bestedingspatronen. Dit geldt uiteraard ook voor de grondslagverbreding in de BTW en een versobering van sommige heffingskortingen. Mensen met een laag inkomen maken van de producten met een belasting van 6% het meeste gebruik. Derhalve is ervoor gekozen om het lage BTW tarief slechts beperkt te verhogen van 6% naar 7%.[128] Het verhogen van de vermogensrendementheffing en de versobering van de faciliteiten aan expats heeft een nivellerend effect. De uitbreiding van het gemeentelijk belastingbeleid heeft een licht denivellerend effect. Bij benadering hebben we derhalve geen reden om aan te nemen dat de inkomenseffecten van de gepresenteerde lastenverzwaringen en de invoering van de vlaktaks van 33,25% anders zijn dan gepresenteerd in bijlage 1.

4.6 Winst van het nieuwe stelsel

Het vlaktaksstelsel zoals we dat in de voorafgaande paragrafen uiteen hebben gezet voldoet aan de christendemocratische criteria zoals we die in hoofdstuk 3 hebben geformuleerd. Het draagkrachtbeginsel wordt vormgegeven door een vlak tarief in combinatie met een gericht pakket van kortingen. Met name bij de huurtoeslag kunnen nog verbeteringen worden aangebracht. Ook is de stapeling van kortingen bij met name alleenstaande ouders een aandachtspunt. Op topinkomenniveau kan de draagkracht verder vorm worden gegeven door de introductie van een topinkomenheffing. Een belangrijk voordeel van het geschetste stelsel is dat de fiscale tarieven niet langer van invloed zijn op de verbanden waarin mensen leven en actief zijn. Hierdoor wordt de eigen verantwoordelijkheid van mensen en hun gezinsverbanden versterkt. Bij ondernemers pleiten we voor het perspectief van een ondernemings-

125 | Volgens de zibb nieuwsbrief is de jaarlijkse besparing van een loonsomheffing tenminste 750 miljoen euro (zie http://www.zibb.nl/10230542/Personeelszaken/Personeelszaken-nieuws/Personeelszaken-nieuwsbericht/De-Jager-wil-eenvoudiger-loonstrookje.htm).

126 | In haar doorrekening van de belastingherziening 2001 veronderstelt het CBS dat de inkomenseffecten van een verhoging van het BTW tarief van 17,5% naar 19,0% voor de te onderscheiden bevolkingsgroepen gelijk is (zie H. de Kleijn, Inkomenseffecten van de belastingherziening 2001, *Sociale Economische Trends 2005*, 3de kwartaal, blz 53-60). Ook is er geen reden om aan te nemen dat het schrappen van vrijstellingen voor de te onderscheiden bevolkingsgroepen verschillend zal zijn.

127 | Het prijseffect van 1% BTW verhoging bedraagt 0,6%. Uit de opbrengst kan een verlaging van het IB-tarief van 0,67% worden gefinancierd, zodat de (gemiddelde) koopkrachteffecten minimaal zijn.

128 | Stevens (2009). op.cit., blz. 133 wijst erop dat meerdere tarieven in de btw tariefarbitrage kan betekenen en stelt voor om tot één nationaal tarief over te gaan. Dit heeft evenwel aanzienlijke inkomensconsequenties.

belasting om daarmee de speelruimte van ondernemers te vergroten en administratieve lasten en belastingarbitrage terug te dringen. Door brutering van de ZVW kunnen de administratieve lasten van de ZVW worden teruggedrongen en wordt afwenteling van ziektekosten in een vergrijzende samenleving op de loonkosten voorkomen. Het geschetste stelsel zal leiden tot een aanzienlijke verbetering van de doelmatigheid. Het loonstrookje wordt aanzienlijk vereenvoudigd en de administratieve lasten worden tot een minimum beperkt. Ook draagt dit stelsel onmiskenbaar bij aan de doelstellingen die de overheid wil verwezenlijken zoals werkgelegenheid, ondernemerschap en innovatie. Ook komen de aanpassingen de soliditeit van de belastingbasis ten goede, in het huidige tijdsgewricht een belangrijk pluspunt. Ook de afnemende belastingarbitrage tussen vreemd en eigen vermogen bij de financiering van een eigen huis en een bedrijf komt de stabiliteit van de economie ten goede en maakt onze economie minder kwetsbaar. Een uitgangspunt is nog de rechtszekerheid. Dit kan vorm worden gegeven door een zorgvuldige invoering en communicatie van de voorstellen.

5 | Conclusies

Het huidige stelsel van loon- en inkomstenbelasting is niet meer houdbaar. Het loonstrookje is voor veel werknemers een doolhof en de uitvoering van wet- en regelgeving gaat gepaard met hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven en belastingplichtigen. Dit betekent een onnodig verlies aan productiviteit en werkgelegenheid. Daar komt bij dat het huidige systeem een prikkel heeft om het eigen huis en eigenbedrijf met vreemd vermogen te financieren, waarvan de consequenties in deze crisistijd pijnlijk duidelijk zijn geworden.

Cruciaal voor een nieuw stelsel is dat het inzichtelijker en begrijpelijker is. In dit rapport zijn voorstellen gedaan om te komen tot één loonbegrip. Belangrijk daartoe is de gelijkschakeling van het fiscaal en premieloon en de brutering van de werkgeversbijdrage aan de Zorgverzekeringkas (ZVW-kas). De gelijkschakeling van het fiscaal en premieloon kan ons inziens al in deze kabinetsperiode plaatsvinden. Ook hebben we aangegeven dat als we tegelijk met de introductie van een vlaktaks een ZVW loonsomheffing introduceren de inkomenspolitieke effecten van een vlaktaks voor grote delen van het inkomensgebouw zeer beperkt zijn. De draagkracht aan de bovenkant kan verder vormgegeven worden door een topinkomenheffing.

Bij de belastingherziening in 2001 werd voor inkomen uit vermogen (‘box III’) een vlaktaks van 30% en voor inkomen uit aanmerkelijk belang (‘box II’) een vlaktaks van 25% ingesteld. Het zou heel goed zijn om in de volgende kabinetsperiode dit systeem verder te vervolmaken door de voorgestelde vlaktaks op inkomen uit arbeid (‘box I’). Hierbij is het wenselijk om het niveau van box III op te trekken naar het niveau in box I. Dit komt de inzichtelijkheid ten goede en maakt burgers en bedrijven minder kwetsbaar maakt voor de financiering met vreemd vermogen.

In onze visie spelen toeslagen en heffingskortingen een belangrijke rol om draagkracht in ons fiscale stelsel te bewerkstelligen, doch de afgelopen jaren zijn vele nieuwe heffingskortingen geïntroduceerd, vaak inkomensafhankelijk en met een hoge uitvoeringslast, die ook nog eens cumuleren. In dit rapport hebben we een aantal verbeteringen en vereenvoudigingen aangegeven. Dit is des te meer van belang, omdat het in combinatie met een gerichte verhoging van de BTW en de stroomlijning van bepaalde regelingen het mogelijk is een vlaktakstarief van onder de 33,5% te bewerkstelligen. Deze BTW verhogingen (waar verlagingen van de IB tegenover staan) en stroomlijningen zouden in belangrijke mate plaats kunnen vinden in een volgende kabinetsperiode. Dit neemt niet weg dat een aantal stroomlijningen reeds in deze kabinetsperiode kan plaatsvinden.

Dit betekent dat de vormgeving van een dergelijk stelsel al in deze kabinetsperiode verder uitgelijnd dient te worden. Wij hopen dat dit rapport zowel in christendemocratische kring als daarbuiten kan bijdragen aan een verdere gedachtevorming. Het streven naar een belastingstelsel dat dienstbaar is aan de burgers en aan ondernemerschap, dat werkgelegenheid probeert te stimuleren en de creativiteit en de eigen verantwoordelijkheid van mensen probeert te bevorderen is te belangrijk om nu te laten lopen.

A | Inkomenseffecten van een vlaktaks

In deze bijlage worden de inkomenseffecten van diverse vlaktaks varianten in kaart gebracht. De varianten worden zodanig vormgegeven, dat de belasting- en premie-opbrengsten voor en na de vlaktaks gelijk blijven. Hierbij worden eerst in paragraaf 1 van de bijlage de gevolgen van een zuivere vlaktaks variant geschetst. Vervolgens wordt in deze paragraaf de inkomensafhankelijke arbeidskorting verhoogd. In paragraaf 2 worden de consequenties van een topinkomenheffing weergegeven. In paragraaf 3 van deze bijlage worden de bruteringsvarianten weergegeven, zoals die ook in de hoofdtekst zijn opgenomen.

1. De zuivere vlaktaks variant

In de zuivere vlaktaks variant zullen bij een tarief van 38,3% de belasting- en premie-opbrengsten van box I voor en na de vlaktaks gelijk blijven (zie onderstaande tabel B1).

Tabel B1. Grondslag schijven Box I

	Grondslag (mld.)	Tarief	Opbrengst (mld.)
schijf 1	172,2	0,3350	57,7
schijf 2	81,1	0,4200	34,1
schijf 3	45,7	0,4200	19,2
schijf 4	25,0	0,5200	13,0
Netto grondslag	324,0	0,3825	123,9

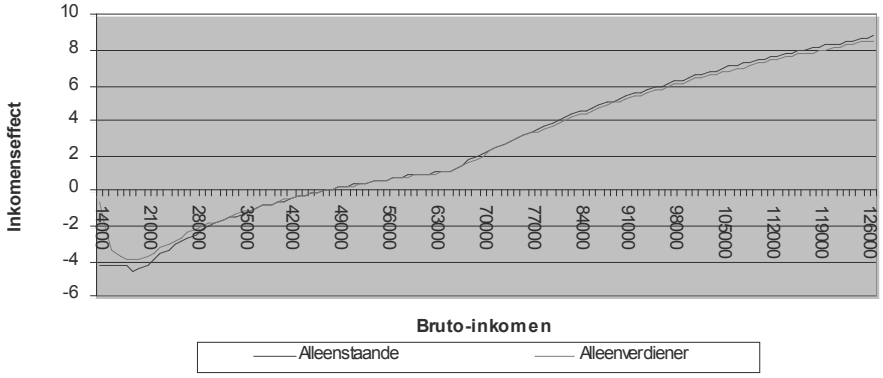
BRON: BEWERKING GEGEVENS VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

Bij de bepaling van het vlaktaks tarief is rekening gehouden met de grondslagverbreding die optreedt doordat aftrekposten zoals hypotheekaftrek en pensioenpremies voortaan tegen het lagere marginale tarief aftrekbaar zijn. Met name de midden en hogere inkomens maken naar verhouding meer gebruik van deze aftrekposten. Uiteraard zijn de individuele omstandigheden verschillend afhankelijk van de woning, de arbeidsrelatie en de vormgeving van het pensioen. Indien wordt uitgegaan van de veronderstelling dat ieder inkomen aftrekposten heeft die 20% zullen bijdragen van het jaarlijkse bruto-inkomen, dan worden in de figuur B1 de inkomenseffecten van een vlaktaks weergegeven.[129]

In figuur B1 zijn de inkomenseffecten voor 65-minners te zien bij een vlaktaks van 38,3% vanaf een bruto-inkomen van € 14.000 (d.i. circa 70% van het

129 | Volgens de Kam, 2008, op.cit., blz. 90-92 bedraagt de omvang van de pensioenaftrek € 29 miljard, de hypotheekaftrek (inclusief de bijtelling in verband met het eigenwoningforfait) € 21 miljard en de omvang van aftrekposten zoals buitengewone uitgaven en giften e.d. €16 miljard. Totaal gaat het om een bedrag van circa € 65 miljard op een grondslag van € 325 miljard. De buitengewone uitgaven aftrek is overigens in 2009 gewijzigd. Door de aftrekposten te relateren aan het bruto-inkomen en niet aan het fiscaal loon wordt (enigszins) rekening gehouden met een scheve verdeling tussen hoge en lage inkomens.

minimumloon).[130] Hierbij onderscheiden we twee typen huishoudens: alleenstaanden en alleenverdieners.[131] Op Y-as staat de procentuele verandering van het netto inkomen.[132] Op de X-as het bijbehorende bruto-inkomen.



Figuur B1 Vlaktaksvariant

Voor de lagere inkomens vanaf een inkomen van circa 14.000 euro zijn inkomenseffecten traceerbaar van -4% tot 0%. Voor alleenstaande met een laag inkomen valt het grootste deel van hun inkomen in de eerste schijf (33,5%) en een veel kleiner deel in de tweede schijf (42%). Een vlaktaks van 38,3% leidt er dus toe dat ze over een groter deel van hun inkomen 38,3% belasting moeten betalen in plaats van 33,5%. Voor een alleenverdiener met een inkomen geheel in de eerste schijf heeft de introductie van een vlaktaks geen consequenties omdat men te weinig belasting betaalt om de heffingskortingen volledig uit te laten keren. Het omslagpunt waarbij een alleenstaande of een alleenverdiener voordeel heeft van deze maatregel ligt rond de circa 50.000 euro (circa 1¾ modaal). Vanaf een inkomen van circa 70.000 euro is een duidelijke knik zichtbaar. Dit heeft te maken met het feit dat deze inkomens geconfronteerd worden met het marginale toptarief van 52%. Aangezien het verschil tussen het toptarief en 38,3% groot is, ondervinden hogere inkomens een relatief groot voordeel van de vlaktaks. Voor inkomens rond 125.000 euro lopen de inkomenseffecten op tot +8%.

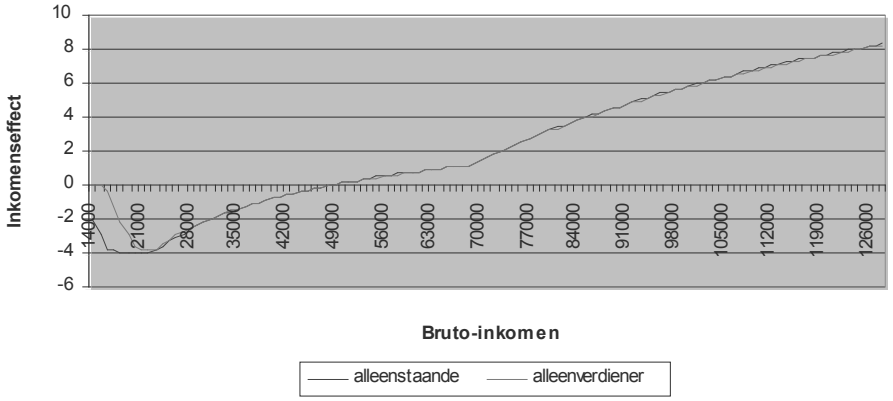
De inkomenseffecten voor 65-plussers zijn grosso modo vergelijkbaar (zie figuur

130 | De gebruikte tarieven zijn ontleend aan de *Macro Economische Verkenning 2009* van het CPB en de zogenaamde fiscale sleutels zijn afkomstig van het Ministerie van Financiën.

131 | De gevolgen voor tweeverdieners onder de 65 jaar kunnen in principe worden bepaald door de inkomenseffecten voor twee alleenstaanden met het relevante arbeidsinkomen bij elkaar op tellen.

132 | Er wordt rekening gehouden met de verandering van de belasting en premietarieven. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met de belasting die over de ZVW werkgeversbijdrage wordt betaald.

B2). Voor ouderen blijft uiteraard de vrijstelling voor de AOW-premie wel gelden.[133] Het tarief voor deze groep bedraagt dan 20,4% (d.i. 38,3% - 17,9%) en 38,3% in de derde en de vierde schijf.



Figuur B2 Vlaktaksvariant 65+

Omdat 65+ plussers naar verhouding meer heffingskortingen kennen[134], heeft voor een alleenverdiener met een inkomen net boven het minimumniveau de vlaktaks beperkte negatieve effecten, omdat men te weinig belasting betaalt om de heffingskortingen volledig uit te keren. Ook nu lopen voor inkomens rond 125.000 euro de inkomenseffecten op tot +8%.

Uiteraard is het mogelijk om in de voorafgaande vlaktaksvarianten de lagere inkomens te compenseren, waarbij het de voorkeur verdient dit te doen via de arbeidskorting en niet via de algemene heffingskorting. Compensatie via de algemene heffingskorting kent twee nadelen. Ten eerste zal de arbeidsparticipatie daardoor negatief beïnvloed worden, terwijl een verhoging van de arbeidskorting juist de arbeidsparticipatie positief zal beïnvloeden. Derhalve is ook het huidige kabinetsbeleid gericht op een verlaging van de algemene heffingskorting. Ten tweede zal een verhoging van de algemene arbeidskorting een fors beslag leggen op de collectieve middelen. [135] De introductie in 2009 van de inkomensafhankelijke arbeidskorting,

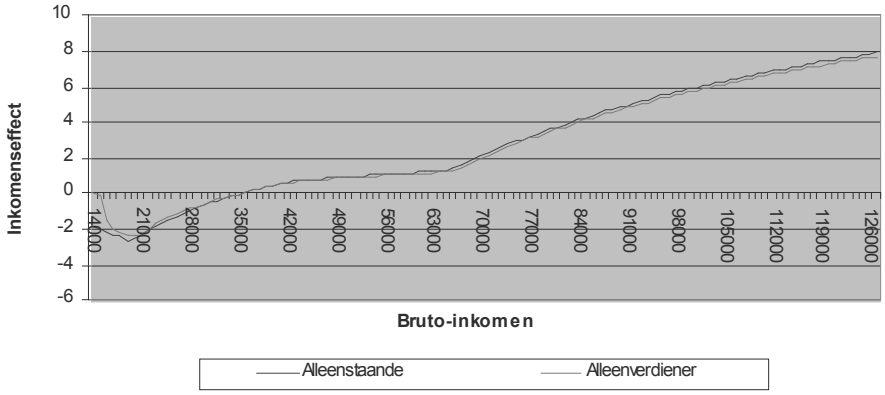
133 | Dit betekent dat de grens van de tweede schijf en daarmee ook het karakter van een volksverzekering dient te blijven bestaan.

134 | De ouderenkorting bedraagt in 2009 661 euro per jaar en deze wordt toegepast bij jaarinkomens die minder dan 34.282 euro bedragen. De alleenstaande-ouderenkorting bedraagt 410 euro per jaar.

135 | Een verhoging van de algemene heffingskorting met 100 euro kost 1,24 miljard euro. De verhoging van de inkomensafhankelijke arbeidskorting kan budgettair neutraal vorm worden gegeven door de arbeidskorting voor hogere inkomens verder af te bouwen.

oftewel EITC, biedt ook de mogelijkheid om gericht de onderkant te compenseren.[136] In de hierna gepresenteerde doorrekening is de arbeidskorting verhoogd met 302 euro, welke vanaf 42.000 wordt afgebouwd.[137] Bij uitkeringen die gekoppeld zijn aan het WML dient nagegaan te worden op welke wijze zij gecompenseerd worden. De inkomenseffecten van deze variant zijn weergegeven in figuur B3.

De inkomenseffecten na aanpassing van de EITC zijn met name aan de onderkant van het inkomensgebouw beperkter en bedragen maximaal -2%. Ook ouderen kunnen met behulp van de ouderenkorting, die wordt uitgekeerd voor inkomens in de eerste en de tweede schijf, vrij gericht gecompenseerd worden.



Figuur B3 Vlaktaksvariant met aanpassing EITC

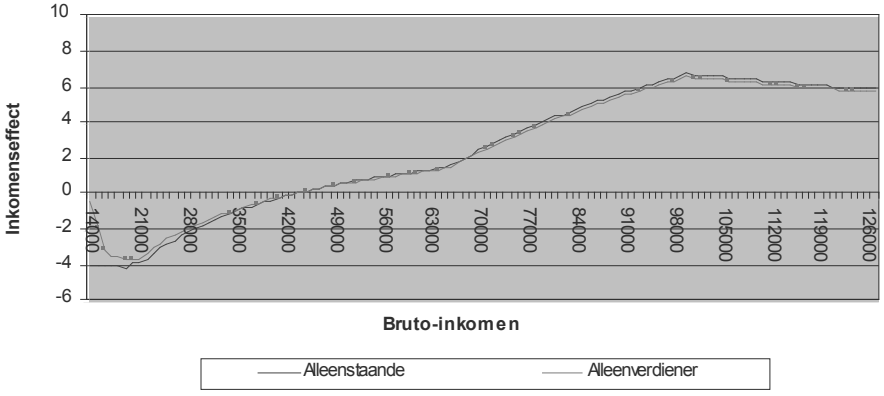
2. Een variant met een extra heffing voor topinkomens

In de voorafgaande paragraaf zijn de inkomenseffecten van een vlaktaks gepresenteerd. Voor topinkomens kan het inkomensvoordeel oplopen tot 8%. Het is ook mogelijk om dit inkomensvoordeel weg te belasten via een extra schijf voor topinkomens. Als deze extra schijf in gaat bij een aanzienlijk bruto-inkomen (bijvoorbeeld 100.000 euro of hoger), dan kunnen de administratieve voordelen van een vlaktaks

136 | In 2009 is de arbeidskorting de som van 1,758% van het loon uit een tegenwoordige dienstbetrekking met een maximum van € 151 en 12,43% van dat loon voor zover dat loon meer is dan € 8.587. De arbeidskorting bedraagt in 2009 maximaal € 1.504. Vanaf een inkomen vanaf 42.509 euro wordt de arbeidskorting verlaagd met 1,25% van het loon minus 42.509 euro, maar de verlaging bedraagt ten hoogste € 24.

137 | Dit voorstel is vormgegeven door het percentage 1,758% te verdrievoudigen. Na 42.500 euro wordt de extra EITC verder afgebouwd met 1,25%. Dit betekent dat op het niveau van 125.000 euro de arbeidskorting de helft bedraagt van de huidige omvang en dat de hogere inkomens de verhoging aan de onderkant financieren. Uiteraard zijn ook andere modaliteiten denkbaar.

behouden blijven.[138] In figuur B4 zijn de inkomenseffecten van een dergelijke topinkomenheffing van 10% vanaf € 100.000 in kaart gebracht.[139] Door de extra belastingopbrengsten van de topinkomenheffing kan worden volstaan met een iets lager vlaktaks tarief van 38%. Voor topinkomens zien we het inkomensvoordeel teruglopen (zie figuur B4).



Figuur B4 Vlaktaksvariant met topinkomenheffing

Het marginale tarief van de inkomens boven 100.000 euro bedraagt nu 48%. Het lijkt wenselijk dat ook topverdieners tenminste netto de helft van hun inkomen overhouden, hetgeen met deze heffing wordt bereikt.

3. Brutering ZVW

In hoofdtekst is ingegaan op de brutering van de ZVW werkgeversbijdrage. Brutering betekent dat het brutoloon eenmalig wordt verhoogd met een bedrag gelijk aan de werkgeversbijdrage ZVW. Voor werkgevers is deze operatie loonkostenneutraal. De brutering van de overhevelingstoeslag (OT) in de lonen in 2001 heeft plaatsgevonden tegen 90% van de OT van 2000.[140] Als we uitgaan van dit percentage, betekent dit dat de ZVW brutering plaats vindt tegen 6,2% met een jaarmaximum van € 2007.[141] In de hoofdtekst zijn vervolgens twee varianten uitgewerkt. In de eerste variant wordt tegelijkertijd met de introductie van de vlaktaks de inkomensafhankelijke ZVW

138 | Omdat het om een beperkte groep gaat kan men bij de werkgevers volstaan met een loonsomheffing en bij de topverdieners een extra belasting heffing via de IB.

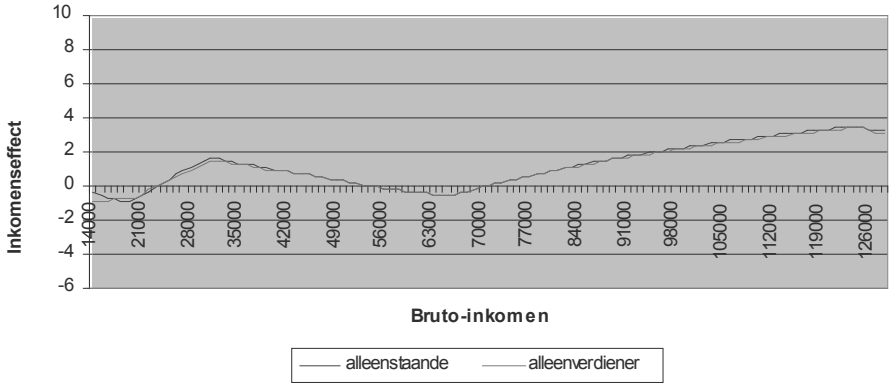
139 | De totale vierde schijf heeft een grondslag van 25 miljard. Er wordt uitgegaan van een grondslag van 8,2 miljard voor deze heffing, zodat de opbrengst 0,82 miljard bedraagt (gegevens Ministerie van Financiën). Dit betekent een opbrengst van 0,25% in termen van het vlaktarief.

140 | De korting is gelijk aan de gemiddelde pensioenlasten.

141 | Het maximum bedraagt 6,2% van 32.369, d.i. € 2007.

bijdrage als een loonsomheffing vormgegeven.[142] In de tweede variant wordt tegelijkertijd met de introductie van de vlaktaks de premie ZVW volledig genominaliseerd. In figuur B5 en figuur B6 zijn de inkomenseffecten van beide varianten weergegeven voor 65-minners.

Daarbij is rekening gehouden met een verhoging van de inkomensafhankelijke arbeidskorting met een bedrag van € 302.[143] Voor de eerste variant zijn de inkomenseffecten zeer beperkt (zie figuur B5). Voor middeninkomens tot circa 90.000 euro zijn de effecten marginaal en bevinden zich tussen een bandbreedte minder dan 2%. Als deze variant wordt gecombineerd met een topinkomenheffing vanaf 125.000 euro [144] dan treden er over de hele linie geen noemenswaardige inkomenseffecten op (zie figuur B5).



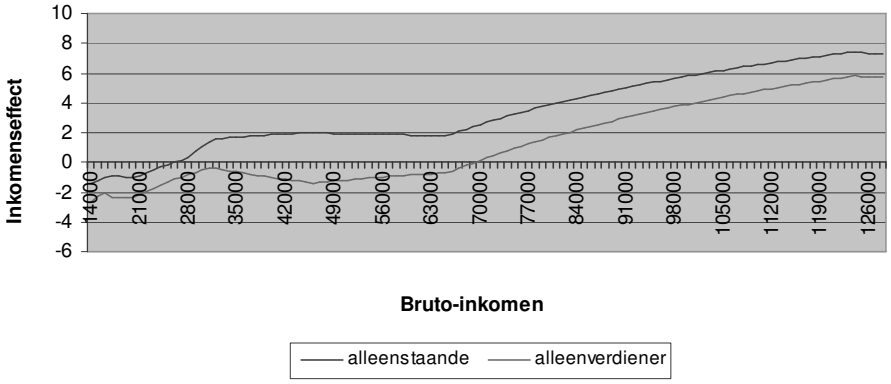
Figuur B5 Bruteringsvariant I (ZVW-loonsomheffing)

Voor de tweede variant (nominalisering) zijn de inkomenseffecten wel aanwezig (zie figuur B6). De inkomenseffecten voor alleenstaanden zijn aan de onderkant vergelijkbaar en voor midden- en hogere inkomens (iets) gunstiger dan de eerste variant.

142 | Vanwege de verbreding van de grondslag kan worden volstaan met een loonsomheffing van 4,5%.

143 | Deze wordt budgettair neutraal vormgegeven (zie ook voetnoot 137).

144 | In figuur B6 is rekening gehouden met een topinkomenheffing van 7,5%. Hierdoor zal de marginale druk 50% bedragen.



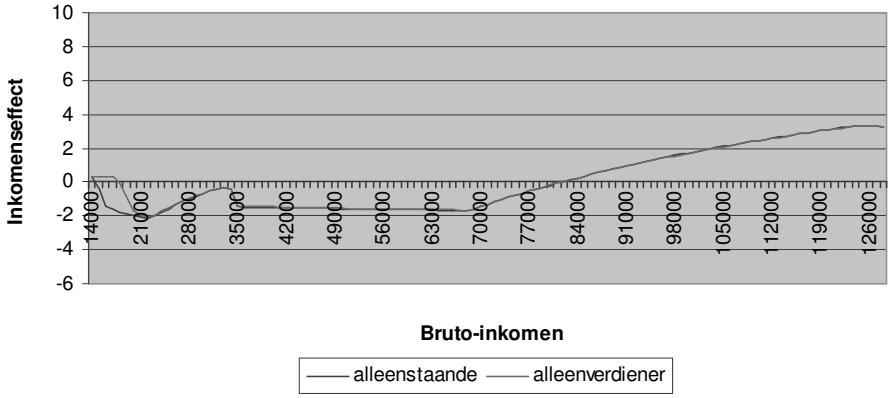
Figuur B6 Bruteringsvariant II (Nominalisering)

Nominalisering betekent dat de huidige nominale premie verdubbeld wordt en circa 2.400 euro per persoon zal bedragen. Hier staat wel een verhoging van de zorgtoeslag tegenover. Dit betekent een verdubbeling van de zorgtoeslag (en het budgettaire beslag).[145] De financiering van de zorgtoeslag zorgt voor een verhoging van het belastingtarief met tenminste 1,25%.[146] Het netto-voordeel van de brutering wordt door een alleenstaande in belangrijke mate besteed aan de extra uitgaven aan de zorgverzekeringswet. Voor een alleenverdiener zijn de uitgaven navenant hoger. Uiteraard kan men kiezen voor een andere vormgeving van de zorgtoeslag die minder budgettaire lasten met zich meebrengt, maar dan zijn de inkomenseffecten aan de onderkant hoger. Nominalisering betekent in principe een herverdeling van alleenverdieners naar alleenstaande/tweeverdieners. Opgemerkt wordt dat de inkomenseffecten aan de bovenkant van het inkomensgebouw vergelijkbaar zijn met de inkomenseffecten van figuur B4.

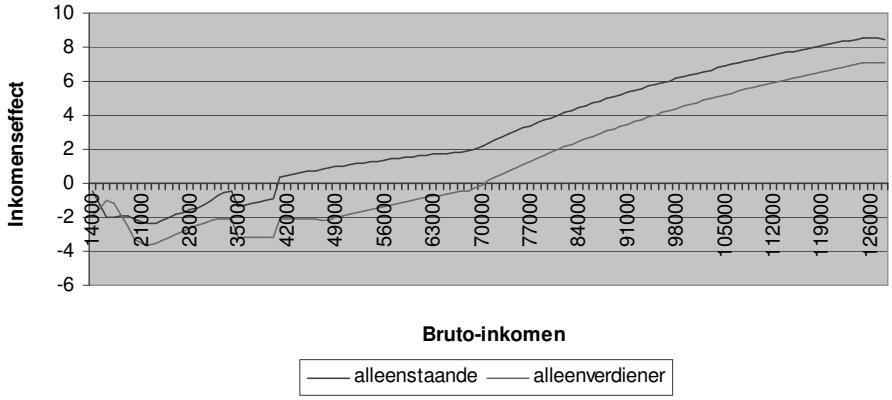
Tot slot worden de inkomenseffecten van de bruteringsvarianten voor 65-plussers weergegeven. Ook nu zijn de inkomenseffecten voor de eerste bruteringsvariant beperkt en de inkomenseffecten voor de tweede bruteringsvariant zijn daarentegen aanzienlijk (zie figuur B7 en B8).

145 | Verondersteld wordt dat een alleenverdiener en een alleenstaande op WML voortaan respectievelijk 10% en 7% van hun belastbaar loon aan de nominale premie van de zorgverzekeringswet uitgeven. Voorts wordt een afbouwpercentage van 10% verondersteld.

146 | In 2009 bedroegen de uitgaven aan de zorgtoeslag 3,8 miljard. Nominalisering betekent een verdubbeling van dit budgettaire beslag, wat gefinancierd wordt een verhoging van het vlaktakstarief met 1,25%.



Figuur B7 Bruteringsvariant I 65+ (ZVW loonsomheffing)



Figuur B8 Bruteringsvariant II 65+ (Nominalisering)

B Omvang heffingskortingen in 2009 (in euro)

	Jonger dan 65	65 jaar en ouder
Algemene heffingskorting	€ 2007	€ 935
Arbeidskorting (maximum)		
Tot 57 jaar	€ 1504	--
57, 58 en 59 jaar	€ 1762	--
60 of 61 jaar	€ 2018	--
62, 63 of 64 jaar en ouder	€ 2274	€ 1059
Inkomensafhankelijke combinatiekorting (max.)	€ 1765	€ 823
Alleenstaande ouderkorting	€ 902	€ 421
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	€ 1484	€ 692
WAJONG-korting	€ 678	--
Ouderenkorting	--	€ 661
Alleenstaande ouderenkorting	--	€ 410
Levensloopkorting (per jaar deelname)	€ 195	--
Ouderschapsverlofkorting (per verlofuur)	€ 3,99	--
Korting maatschappelijke beleggingen (groen- of sociaal-ethisch fonds)[a]	1,3%	1,3%
Korting directe beleggingen in durfkapitaal en cultuur [a]	1,3%	1,3%
Doorwerkbonus (max.)		
62 jaar	€ 2296	
63 jaar	€ 3214	
64 jaar	€ 4592	
65 jaar		€ 918
66 jaar		€ 918
67 jaar		€ 459

[a] Heffingskorting is 1,3% van het ingelegde bedrag met een maximum van € 55.145 per persoon in 2009

EEN SOCIALE VLAKTAKS

NAAR WERKBARE EN BEGRIJPELIJKE INKOMSTENBELASTINGEN

Wissels omzetten

Dit rapport verschijnt in de serie wissels omzetten. Deze reeks markeert de uitwerking van een aantal belangrijke maatschappelijke vraagstukken.

De uitdagingen die op ons afkomen zijn groot. Nederland kent een open economie en cultuur en heeft sterk geprofiteerd van een globaliserende economie. In het huidige tijdsgewricht zullen we extra inspanningen moeten leveren om concurrerend te blijven en onze voorsprong te behouden. De uitvoering van wet- en regelgeving gaat gepaard met hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven en belastingplichtigen, hetgeen leidt tot onnodig verlies van productiviteit en werkgelegenheid en de creativiteit belemmert. In een christendemocratische visie moet een belastingsysteem dienstbaar zijn aan mens en samenleving. Het stelsel moet stimuleren tot goed gedrag en aansporen tot het nemen van verantwoordelijkheden. Zeker mag het creativiteit en ondernemerschap niet in de weg staan. Juist van de christendemocratie mag verwacht worden dat zij in staat is om de wissels om te zetten naar een lonkend perspectief. Dit rapport bepleit daarom een sociale vlaktaks.