

# NAAR EEN EENVOUDIG, DIENSTBAAR EN RECHTVAARDIG BELASTINGSTELSEL



EEN CHRISTENDEMOCRATISCHE VISIE<sup>A</sup>

– Raymond Gradus en Lans Bovenberg –

In een christendemocratische visie dient een belastingstelsel dienstbaar te zijn aan mens en samenleving. Het stelsel moet stimuleren tot goed gedrag en aansporen tot het nemen van verantwoordelijkheden. Bovendien mag het belastingstelsel creativiteit en ondernemerschap niet in de weg staan. Dit zorgt er ook voor dat de complexiteit wordt teruggedrongen. Begrip voor de belasting die men betaalt en inzicht in de grondslagen, dragen bij aan het draagvlak voor belastingheffing. Daarbij vormt voor christendemocraten ook rechtvaardigheid een belangrijk uitgangspunt voor de belastingen.

Met deze uitgangspunten zullen we in dit artikel aangegeven welke wijzigingen noodzakelijk zijn in het stelsel van loon- en inkomstenbelastingen, btw en gemeentelijke belastingen. Tevens zullen enkele opmerkingen worden gemaakt over het belasten van vermogen en ondernemers. Een aantal andere aspecten van de fiscaliteit (zoals de vergroening van de belastingen) blijft buiten beschouwing.

## Inkomstenbelasting

Steeds duidelijker wordt dat het huidige stelsel van loon- en inkomstenbelastingen voor verbetering vatbaar is. 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.<sup>1</sup>

Christendemocraten dringen al enige tijd aan op een sociale vlaktaks (zie bijvoorbeeld het Wetenschappelijk Instituut van het CDA<sup>2</sup> en het verkiezingsprogramma van het CDA uit 2012<sup>3</sup>). Anders dan in een kale vlaktaks, die vaak in liberale kring opgeld doet<sup>4</sup>, kent een sociale vlaktaks via heffingskortingen een aanzienlijke mate van progressiviteit. Algemeen bekend is dat aan een vlaktaks verschil-

lende voordelen verbonden zijn. Werkgevers betalen voortaan belasting over de loonsom van hun werknemers en worden daarmee verlost van een individuele administratie voor de loonheffing.<sup>B</sup> Voorts kunnen werkgevers zonder ingewikkelde omhalen communiceren wat een werknemer netto overhoudt van een extra inspanning. De grotere transparantie verbetert het functioneren van de economie en vermindert arbitrage (zie kader A). Eveneens kan de loonbelastingverklaring vervallen. Dit is een belangrijk voordeel in een steeds flexibelere arbeidsmarkt. Belastingplichtigen hebben verder niet meer te maken met een ingewikkelde discussie over het verplaatsen van aftrekposten in de loop van de tijd en tussen leden van een gezin, evenals over het middelen van inkomen over verschillende jaren. Belastingen verstoren niet langer de keuzen binnen een gezin wie van beide partners hoeveel uren werkt.

Naar ons oordeel is een topinkomenheffing bij de introductie van een vlaktaks gerechtvaardigd, omdat anders grote inkomensvoordelen aan de bovenkant van het inkomensgebouw zullen ontstaan.<sup>C</sup> De precieze maatvoering van een topinkomenheffing is een nader punt van discussie. Eerder hebben wij voorstellen gedaan voor een extra opslag van 10% op het totale inkomen, die vanaf een zeker topinkomen van bijvoorbeeld 80.000 of 100.000 euro geldt. Indicatieve berekeningen laten zien dat de inkomenseffecten van een dergelijke vlaktaks beperkt zijn en binnen de reikwijdte vallen die voor een stelselwijziging gebruikelijk is. De geopperde grens zou betekenen

B Dit betekent dat alle heffingskortingen zonder tussenkomst van de werkgever vorm worden gegeven via de inkomstenbelasting. Dat vermindert de administratieve lasten aanzienlijk.

C Zonder een topinkomenheffing zouden de hogere inkomens een onbedoeld voordeel kunnen krijgen van +8%. Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*, Den Haag, 2009, p. 62.

A Auteurs danken Koen Caminada en Klaas Tuinstra voor commentaar op een eerdere versie.

**Kader A: vlaktaks vermindert de arbitrage tussen eigen en vreemd vermogen**

Een vlaktaks op looninkomen heeft als voordeel dat het belastingtarief op inkomen uit arbeid dichterbij het tarief op inkomen uit vermogen komt te liggen, zodat de prikkel om het eigen huis en eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren minder wordt. Voor het eigen huis hangt dit in belangrijke mate samen met het hogere marginale tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken in box I van maximaal 52%, ten opzichte van het tarief van 30% op het forfaitaire rendement van het vermogen in box III. Een budgettair neutrale variant zal een vlaktakstarief van 38% betekenen. Via grondslagverbreding en inverdieneffecten is het mogelijk om op een tarief van circa 35% uit te komen (zie WI (2009)). Een vlak tarief in box I van de inkomstenbelasting van 35% zal de mogelijkheden voor fiscale arbitrage (d.i. de mogelijkheid om door middel van het schuiven tussen posten belasting te verminderen) in belangrijke mate verminderen. Een gezondere financieringsstructuur van hypotheeklen is het gevolg, omdat overmatig lenen niet langer fiscaal sterk wordt aangemoedigd. Een vlaktaks leidt er verder toe dat aftrekposten niet meer afhankelijk zijn van het marginale tarief en voortaan het karakter van een heffingskorting hebben.

dat iets meer dan 1% van het aantal belastingplichtigen met een topinkomenheffing geconfronteerd wordt. Wel betekent dit voor alle belastingplichtigen dat men tenminste 50% van zijn (extra) inspanning overhoudt.<sup>D</sup> Omdat de topinkomenheffing wordt vormgegeven in de inkomstenbelasting (IB) en niet in de loonbelasting (LB) kunnen de administratieve voordelen van een loonsomheffing voor werkgevers gehandhaafd blijven. Verder dienen de aftrekposten alleen tegen het vlaktakstarief te worden verrekend om arbitrage te voorkomen.

Interessant is dat de voorstellen voor de IB-tariefstructuur van de Commissie-Van Dijkhuizen naadloos aansluiten bij de eerdere voorstellen van een sociale vlaktaks door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Zo stelt deze commissie voor het gros van de belastingplichtigen een vlaktakstarief van 37% voor (na verloop van tijd terug te brengen naar 34%). Vanaf een (belastbaar) inkomen van 67.000 euro geldt een tarief van 49% (na verloop van tijd terug te brengen naar 46%). Daardoor zullen slechts 1 op 13 belastingplichtigen met het toptarief worden geconfronteerd. Ook wordt fiscale overbelening voor het eigen huis in belangrijke mate gemitigeerd doordat de hypotheekrente voortaan slechts tegen het laagste tarief kan worden verrekend.<sup>E</sup> Volgens de CPB-doorrekening zouden de

voorstellen van de Commissie-Van Dijkhuizen met als belangrijkste maatregel een vlakkere tariefstructuur 140.000 extra banen opleveren.<sup>5</sup>

In een christendemocratische visie op het belastingstelsel spelen 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. Drie bestedingscategorieën zullen daarbij in onze visie de doorslag geven bij de vraag of een huishouden fatsoenlijk kan rondkomen. Concreet gaat het om de kosten van kinderen, de ziektekosten en de woonlasten.

De Commissie-Van Dijkhuizen doet eveneens een voorstel om de toeslagen voor huur, gezinnen met kinderen ('het kindgebonden budget') en zorg te vervangen door een huishoudentoeslag. De onderdelen voor wonen, zorg en kinderen worden in de huishoudentoeslag op dezelfde manier opgebouwd als in de huidige regelingen. Men kan zich afvragen of deze bundeling voldoende oplevert.<sup>6</sup> De bewerkelijke toetsing of alleenstaanden of gezinnen feitelijke huuruitgaven hebben blijft immers gewoon bestaan. Wel wordt het afbouwpercentage tussen de regelingen geüniformeerd.<sup>F</sup> Weliswaar neemt daardoor het aantal ontvangers van een toeslag af van 4,6 naar 3,6

D Het CPB geeft in een recente analyse aan dat een hoger tarief dan 49% uiteindelijk budgettair minder oplevert en hierdoor de huidige IB-belastingtarieven aan de onderkant onnodig hoog zijn. Bas Jacobs, Egbert Jongen en Floris Zoutman, *Over de top*, CPB Policy Brief, 2013, nr. 4.

E De teruggave hangt niet meer af van de hoogte van het inkomen, of preciezer van de belastingschijf waarin men valt. Dit komt de inzichtelijkheid van het belastingstelsel ten goede en voorkomt intertemporele en intrapersonele belastingarbitrage van aftrekposten. Bovendien wordt dan ook voor

IB-ondernemers de bevoordeling van vreemd vermogen ten opzichte van eigen vermogen grotendeels weggenomen.

F Op dit moment kent de zorgtoeslag een afbouwpercentage van circa 5% en de huurtoeslag een afbouwpercentage van 40% voor eenpersoonshuishouden en 32% voor meerpersoonshuishouden. In de nieuwe huishoudentoeslag wordt straks uitgegaan van een afbouwpercentage van 15%. Voor alleenstaanden wordt het afbouwpercentage gecorrigeerd voor de leefvorm door hiervan 70% te nemen.

miljoen, maar daar staat tegenover dat meer mensen een (bewerkelijke) huurtoeslag gaan ontvangen. Om de zaak budgettair rond te laten lopen zullen dus met name middeninkomens hun zorgtoeslag gaan verliezen. Wel doet zich een aantal gevallen van fraude bij de huidige toeslagen voor, die in belangrijke mate samenhangen met voorlopige betaling van de toeslagen. Dit kan echter worden aangepakt door gerichte maatregelen zoals de koppeling van bestanden of de rechtstreekse uitkering van de zorgtoeslag aan zorgverzekeraars.<sup>G</sup>

### Omzetbelasting

Ook de uitvoering van de btw kent hoge uitvoeringskosten voor met name ondernemers.

Deze lasten hangen in belangrijke mate samen met de systematiek dat de btw een algemeen btw-tarief van 21% en een verlaagd tarief voor de levensnoodzakelijke goederen van 6% kent. Dit grote verschil leidt ertoe dat Nederland veel sectoren kent die in aanmerking komen voor het lagere btw-tarief.<sup>H</sup> De indeling tussen de twee tarieven is echter in hoge mate arbitrair zoals ook blijkt uit de anekdotische voorbeelden

G Rechtstreekse uitkering heeft wel als nadeel dat burgers minder zicht hebben op de (volledige) kosten van hun ziektekostenverzekering. Daarnaast kan de koppeling tussen bestanden worden versterkt door verhuurders te verplichten om jaarlijks een opgave te doen aan de Belastingdienst van de huren. In de administratie van de woningregistratie ten behoeve van de WOZ zouden de huurprijzen van de woningen in verhuurde staat moeten worden toegevoegd.

H In 2013 komen sierteelt, kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodaties, circussen, bioscopen, logiesversterking, boeken, tijdschriften, week- en dagbladen, bibliotheken, musea, arbeidsintensieve diensten, vervoer van personen, verbouwingen en renovatie woningen en voedingsmiddelen horeca in aanmerking voor het lagere btw-tarief. De totale kosten (exclusief verbouwingen en renovatie woningen) daarvan bedragen bijna 4,5 miljard euro (zie *Miljoennota 2013*).

I Een ander aspect is dat bepaalde sectoren (bankwezen, zorg en onderwijs) zijn vrijgesteld van btw. Dit brengt allerlei verstoringen met zich mee. Op dit moment wordt door de EU onderzocht of dit verminderd dient te worden.

waarbij konijnenvoer onder het lage tarief valt en caviavoer onder het hoge tarief. Voor een gedownload e-book geldt het hoge tarief, tenzij het wordt aangeleverd op een memorestick.<sup>7</sup> Bovendien zijn de positieve werkgelegenheidseffecten van een verlaagd tarief voor arbeidsintensieve diensten beperkt en leidt het tot allerlei ontwijkende constructies.

Het is helder dat vanuit het oogpunt van effectiviteit, eenvoud en inzicht in de grondslagen een uniform btw-tarief is te prefereren, maar is het ook rechtvaardig? Het CPB geeft aan dat de denivelerende werking van een uniform tarief beperkt is. Bovendien geeft zij aan dat als de politiek wil herverdelen andere instrumenten meer voor de hand liggen. Dit pleit ervoor om in het kader van een stelselwijziging voor inkomstenbelasting en loonbelasting ook over te gaan tot een uniform btw-tarief. Ook dat sluit aan bij het pleidooi van de Commissie-Van Dijkhuizen voor uniformering van de btw.

### Het gemeentelijk belastingdomein

Nederland kent in vergelijking met andere Westerse landen een relatief beperkt gemeentelijk belastinggebied. Van de (totale) belastingopbrengst vormt 3% het aandeel van decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Alleen het Verenigd Koninkrijk komt met 4% enigszins in de buurt, terwijl in de VS, Duitsland en Frankrijk het aandeel respectievelijk 30, 29 en 11% bedraagt. Er lijkt in Nederland weinig gebruik gemaakt te worden van weinig versturende lokale belastingen zoals de OZB (zie kader B).

Dat brengt ons ertoe om te pleiten voor een (beperkte) uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Dit past bij het christendemocratische uitgangspunt van gespreide verantwoordelijkheid. Door de besluitvorming zoveel mogelijk te decentraliseren raken burgers meer betrokken bij de gemeentepolitiek. Dit zou ook kunnen betekenen dat

#### Kader B: OZB belangrijkste gemeentelijke belasting en weinig versturend

De belangrijkste gemeentelijke belasting vormt de gemeentelijke onroerendzaakbelasting (OZB). De OZB heeft een omvang van 3,4 miljard euro in 2013 (40% van de totale belastinginkomsten), ondanks de afschaffing van de OZB-gebruikersbelasting per 1 januari 2006. Vanuit doelmatigheidsoogpunt lijkt er veel in te brengen tegen de afschaffing van de OZB-gebruikersbelasting. De versturende werking van deze belasting is beperkt, oftewel het gedrag van mensen wordt er amper door beïnvloed. Bovendien is de administratieve lastenverlichting van deze afschaffing gering zolang de bepaling van de OZB-waarde voor het eigenwoningforfait noodzakelijk blijft. Daarnaast is de gemeentelijke beleidsvrijheid beknott, hetgeen het voor gemeenten moeilijker maakt financiële tegenvallers op te vangen en een goede afweging tussen kosten en baten te maken.

de verschillen in het lokale voorzieningenniveau en de plaatselijke belastingdruk zullen toenemen. Naast de (her)introductie van de OZB gebruikersbelasting verdient ook een gemeentelijke ingezetenenbelasting<sup>J</sup> (of grondbelasting<sup>K</sup>) overdenking. Het is een stabiele belasting, die personen ouder dan 18 jaar betreft. Bij een (gemiddeld) tarief van circa 150 euro per jaar heeft deze belasting een opbrengst van bijna 2 miljard. Om te voorkomen dat de totale belastingdruk stijgt, gaat tegelijkertijd met de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied het tarief van de loon- en inkomstenbelasting naar beneden en dient logischerwijs een gedeelte van de bijdrage van het Rijk aan het Gemeentefonds te vervallen.

### Het belasten van vermogen en ondernemers

De belastingarbitrage kan verder worden gemitigeerd door de tarieven in box I en III dichter bij elkaar te brengen. Dit kan door een beperkte verhoging van het tarief in box III van 30 naar 35%. Daarbij verdient het aanbeveling om het tarief in Box III te bezien in samenhang met de hoogte van het forfaitaire rendement van 4%. De huidige rente is substantieel lager dan dit percentage. In dit verband zou het wenselijk zijn om het forfaitaire rendement aan een trendmatige rente te koppelen. De Commissie-Van Dijkhuizen stelt voor om het forfaitaire rendementspercentage automatisch vast te stellen op het vijfjaargemiddelde van de gemiddelde rentevergoeding op een spaarrekening in de afgelopen vijf jaar.<sup>L</sup> Door dit voorstel te combineren met een gelijkenschakeling van box I en III wordt de budgettaire derving van een dergelijk voorstel beperkt.

In het rapport van de Commissie-Van Dijkhuizen wordt voorgesteld om de belasting in box II te verhogen omdat er op dit moment grote verschillen

bestaan tussen de fiscale behandeling van ondernemers die onder box I en box II (het zogenoemde Aanmerkelijk Belang) vallen. Hierbij passen enkele kanttekeningen. Op de eerste plaats wordt het huidige (effectieve) tarief van 40-43,75%<sup>8</sup> vergeleken met het huidige toptarief in box I van de loon- en inkomstenbelasting van 52%. Echter de commissie stelt eveneens voor om dit toptarief op termijn te verlagen naar 46%. De noodzaak om de belasting in box II hoger vast te stellen wordt daardoor in belangrijke mate gemitigeerd.

Wel dient er bij het belasten van ondernemers aandacht te zijn voor een ander aspect. Op dit moment wordt het eigen vermogen beduidend ongunstiger behandeld dan geleend geld.<sup>9</sup> Dit pleit voor een geleidelijke overstap naar ondernemerswinstbelasting, waarin alle verschillende rechtsvormen op dezelfde manier worden behandeld. 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 onderling. Door de ondernemingsfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek 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 schuldquoten. Dat is een belangrijk voordeel nu na de kredietcrisis de beschikbaarheid van bankfinanciering afgenomen is. Een ondernemingswinstbelasting zal bovendien bijdragen aan een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten. Pas een dergelijke fundamentele aanpassing zorgt ervoor dat het belastingstelsel creativiteit en ondernemerschap niet in de weg staat.

### Conclusies

Er valt veel te verbeteren aan het huidige belastingstelsel. Het huidige stelsel is onnodig gecompliceerd en staat ondernemerschap en het nemen van verant-

J Ook in sociaaldemocratische kring wordt een dergelijke ingezetenenbelasting bepleit, zoals door Flip de Kam. Hij doet ook suggesties voor gemeentelijke opcenten op de btw en inkomstenbelasting. Dit heeft evenwel niet onze voorkeur, omdat deze belastingen meer verstorend zijn en tot grens-effecten kunnen leiden. Flip de Kam, *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingheffing*, Amsterdam, 2007.

K De Groot et. al. doen de suggestie om in plaats van de huidige OZB en overdrachtsbelasting een belasting op de stijging van de grondprijzen te introduceren. H. de Groot et al., *Stad en Land, Centraal Planbureau*, Den Haag, 2008.

L De commissie-Van Dijkhuizen beargumenteert dit vanuit het gegeven dat de nominale rente op spaar- en banktegoeden beter aansluit bij de beleving van spaarders en dat meer dan veertig procent uitsluitend vermogen heeft in de vorm van bank- en spaartegoeden. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie-Van Dijkhuizen), *Naar een activerender belastingstelsel*, Eindrapport, Den Haag, 2013, p. 69.

woordelijkheden in de weg. In dit artikel hebben wij aangegeven dat christendemocratische uitgangspunten behulpzaam kunnen zijn bij de inrichting van een nieuw stelsel.

Het artikel bevat een pleidooi voor een sociale vlaktaks, een uniform btw-tarief, een uitbreiding van het gemeentelijke belastingtarief en een ondernemerswinstbelasting, waarin alle verschillende rechtsvormen op dezelfde manier worden behandeld. Dit zorgt er voor dat de complexiteit aanzienlijk wordt teruggedrongen. Voor christendemocraten vormt de gezinsdraagkracht een belangrijk uitgangspunt voor het belastingstelsel. Zoals we uiteen hebben gezet wordt dit met name bereikt door het huidige systeem van toeslagen en heffingskortingen. Zonder te willen suggereren dat verbeteringen niet denkbaar zijn, voelen wij ons niet aangesproken door het pleidooi in liberale kring om dit systeem aanzienlijk te versoberen of zelfs af te schaffen in ruil voor lagere inkomstenbelastingtarieven.<sup>10</sup> Dit pakt met name zeer negatief uit voor de lagere inkomens.

Ondanks alle ideologische verschillen constateren we belangrijke overeenkomsten en een breed gedragen verlangen het huidige belastingstelsel meer dienstbaar te maken aan mens en samenleving. Vandaar dat we onze voorstellen hebben geplaatst in het perspectief zoals dat onlangs geschetst is door de Commissie-Van Dijkhuizen. Op basis daarvan moet het mogelijk zijn om de komende jaren te komen tot een politiek breed gedragen stelselwijziging.

*Prof. dr. R.J.H.M. Gradus is hoogleraar Bestuur en Economie van de publieke en non-profit sector aan de Vrije Universiteit Amsterdam en directeur van het Weten-*

*schappelijk Instituut voor het CDA. Prof. dr. A.L. Bovenberg is hoogleraar economie aan Tilburg University.*

#### Noten:

- 1) Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie-Van Dijkhuizen), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*. Den Haag, 2013.
- 2) Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*, Den Haag, 2009.
- 3) CDA, *Iedereen. Verkiezingsprogramma 2012-2017*, Den Haag, 2012.
- 4) Marcel Wissenburg, e.a., *Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen*, Geschrift 111 van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 2011.
- 5) Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie-Van Dijkhuizen), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, p. 122 e.v.
- 6) Raymond Gradus, 'Huishoudentoeslag levert maar weinig op', *Het Financieele Dagblad*, 28 juni 2013.
- 7) Centraal Plan Bureau, *Matige economische groei. Herstellende overheidsfinanciën*, Centraal Economisch Plan 2011, Den Haag, 2011.
- 8) Voor een berekening hiervan zie Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, p. 24.
- 9) A.L. Bovenberg en L.G.M. Stevens, 'Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht', in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*, Den Haag, 2010.
- 10) 'VVD-fractie leider Zijlstra tegen NRC: overheid moet stoppen met toeslagen', *NRC Handelsblad*, 15 mei 2013.