

Sociale vlaktaks als sluitstuk boxensystematiek

Bij de belastingherziening in 2001 werd voor inkomen uit vermogen een vlaktaks van 30 procent en voor inkomen uit aanmerkelijk belang een vlaktaks van 25 procent ingesteld. Het zou wenselijk zijn om dit systeem verder te vervolmaken door een sociale vlaktaks op inkomen uit arbeid. Zo'n vlaktaks ontmoedigt ingewikkelde fiscale constructies om belasting te voorkomen en vergroot de inzichtelijkheid van het fiscale stelsel.

LANS BOVENBERG

Hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg

RAYMOND GRADUS

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en directeur Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

In het verleden zijn verschillende malen voorstellen gedaan om te komen tot een vlaktaks: een uniform marginaal belastingtarief voor alle inkomen uit arbeid (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI), 2001; 2009; Bovenberg en Teulings, 2005; Bovenberg en Stevens, 2010; Wissenburg *et al.*, 2011). Aan een dergelijke vlaktaks zijn verschillende voordelen verbonden. Werkgevers betalen voortaan belasting over de loonsom van hun werknemers en worden daarmee verlost van een individuele administratie voor de loonheffing. 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. 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. Ook heeft een vlaktaks op looninkomen als voordeel dat het belastingtarief op inkomen uit arbeid dicht bij het tarief op inkomen uit vermogen komt te liggen, zodat de kunstmatige fiscale prikkel om het eigen huis en eigen bedrijf met vreemd vermogen in plaats van eigen vermogen te financieren minder wordt. Voor het eigen huis hangt dit vooral samen met het hogere marginale tarief van maximaal 52 procent waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken in box 1 ten opzichte van het tarief van dertig procent op het forfaitaire rendement van het vermogen in box 3. Dit voordeel zal in belangrijke mate worden gemitigeerd door een vlak tarief in box 1 van de inkomstenbelasting van circa 38 procent – een percentage dat even veel opbrengsten genereert als de huidige tariefstructuur in box 1. Een gezondere financieringsstructuur van hypotheeklen is het gevolg, omdat meer lenen dan nodig niet langer

fiscaal sterk wordt aangemoedigd. Een vlaktaks leidt er verder toe dat de fiscale besparing van aftrekposten niet meer afhankelijk is van het marginale tarief, zodat aftrekposten voortaan het karakter van een heffingskorting hebben. Dat dient de inzichtelijkheid van het systeem.

Belastingarbitrage tussen boxen wordt aanzienlijk beperkt

Het beperken van belastingarbitrage vormt dus een belangrijk doel van de voorgestelde vlaktaks. Bij de belastingherziening in 2001 werd voor inkomen uit vermogen een vlaktaks van dertig procent ingesteld zodat de vermogensheffing moeilijk is te omzeilen door het opzetten van belastingbesparende constructies. De vermogensbelasting voor 2001 kende vele mogelijkheden tot belastingarbitrage, omdat de afzonderlijke vermogensbestanddelen verschillend belast werden. De huidige arbitrage vindt vooral plaats tussen de boxen en wordt door de vlaktaks in box 1 in belangrijke mate beperkt.

Naast het inkomen uit arbeid en vermogen kent het huidige systeem ook de zogenaamde box 2. Hierin vallen de voordelen die aandeelhouders met een aanmerkelijk belang in een vennootschap genieten bij het uitkeren van de winst. Deze belasting voorkomt dat een directeur-grootaandeelhouder de winst in zijn bv of nv kan oppotten en bij verkoop als belastingvrije vermogenswinst kan verzilveren. Voor box 2 geldt een vlaktakstarief van 25 procent. Bij de hoogte van dit tarief dient men zich te realiseren dat de vennootschap in beginsel al vennootschapsbelasting heeft voldaan. Sinds 2011 bedraagt het algemene tarief in de vennootschapsbelasting 25 procent. In het huidige systeem kan een directeur als houder van aanmerkelijk belang het toptarief in de inkomstenbelasting redelijk eenvoudig ontlopen door slechts het gebruikelijk loon uit te keren en het restant via een aanmerkelijk belang, dat met 25 procent is belast, uit te keren. Het marginale tarief bedraagt dan voor de meeste ondernemers afgerond veertig procent (WI, 2009). Introductie van een vlaktaks in box 1 heeft dus ook als voordeel dat het tariefsverschil tussen box 1 en 2 wordt gemitigeerd.

Het draagkrachtbeginsel

Ondanks de vele voordelen van een vlaktaks stuit deze tot nu toe op een belangrijk bezwaar, namelijk de veronderstelling dat deze het draagkrachtbeginsel in de loon- en inkomstenbelasting geweld aan zou doen. Hierbij past in de eerste plaats de opmerking dat het huidige fiscale stelsel al dicht bij een vlaktaks ligt. Het huidige belastingstelsel is veel vlakker dan men op grond van de progressieve tarieven zou verwachten.

Er zijn weliswaar vier tariefschijven (figuur 1), maar de laagste schijf van 33 procent geldt alleen voor inkomens tot aan het minimumloon. Het is weliswaar een aanzienlijke groep, circa 45 procent, maar het gaat hier vooral om mensen met een deeltijdbaan of scholieren met een vakantiebaan (De Kam, 2008).

Voor degenen met een inkomen tussen het minimumloon en net iets onder twee keer modaal zijn de marginale belastingtarieven, inclusief premie volksverzekeringen, van de tweede en derde schijf grosso modo gelijk (respectievelijk 41,95 procent en 42 procent). De helft van de mensen valt in deze categorie. Verhoudingsgewijs wordt maar een beperkt aantal huishoudens, namelijk 5 procent, geconfronteerd met het hogere tarief van 52 procent (De Kam, 2008). Veruit de meeste mensen betalen dus een belastingtarief van 42 procent over hun laatst verdiende euro.

Ten tweede kan het denivellerende effect van een vlaktaks door twee aanpassingen verholpen worden. De belangrijkste wijziging betreft de omzetting van de huidige werkgeversbijdrage in de Zorgverzekeringswet (ZVW) in een ZVW-loonsomheffing. Indien er rekening wordt gehouden met een verdere stijging van de zorguitgaven de komende jaren, dan zou het omzetten van deze degressieve heffing in een proportionele heffing de inkomensverdeling zodanig beïnvloeden dat het denivellerende effect van de vlaktaks in belangrijke mate wordt weggenomen. Als tweede aanpassing kan een topinkomenheffing de inkomensvoordelen aan de bovenkant mitigeren.

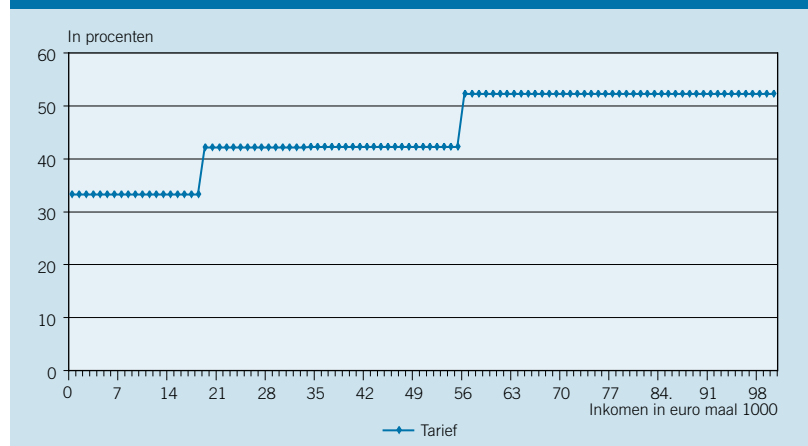
Nadelen inkomensafhankelijke ZVW-heffing

Sinds de invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2006 bestaat er een nominale premie en een inkomensafhankelijke ZVW-bijdrage. De verhouding tussen de opbrengsten van de nominale premie en die van de inkomensafhankelijke bijdrage bedraagt 50 procent tegenover 50 procent. 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 door de werkgever wordt betaald aan de Belastingdienst. Deze bijdrage is in 2011 voor werknemers 7,75 procent van het looninkomen over maximaal 33.189 euro per jaar. Vanwege deze aftopping is er sprake van een degressieve heffing. Zelfstandigen en gepensioneerden betalen een lagere inkomensafhankelijke bijdrage van 5,65 procent, eveneens tot een maximum van 33.189 euro.

Deze regeling kent verschillende nadelen. Op de eerste plaats is de regeling administratief zeer ingewikkeld voor zowel werknemers als werkgevers. De 50/50-verdeling van opbrengsten tussen nominale premie en ZVW-bijdrage 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 percentages in het daarop volgende jaar te worden aangepast. Bovendien, als bij meerdere dienstbetrekkingen meer betaald wordt dan het wettelijk maximum, dan moet naar evenredigheid via de werkgevers de te veel betaalde premie terugbetaald worden aan de werknemer. Voorts heeft een belastingplichtige die inkomsten geniet in de vorm van loon en bovendien zelfstandig ondernemer is, met twee verschil-

Figuur 1

Het marginale belastingtarief in 2011.



Bron: CPB, 2011

lende percentages van doen. Op de tweede plaats werkt de regeling als een automatische loonkostenversneller, omdat de zorgkosten sneller stijgen dan de loonkosten. Figuur 2 geeft een overzicht van de werkgeversbijdrage sinds 2006. Sinds de introductie in 2006 is de werkgeversbijdrage opgelopen van 6,5 procent naar 8,05 procent in 2012. Dit betekent dat de marginale druk voor werknemers aan de onderkant, tot circa 33.000 euro, met ruim 1,5 procent is opgelopen. Op de derde plaats is het niet redelijk om de werkgevers de halve rekening te presenteren van de stijgende kosten van de zorg. De werknemers genieten immers de baten van de verzekering en de werkgevers kunnen, anders dan in de WAO en WIA, het gebruik van de verzekering niet of nauwelijks beïnvloeden. Daar komt bij dat werkgevers geconfronteerd worden met ingewikkelde discussies over het pakket, waar zij part noch deel aan hebben. Zo werd bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke bijdrage door werkgevers verhoogd van 6,5 procent in 2007 naar 7,2 procent in 2008, als gevolg van ondermeer een uitbreiding van het basispakket met tandartszorg tot 21 jaar, de pil en meer kraamzorg (Houkes en Kok, 2007). Tot slot is een belangrijk nadeel van de huidige vormgeving dat de afbakeningsdiscussies tussen Algemene wet bijzondere zorgkosten (AWBZ) en ZVW onnodig worden belast door de financiering van de ZVW. In het regeerakkoord is voorgesteld om de op herstel gerichte revalidatiezorg of de eerstelijns verpleegkundige zorg over te hevelen van AWBZ naar ZVW. Volgens de huidige inzichten gaat dit om een overheveling van vier miljard euro, wat in de huidige systematiek een verhoging van de werkgeversbijdrage met bijna één procent betekent en een navenante verlaging van AWBZ premies. In feite

zou dit betekenen dat de werkgevers een nog groter deel van de zorgkosten voor hun rekening nemen. In het licht van de nadelen van de huidige vormgeving van de ZVW-heffing is het van belang om tot een andere en meer duurzame vormgeving van de ZVW-werkgeversbijdrage te komen. De staatssecretaris van Financiën heeft in het kabinetsvoorstel tot de uniformering van het loonbegrip voorgesteld om de ZVW-werkgeversbijdrage voortaan als werkgeversheffing vorm te geven. De werkgever in plaats van de werknemer is voortaan de heffingsplichtige. Maar werkgevers blijven dan de ziektekosten betalen, zonder dat ze daar invloed op hebben. Het is daarom gewenst de ZVW-werkgeversbijdrage te bruteren en de volledige ZVW-premie bij werknemers in rekening te brengen. Dit betekent dat het brutoloon eenmalig met de inkomensafhankelijke ZVW-werkgeversbijdrage 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.

ZVW-loonsomheffing in combinatie met vlaktaks

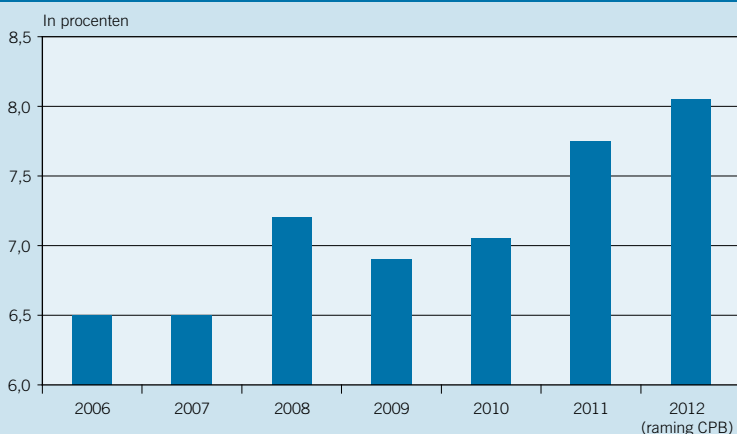
Door de inkomensafhankelijke bijdrage na de brutering de vorm van een loonsomheffing te geven en deze verbreding van de grondslag van de inkomensafhankelijke ZVW-bijdrage te combineren met de introductie van een vlaktaks, worden de inkomenseffecten van de vlaktaks gemitigeerd. Anders dan in eerdere vlaktaksvoorstellen is er geen sprake van een volledige fiscalisering van de zorgpremie, omdat deze premie als aparte loonsomheffing zichtbaar wordt. Dit heeft als voordeel dat werknemers zicht blijven houden op de volledige zorgkosten en dus ten volle worden geconfronteerd met de eventuele kostenstijgingen.

Figuur 3 illustreert de inkomenseffecten van de omzetting van een inkomensafhankelijke ZVW-bijdrage in een loonsomheffing. Hierin is de huidige vormgeving van de inkomensafhankelijke ZVW-bijdrage weergegeven, alsmede de ZVW-loonsomheffing die de grondslag verbreedt naar het volledige inkomen. Lagere inkomens gaan er door de omzetting van de ZVW-bijdrage in een loonsomheffing op vooruit. Voor hen zal de nieuwe bijdrage lager zijn dan de huidige, wat 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 een inkomen van ruim 33.000 euro per jaar. Hogere inkomens zullen minder profiteren van de vlaktaks, als gevolg van de grondslagverbreding door de ZVW-heffing.

Figuur 3 is gebaseerd op cijfers voor 2009 (WI, 2009). Naast een discussie over een overheveling tussen de compartimenten zullen de zorgkosten met name in de ZVW de komende jaren bij ongewijzigd beleid verder oplopen. In het recente Centraal Economisch Plan geeft het Centraal Planbureau (CPB) aan dat de ZVW de snelst stijgende kos-

Figuur 2

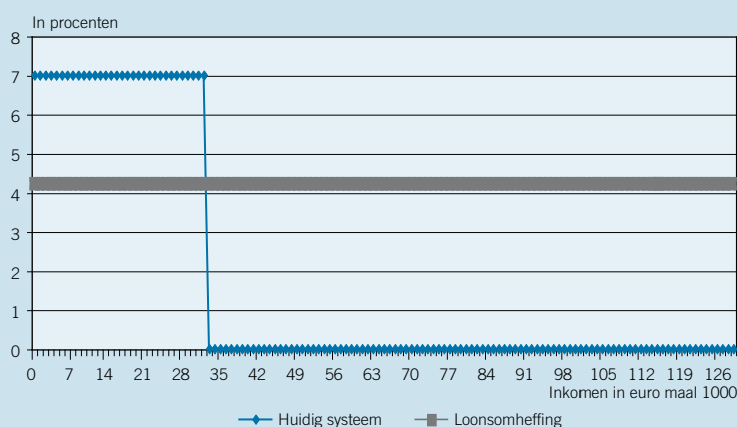
Hoogte ZVW-werkgeversbijdrage als percentage van het premieplichtig loon.



Bron: WI, 2009; CPB, 2011

Figuur 3

Huidige en voorgestelde vormgeving ZVW-heffing.



Bron: WI, 2009

tenpost van de overheid is en ten opzichte van eerdere ramingen een aanzienlijke versnelling kent (CPB, 2011). Als wordt uitgegaan van een eigen raming van de inkomensafhankelijke ZVW-bijdrage voor 2015 van tien procent, dan zal voor de lagere inkomens de marginale druk door de verbreding van de grondslag van de ZVW met bijna vier procent afnemen. Dat is net iets minder dan de stijging van de marginale druk van vijf procent die de inkomens ondervinden in de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting als zij geconfronteerd wordt met een vlaktaks. Dit betekent dus dat de inkomenseffecten voor lagere inkomens als gevolg van een vlaktaks vrijwel gecompenseerd worden door de ZVW loonsomheffing en zeker op termijn kunnen inkomenspolitieke overwegingen geen reden zijn om de sociale vlaktaks niet in te voeren.

Ook een topinkomenheffing is wenselijk
Doordat de sociale vlaktaks, ook als rekening wordt gehouden met de ZVW-loonsomheffing, een lager marginaal tarief kent dan het huidige toptarief in de loon- en inkomstenbelasting, zullen topverdieners een voordeel van de vlaktaks genieten. Vanuit de optiek van het draagkrachtbeginsel en het beperken van de inkomenseffecten is het daarom wenselijk de vlaktaks te combineren met een zogenaamde topinkomenheffing. Het betreft hier een extra heffing op het totale inkomen in box 1, die vanaf een zeker topinkomen geldt. De aftrekposten dienen alleen tegen het vlaktakstarief te worden verrekend om arbitrage te voorkomen. Hierbij is een grens mogelijk van bijvoorbeeld 100.000 euro of de Balkenende-norm van 187.000 euro. Ook kan worden aangesloten bij de grens van 250.000 euro die in Duitsland wordt gehanteerd voor de zogenaamde *Reichensteuer*. De topinkomenheffing wordt vormgegeven in de inkomstenbelasting en niet in de loonbelasting, zodat de administratieve voordelen van een loonsomheffing voor werkgevers gehandhaafd blijven. Het betreft een beperkte groep van minder dan één procent van de belastingplichtigen met een dergelijk inkomen, waarbij eenvoudig een voorlopige aanslag opgelegd kan worden op basis van het inkomen in het voorafgaande jaar.

Afhankelijk van de hoogte van het vlaktakstarief zou de hoogte van de topinkomenheffing bovenop de heffing van de vlaktaks maximaal vijf à tien procent kunnen bedragen. Bij een dergelijke topinkomenheffing passen een paar opmerkingen. Een voordeel van de vlaktaks-systematiek is dat een jaarlijkse discussie over inkomensgrenzen wordt vermeden. 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 vijftig procent te laten bedragen. Dit betekent dat iedere werknemer ten minste vijftig procent van zijn extra inspanning overhoudt. Uit empirisch onderzoek blijkt dat vooral in Europa topinkomens ontwijkings-

gedrag vertonen bij een hogere marginale druk dan vijftig procent (Alesina *et al.*, 2005).

Naar een verdere verlaging van het tarief

In het voorafgaande is uitgegaan van een opbrengstneutraal tarief in box 1 van circa 38 procent. Het is verstandig om een verdere verlaging te bezien. Volgens de OESO zouden overheden er verstanding aan doen om de loon- en inkomstenbelasting te verminderen en deels te vervangen door consumptiebelastingen. Bovendien kan de belastingarbitrage verder worden gemitigeerd door de tarieven in box 1 en 3 dichter bij elkaar te brengen. Dit kan door een verlaging van de vlaktaks op het inkomen uit arbeid van 38 procent naar 33,5 procent en een beperkte verhoging van het tarief in box 3 van 30 procent naar 33,5 procent (WI, 2009). Daarbij verdient het aanbeveling om het tarief in Box 3 te bezien in samenhang met de hoogte van het forfaitaire rendementspercentage van vier procent. De huidige reële rente is substantieel lager dan dit percentage. In dit verband zou het wenselijk zijn om het forfaitaire rendement aan een trendmatige rente te koppelen. Verdere versoeringen en vereenvoudigingen in het fiscale stelsel zijn van belang omdat in combinatie met een gerichte verhoging van de btw het vlaktakstarief in beide boxen dan aanzienlijk lager uit kan komen dan 38 procent. Wanneer uiteindelijk het vlaktakstarief in box 1 aanzienlijk lager uitkomt dan 38 procent, ligt het overigens in de rede het tarief in box 2 naar beneden bij te stellen.

Conclusies

Het huidige stelsel van loon- en inkomstenbelasting vraagt om aanpassingen. De uitvoering van de huidige wet- en regelgeving leidt tot hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven en belastingplichtigen. Daar komt bij dat het huidige systeem burgers stimuleert om het eigen huis en eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren. De belastingarbitrage tussen verschillende boxen kan worden gemitigeerd door een uniform tarief op het inkomen uit arbeid. Door tegelijkertijd met de introductie van een vlaktaks een ZVW-loonsomheffing te introduceren, zijn de inkomenspolitieke effecten van deze sociale vlaktaks voor grote delen van het inkomensgebouw zeer beperkt. Bovendien vermindert deze vormgeving zowel de complexiteit van de ZVW-heffing als het arbeidskostenverhogende effect van stijgende zorgkosten. Aan de bovenkant van het inkomensgebouw kan een topinkomenheffing het draagkrachtbeginsel recht doen.

LITERATUUR

- Alesina, A.F., E.L. Glaeser en B. Sacerdote (2005) *Work in the US and Europe: why so different? NBER Macroeconomic Annual*, 20, 1-64.
- Bovenberg, A.L. en L.G.H. Stevens (2010) Het fiscale stelsel van de toekomst. In: Kam, C.A. de, en A.P. Ros (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*. Den Haag: Sdu, 117-131.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (2005) De vlaktaks in concreto. *ESB*, 90(4455), 112-114.
- CPB (2011) *Centraal Economisch Plan 2011*. Den Haag: Sdu.
- Houkes, A.R.B.J. en L.M. Kok (2008) *Gezondheidszorg*. In: Kam, C.A. de, en A.P. Ros (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*. Den Haag: Sdu, 58-80.
- Kam, F. de (2008) *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingheffing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- WI (2001) *Evenredig en rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting; een vervolg op herstel van draagkracht*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- WI (2009) *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Wissenburg, M., F. de Beaufort, P. van Schie en M. van de Velde (2011) *Eerlijk is eerlijk: wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen*. Den Haag: Telderstichting.