



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Update Blauwdruk voor belastinghervorming 2021

Caminada, C.L.J.; Stevens, L.G.M.

Citation

Caminada, C. L. J., & Stevens, L. G. M. (2021). Update Blauwdruk voor belastinghervorming 2021. *Weekblad Fiscaal Recht*, 2021(7394), 1108-1131. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3247684>

Version: Accepted Manuscript

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3247684>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Update Blauwdruk voor belastinghervorming 2021

Prof. dr. Koen Caminada en prof. dr. Leo Stevens

1 Hoofdpijnen voor hervorming

1.1 Uitgangspunt 2017

Onze bijdrage van 11 mei 2017 ‘Blauwdruk voor belastinghervorming’ (WFR 2017/101) beoogde fiscaal relevante informatie aan te dragen voor de formatiebesprekingen na de verkiezingen van 15 maart 2017. Die hebben geleid tot het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ op basis waarvan op 26 oktober 2017 het kabinet Rutte III van start is gegaan. Wij trokken toen de conclusie dat de inkomstenbelasting te gemakzuchtig werd ingezet voor allerlei beleidsdoelstellingen die op gespannen voet stonden met haar beeldbepalende draagkrachtprofiel. Daardoor ontbrak een duidelijke en consistente beleidslijn. De besturingsstrategie was bovendien te rommelig en te weinig doordacht.¹ Maatschappelijk ongewenste scheefgroei en toenemende complexiteit was het resultaat. Het belastingstelsel had daardoor sterk aan geloofwaardigheid ingeboet. Ook de nalevingsbereidheid liep daardoor schade op.

Wij constateerden dat de beleidsmakers steeds forsere herverdelingsinspanningen moesten leveren om de bestaande inkomensverhoudingen nog binnen aanvaardbare proporties te houden. Bovendien was het amper mogelijk verantwoorde uitspraken te doen over de mate waarin de beleidsdoelen die met fiscale sturingsinstrumenten werden nagestreefd, ook daadwerkelijk werden bereikt en of ze hun prijs wel waard zijn geweest.² Dat heeft mede bijgedragen aan het steeds verder afkalven van het maatschappelijk vertrouwen, terwijl voor een vitale economie een sterke vertrouwensbasis juist van cruciaal belang is. Het kabinetsmotto ‘Vertrouwen in de toekomst’ van Rutte III moest een keerpunt worden. Om dat te bereiken vonden we dat de houdbaarheid van ons belastingstelsel op korte termijn moest worden verbeterd. We hebben in die blauwdruk twee haalbare hoofdpijnen voor fiscale hervorming geschetst. Wij bepleitten de belastingdruk voorzichtig en geleidelijk te

¹ Algemene Rekenkamer, Zicht op belastingverlichtende regelingen. Een inventarisatie van fiscale regelingen die de belastingontvangsten van het Rijk beperken. Dit document is vastgesteld op 31 januari 2017 en is op 1 februari 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer. Hoofdconclusie was dat het voor 89 belastingfaciliteiten en 34 belastinginstrumenten niet duidelijk was of de achterliggende beleidsdoelen, respectievelijk beoogde doelstellingen op het gebied van koopkracht-, inkomens- of vermogensbeleid wel werden bereikt en tegen welke prijs dat gebeurde.

² De Commissie Draagkracht kwam in het verlengde van het inventarisatierapport van de Algemene Rekenkamer op 22 maart 2021 tot de conclusie dat invoering en verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), de kinderopvangtoeslag, het beperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting en de forse verhogingen van de arbeidskorting de grens van hun mogelijkheden hebben bereikt. Ook de mistige en overrompelende besluitvorming over de voorgenomen afschaffing van de dividendbelasting in het Belastingplan 2018 zonder deugdelijke onderbouwing was in bestuurlijk opzicht een bedenkelijk signaal.

verschuiven van inkomen naar verbruik. Tegelijkertijd vonden wij het wenselijk het globale evenwicht in de belastingheffing binnen de diverse inkomensstromen te herstellen om zodoende weer stabiliteit in het stelsel te brengen. Aan de hand van deze twee genoemde beleidssporen hebben we de samenhang tussen de vennootschapsbelasting, de loon- en inkomstenbelasting en de verbruiksbelastingen nader geanalyseerd en uitgewerkt hoe een robuuster belastingstelsel zou kunnen worden gebouwd.

1.2 Fiscale ontwikkelingen na 2017

Van de kabinetsplannen om te komen tot een fiscale stelselherziening is nauwelijks iets terecht gekomen. Integendeel, sinds 2017 is er veel op zijn beloop gelaten, waardoor het vertrouwen steeds verder uit de samenleving wegsijpelde. Daardoor werd een herzieningsoperatie nog urgenter, maar ook complexer. Het zou dan ook extra inspanningen gaan vergen om de voortschrijdende scheefgroei een halt toe te roepen en het bestaande beleid te richten op de gewenste bredere welzijnsdoelstelling, gecombineerd met een grotere bereidheid ieders aandeel in de groeiende welvaart eerlijk te verdelen.

De paragraaf ‘Hervorming belastingstelsel’ in het Regeerakkoord 2017 bevatte een groot aantal maatregelen, maar het was geen hervormingsplan.³ Voor wat betreft het pakket Inkomstenbelasting somt het akkoord 15 regels op die de lasten met € 13,6 miljard verlagen en de uitgaven aan toeslagen verhogen, maar daar staan 18 regels voor lastenverhoging en uitgavenverlaging tegenover met een structureel budgettair beslag van € 9,3 miljard. Het rondpompen van belastinggeld nam juist verder toe, want via de overheid werd voor € 22,8 miljard extra tussen burgers en bedrijven heen en weer geschoven.⁴ In plaats van de zolder opruimen, is de fiscale balans flink verlengd. Het CPB had maar liefst 8 bladzijden nodig om alle voorgenomen maatregelen van Rutte III op te sommen.⁵ Dat leek op papier een omvangrijke operatie, want nagenoeg alle bestaande fiscale instrumenten werden aangepast (alle tarieven, alle schijven, alle heffingskortingen en alle toeslagen veranderden), maar ze liet per saldo de hoofdlijn van de bestaande systematiek intact.

De lasten op arbeid gingen omlaag, vooral door invoering van het Tweeschijvenstelsel (in politiek jargon ook wel de ‘*sociale vlaktaks*’ genoemd), een verhoging van de algemene heffingskorting (die evenwel steiler dan voorheen werd afgebouwd) en een verhoging van de arbeidskorting (die eveneens steiler werd afgebouwd), naast een groot aantal kleinere aanpassingen. Consumptie werd zwaarder belast, want het lage btw-tarief ging van 6% naar 9%. De verhoging van het lage btw-tarief was weliswaar een moedige stap in de richting van een uniform btw-tarief, maar leidde niet tot de daarmee beoogde vereenvoudiging. Het tarief bleef immers gesplitst. De scheefgroei tussen één- en tweeverdieners werd afgezwakt. De eigen woning ging (nog) niet naar box 3, maar daar werd wel op voorgesorteerd door de hypotheekrenteaftrek in de nabije toekomst tegen het basistarief te laten verrekenen. Het Regeerakkoord 2017 effende zo de weg voor overheveling van het eigenwoningregime naar box 3. De zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling hadden eigenlijk op grond van

³ Regeerakkoord, 2017, Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017.

⁴ K. Caminada, Fiscale balansverlening, *TPEdigitaal* 11(3), 2017, p. 30-38.

⁵ CPB, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB Notitie, 4 oktober 2017.

arbeidsmarktverstoringen moeten worden aangepast, maar dat is niet gebeurd. Ook veel andere tekortkomingen van het fiscale stelsel kwamen in het Regeerakkoord 2017 niet aan de orde, zoals de stroomlijning van de heffingskortingen en toeslagen.

1.3 Uitgangspunten berekeningen Blauwdruk 2021

Omdat er sinds 2017 op fiscaal terrein geen wezenlijke herzieningsstappen zijn ondernomen, is er geen reden om de budgettaire kaders van de Blauwdruk 2021 ten opzichte van de Blauwdruk 2017 wezenlijk aan te passen. Daarin werd een pakket van € 34,4 miljard vrijgespeeld via grondslagverbreding en werden ineffectieve instrumenten afgeschaft. Het leeuwendeel daarvan werd ingezet voor tariefverlaging (€ 31,3 miljard). Het overige diende ter financiering van het ongedaan maken van de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting (€ 2,7 miljard), het terugdraaien van de afbouw van de aanrechtsubsidie (€ 200 miljoen) en een meer geleidelijke afbouw van de ouderenkorting (€ 200 miljoen). Zodoende kunnen wij thans blijven uitgaan van een basistarief (inclusief inkomensafhankelijke premie ZVW) van 33,8% met een plustarief van 43,8% voor inkomens boven € 55.000. Circa tien procent van de belastingplichtigen met de hoogste inkomens zal met dit plustarief te maken krijgen. Dus voor het overgrote deel van de belastingplichtigen is sprake van een vlaktaks van 33,8%. Ter vergelijking met het huidige stelsel: zonder de grondslagverbreding waarmee € 34,4 miljard is vrijgespeeld voor tariefverlaging zou het basistarief (inclusief ZVW-premie) uitkomen op 46,3% en het toptarief op 56,3%. In onze beide blauwdrukversies daalt de marginale-tarieflijn over de hele linie dus met 12,5 procentpunten, waardoor allerlei tariefarbitragemogelijkheden minder lonend worden. Dat vonden wij destijds - en dat vinden we nog steeds - een forse stap in de richting van het noodzakelijke herstel van het globale evenwicht in de belastingheffing op diverse inkomensstromen. Die lijn houden we daarom vast.

Op dit moment loopt Nederland door de rommelige fiscale vormgeving van het belastingstelsel veel welvaart mis. Hoeveel is niet precies duidelijk, maar naar schatting kan aanpassing van het fiscale stelsel een kwart miljoen extra banen opleveren.⁶ Onze ambitie blijft daarom te komen tot een eenvoudiger en neutraler stelsel waarin prioriteit wordt gegeven aan lagere tarieven op arbeidsinkomen.⁷ Daartoe wordt ingezet op minder tariefarbitrage en fiscale balansverkortings, waardoor de Nederlandse economie minder volatiel wordt (minder subsidies op wonen en grotere terughoudendheid in belastingsubsidies).

1.4 Bestuurlijk herstelplan

1.4.a Problemen kinderopvangtoeslag staan niet op zichzelf

De Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Commissie-Van Dam) heeft op 17 december 2019 haar verslag *'Ongekend onrecht'* aangeboden aan de Tweede

⁶ Zie voor achtergrondinformatie K. Caminada. (2015), De tragiek van gefaalde ambities en gemiste kansen rond belastinghervorming, Me Judice (23 september 2015); en K. Caminada (2015), Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0, Tijdschrift voor Openbare Financiën 47(1): 4-23.

⁷ Wij realiseren ons dat de draagkracht van vermogensinkomen en arbeidsinkomen theoretisch gezien gelijk is, tenzij aan vermogen als zodanig extra draagkracht wordt toegekend. Onze afweging steunt op beleidsmatige motieven.

Kamer. Daarin constateert de commissie onder meer dat bij de fraudeaanpak van de kinderopvangtoeslag de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. Eerder had de commissie-Donner in haar eindrapport *‘Omzien in verwondering’*⁸ al vastgesteld dat daarbij sprake is geweest van onrechtmatig handelen, opgeroepen door institutionele vooringenomenheid. Een vergissing bij een aanvraag werd al gauw als fraude gezien, waardoor ouders in de uitvoering ten onrechte zijn gebrandmerkt als opzettelijke fraudeurs. Dit verwijt betreft niet alleen de uitvoering (specifiek de Belastingdienst/Toeslagen), maar ook de wetgeving en de rechtsspraak.

Stevens heeft in zijn bijdrage *‘Was het onrecht rond de toeslagen wel zo ongekend?’* (WFR 2021/7) benadrukt dat de gesignaleerde tekortkomingen niet alleen de toeslagen betreffen, maar ook de andere uitvoeringsprocessen van de Belastingdienst raken (alsmede die van andere overheidsdiensten). Hij bepleitte institutionele en bestuurlijke aanpassingen door te voeren die mogelijkwerijs een eerste stap zouden kunnen vormen op weg naar de wederopbouw van een deugdelijk functionerende belastingheffing. Uiteindelijk is het heffen van belastingen een van de kerntaken van onze democratische rechtsstaat. Dat houdt naar zijn mening in dat de bij de wetgeving betrokken bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten durven (en kunnen) uitstijgen boven hun (partij)politieke profileringsdrang. Zij moeten bereid zijn zich intensiever in te zetten om een geloofwaardig belastingstelsel tot stand te brengen, waarin vooral wordt gelet op eerlijke, efficiënte, effectieve en eenvoudige wetgeving. De toeslagaffaire heeft geleerd dat daarbij de uitvoerbaarheid van de regels en de menselijke maat nimmer uit het oog mogen worden verloren. De rechtsstatelijkheid moet in alle opzichten - ook in de uitvoering - de bepalende factor zijn.

Belangrijk is dat de Belastingdienst de ruimte wordt gegund om zijn taken op stelselniveau rechtmatig en doelmatig te kunnen verrichten. Zijn medewerkers moeten voldoende professionele armslag krijgen om op hun eigen uitvoeringsniveau de wet te transformeren in recht. Daarvoor is nodig dat de politieke en ambtelijke leidinggevendenden affiniteit hebben met het werk op de werkvloer en aan de uitvoerende ambtenaren gepaste rugdekking kunnen geven. Het kan immers niet zo zijn dat de rechterlijke macht pas aan het einde van de rechtstoepassing in beeld komt om zich, daartoe opgeroepen door een beroep van belanghebbende, te bekommeren om de rechtsbescherming van de burger.⁹ Dat is dan in veel gevallen te laat. Het is daarom een collectieve taak van de trias politica om de machtsuitoefening van de staat consequent vanaf het eerste begin te toetsen aan de beginselen van de rechtsstaat.

1.4.b Uitvoerbaarheid en menselijke maat

Op donderdag 25 februari 2021 bood commissievoorzitter André Bosman aan de Tweede Kamer het eindrapport aan van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU). Ook deze commissie stelt vast dat burgers in de knel komen door slechte samenwerking tussen kabinet, parlement en uitvoeringsorganisaties. In het nieuwe regeerakkoord zou meer

⁸ Commissie-Donner, *‘Omzien in verwondering 2’*, 12 maart 2020.

⁹ De Adviescommissie *‘Praktische rechtsbescherming in belastingzaken’* (commissie-Van Hout) heeft in haar rapport *‘Burgers beter beschermd’* diverse mogelijkheden tot verbetering van de praktische rechtsbescherming aangereikt. Het rapport is op 22 april 2021 door staatssecretaris Vijlbrief van Financiën aan de Tweede Kamer toegezonden.

aandacht moeten worden besteed aan de uitvoerbaarheid van beleid en de menselijke maat in de daarbij te maken afwegingen. Ook deze commissie benadrukt dat de overheid - dus ook hier de trias politica in onderlinge samenspraak - moet streven naar een betere overheidsdienstverlening waarin de burgerbelangen weer centraal staan, niet alleen bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, maar ook bij de uitvoering van het daarop steunende beleid.¹⁰

Al deze geluiden over het versterken van de fundamenteën van onze rechtsstaat zijn bepaald niet nieuw. Eerder verwoordde Herman Tjeenk Willink zijn zorgen over de schokbestendigheid van onze instituties als het er echt om gaat spannen. Hij betoogt in zijn boek *'Groter denken, kleiner doen'* (Prometheus Amsterdam, 2019) dat juist in tijden van verandering slechts een goed verankerde democratische rechtsorde de noodzakelijke zekerheid kan bieden om fundamentele problemen aan te pakken, nieuwe crises het hoofd te bieden en te zorgen dat overheid en burgers elkaar weer gaan vertrouwen. Het vereist een herbezinning op de taakopdracht en de functie-invulling van de overheid in de hedendaagse en toekomstige samenleving. Ook moet het belang van efficiency in de aan de overheid toebedeelde uitvoeringsprocessen steeds in evenwicht zijn met de rechtsstatelijke waarden in de samenleving. De reeds genoemde commissie 'Praktische rechtsbescherming in belastingzaken' heeft een instructieve analyse gemaakt van de tekortkomingen en de mogelijkheden om tot verbetering te komen. De daarin opgenomen aanbevelingen verdienen zo snel mogelijk te worden opgevolgd.

1.4.c Politieke versplintering gaat ten koste van fiscale expertise

Intussen heeft de coronacrisis ons genadeloos geconfronteerd met de kwetsbaarheden van het doorgeschoten efficiency-denken en ons de importantie van de overheid als hoedster van het collectieve belang ingescherpt. Versterking van de dienstbaarheid aan het gemeenschappelijke belang is evenwel gemakkelijker beloofd dan gerealiseerd, want de verkiezingsuitslag van 17 maart 2021 laat zien dat de partijpolitieke versplintering steeds pregnanter wordt en de besluitvorming, naar verwachting, tijdrovender. Het wordt ook steeds lastiger om tot daadkrachtig en inhoudelijk consistent doordacht beleid te komen. Jouke de Vries zei daarover in de Eerste Binnenhoflezing op 7 juli 2021 dat dit door het afnemen van de macht en de toenemende politieke fragmentatie steeds moeilijker wordt. 'Hierdoor ontstaat een kakofonie van waarheden, waarbij de hardste schreeuwers niet altijd gelijk hebben, maar wel veel aandacht krijgen.'

Door de opkomst van splinterpartijen valt te vrezen dat het parlement in zijn totaliteit over steeds minder expertise beschikt om de ingewikkelde en brede beleidsterreinen in hun samenhang te kunnen overzien. Splinterpartijen zullen hun aandacht vooral richten op hun profielbepalend eigenbelang en minder snel een compromisbereide opstelling kiezen. Tegelijkertijd hebben de grotere partijen steeds minder menskracht beschikbaar om zich inhoudelijk diep en breed te kunnen oriënteren op de relevante en complexe beleidsterreinen. Dat verschaalt de mogelijkheid om adequate tegenkracht te kunnen ontwikkelen tegenover de ambtelijke ondersteuning waarover het kabinet beschikt. Het is al een lang gekoesterde wens

¹⁰ Pieter Omtzigt werkt de noodzaak om te komen tot een nieuw sociaal contract uit in deel VI van zijn boek, 'Een nieuw sociaal contract', Prometheus Amsterdam 2021.

de ondersteuning van het parlement te verbeteren, maar deze is steeds blijven steken in de mooie voornemens.

De wenselijke tegenkracht moet trouwens steunen op constructieve intenties en niet gevoed worden door een verlamdende afrekencultuur waarin de foutenjacht domineert en agressieve en onregelende Kamervragen wel veelvuldig uitmonden in moties van treurnis of wantrouwen, maar feitelijk geen verbetering brengen. Om deze verbindende kracht overeind te houden zijn kabinet en coalitiepartijen aangewezen op intern afgestemde strategieën die door oppositiepartijen vervolgens als achterkamertjesbeleid worden gehegeld. Bestuurlijke transparantie is één kant van de medaille; bestuurlijke privacy evenwel de andere.

Ons verder beperkend tot het fiscale domein kost het weinig verbeeldingskracht om te beseffen dat de formatie van een stabiel kabinet na de verkiezingen van 17 maart 2021, gegeven het fiscaal woelige vaarwater met de bijbehorende politieke draaikolken en onderstromen, een lastige exercitie is.

2 Verschuiving van de belastingdruk op inkomen naar verbruik

2.1 Verschillende maatstaven van draagkracht

In onze Blauwdruk 2017 hebben we onder ogen gezien dat de keuze van de maatstaf van draagkracht geen absoluut gegeven is. Beslissend is wat de samenleving als draagkracht ervaart en aanvaardt. In de fiscale literatuur passeren diverse maatstaven van draagkracht de revue, waarvan het inkomen, de consumptie en het vermogen de meest voorkomende vormen zijn. Naarmate de heersende denkbeelden binnen de verschillende politieke partijen pluriformer zijn, is het lastiger de grootste gemene deler te vinden die parlementair en maatschappelijk voldoende wordt ondersteund.

De maatstaf ‘consumptie’ zou desgewenst een adequaat alternatief kunnen vormen voor het thans gehanteerde fiscale inkomensbegrip. De wettelijke vormgeving van de heffingsgrondslag sluit namelijk op cruciale punten aan op het *verteerbare* inkomen in plaats van het *werkelijk verdiende* inkomen. Consumptie is daarom een toepasbaar alternatief, vooral vanwege de directe koppeling die een consumptiebelasting kan maken met het beslag dat mensen leggen op schaarse middelen. ‘Belasting naar draagkracht’ en ‘de vervuiler betaalt’ schuift steeds meer in elkaar en ondersteunt in veel gevallen de brede-welvaartsbenadering. Maatschappelijk schadelijke bestedingen worden dan vanwege hun strijdigheid met de gewenste versterking van de circulaire economie of hun aantasting van het natuurlijke evenwicht zwaarder belast dan bestedingen met een minder schadelijke ecologische voetafdruk.

2.2 Schuiven in de belastingmix: lagere lasten op arbeid en hogere op consumptie

In de Blauwdruk 2017 brachten we reeds tot uitdrukking dat het heffen van belastingen altijd verstorende effecten heeft, maar sommige distorsies zijn schadelijker dan andere. In de internationale literatuur krijgt dit thema steeds meer aandacht. We lieten in onze blauwdruk 2017 zien dat op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen de relevante belastingsoorten kunnen worden gerangschikt naar hun verstorende effecten op de economie. Veel studies concluderen in dat verband dat verschuiving van directe naar indirecte belastingen een positieve invloed heeft op de economie.

In internationaal verband gezien is de Nederlandse belastingdruk op consumptieve bestedingen vergelijkbaar met andere landen. In tabel 1 zijn 10 Europese landen op basis van de meest recente data van de OESO gerangschikt naar de hoogte van de belastingopbrengst in procenten van het bruto binnenlands product. Uit een decompositieanalyse blijkt dat in Nederland de belastingen op consumptie in Nederland rondom het landengemiddelde liggen en de btw onder het landengemiddelde, terwijl de heffingen op arbeidsinkomen juist relatief hoog zijn. Pleitbaar is daarom de belastingmix aan te passen aan de buitenlandse belastingmix door de belastingdruk geleidelijk verder te verschuiven van inkomen naar consumptie. Met name de btw biedt hier nog mogelijkheden, ook in relatie tot onze buurlanden. Binnen de Europese Unie zijn er slechts vijf landen die een kleiner deel van hun belastingopbrengst halen uit de btw (Oostenrijk, Frankrijk, België, Luxemburg, Italië).

Ook in de transitie naar een circulaire economie kan een dergelijke geleidelijke verschuiving binnen de bestaande belastingmix een verdedigbare optie zijn. In onderstaande tabel laten we zien welke mutaties zijn opgetreden in de belastingmix sinds 2015.

Tabel 1 Belastingmix voor selectie van Europese landen (opbrengst in % bbp), 2015 en 2019

	Heffingen op arbeidsinkomen ^a		Heffingen op consumptie ^b		w.o. btw		Overige heffingen		Totaal	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Frankrijk	18,3	16,7	11,7	12,3	6,9	7,2	15,3	16,4	45,3	45,4
België	14,1	13,3	10,9	11,0	6,7	6,7	19,2	18,6	44,1	42,9
Zweden	14,1	14,6	12,2	12,1	9,2	9,2	16,6	16,2	42,9	42,9
Italië	13,0	13,3	11,9	12,1	6,0	6,3	18,1	17,1	43,0	42,5
Oostenrijk	17,4	17,5	11,9	11,7	7,6	7,6	13,8	13,2	43,1	42,4
Finland	12,6	11,8	14,1	14,2	9,1	9,1	16,8	16,2	43,5	42,2
<i>Nederland</i>	<i>14,0</i>	<i>13,5</i>	<i>11,3</i>	<i>12,1</i>	<i>6,8</i>	<i>7,2</i>	<i>11,8</i>	<i>13,8</i>	<i>37,0</i>	<i>39,3</i>
Luxemburg	10,7	10,8	9,5	9,4	6,2	6,1	16,8	19,1	37,0	39,2
Duitsland	14,0	14,7	10,6	10,4	7,0	7,1	12,6	13,7	37,3	38,8
Portugal	9,0	9,7	13,3	14,0	8,5	8,9	12,1	11,2	34,4	34,9
Verenigd Koninkrijk	6,0	6,6	10,8	10,8	6,9	7,0	15,7	15,7	32,4	33,0
Gemiddelde 11 landen	13,0	12,9	11,7	11,8	7,3	7,5	15,3	15,6	40,0	40,3

a OESO-code 2000 Social security contributions (SSC) plus code 3000 Taxes on payroll and workforce.

b OESO-code 5000 Taxes on goods and services (Value added taxes, code 5111).

Bron: Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables

Een verdergaande aanpassing van de belastingmix op grond van de transitie naar een circulaire en klimaatbestendige economie ligt voor de hand. N.E. Muller verwijst in zijn artikel ‘Fiscale klimaat- en milieumaatregelen in de verkiezingsprogramma’s 2021’ (WFR 2021/51), op het steeds grotere belang dat de klimaat- en ecobelastingen in de belastingmix en drukverdeling gaan innemen. Bovendien zullen de eco- en klimaatheffingen steeds nadrukkelijker een sturingsfunctie krijgen die beoogt belastingen in te zetten voor het adequaat beprijzen van marktfalen.¹¹ Het ligt dan ook voor de hand dat in de huidige

¹¹ H.R.J. Vollebergh, Fiscale vergroening binnen kaders, 16 november 2017, WFR 2017/224.

kabinetsformatie het klimaatbeleid één van de belangrijkste aandachtspunten zal zijn voor een regeerakkoord dat de basis moet vormen voor een strategisch voldoende wend- en houdbaar beleid.

Onder de dreiging van de mondiaal steeds zicht- en voelbaarder geworden klimaatverandering is in nationale context al een breed scala aan specifieke milieubelastingen tot ontwikkeling gekomen. Muller noemt onder andere de energiebelasting, kolenbelasting, vliegbelasting, CO₂-heffing industrie, afvalstoffenbelasting en de verbruiksbelastingen/accijnzen (op diesel, benzine en lpg). Maar ook binnen de Europese Unie staat klimaatbeleid hoog op de politieke agenda. Wij volstaan in deze blauwdruk met de vermelding dat de Europese Commissie met de EU Green Deal een ambitieuze routekaart op de vergadertafels heeft gelegd voor een rigoureuze vergroening van de Europese economie. De EU wil als eerste continent in 2050 klimaatneutraal zijn. Om dat te kunnen realiseren moet de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990 met 55% worden verlaagd. Nederland moet in dat verband zijn uitstoot voor sectoren die buiten het emissiehandelsysteem vallen, zoals de landbouw, vóór 2030 verder terugdringen van 36% naar 48%. De EU-ambitie vereist belangrijke accentverleggingen in het Europese belastingbeleid. Het bestuurlijke zwaartepunt verschuift daarmee onontkoombaar steeds meer van de nationale hoofdsteden naar Brussel. Naast de vormgeving van geharmoniseerde heffingen moet door de betrokken landen ook gezamenlijk tegenwicht worden geboden tegen het contraproductieve concurrentie-effect van niet-deelnemende landen. Zo moet CO₂-intensieve import uit landen zonder klimaatbeleid worden ontmoedigd door gezamenlijk overeengekomen compenserende invoerheffingen. De inpassing daarvan in de traditioneel dominante - op vrijhandel gerichte - regels van de Wereldhandelsorganisatie vormt een weerbarstige politieke opgave.¹²

Uiteraard geldt ook voor deze groene heffingen dat zij moeten voldoen aan de randvoorwaarden die ook aan alle andere instrumentele heffingen worden gesteld, namelijk dat zij voldoen aan de eisen van effectiviteit en efficiency. Dat vraagt om slimme oplossingen. Voor eco- en klimaatheffingen moet er steeds rekening mee worden gehouden dat deze kostprijsverhogende componenten, afhankelijk van de prijselasticiteit, in de verkoopprijs tot uitdrukking komen en als zodanig automatisch gepaard gaan met een hogere btw-druk in gevallen waarin deze niet als verrekenbare voordruk geldt. Dat kan ertoe leiden dat de neiging zal toenemen de omzetbelasting ook rechtstreeks in te zetten als beleidsinstrument door het tarief te differentiëren om de beoogde milieu-effecten langs die weg te bereiken (o.a. suikertaks, vettaks, vleestaks). Daarmee komt de eenvoud van uitvoering onder grote druk te staan. De discussie hierover zal steeds geëngageerder, zo niet activistischer, worden gevoerd. In deze Blauwdruk 2021 moeten wij echter met deze kanttekeningen op vergroeningsgebied volstaan.

¹² Dit jaar worden nog concrete voorstellen verwacht voor een verdere aanscherping van het *Europese emissiehandelssysteem* ('EU ETS'), een voorstel voor een *Carbon Border Adjustment Mechanism* ('CBAM', de genoemde compenserende heffing), een Europese grensheffing voor CO₂), een aangepaste Energiebelastingrichtlijn ('EB RL'), herziening van de relevante richtsnoeren betreffende staatssteun, waaronder die op het gebied van milieu en energie en de RED II.¹² Met een nieuwe koers van de VS onder president Biden zijn de verwachtingen voor de COP26-klimaatop in Glasgow in november 2021 hoog gespannen.

2.3 Uitrusten tussen lastenverlichting op arbeid en verhoging van de omzetbelasting
In onze Blauwdruk 2017 merkten wij op dat de omzetbelasting, gegeven haar tariefstructuur, economisch gezien een grote overeenkomst vertoont met het effect dat een vlaktakplus-belasting over het verteerbare inkomen oproept.¹³ Wij hebben toen bepleit de btw te verhogen in ruil voor belastingverlaging op arbeid. Zodoende zou de wig kunnen worden verkleind, terwijl de hogere omzetbelasting niet doorwerkt naar het buitenland. Per saldo dalen de exportprijzen en verbetert de concurrentiepositie.¹⁴

Ingaande 2019 heeft het kabinet, zoals wij in onderdeel 1.2 al aanstipten, in het kader van de uitruil tussen lastenverlichting op arbeid en verhoging van de directe naar de indirecte belastingen het verlaagde btw-tarief verhoogd van 6 naar 9 percent. Deze maatregel – steunend op adviezen van de OESO¹⁵ en het IMF¹⁶ – had een structurele verlaging van de belastingen op inkomen tot doel en beoogde te bereiken dat door het samenstel van fiscale maatregelen alle inkomensgroepen er in koopkracht op vooruit zouden gaan. Bovendien is de opbrengst van de belasting op consumptie meer solide en stabiel dan de opbrengst uit belastingen op inkomen.¹⁷ Het aandeel van de belasting op consumptie is vooral door tariefsverhogingen bij de btw met 0,5%-punt bbp toegenomen. Doordat de consumptie de afgelopen jaren achter bleef bij de economische groei, is het effect van de tariefsverhoging op het aandeel van de btw-ontvangsten als percentage van het bbp de afgelopen jaren overigens iets gedempt.¹⁸

De in 2017 bij een dergelijke uitruil geplaatste kanttekeningen zullen wij thans niet herhalen. De doorgaans daarbij aangevoerde ontregelende grenseffecten waren naar het oordeel van het kabinet bij de tariefverhoging in 2019 niet aan de orde, aangezien in België en Duitsland het prijspeil van voedingsmiddelen over het algemeen hoger was dan in Nederland, ook na de verhoging van het verlaagde btw-tarief. Wel herhalen we onze stelling dat in de omzetbelasting een zeer aanzienlijke vereenvoudiging valt te bereiken door het verlaagde tarief en vrijstellingen af te schaffen en over te stappen op een uniform tarief op basis van een gewogen gemiddelde van de bestaande btw-druk. Om inkomenspolitieke redenen is dat niet bezwaarlijk. Het CPB laat zien dat – als gekeken wordt naar het aandeel in de bestedingen – hogere inkomens relatief zelfs iets sterker profiteren van het lagere btw-tarief.¹⁹ Het vereenvoudigingsargument concurreert echter wel met de vermelde groeiende behoefte de btw een sterker instrumenteel karakter te geven om zodoende een gericht beleid te kunnen voeren. Bepaalde bestedingen kunnen ook ontmoedigd of gestimuleerd worden via accijnzen,

¹³ De vrijstellingen zou men kunnen zien als een belastingvrije voet die werkt als een Benthamse progressie. Na de vrijstellingen op elementaire goederen en diensten gold in 2017 het lage tarief van 6% en vervolgens het hoge btw-tarief van 21%.

¹⁴ R.A. de Mooij en M. Keen (2012), *Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times*, IMF Working Paper no. 12/85, Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds

¹⁵ Verwezen wordt naar 'Better Regulation in Europe: Netherlands 2010', OECD, OECD Skills Strategy 2017 – Diagnoserapport Nederland, mei 2017 en het Diagnoserapport Nederland, OECD, OECD Skills Strategy 2016, mei 2016.

¹⁶ Kingdom of the Netherlands 2016 Article IV Consultation, IMF, Country Report No. 17/77, april 2017

¹⁷ Interim rapport, Naar een activerender belastingstelsel, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, oktober 2012

¹⁸ Ministerie van Financiën, De Nederlandse belastingmix, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, 1 mei 2020

¹⁹ CPB (2014) Bouwstenen voor een modern btw.

energiebelastingen of andere verbruiksbelastingen. De effectiviteit ervan is afhankelijk van de koopkrachteffecten en uitvoeringskosten.

3 De koppeling tussen de vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting

3.1 Combinatiemogelijkheden en globaal evenwicht

Bij invoering van de Wet IB 2001 op 1 januari 2001 werd een globaal evenwicht tot stand gebracht tussen de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting. De gecombineerde belastingdruk van de vennootschapsbelasting en de aanmerkelijkbelangheffing bedroeg toen 51,25%, terwijl het toptarief van box 1 van de inkomstenbelasting (inkomsten uit werk en woning) was vastgesteld op 52%. Door de nadien doorgevoerde stapsgewijze verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting van 35% naar thans (2021) 25% (of 15% voor vennootschapswinsten tot € 245.000), is het globale evenwicht steeds meer verloren gegaan. Momenteel bedraagt de gecombineerde belastingdruk 37,865% voor aanmerkelijkbelanghouders bij vennootschapswinsten tot € 245.000 en daarboven 45,175%. Om vlucht in de BV tegen te gaan zijn nadere voorzieningen noodzakelijk gebleken, zoals de invoering van de mkb-winstvrijstelling in box 1 ter grootte van 14% en de gebruikelijkloonregeling.

Ons uitgangspunt bij de Blauwdruk 2017 was dat geen land zich kan veroorloven zonder verlies van zijn concurrentiekracht een hogere vennootschapsbelasting te heffen dan door de relevante landen binnen het geldende concurrentieterritoir wordt geheven. Dat impliceert dat nationale aanpassingen in het belastingstelsel in de pas moeten lopen met de voortschrijdende internationale en Europese economische integratie. Zo beperkt de mobiliteit van arbeid - en met name van kapitaal - de ruimte van nationale overheden om naar eigen inzicht belasting te heffen. Binnen de huidige ontwikkelingen is die beperking alleen maar dwingender geworden. Een positief element in de recente ontwikkeling is dat de schadelijke belastingconcurrentie via de vbp-tarieven lijkt te worden getemperd door grotere internationale samenwerking op het gebied van bestrijding van belastingfraude, het afdammen van internationale belastingbesparingsroutes en de bevordering van belastingharmonisatie. In onderdeel 3.2 zullen we die ontwikkeling, zij het zeer beknopt, nog nader bezien.

De omstandigheid dat de internationale krachtsverhoudingen in feite in hoge mate de vpb-druk bepalen, heeft via de noodzaak tot handhaving van het globale evenwicht in ons nationale belastingstelsel ook consequenties voor de tariefstructuur van de inkomstenbelasting. De koppeling tussen de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting is het meest zichtbaar in het aanmerkelijkbelangregime van box 2. Maar ook de beleggers in box 3 hebben te maken met de combinatie van de vennootschapsbelasting en de vermogensrendementsheffing van box 3 voor zover zij beleggen in eigen vermogen van vpb-lichamen. Het op die basis vastgestelde tarief in box 2 en 3 heeft vervolgens uitstralingseffecten naar de belastingheffing over het winstinkomen en het looninkomen van box 1. Tabel 2 geeft enkele tariefkoppelingsmogelijkheden weer tussen de vennootschapsbelasting en het aanmerkelijkbelangtarief die in hoge mate het stramien bepalen voor de tariefstructuur van het boxenstelsel.

Tabel 2 Gecombineerd Vpb-tarief en aanmerkelijkbelangtarief ^a

VPB	AB	Gecombineerd	VPB	AB	Gecombineerd	VPB	AB	Gecombineerd
25,0%	30,0%	47,5%	22,5%	30,0%	45,8%	20,0%	30,0%	44,0%
	27,5%	45,6%		27,5%	43,8%		27,5%	42,0%
	25,0%	43,8%		25,0%	41,9%		25,0%	40,0%
	22,5%	41,9%		22,5%	39,9%		22,5%	38,0%
	20,0%	40,0%		20,0%	38,0%		20,0%	36,0%
17,5%	30,0%	42,2%	15,0%	30,0%	40,5%			
	27,5%	40,2%		27,5%	38,4%			
	25,0%	38,1%		25,0%	36,3%			
	22,5%	36,1%		22,5%	34,1%			
	20,0%	34,0%		20,0%	32,0%			

^a afgerond op decimalen

Volgens het in 2017 geldende tarief bedroeg het toptarief voor ondernemers in box 1 52%. Rekening houdend met de mkb-winstvrijstelling van 14% die leidde tot een effectieve tariefvermindering 7,28%, betaalden ondernemers toen maximaal 44,72%. De gecombineerde druk voor aanmerkelijkbelanghouders bedroeg 40% voor vennootschapswinsten tot € 200.000 en daarboven 43,75%. Dit leidde in box 1, waar niet-ondernemers een toptarief betaalden van 52% en ondernemers slechts maximaal 44,72% verschuldigd waren, tot een verstoring van tariefspanning. Dat verklaart mede de sterke groei van het aantal zzp'ers en de omzetting van eenmansondernemingen in BV's.

Voor 2021 is het beeld niet wezenlijk gewijzigd. Het toptarief in de inkomstenbelasting is verlaagd naar 49,5%. Rekening houdend met de in dit jaar geldende vermindering wegens de mkb-winstvrijstelling van effectief 6,02% is het werkelijke tarief voor ondernemers 43,48%. Door wijzigingen in het tarief van de vennootschapsbelasting en het aanmerkelijk belang is ook de gecombineerde belastingdruk voor aanmerkelijkbelanghouders gewijzigd. Deze bedraagt 37,865% bij vennootschapswinsten tot € 245.000 en daarboven 45,175%. Voor niet-ondernemers is dit 49,5%.

Wij stelden in de Blauwdruk 2017 voor deze tariefspanning te temperen door te kiezen voor een spilcombinatie van 22,5% vennootschapsbelasting (ongesplitst) met 20,0% aanmerkelijkbelangbelasting om zodoende te komen tot een effectief spiltarief voor aanmerkelijkbelanghouders van 38,0%. Dit spiltarief fungeert in onze beide blauwdrukversies ook als scharnierpunt voor de tariefstructuur van box 1 en box 3.

3.2 Geharmoniseerde vpb-grondslag en minimumtarief

Zoals al eerder gezegd, de vaststelling van het tarief van de vennootschapsbelasting is al lang niet meer een puur nationale aangelegenheid. Gelet op de wereldwijde kapitaalmobiliteit valt immers niet te ontkomen aan de noodzaak tot tariefharmonisatie. Bij elke stap die de Europese Unie (EU) zet op de weg naar een verdere integratie moet gemeenschappelijk draagvlak worden gezocht. Daarvoor is het nodig de gezamenlijke doelstellingen opnieuw te formuleren en bijbehorende instituties te creëren om tot een deugdelijke uitvoering van de vernieuwde afspraken te komen. Het streven naar tariefharmonisatie is evenwel zinloos als dat niet gecombineerd zou worden met grondslagharmonisatie. Maar dat vergt een proces van

lange adem, want lidstaten moeten, gegeven hun bestuurscultuur en de in het geding zijnde belangen, bereid zijn om hun nationale soevereiniteit aan te passen aan de hogere centrale rechtsorde ten behoeve van de beoogde – ook voor het eigen land geldende – grotere voordelen van samenwerking. Er moet derhalve voldoende draagvlak worden gecreëerd voor het gevoel van de lidstaten dat ze allemaal gediend zijn met het nastreven van het gemeenschappelijke EU-belang.

Soms komen dergelijke gecompliceerde en stroperig verlopende harmonisatieprocessen door bijzondere gebeurtenissen plotseling in een stroomversnelling. Dromerige toekomstbeelden krijgen dan onverwacht een grotere realiteitswaarde. Zo hebben de onthullingen via de LuxLeaks en de Panama-papers over de wijze waarop de multinationale ondernemingen gebruik hebben gemaakt van het gebrek aan coherentie van de nationale belastingstelsels en de bijbehorende belastingverdragen, onmiskenbaar de hoognodige versnelling in dat harmonisatieproces gebracht. Vooral de constatering dat nationale staten onvoldoende weerwerk hebben geleverd tegen belastingontwijkende constructies en zich soms zelfs door multinationals hebben laten gebruiken, of – nog erger nog - daaraan bewust in belangrijke mate hebben bijgedragen, heeft tot wereldwijde verontwaardiging en publieke irritatie geleid. Regeringsleiders hebben zich in 2015 in reactie daarop gehaast in navolging van de G7 en G20 via de OESO en de Europese Commissie in vliegende vaart het actieplan ‘Base Erosion and Profit Shifting’ (BEPS) uit de grond te stampen en dit als de gewenste toekomstgerichte oplossingsrichting te presenteren.

De BEPS-operatie was tevens een welkome mogelijkheid de stroef verlopende onderhandelingen over de Common Consolidated Corporate Base Taxation (CCCTB) weer vlot te trekken.²⁰ De bedoeling van de CCCTB is dat de nationale heffing als zodanig blijft bestaan, maar dat de multinationale ondernemingen op basis van hun totale winst, vastgesteld op geharmoniseerde belastinggrondslag, voor het winstdeel dat volgens een specifieke formule aan de betrokken lidstaten is toegerekend naar het nationale tarief worden belast in de lidstaten waar de onderneming actief is.²¹ De daarbij toe te passen verdeelsleutels vormen in de harmonisatiediscussie uiteraard een gevoelig onderhandelingspunt.²²

Om redenen van uitvoerbaarheid en effectiviteit is het begrijpelijk de CCCTB vooral te richten op grote en internationaal opererende ondernemingen. De risico's en budgettaire impact van belastingontwijking is in het algemeen immers bij grote (internationale) ondernemingen veel omvangrijker dan bij de kleinere. Voorts weegt het risico van belastingontwijking door kleine ondernemingen doorgaans niet op tegen de administratieve lasten die worden opgeroepen door de complexe, op ontwijking gerichte, bestrijdingsregels.²³ Momenteel wordt in het vernieuwingsproject ‘Business in Europe; Framework for Income Taxation’ (BEFIT) voortgeborduurd op de CCCTB en gecombineerd met de invoering van een minimumtarief van 15%. Natuurlijk moet in de uitwerking van deze hoopgevende

²⁰ European Commission, Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2011)121, SEC((2011)315. Het voorstel werd voor het eerst in 2011 ingediend, maar bleek toen nog te ambitieus voor de lidstaten. In oktober 2016 besloot de Europese Commissie te kiezen voor een stapsgewijze introductie in de vorm van een niet-geconsolideerde heffingsgrondslag (CCTB), die in een later stadium wordt opgeschaald tot een geconsolideerde versie (CCCTB).

²¹ A.L. Bovenberg, S. Cnossen en R.A. de Mooij, Hoe harmoniseren we de vennootschapsbelasting: rechtsom of linksom?, WFR 2002/6465.

²² M.F. de Wilde, Om de toekomst van de belastingheffing van ondernemingswinsten in Europa (2019).

beleidsplannen nog menige hobbel worden genomen om nationale pijnpunten (met name bij de kleinere lidstaten die vanwege hun beperkter heffingsterritoir aan fiscale concurrentiekracht inboeten) weg te werken. Na de periode van nationaal gedreven schadelijke belastingconcurrentie, waarin ook Nederland zich niet onbetuigd heeft gelaten, gloort er echter hoop. Deze Europese daadkracht mag politiek Den Haag tot voorbeeld strekken.

Voor de Blauwdruk 2021 gaan wij ervan uit dat de harmoniserende aanpassingen stap voor stap worden doorgevoerd en dat dit ook zal gelden voor de communautaire afspraken inzake het anti-belastingontwijkingsbeleid (Richtlijn (EU) 2016/1164). De beleidsruimte voor nationale staten zal zodoende steeds beperkter worden. Het tarief van de vennootschapsbelasting geldt daarom voor het spiltarief als een exogene factor. Het aanmerkelijkbelangtarief is daarvan afgeleid. Naarmate het vpb-tarief hoger is, zal het aanmerkelijkbelangtarief lager zijn. Dat heeft uiteraard een stimulerend effect op het uitdelingsgeneigdheid van aanmerkelijkbelanghouders. Een hoog aanmerkelijkbelangtarief ontmoedigt het uitdelen van dividend.²⁴

4 Versterking globaal evenwicht in de belasting van arbeidsinkomen en vermogensinkomen

4.1 Het neutraliteitsprincipe

In onze Blauwdruk 2017 kozen we als uitgangspunt dat elke ontvangen euro gelijke draagkracht verschaft, ongeacht de wijze waarop deze euro is verdiend. Dit uitgangspunt heeft als consequentie dat beleidsmakers niet alleen een globaal evenwicht moeten creëren in de belastingheffing tussen arbeidsinkomen en vermogensinkomen, maar ook dat zij er daarom voor moeten zorgen dat binnen de categorie ‘arbeidsinkomen’ en de categorie ‘vermogensinkomen’ de afzonderlijke deelcategorieën in beginsel op gelijke wijze fiscaal worden behandeld. Wij handhaven dat uitgangspunt voor onze Blauwdruk 2021 met dien verstande dat we om beleidsmatige redenen een relatieve verlaging van de belastingdruk op arbeid wenselijk achten.

Het door het draagkrachtbeginsel opgelegde neutraliteitsprincipe wordt verstoord zodra de wetgever zich om beleidsmatige redenen geroepen voelt bepaalde inkomsten lichter of juist zwaarder te belasten dan uit dit beginsel voortvloeit. Dan wordt de belastingheffing instrumenteel ingezet en ontstaat het risico dat dit tot effecten leidt die op gespannen voet staan met de draagkrachtoverwegingen, schade berokkenen aan de geloofwaardigheid van het belastingstelsel en maatschappelijk ongewenste scheefgroei en complexiteit tot gevolg hebben.²⁵

In de Blauwdruk 2017 hebben wij de meest dominante instrumentele verstoringen aan de orde gesteld die de roep om fiscale hervorming stevig hebben aangewakkerd. Als eerste

²³ S.A. Stevens, Toekomstige ontwikkeling van de vennootschapsbelasting, TFO 2021/173.4

²⁴ Het is daarom tegenstrijdig dat de beleidsmakers enerzijds stellen dat de aanmerkelijkbelanghouders te sterk profiteren van de mogelijkheden tot winstinhouding en anderzijds dat zij het aanmerkelijkbelangtarief verhogen ten gunste van de verlaging van het (lage) vpb-tarief. (Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, syntheserapport, paragraaf 5.2).

²⁵ Koen Caminada en Leo Stevens, Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei, WFR 2017/50.

omstandigheid werd gewezen op de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling die ondernemerschap van zzp'ers sterk hebben gestimuleerd en hebben geleid tot scheefgroei van de concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt. De tweede verstoring betreft de fiscale begunstiging van de eigenwoningbezitter die heeft geleid tot scheve verhoudingen op de woningmarkt. Als derde verstoring is gewezen op een breed assortiment van ondernemersfaciliteiten dat tot een ongelijke belastingdruk tussen ondernemers en niet-ondernemers heeft geleid, maar ook distorsies heeft opgeroepen binnen de kring van ondernemers. We zullen hierna de ontwikkelingen sinds 2017 schetsen.

In het ambtelijke rapport *'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'* (*syntheserapport*) valt te lezen dat zowel het inkomen uit vermogen als het vermogensbezit zeer ongelijk is verdeeld. Daaruit blijkt ook dat het inkomen uit vermogen beduidend ongelijker is verdeeld dan het inkomen uit arbeid.²⁶ Dat spoort met de conclusies die we ook al in de Blauwdruk 2017 hadden getrokken en die aanleiding vormden voor onze aanbeveling de verschillen in behandeling van de soorten vermogens- en arbeidsinkomsten zoveel mogelijk te elimineren. Vooral de vermogensrendementsheffing is helaas ook na 2017, zoals we nog in onderdeel

4.5.a zullen zien, een belangrijke stoorzender gebleven.

In onderdeel 3.1 constateerden we dat de belastingdruk voor dga's en IB-ondernemers significant lager is dan die van werknemers. Als vergelijkbare economische activiteiten verschillend worden belast puur vanwege de rechtsvorm, brengt dat belastingbesparende arbitrageprocessen op gang die nadelig kunnen zijn voor de maatschappij als geheel.²⁷ Het herstel van het globale evenwicht, dat juist een van de doelstellingen van de Belastingherziening 2001 is geweest, vormde daarom een speerpunt in onze Blauwdruk 2017. Dat is nog steeds zo voor de Blauwdruk 2021, want de wetgever heeft op dat punt geen vooruitgang weten te boeken.

4.2 De zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling

4.2.a Zelfstandigenaftrek

Op het gebied van de zelfstandigenaftrek is onze analyse en beleidskeuze uit 2017 niet gewijzigd. De zelfstandigenaftrek bestaat inmiddels 50 jaar en heeft in de loop van de tijd talloze complicerende aanpassingen ondergaan. Zij heeft samen met de mkb-winstvrijstelling en andere ondernemersfaciliteiten, een grote zuigkracht uitgeoefend op het fiscale ondernemerschap, waardoor Nederland momenteel ruim 1 miljoen zzp'ers telt.

De aanspraak op zelfstandigenaftrek voor zzp'ers heeft de andere arbeidsverhoudingen in een concurrentieachterstand gedrongen. In de Blauwdruk 2017 benadrukten wij dat de spanning tussen het traditionele dienstverband en de zzp-status door de ondernemersfaciliteiten veel te groot is geworden en dat daarin de grondoorzaak is gelegen van de maatschappelijke scheefgroei op de arbeidsmarkt. Zowel de commissie Regulering van werk (Commissie-Borstlap), *'In wat voor land willen wij werken?'* als het rapport de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid (WRR) *'Het betere werk'* hebben daarover begin 2020 zwaarwegende rapporten uitgebracht over de toekomst van de arbeidsmarkt.

²⁶ Ministerie van Financiën, *'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'* (Syntheserapport), april 2020, par. 5.1.

Weinig verrassend is dat beide commissies tot de conclusie komen dat vast werk minder vast moet worden en flexwerk minder flex. Dat betekent dat de zelfstandigenaftrek geleidelijk moet worden afgebouwd. Dat is geen nieuw geluid, want in het fiscale debat bestond al lang de overtuiging dat er op dat punt iets moest gebeuren, maar de politieke verhoudingen maakte rigoureuze ingrepen onmogelijk. Wel werd in 2012 de winstafhankelijke zelfstandigenaftrek omgezet in een vast bedrag (€ 7.280). Helaas werd van de daarmee behaalde budgettaire opbrengst niets besteed om zelfstandigen behulpzaam te zijn bij het opbouwen van een sociaal vangnet. Dat herhaalde zich in 2020 door de vaste zelfstandigenaftrek stapsgewijs te verlagen tot € 5.000, te bereiken in 2028, terwijl een jaar later dit afbouwschema alweer werd aangescherpt door het eindbedrag voor 2036 op € 3.240 te stellen.²⁸ Pijnlijk is dat net op het moment dat zzp'ers door de coronaproblemen voluit met hun kwetsbaarheid worden geconfronteerd, zij dit versnelde afbouwprogramma voor de kiezen krijgen.²⁹ Onze constatering in Blauwdruk 2017 dat de zelfstandigenaftrek voor een zeer grote groep zzp'ers in feite fungeert als een sociaal vangnet, betekent dat de noodzakelijke saneringsoperatie slechts kan worden uitgevoerd door het aftrekbedrag stapje voor stapje te verlagen. Ons advies was een deel van de budgettaire opbrengst van de aftrekvermindering in te zetten om een collectieve verzekering bij arbeidsongeschiktheid voor zzp'ers tot stand te brengen. Dat kan worden gerealiseerd door via overheidsbijdragen onverzekerbare risico's af te dekken en voorts door fondsvorming collectiviteitsvoordelen te genereren. Er is ook op dat punt echter geen voortgang geboekt. Daarom herhalen wij dat advies voor de Blauwdruk 2021.

De besluitvorming rond de positie van de zzp'ers voltrekt zich echter in een tergend traag tempo. De handhaving van de Wet DBA die in 2016 de praktijk van de Verklaring Arbeidsrelatie verving, is al meteen na invoering opgeschort omdat er nog te veel onduidelijkheden waren rondom de kwalificatie van de dienstbetrekking. Momenteel moet vanwege de grote werkdruk bij de uitvoeringsorganisaties UVW en Belastingdienst er rekening mee worden gehouden dat het tot 1 oktober 2021 lopende handhavingsmoratorium moet worden verlengd (TaxLive 14 juli 2021).

4.2.b MKB-winstvrijstelling

Van andere orde is de mkb-winstvrijstelling. Die fungeert als tegenhanger voor het verbroken evenwicht in lastendruk tussen ondernemingen in de vpb- en ib-sfeer. Ter verbetering van de internationale concurrentiepositie werden na 2001 de Vpb-tarieven in snel tempo verlaagd. De dga heeft daar indirect van meegeprofiteerd doordat de verlagingen van de vpb-tarieven niet gepaard gingen met vergelijkbare verhogingen van het aanmerkelijkbelangtarief.³⁰ Om het

²⁷ Bouwstenen voor een beter belastingstelsel (2020), par. 5.2

²⁸ Als klap op de vuurpijl holt in 2020 het ingevoerde 'tweetariefensysteem' de zelfstandigenaftrek verder uit door die - evenals de andere grillig bij elkaar gesprokkelde 'grondslagverminderende posten' - te onderwerpen aan een aftoppingsproces.

²⁹ De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), die gebaseerd is op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), voorziet in een aanvullende uitkering voor levensonderhoud als het inkomen door de coronacrisis daalt tot onder het sociaal minimum. De inkomensachteruitgang door het vervallen van de zelfstandigenaftrek en de arbeidskorting wordt evenwel niet gecompenseerd.

³⁰ De in 2020 en 2021 doorgevoerde verhogingen van het ab-tarief staan hier los van, omdat die gekoppeld waren aan de verlaging van de mkb-schijf in de vennootschapsbelasting.

evenwicht tussen de dga en een IB-ondernemer te bewaren werd in 2007 een mkb-vrijstelling ingevoerd van 10,5% (vanaf 2010: 14%). Bij herstel van het globale evenwicht in belastingdruk tussen de rechtsvormen waarin een onderneming kan worden uitgevoerd (zie onderdeel 3.1) kan de mkb-winstvrijstelling worden beperkt tot een winstaftrek van 12% over winsten vanaf € 55.000, waardoor in dit traject een evenwichtig effectief tarief ontstaat van 38,54% (88% van 43,8%).

4.3 Normaliseer het eigenwoningregime

Het effect van de renteaftrek neemt af door de invloed van de dalende marktrente op de hypotheekrente en het actief oversluiten van bestaande hypotheeken tegen varianten met een lagere rentevoet. Vanaf 2010 heeft de hypotheekrente steeds onder het 4%-niveau gelegen en vanaf 2015 zelfs onder het 2%-niveau. Het lage rendement op spaargeld stimuleert tot vervroegde aflossing. Sedert de Blauwdruk 2017 zijn echter geen sanerende beleidsstappen gezet. Nog steeds is geen duidelijk perspectief geschetst voor een herziening die al bij de invoering van de Wet IB 2001 had moeten worden doorgevoerd. Wel is door aftopping van het maximale aftrektarief voor de grondslagverminderende posten (2021: 43%) het effect van de renteaftrek afgezwakt. Daardoor is echter de complexiteit van de regeling verder toegenomen. De Bouwstenennotitie van 2020 trekt een deprimerende conclusie: de eigenwoningregeling is in haar totaliteit ondoelmatig, verstoort de woningmarkt, is denivellerend en vergroot de kansenongelijkheid tussen starters die komen uit een familie met een hoog en die met een laag vermogen.

Deze constatering verhoogt de urgentie om het in de Blauwdruk 2017 geformuleerde hervormingsscenario nu eindelijk eens in gang te zetten door het eigenwoningregime onder te brengen in de vermogensrendementsheffing. Op die wijze kan de bestaande rentearbitrage worden afgezwakt en wordt de schuldpositie van gezinnen, alsmede hun financiële kwetsbaarheid, geleidelijk verminderd. Bovendien kunnen zodoende de denivellerende effecten op de inkomensverhoudingen worden teruggedrongen.

Deze transformatie moet uiteraard langs de weg der geleidelijkheid plaatsvinden, waarbij via een basisvrijstelling van bijvoorbeeld € 200.000 à € 300.000 voor vermogen dat is geïnvesteerd in de eigen woning het eigenwoningbezit wordt bevorderd.³¹ Ook wezen wij op de alternatieve route om hetzelfde resultaat te bereiken door aan te sluiten bij het verhoogde eigenwoningforfait voor woningen boven € 1.110.000 (bedrag van de zogenoemde ‘villabelasting’ in 2021). Dat kan worden bereikt door de ‘villagrens’ jaarlijks met een bepaald bedrag te verlagen totdat het gewenste evenwichtsinkomen wordt bereikt waarbij het bestaande regime zonder te grote deining kan worden omgezet in de box-3-variant.

De Wet differentiatie overdrachtsbelasting, die ingaande 2021 onder stringente voorwaarden een éénmalige vrijstelling voor starters heeft geïntroduceerd, heeft de uitvoerbaarheid van deze heffing bepaald geen dienst bewezen.³² Naar door deskundigen al werd voorspeld heeft

³¹ Zie bijvoorbeeld ook CSED/SER, 2010, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Commissie van sociaaleconomische deskundigen.

³² Nu de wet in werking is getreden komen in de praktijk allerlei knelpunten boven water, die - hetgeen te prijzen is – vooruitlopend op wetgeving, alvast bij besluit van 29 juni 2021, Stcrt. 2021, 34540 zijn geregeld. Maar dit soort noodoplossingen draagt niet bij aan het gevoel dat wetgeving met de vereiste zorgvuldigheid wordt ingevoerd.

deze aanpassing een averechts effect op de vereenvoudiging van het belastingstelsel en de effectiviteit. Bovendien oefende dit een opwaartse druk uit op de koopprijs van woningen.

4.4 Ondernemersfaciliteiten

Onderdeel van de Blauwdruk 2017 was het stroomlijnen van de ondernemersfaciliteiten. Dat is voor de Blauwdruk 2021 nog steeds actueel. Dat betekent dat de oudedagsreserve zou moeten worden beëindigd. Ondernemers zou de mogelijkheid moeten worden geboden de reeds opgebouwde reserve op de reguliere wijze af te wikkelen of deze af te kopen tegen een aantrekkelijk tarief.

De investeringsfaciliteiten KIA, EIA, MIA en S&O-af trek kunnen beter worden omgebouwd tot een investeringskorting.³³ Dat maakt de regelingen beduidend transparanter. Ze maken daardoor geen deel meer uit van de heffingsgrondslag en hebben ook geen effect meer op andere winstafhankelijke regelingen. Voordeel daarvan is bovendien dat haar verstoringseffect op het toeslagenstelsel vervalt.

Aan dergelijke voor de hand liggende vereenvoudigingsmogelijkheden is nog steeds geen merkbare aandacht besteed. Integendeel, in het Belastingplan 2021 werd op 1 januari 2021 met stoom en kokend water de Baangerelateerde Investeringskorting (BIK) ingevoerd. Zij beoogde als tijdelijke aanvulling op de bestaande investeringsfaciliteiten het herstel van de investeringen na de coronacrisis te bevorderen. De regeling bestond uit een gekunstelde kruising van een investeringsaf trek met een afdrachtsvermindering voor de loonbelasting en premie volksverzekeringen. Daarmee was een budgettair belang van € 4 mrd gemoeid, verdeeld over 2021 en 2022. Maar al voordat dit instrument materieel in werking kon treden, is de regeling weer ingetrokken. De verwachting dat de EU de tegemoetkoming als ongeoorloofde staatssteun zou aanmerken, werd als reden aangevoerd. De wetgever werd overigens al lopende het wetgevende proces voor deze en diverse andere tekortkomingen gewaarschuwd, maar heeft deze signalen toen zonder overtuigende argumentatie afgewimpeld. Uiteindelijk is de maatregel omgezet in een verlaging met 2,36 procentpunt van de premiepercentages van het Werkloosheidsfonds (AWf) per 1 augustus 2021.³⁴ Deze gang van zaken is fnuikend voor het vertrouwen in de overheid en frustrerend voor de ondernemers die ter uitvoering van de BIK achteraf gezien overbodige kosten hebben gemaakt. In de Blauwdruk 2017 hebben we voorts bepleit de bestaande geruisloze doorschuif faciliteiten te vervangen door invorderingsfaciliteiten betreffende de vrijval van de stakings- of overlijdenswinst. Dat blijft zo in de Blauwdruk 2021. Dat geldt ook voor ons voorstel de bedrijfsopvolgingsfaciliteit in de successiewet te matigen tot een 50%-vrijstelling, aangevuld met aanvullende invorderingsfaciliteiten voor alle incurante zaken. Er zou nu eindelijk eens werk moeten worden gemaakt van de bepleite aanpassingen in de ondernemersfaciliteiten.

4.5 Globaal evenwicht in de vermogenssfeer

4.5.a Vermogensrendementsheffing

In onderdeel 4.1 wezen wij al op het ambtelijke rapport ‘Bouwstenen voor een beter

³³ Voor de kleinschaligheidsinvesteringsaf trek (KIA) is de koppeling van het af trekpercentage aan het investeringsbedrag een weinig overtuigende, maar wel complicerende voorwaarde.

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35873, nr. 1-4 (V-N 2021/29.11).

belastingstelsel', waaruit blijkt dat het inkomen uit vermogen beduidend ongelijker is verdeeld dan het inkomen uit arbeid. Dat sluit aan op de dringende aanbeveling in de Blauwdruk 2017 aan de beleidsmakers om ook binnen de categorie 'vermogensinkomen' de afzonderlijke deelcategorieën in beginsel fiscaal op gelijke wijze te behandelen.

Voor de vermogensrendementsheffing fungeert als stoorzender. Ze heeft de laatste jaren haar geloofwaardigheid in snel tempo verloren doordat het kabinet willens en wetens heeft nagelaten de gehanteerde vermogensrendementsfictie in balans te houden met de actuele rendementsontwikkelingen. Door de wens de budgettaire opbrengst op peil te houden en langdurig vast te houden aan de 4%-fictie, terwijl voor iedereen zichtbaar en voelbaar was dat deze wettelijke norm - zeker voor spaargeld - niet meer realistisch was, werd het morele gehalte van deze heffing ernstig ondergraven.

De heterogeniteit van de vermogensrendementen van belastingplichtigen is enorm.

Nederlands empirisch onderzoek is niet voor handen, maar Noors onderzoek voor de periode 2004-2015 laat zien dat het vermogensrendement van circa 95% van de belastingplichtigen lag tussen negatief 13,8% en positief 20,1%, en het vermogensrendement van circa 68% van de belastingplichtigen lag tussen negatief 5,2% en 12,4%.³⁵ In veel gevallen vigeert een effectief tarief in box 3 van 100%.

Een ander probleem bij box 3 die alle belastingplichtigen naar een gemiddeld rendement belast, is dat de heterogeniteit ook bestaat binnen vermogenstitels (risico-arme beleggingen, aandelen, onroerend goed, bedrijfsobligaties, etc.). Het stelsel van box 3 laat de ondergemiddelden (veel) te veel belasting betalen om het privilege van de bovengemiddelden te financieren. A-G Wattel concludeert dan ook terecht dat een stelsel dat het gemiddelde tot heffingsmaatstaf verheft, terwijl er zoveel spreiding bestaat rondom dat gemiddelde, een systemische schending van het discriminatieverbod impliceert. Hij acht box 3 daarom op stelselniveau onverenigbaar met het discriminatieverbod.³⁶

Maar ondanks de maatschappelijke irritatie over de stapeling van fictiebepalingen en toenemende discrepantie tussen het werkelijk gerealiseerde inkomen en de fictief vastgestelde heffingsgrondslag, werd besloten met ingang van 2017 nog een extra fictiebepaling aan de vaststelling van de heffingsgrondslag toe te voegen. Op grond van de aanname dat beleggers een hogere graad van risico aanvaarden naarmate hun vermogen hoger is en uitgaande van een veronderstelde, in plaats van de werkelijke, portefeuillesamenstelling werd besloten het bestaande uniforme forfait te vervangen door een gestaffeld forfaitair rendement dat in 2021 oploopt van 1,9% tot 5,69%.

De gang van zaken rond de uitvoering van de box-3-heffing is een voorbeeld van wat door Jouke de Vries in zijn Binnenhoflezing wordt aangeduid als de 'buitenpolitiek'. Omdat de politiek te weinig resultaten boekt of omdat het te lang duurt voordat geloofwaardige resultaten zichtbaar worden, verschuift de rol van de rechter om duiding te geven aan het geldende recht door de dynamiek van de maatschappelijke ontwikkelingen naar het bieden van oplossingen voor de daardoor ontstane rechtstekorten. Daarmee loopt de rechterlijke macht het risico onderdeel te worden van het politieke proces. Zo moest de Hoge Raad

³⁵ A. Fagereng, L. Guiso, D. Malacrino en L. Pistaferri, Heterogeneity and persistence in returns to wealth, *NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper Series*, No. 22822, 2019.

³⁶ Advocaat Generaal Wattel bij Arrest Hoge Raad inzake schending eigendomsgrondrecht en discriminatieverbod door opgelegde box 3 heffing (ECLI:NL:HR:2021:1047, datum conclusie 25-03-2021).

recentelijk nadere regels ontwikkelen voor behandeling van de massale stroom van grieven tegen de vermogensrendementsheffing omdat deze zou zijn aan te merken als een individuele en buitensporige last (HR 2 juli 2021, V-N 2021/29.8-9). Volgens de redactie van Vakstudie Nieuws lijkt de Hoge Raad hiermee de deur op een kier te zetten voor het mogelijke oordeel dat sneller sprake is van een individuele en buitensporige last, maar zij tempert ook meteen eventuele te hoge verwachtingen. En zo blijft dit dossier maar voortsukkelen, steeds grotere maatschappelijke irritatie oproepen en het vertrouwen in de wetgever en de rechtsstaat ondermijnen.

Alles overziende is het wenselijk de vermogensrendementsheffing van box 3 zo snel mogelijk om te bouwen tot een vermogenswinstbelasting. Vanwege de uitvoerbaarheid van een dergelijke heffing pleiten wij voor een combinatie van een echte vermogenswinstbelasting voor de activa en passiva waar dit mogelijk is, gecombineerd met een forfaitaire heffing voor andere activa en passiva waar dit nodig is. Een substantieel heffingvrij vermogen zorgt ervoor dat de doelgroep beperkt blijft. Dat komt de uitvoerbaarheid ten goede. Het tarief van box 3 kan op grond van dezelfde overwegingen die hebben gegolden bij invoering van de Wet IB 2001, weer worden vastgesteld op 30%.

Naast het feit dat de vermogensrendementsheffing grote schade berokkent aan de geloofwaardigheid en acceptatie van het belastingstelsel, veroorzaakt zij een ernstige verstoring van het gewenste globale evenwicht in de belastingheffing van inkomsten uit vermogen. Door bewust uit te gaan van een fiscaal-juridisch gefingeerde situatie die op gespannen voet staat met de fiscaal-economische realiteit, worden fiscale arbitrageprocessen in werking gezet. Soms zijn die gedragseffecten door de wetgever bewust bedoeld om een gewenst gedrag te bevorderen (spaarfaciliteiten), maar veelal zijn de reacties ongewenst en wordt gesproken van belastingvermijdend gedrag. Afhankelijk van situatie wordt daarin door de wetgever berust, ofwel overgegaan tot meer of minder ingewikkelde reparatiewetgeving. Sommige gedragsreacties zijn door talmend beleid gaan behoren tot ‘verworven rechten’. Dat maakt de overstap naar de vermogenswinstbelasting steeds problematischer. Zo hebben bijvoorbeeld ouders uit hun box-3-vermogen de eigen woning van hun kinderen gefinancierd tegen een relatief hoge rente, omdat dit voor het kind een hogere aftrekpost opleverde, terwijl het voor de ouder vanwege het forfaitaire rendement geen gevolgen had. Het rentenadeel van het kind wordt dan doorgaans via schenkingen gecompenseerd. Ook is het aantrekkelijk voor dga’s hun privébeleggingsportefeuille te financieren met een lening vanuit zijn BV. Als de marktrente lager is dan het vermogensrendement van box 3 wordt de feitelijk betaalde lage rente in box 3 op basis van het (hogere) forfaitaire rendement in mindering gebracht, terwijl de renteopbrengst in de winst van de BV tegen het feitelijke (lage) bedrag in aanmerking wordt genomen. De wetgever heeft gemeend voor omvangrijke leningen het wetsvoorstel ‘Wet excessief lenen bij de eigen vennootschap’ te moeten indienen. Dergelijke zwaar opgetuigde antimisbruikmaatregelen met veel complexe beoordelingspunten zouden niet nodig zijn geweest als de vermogensrendementsheffing tijdig was omgezet in een vermogenswinstbelasting.

In veel gevallen wordt trouwens bij grote vermogensbezitters in feite al een vermogenswinstbelasting toegepast doordat het vermogensbeheer is ondergebracht in een BV

of een open fonds voor gemene rekening (OFGR).³⁷ Daarop zijn de reguliere fiscale winstbepalingsregels van toepassing. Waar nodig kunnen in situaties van te ver doorgeschoten voorzichtigheid in de winstbepaling beperkende maatregelen worden getroffen. Het eerdere pleidooi om een globaal evenwicht in stand te houden tussen de verschillende rechtsvormen is ook hier zeer relevant.

4.5.b. Vermogen in de terbeschikkingstellingsregeling

Het verschil in effectieve lastendruk tussen de boxen heeft er al bij de totstandkoming van de Wet IB 2001 geleid tot begeleidende antimisbruikwetgeving. Dat was nodig om te voorkomen dat het voor ondernemers, resultaatgenieters en aanmerkelijkbelanghouders te aantrekkelijk zou zijn vermogen aan de onderneming, de werkzaamheid of de aanmerkelijkbelang-BV ter beschikking te stellen via box 3. Zo lang er geen globaal evenwicht tussen de boxen is bereikt, is een dergelijke vorm van antimisbruikwetgeving noodzakelijk. In de Blauwdruk 2017 is al gewezen op de storende overkill-kenmerken. De wetgever heeft tot heden geen spoor van aandrang getoond de scherpe kantjes van de regeling te willen bijlijpen.

5 Tariefschijven van box 1

In de Blauwdruk 2017 hebben we opgemerkt dat het progressieve tarief van box 1 kenmerkend is voor het draagkrachtbeginsel, maar dat tegelijkertijd de oplopende tarieven een belangrijke oorzaak zijn van de bestaande complexiteit. Een veel vlakkere tarieflijn (vlaktaks) biedt een interessant alternatief waarmee een aantal knelpunten in de bestaande wetgeving kan worden opgelost. Een vlakkere tarieflijn is verdedigbaar om te komen tot een meer neutrale inkomenstoerekening tussen samenlevende personen (partners). Dit leidt tot een minder ongelijke verdeling van de belastingdruk tussen alleen- en tweeverdienersgezinnen. Wel zijn wij om sociaal-psychologische redenen voorstander van een vlaktaks-plus-tarief voor de topinkomens. Ook vanuit de theorie van *optimal taxation* is zo'n tarieflijn te verdedigen. Onze berekeningen kwamen uit op een budgettair neutraal basistarief (inclusief inkomensafhankelijke premie ZVW) van 33,8% met een plus-tarief van 43,8% voor inkomens boven € 55.000 waarmee circa tien procent van de belastingplichtigen te maken zou krijgen. Dat blijft ook zo voor de Blauwdruk 2021, alhoewel we in onderdeel 6.5.e nog zullen zien dat deze tarieven door het verzilverbaar maken van de heffingskortingen worden opgehoogd tot respectievelijk 35 en 45%. In de achterliggende rekenexercitie voor de tariefvaststelling is voor de kortingsbedragen trouwens aangesloten bij de voor 2021 geldende wettelijke bedragen, evenwel zonder inkomensafhankelijkheid en voor zover geen andere wijzigingsvoorstellen zijn ingebouwd.

Het in 2020 door het kabinet ingevoerde '*Tweeschijvenstelsel*' vormt in deze context bepaald geen verbetering. De tot en met 2019 geldende eerste, tweede en derde inkomensschijf werden daarin samengevoegd en belast tegen het basistarief van 37,35% (voor 2021 37,1%). De vroegere vierde schijf, die in 2020 aanving bij € 68.507, hanteert in 2020 en 2021 vanaf € 68.507 een toptarief van 49,5%. In werkelijkheid gelden echter niet twee, maar ten minste

³⁷ Op 29 maart 2021 is een consultatieprocedure gestart betreffende het Wetsvoorstel aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen. Daarmee wordt onder andere beoogd het OFGR transparant te maken en zodoende onder het regime van box 3 te brengen, maar over de uitkomst bestaat nog onduidelijkheid. Zie ook: Edwin Heithuis, Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald, V-N 2021/30.0.

drie schijven. Ondanks deze vlaktaksbenadering is de premieheffing volksverzekeringen namelijk nog steeds een zelfstandige heffing met eigen tarieven. Voor de heffingskortingen is ook vanaf 2020 blijven gelden dat zij bestaan uit een belasting- en premiedeel. Voor de grondslagverminderende posten wordt het aftrektarief jaarlijks met 3%-punt afgetopt tot het basistarief wordt bereikt. Dat maakt de tariefstructuur bepaald niet transparanter, maar wel onevenwichtiger door ongelijke behandeling van gelijksoortige aftrek- en bijtelposten. Om die reden houden wij vast aan de in de Blauwdruk 2017 bepleite tariefstructuur. Bovendien achten wij het wenselijk de premieheffing volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke premieheffing zorgverzekering te fiscaliseren. Daardoor wordt de premiedruk ook evenwichtiger over de inkomensgroepen verdeeld. Dit heeft voorts tot gevolg dat de premiedruk ook wordt uitgesmeerd over de inkomsten uit vermogen in box 2 en 3. Daardoor wordt de relatief hoge lastendruk aan de onderkant van het loongebouw gematigd, hetgeen we al eerder als een wenselijk beleidsdoel hebben gemarkeerd. Verdere vereenvoudigingsmogelijkheden kunnen in die context worden gerealiseerd door voorafgaand aan - of gecombineerd met - de genoemde fiscaliseringsoperatie de thans separaat geheven werkgeversbijdrage Zvw af te schaffen en de heffingssystematiek van de premies zorgverzekering analoog aan de premies volksverzekeringen om te bouwen tot een werknemerslast. De premies worden - waar mogelijk - door inhoudingsplichtigen aan de fiscus afgedragen en verrekend met de premie-aanslag die door de fiscus wordt opgelegd. De huidige aansluitingsproblemen tussen de voldoening van de werkgeversbijdrage als werkgeverslast en de door de verzekerde verschuldigde bijdrage zorgverzekering behoren dan tot het verleden. Die vereenvoudiging kan via een bruteringsoperatie zonder koopkrachtverlies voor werknemers worden gerealiseerd.

6 Toeslagen en heffingskortingen

6.1 Gebrekkige draagkrachtmeting in de inkomstenbelasting

In het eerder genoemde artikel *‘Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei’* (WFR 2017/50) concludeerden we reeds dat de toeslagsystematiek en de heffing van de loon- en inkomstenbelasting onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Het eerste systeemverschil vloeit voort uit een gebrekkige draagkrachtmeting in de inkomstenbelasting. Van draagkrachtig inkomen is immers pas sprake wanneer het inkomen hoger is dan besteed moet worden aan de basale kosten van bestaan. Aansluitend op de metafoor van Cohen Stuart dat een brug eerst haar eigen gewicht moet kunnen dragen alvorens zij ook andere lasten kan torsen³⁸, zou in theorie het bestaansminimum overeen moeten komen met de belastingvrije som zoals we die kenden in de Wet IB 1964. Dit was echter bij lange na niet het geval.

Bij introductie van de Wet IB 2001 werden de belastingvrije sommen vertaald in heffingskortingen, maar de historische weffout door de onjuiste draagkrachtmeting is om budgettaire redenen in stand gehouden. Zo bedraagt in 2021 de algemene heffingskorting voor een alleenstaande niet-AOW’er € 2.837. Op basis van het aanvangstarief van 37,1% correspondeert dit met een belastingvrij inkomen tot € 7.647, terwijl zijn netto

³⁸ Cohen Stuart, ‘Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting’ (1889).

bijstandsuitkering vanaf 21 jaar € 12.912 bedraagt. Het belastingvrije inkomen is derhalve nog geen 60% van de netto bijstandsuitkering. Dit betekent dat zelfs over de netto bijstandsuitkering (het sociale minimum) belasting is verschuldigd en dat dit netto surplus moet worden gebruteerd om aan de wettelijke netto/netto-koppeling met het minimumloon te voldoen. Voorts heeft de algemene heffingskorting in het belastingvrije inkomenstraject geen inkomensaanvullend effect. De thans geldende omvang van het fiscaal draagkrachtige inkomen is daarom geen realistische maatstaf om de toereikendheid van het maatschappelijke sociale minimum aan af te meten.

Als de fiscale theorie van Cohen Stuart was gevolgd, zou het met de algemene heffingskorting corresponderende belastingvrije inkomen tot het maatschappelijke sociale minimum zijn opgekrikt. Dit zou aan de onderkant van het inkomensgebouw tot een forse verlaging van de belastingdruk hebben geleid, maar tegelijkertijd - uitgaande van budgettaire neutraliteit - een compenserende hogere belastingdruk boven het belastingvrije inkomen tot gevolg hebben gehad. Dit zou de progressie van het tarief fors hebben verscherpt. Bovendien zou een nog grotere groep belastingplichtigen met een laag inkomen zonder aanpassing van de thans nog bestaande verrekeningssystematiek voor heffingskortingen met een frustrerend verzilveringsprobleem worden geconfronteerd.³⁹

Een tweede complicerende factor is de omstandigheid dat de belastingheffing is gebaseerd op het individuele inkomen, terwijl de toeslagen afhankelijk zijn van het gezinsinkomen. Daarbij is een extra complicatie dat de verschuldigde belasting op gezinsniveau wordt bepaald door de samenstelling van het gezinsinkomen. Bij ongelijke inkomensaanbreng kunnen partners hun arbeidsinkomen niet naar de fiscaal meest gunstige uitkomst verdelen, zoals dat voor het vermogensinkomen wél mogelijk is. Daardoor worden gelijke gezinsinkomens grillig en ongelijk belast bij verschil in aard en samenstelling van het inkomen.

Een derde verstoring factor is dat de bestaande koppeling van het toeslaginkomen aan het fiscale verzamelinkomen ertoe leidt dat de in de inkomstenbelasting ingebouwde niet-draagkrachtgebonden aftrekposten (o.a. zelfstandigenaftrek, investeringsaftrek, hypotheekrenteaftrek) ook doorwerken in het toeslaginkomen. In concreto kan dat betekenen dat een zzp'er die met zijn werkzaamheden een gelijk inkomen behaalt als een werknemer in dienstbetrekking alleen al door het feit dat hij een zelfstandigenaftrek krijgt, beduidend hogere toeslagen ontvangt dan de werknemer. Het verdient aanbeveling deze oneigenlijke doorwerking van instrumentele aftrekposten naar de inkomensondersteunende toeslagtoekenning af te schaffen, waardoor een grotere gelijkheid in behandeling wordt verkregen en het rondpompen van geldstromen kan worden verminderd.⁴⁰

Om onbegrijpelijke redenen is deze eenvoudig uitvoerbare hervormingsmaatregel nog steeds niet uitgevoerd. Een bizar voorbeeld van ongeloofwaardige wetgeving op dit gebied levert het Belastingplan 2021. Daarin werd het heffingvrije vermogen van box 3 substantieel verhoogd. Alle bij de wetgeving betrokken actoren hebben bij de aan de behandeling van het Belastingplan voorafgaande afronding van de Parlementaire Ondervraging Kinderopvangtoeslag plechtig beloofd vooral de uitvoerbaarheid van de regels te zullen waarborgen. Zij hebben echter desondanks niet (willen) voorkomen dat toch langs onnavolgbare en ingewikkelde kronkelpaden de verhoging van het heffingvrije vermogen

³⁹ Dat speelt ook in het bestaande stelsel en kan zelfs niet via een middelingsverzoek worden afgezwakt.

doorwerkt naar de inkomstenstoets van de toeslagen, terwijl dit tot het ‘oude’ bedrag niet het geval is.

6.2 Weeffout in draagkrachtmeting en aanvullende inkomensondersteuning

De systematische weeffout door in de inkomstenbelasting een veel te lage belastingvrije som/heffingskorting te hanteren, heeft door de generaties heen tot allerlei corrigerende regelingen van inkomensondersteunende aard geleid. De vormgeving daarvan was sterk afhankelijk van de daaromtrent op dat moment heersende maatschappelijke inzichten. In dat opzicht liggen belastingheffing en inkomensondersteuning in elkaars verlengde. Om beleidsmatige redenen is het daarom gewenst de structurele samenhang tussen belastingen, toeslagen en inkomensafhankelijke regelingen te verbeteren. Op dat vlak leven vele opvattingen en opties om dat te realiseren (zie onderdeel 6.5).⁴¹ De organisatorische afsplitsing van de dienst Toeslagen van de Belastingdienst, elk nu met een eigen directeur-generaal, komt de beleidsmatig en uitvoeringstechnisch zo belangrijke coördinatie tussen beide beleidsterreinen bepaald niet ten goede.

Zoals we eerder hebben opgemerkt, hebben de systeemverschillen tussen belastingheffing en inkomensondersteuning tot gevolg dat er nodeloos veel geld wordt rondgepompt. Dat legt bovendien een zware uitvoeringslast op de Belastingdienst. De voorlopige aanslagen en voorlopige inkomensondersteunende uitkeringen moeten immers op basis van het definitieve inkomen in een later stadium worden aangepast. Daardoor ontstaat een omvangrijke en omslachtige papierwinkel die voor kwetsbare bevolkingsgroepen door het gebrek aan overzicht gemakkelijk tot invorderingsproblemen kan leiden, of erger: tot vergissingen die, zoals we in de toeslagaffaire hebben gezien, al snel werden aangemerkt als frauduleus gedrag.

6.3 Heffingskortingen

6.3.a Algemene heffingskorting

We hebben eveneens in de Blauwdruk 2017 bepleit de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting weer te vervangen door een inkomensafhankelijke korting. Zowel om principiële, als om vereenvoudigingsredenen. Bovendien was ons voorstel de beperking in de overhevelingsmogelijkheid van deze heffingskorting tussen partners, die in 2009 van kracht is geworden om de arbeidsparticipatie te prikkelen, op te heffen. In 2021 is de maximaal benutbare partnerkorting (in vakjargon: ‘aanrechtssubsidie’) nog slechts mogelijk tot 13 1/3% van de algemene heffingskorting. Ons bezwaar is nog steeds dat deze afbouw op gespannen voet staat met het karakter van de algemene heffingskorting als tariefcomponent in een belasting die gebaseerd is op de gezinsdraagkracht. Voorts voldoet het niet aan de eisen van een deugdelijk sturingsinstrument, omdat het niet adequaat functioneert. We hebben er eerder op gewezen dat gezinnen met inkomsten uit vermogen zich door toerekening van de vermogensinkomsten aan de partner met het laagste inkomen gemakkelijk aan de nadelige werking van de geleidelijke afbouw kunnen onttrekken, terwijl dat voor gezinnen met uitsluitend laag arbeidsinkomen niet mogelijk is. Deze beperking van de aanrechtssubsidie

⁴⁰ De doorwerking kan ook worden gestopt door aftrekposten om te zetten in belastingkortingen.

⁴¹ Zie voor het assortiment aan varianten A.M. Lejour en L.G.M. Stevens, ‘Herbezinning op de toeslagensystematiek’, WFR 2020/182.

versterkt het structurele armoedeprobleem. Bovendien is de afbouwregeling strijdig met de leefvormneutraliteit. Ook in de Blauwdruk 2021 gaan we bij onze tariefstelling ervanuit dat deze overhevelingsbeperking geheel wordt teruggedraaid.

6.3.b Arbeidskorting

Voor de arbeidskorting ligt de ingevoerde inkomensafhankelijkheid nog gevoeliger. Deze korting is in 2001 ingevoerd ter vervanging van het arbeidskostenforfait, maar is bij die gelegenheid vervormd tot een arbeidsmarktinstrument. De arbeidskorting is als zodanig geheel los komen te staan van haar oorspronkelijke forfaitaire functie. Daarin fungeerde zij als vereenvoudigende methode ter vaststelling van het belastbare inkomen. Het in de Blauwdruk 2017 opgenomen aanpassingsvoorstel wordt gehandhaafd in de Blauwdruk 2021. Het voorziet in een splitsing van de bestaande arbeidskorting in twee afzonderlijke elementen. Met het eerste element keerden wij terug naar het vóór de introductie van de Wet IB 2001 toegepaste aftrekbarekostenforfait voor *werknemers*. Wij kozen daarbij voor een weerlegbare variant.

Om redenen van eenvoud kozen wij ter compensatie van de niet in aanmerking genomen kosten tot een vastgesteld maximaal aftrekbedrag voor een vast percentage van het looninkomen als kostenaf trek. Dit forfait kan in de inkomstenbelasting evenwel worden doorbroken als de feitelijke kosten beduidend hoger zijn dan het forfait. Om doelmatigheidsredenen is dit slechts mogelijk indien het forfait ten minste met een bepaald drempelbedrag wordt overschreden. Het reiskostenforfait wordt daarnaast als zelfstandig forfait gecontinueerd.

Het tweede element van het aanpassingsvoorstel voorziet in een arbeidsmarktinstrument volgens het patroon van de bestaande arbeidskorting (maar zonder inkomensafhankelijke afbouw) voor degenen die inkomsten uit tegenwoordige arbeid verrichten. Voor de Blauwdruk 2021 wordt dit aanpassingsvoorstel gehandhaafd, zij het dat daarbij mede in de beschouwing moet worden betrokken dat naar het oordeel van de commissie-Don de grenzen om via fiscaal beleid de arbeidsparticipatie verder te verhogen in zicht zijn gekomen.⁴²

6.3.c Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Twijfels omtrent de effectiviteit zetten ook een dik vraagteken achter de wenselijkheid van de Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). De regeling is het summum van ingewikkelde overheidsbemoeienis met de verdeling van werk- en zorgtaken binnen het gezin. Onbevredigend is dat Nederlandse co-ouders tot een strak voorgeschreven gelijke zorgverdeling moeten komen om de IACK te krijgen, terwijl de arbeidsmigranten met een kind dat geheel en al aan de zorgen van de in het woonland achtergebleven ouder is toevertrouwd, zonder slag of stoot de IACK blijken te ontvangen. Inmiddels is aangekondigd dat dit wordt gerepareerd.⁴³ Het zou beter zijn arbeidsparticipatie te bevorderen door betere arbeidsomstandigheden te creëren (betaalbare/gratis kinderopvang).

⁴² Rapport van de Commissie Draagkracht (commissie-Don), 2021.

⁴³ Leo Stevens, Perverse prikkels door de combinatiekorting, WFR 2021/106.

6.3.d Ouderenkorting

Vergelijkbare bezwaren kleefden aan de inkomensafhankelijkheid van de ouderenkorting. Door de toepassing van een individuele inkomensgrens werkt deze korting niet leefvormneutraal. Bij gelijk gezinsinkomen kan de omvang van de ouderenkorting verschillend zijn, afhankelijk van de verhouding in de inkomensaanbreng van de partners. Wij hebben bepleit de ouderenkorting te koppelen aan het gezamenlijke verzamelinkomen, zodat de bestaande grillige toerekeningseffecten worden gestabiliseerd. Bovendien stelden wij voor bij overschrijding van de inkomensgrens een geleidelijke afbouw te regelen in plaats van deze bij de gestelde inkomensgrens padoes in zijn geheel te laten vervallen. Ingaande 2019 is bij overschrijding van de inkomensgrens alsnog een geleidelijke afbouw ingevoerd ter grootte van een verminderingspercentage van 15% over het surplus. Voor onze Blauwdruk 2021 blijft het gezamenlijk verzamelinkomen als referentiekader dus nog op ons wensenlijstje staan.

6.4 Empirische analyse 2001-2019

6.4.a Tariefeffecten van instrumentalisme 2001 tot en met 2019

De huidige belasting- en premietarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist – hoog. Ze zijn de afgelopen jaren alleen maar gestegen. Sinds de introductie van de Wet IB 2001 is tegelijkertijd een tegemoetkoming gecreëerd voor vrijwel ieder huishouden.

Het instrumentalisme heeft in de periode 2001-2019 de belastingtarieven in de eerste twee schijven met respectievelijk 4,3 en 0,5 procentpunten opgestuwd (met de kanttekening dat het tarief in de tweede schijf in 2019 met 2,75 procentpunten is verlaagd).⁴⁴ Vanaf 2001 is het maximum van de arbeidskorting meer dan verdriedubbeld, is de ouderenkorting bijna verzevenvoudigd en zijn de ondernemersfaciliteiten aanzienlijk geïntensiveerd, net als de financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen. Het saldo van de nominale zorgpremie en de zorgtoeslag voor lage inkomens blijkt beduidend minder snel te zijn gestegen, ondanks de forse toename van de collectief gefinancierde uitgaven voor gezondheidszorg.

Door jaar voor jaar te kiezen voor een kleine intensivering van een instrument, gefinancierd door een ietwat hoger belastingtarief, kon aan specifieke doelgroepen een belastingvoordeel worden verleend zonder dat dit ten koste ging van de opbrengst voor de schatkist. Voorts is door de gelijkmatigheid in de verdeling ook de verdeling van de besteedbare inkomens constant gebleven (zie tabel 3). Wel is daardoor de complexiteit van het stelsel steeds meer toegenomen. Het streven is deze ontwikkeling weer terug te buigen door allerlei specifieke tegemoetkomingen uit te ruilen voor lagere belastingtarieven.

Tabel 3 laat zien dat de verdeling van de besteedbare inkomens sinds 2001 vrijwel stabiel is gebleven. In deze periode is de ongelijkheid van bruto inkomen toegenomen als gevolg van een toename in de loonongelijkheid, maar deze stijging van de ongelijkheid is afgevlakt door (progressieve) inkomensheffingen. De mate van herverdeling is daardoor toegenomen. Het stelsel van inkomensheffingen vermindert de inkomensongelijkheid met 19% in het jaar 2019, terwijl dit percentage in 2001 nog op 17 lag. Oorzaak is het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Budgettair gaat het om aanzienlijke (versluisde) lastenverzwaringen voor de midden- en hogere inkomens.

Tabel 3 Inkomensongelijkheid bruto en besteedbaar inkomen (Ginicoëfficiënten) en herverdeling via inkomensheffingen, 2001-2019

	2001	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2001-2019
<i>Inkomensongelijkheid</i>							
Gini bruto inkomen	0,326	0,354	0,356	0,363	0,357	0,358	0,032
-/- herverdeling via inkomensheffingen	0,057	0,068	0,067	0,068	0,067	0,067	0,010
Gini besteedbaar inkomen	0,270	0,286	0,288	0,295	0,290	0,291	0,021
Herverdeling in %	17,4%	19,2%	18,9%	18,8%	18,8%	18,7%	1,3%-punt
<i>Hoogte druk inkomensheffingen</i>							
Inkomensheffingen in % bruto inkomen	36,4%	38,4%	37,7%	38,3%	38,4%	38,2%	1,8%-punt
w.o. premies ziekte en zorg	5,2%	7,2%	7,2%	7,2%	7,3%	7,4%	2,2%-punt
w.o. premies pensioenverzekering	6,5%	6,5%	6,2%	6,3%	6,3%	6,5%	0,0%-punt
w.o. premies werknemersverzekeringen	5,3%	5,3%	5,5%	5,4%	5,6%	5,7%	0,4%-punt
w.o. premies volksverzekeringen	7,5%	7,5%	7,3%	7,0%	7,1%	7,0%	-0,5%-punt
w.o. inkomstenbelasting (box 1, 2 en 3)	11,9%	11,9%	11,5%	12,4%	12,1%	11,6%	-0,3%-punt

Toelichting: Gecorrigeerde cijfers voor 2001 als gevolg van een trendbreuk in 2011. Het bruto inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader inkomensverzekeringen (i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de sociale voorzieningen (bijstand), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie.

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op K. Caminada, E. Jongen, W. Bos, M. van den Brakel & F. Otten, *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*, UnivLeiden/CBS (te verschijnen oktober 2021).

We hebben er al op gewezen dat beleidsmakers in de loop van de tijd steeds meer moesten herverdelen om de bestaande netto inkomensverhoudingen min of meer in stand te houden. Dat roept de vraag op welke rol inkomensheffingen daarbij speelden en wat de les moet zijn voor de hervormingsambitie. Daarom brengt tabel 3 de ontwikkeling van de druk van diverse inkomensheffingen in kaart. Het bedrag van de inkomensheffingen is uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudensinkomen.⁴⁵ De gemiddelde druk komt in 2019 uit op 38,2% hetgeen beduidend hoger is dan in 2001 het geval was (36,4%). Duidelijk is te zien dat met name de financiering van de zorg haar sporen heeft nagelaten, resulterend in een hogere druk sinds 2001. Hier stond een lagere druk van de inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen tegenover. De tabel laat ook zien dat er op het terrein van de inkomensverhoudingen sinds de blauwdruk 2017 nauwelijks iets veranderd is, noch in de hoogte, noch in de verdeling van de belastingdruk.

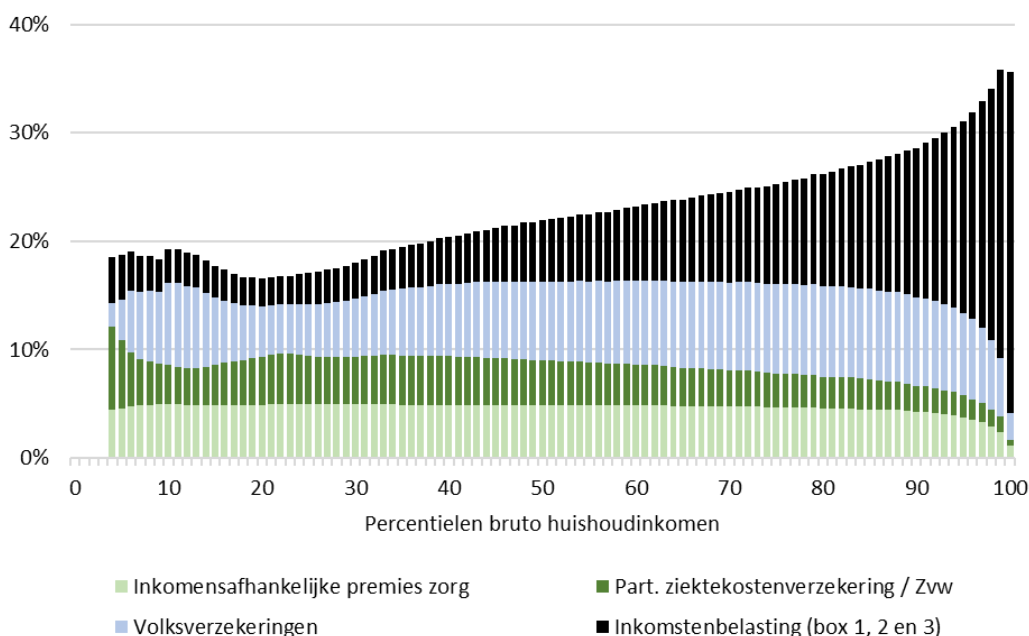
⁴⁴ K. Caminada en K. Goudswaard, Dutch tax policy creates heterogeneity in tax burdens, in: S Cnossen & B Jacobs (eds.) *Design for a better Dutch tax system*, Oxford University Press, 2021.

⁴⁵ De inkomensheffing is hier ruim gedefinieerd als het verschil tussen het bruto en besteedbaar huishoudinkomen. De belasting- en premiedruk meet – globaal gezegd – hoeveel procent van het bruto huishoudinkomen niet resulteert in een hoger besteedbaar huishoudinkomen. Zowel de werknemers- als de werkgeverslasten zijn meegenomen.

6.4.b. Aanzienlijke verschillen in de belastingdruk, ook bij gelijk inkomen

In 2019 droegen huishoudens gemiddeld 26,0% van hun bruto inkomen af aan inkomstenbelasting (box 1, box 2 en box 3) (11,6%), de premies voor de volksverzekeringen (7,0%) en de premies voor de ziektekostenverzekering (7,4%) (nominale premies plus inkomensafhankelijke bijdrage, verminderd met de geclaimde zorgtoeslag). Figuur 1 laat zien hoe die gemiddelde belasting- en premiedruk is verdeeld. Daarbij zijn alle 7,8 miljoen huishoudens gerangschikt van laag naar hoog bruto huishoudensinkomen. Alle huishoudens zijn ingedeeld in honderd 1%-groepen. In elk percentiel bevinden zich 78 duizend huishoudens. De belastingen kennen een progressief verloop, terwijl de premies voor de volksverzekeringen en de premies ziektekosten degressief uitwerken. Overigens dient bij de figuur opgemerkt te worden dat gepensioneerden zich relatief vaak in het tweede en derde deciel bevinden. Zij betalen geen AOW-premies meer (hun bruto inkomen waar de druk op gebaseerd is, is natuurlijk ook navenant lager).

Figuur 1 Samenstelling gemiddelde belastingdruk per percentiel bruto inkomen, 2019



Bron: zie onder tabel 3

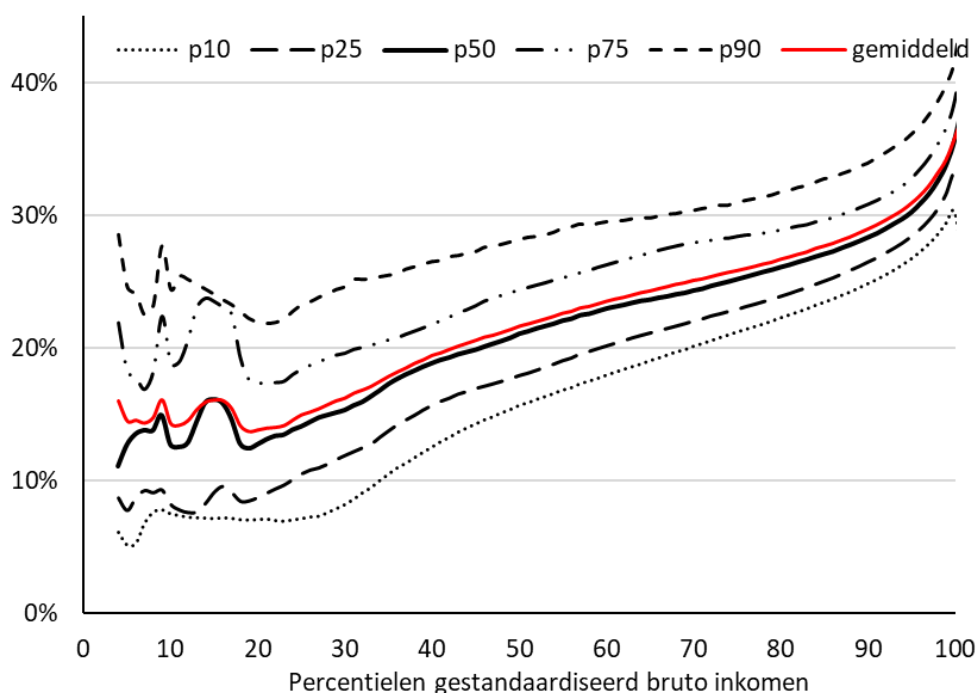
Voor veel huishoudens is de lastendrukverdeling vermoedelijk niet in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel. Bij *gelijke* bruto inkomens bestaan namelijk aanzienlijke verschillen in de belasting- en premiedruk tussen huishoudens.⁴⁶ Die grote verschillen komen voort uit het feit dat de wetgever ook andere kenmerken dan inkomen gebruikt voor de bepaling van de af te dragen heffing. Zo varieert de hoogte van belasting- en premiedruk bij een gegeven bruto inkomenshoogte ook met de leeftijd, want bij gepensioneerden wordt geen AOW-premie meer ingehouden. Zelfstandigen betalen minder belasting dan werknemers, vanwege de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling. Tweeverdieners betalen minder belasting dan

⁴⁶ Zie hierover K. Caminada en K.P. Goudswaard, Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk. In: Cnossen S., Jacobs B. (red.) Ontwerp voor een beter belastingstelsel. Amsterdam: ESB, 2019, p. 214-224.

éénverdieners, omdat werken de afgelopen jaren financieel aantrekkelijk is gemaakt door allerlei belastingmaatregelen. Zo zijn de arbeidskorting en de combinatiekorting verhoogd, waardoor werkenden met jonge kinderen minder belasting en premies betalen. En huiseigenaren betalen minder belasting vanwege de hypotheekrenteaftrek die huurders niet hebben.

Figuur 2 laat de spreiding van de belastingdruk zien rondom de gemiddelden die in figuur 1 zijn gepresenteerd.⁴⁷ Die spreiding van de belastingdruk *bij een gegeven inkomen* kan verticaal in de figuur worden afgelezen door de vijf zwarte lijnen met elkaar te vergelijken.. Neem bijvoorbeeld de 78 duizend huishoudens die zich precies halverwege de inkomensverdeling bevinden (in het 50^e percentiel) met een bruto inkomen van € 40.971. Zij kennen gemiddeld een belastingdruk van 21,8%. Van die 78 duizend huishoudens ervaren 7,8 duizend huishoudens echter een lastendruk van 15,9% of minder (weergegeven door de lijn p10). Hiertegenover staat een groep van 7,8 duizend huishoudens met een belastingdruk van 28,3% of meer (weergegeven door de lijn p90). Bij hetzelfde bruto inkomen van € 40.971 gaat het dus om een spreiding in de af te dragen inkomensheffingen van maar liefst € 5.087 (28,3% minus 15,9% van € 40.971). Over nagenoeg het gehele inkomenstraject is deze spreiding van de belastingdruk – bij een gegeven inkomenshoogte – 10 à 20 procentpunten.

Figuur 2 Heterogeniteit belastingdruk, 2019



Bron: zie onder tabel 3

⁴⁷ Om verschillende typen huishoudens met elkaar te kunnen vergelijken, is standaardisatie toegepast. Het huishoudensinkomen is gedeeld door een equivalentiefactor die uitdrukt hoe groot het schaalvoordeel is bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Hierbij is het éénpersoonshuishouden als norm gekozen (de factor is gelijk aan 1).

Uit een identieke analyse voor het jaar 2001 (introductie Wet IB 2001) en een verschillenanalyse voor de periode 2001-2019 constateren we dat de heterogeniteit van de belastingdruk is toegenomen, met name aan de onderkant van de inkomensverdeling. Voor een deel kan de toegenomen spreiding van de belastingdruk worden verklaard uit het heterogener worden van de samenleving (werkverdeling partners, samenlevingspatronen, toename van het aantal zzp-ers) en voor een ander deel uit het gevoerde fiscale beleid. Onze lezing van de data is dat sinds 2001 beperkt sprake is van grotere heterogeniteit in de inkomensdimensie, zodat het grootste deel van de toename van de heterogeniteit in de belastingdruk sinds 2001 mag worden toegeschreven aan het gevoerde fiscale beleid.

6.5 Gerichte inkomensondersteuning wegens tekortschietende draagkrachtheffing

6.5.a Mogelijkheden om forse groei van toeslagen in te perken

Sinds het toeslagenstelsel in 2006 als een stelsel van gerichte inkomensondersteuning wegens de tekortschietende draagkrachtheffing in werking is getreden, is de omvang ervan sterk gegroeid. Er wordt blijkens IBO Toeslagen deel 1, 2019, inmiddels zo'n € 13 miljard aan de toeslagen uitgegeven, en ongeveer 60% van de Nederlandse huishoudens heeft recht op minstens één toeslag. Voor de laagste inkomens geldt dat zo'n 13% tot 20% van het besteedbaar inkomen bestaat uit toeslagen. Het al eerder genoemde Bouwstenenrapport wijst op de noodzaak en de mogelijkheden om de behoefte aan inkomensondersteunende toeslagen af te zwakken. Dat kan op verschillende manieren worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door over te stappen op een publieke kinderopvangvoorziening, door uit te gaan van een lagere nominale zorgpremie of door een grotere rol toe te kennen aan de woningcorporaties bij het betaalbaar houden van huurwoningen. Van soortgelijke aard is de overweging het kindgebonden budget te integreren in de al bestaande kinderbijslag.

In onze Blauwdruk 2017 hebben we bepleit de toeslagen te stroomlijnen en beter te richten op de gevallen waarin inkomensondersteuning echt nodig is. Onze ambitie was daarin de toeslagdoelgroep te beperken tot 15 à 20% van de huishoudens met de laagste inkomens. Wanneer zou kunnen worden volstaan met een minder specifieke inkomensondersteuning zou immers niet alleen het rondpompeffect minder omvangrijk zijn, maar wordt het ook minder bezwaarlijk de toeslagen pas achteraf op basis van vaststaande gegevens toe te kennen. Dat zou de stroom van beschikkingen vanuit de 'toeslagenfabriek' beperken. Door vaststelling achteraf kan er bovendien meer zekerheid worden geboden over het uitgekeerde bedrag. Dat zou ook de lastige en bewerkelijke terugbetalingsproblematiek binnen het bestaande toeslagenstelsel indammen.

In de Blauwdruk 2021 hebben we die ambitie gehandhaafd, maar specifieker aangegeven op welke wijze het fiscale stelsel daaraan kan bijdragen. Bij het overbruggen van de kloof tussen het te laag vastgestelde belastingvrije inkomen en het geldende netto minimuminkomen kunnen verschillende varianten worden ingezet. Uitgaande van het bestaande stelsel van inkomensafhankelijke stelsel kunnen we als aanpassingsvarianten noemen: (1) de toekenning van een basisbehoefte toeslag, (2) de toekenning van basistoelagen, (3) de invoering van verzilverbare heffingskortingen, en als meest verstrekkende variant (4) de overstap naar een

gegarandeerd minimuminkomen.⁴⁸ Wij geven hierna aan in hoeverre deze varianten inpasbaar zijn in onze Blauwdruk 2021 om de beoogde beperking in de toeslagdoelgroep te realiseren.

6.5.b Basisbehoeftentoeslag

De basisbehoeftentoeslag vertoont een grote overeenkomst met het bestaande stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Het verschil is dat de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag worden samengevoegd tot één toeslag met een gezamenlijk afbouwpunt, afbouwpercentage, grondslag en vermogenstoets. Dat leidt tot meer eenvoud, omdat maar één aanvraagprocedure hoeft te worden doorlopen. De commissie-Van Dijkhuizen⁴⁹ constateerde al dat gezinnen die verscheidene toeslagen ontvangen, te maken hebben met een problematische stapeling van inkomensafhankelijke regelingen, waardoor het totaalbedrag aan toeslagen sneller verdampt als men meer verdient. Zij betoogde dat bij invoering van een basisbehoeftentoeslag kan worden gewerkt met een uniform afbouwtraject, hetgeen leidt tot een lagere marginale druk.⁵⁰ Daarbij wordt verwezen naar de zeer ruime inkomensgrenzen die de kinderopvangtoeslag hanteert (zelfs bij een inkomen van € 198.155 per jaar of meer wordt in 2021 nog steeds 33% van de kosten vergoed van het eerste kind). Ook Lejour bepleit in zijn artikel *‘Het toeslagenstelsel: van droom tot nachtmerrie naar nieuw realisme’*⁵¹ de verbijzonderingen in de afzonderlijke toeslagen drastisch terug te dringen. Zo kan het aantal parameters voor de huurtoeslag beduidend worden verminderd zonder dat daardoor grote inkomenseffecten optreden.⁵² Zijns inziens zouden de huurtoeslag en het kindgebonden budget in de heffingskortingen kunnen worden geïntegreerd. Ook hij bepleitte de kinderopvangtoeslag vanwege de arbeidsmarktdoelstelling niet in de basisbehoeftentoeslag op te nemen. Wel zag hij mogelijkheden deze af te stemmen op de inkomensafhankelijke combinatiekorting of op de invoering van een gezamenlijke (gratis) dagopvang met peuterspeelzalen. Ook in de Eindrapportage van 14 december 2020 betreffende Alternatieven voor het toeslagenstelsel (Kamerstukken II, 2019/2020, 31066, nr. 760) worden deze opties vermeld. De mogelijke nadelen zijn dat de regelingen minder op de specifieke behoeften zijn afgestemd.

⁴⁸ G.J. Vonk, B. Brink en M. Bouwmeester hebben in hun bijdrage *‘Land zonder toeslagen?’* (WFR 2021/98) de kenmerken van deze varianten in kaart gebracht. Zij noemen als relevante beleidskenmerken de inkomensbescherming, de gedragsactivering en de bestedingsautonomie.

⁴⁹ Naar een activerender belastingstelsel, Eindrapport Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (commissie-Van Dijkhuizen), 2013.

⁵⁰ Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624, p. 36).

⁵¹ A.M. Lejour *‘Het toeslagenstelsel: van droom tot nachtmerrie naar nieuw realisme’*, MBB, nummer 7/8, augustus 2020, SDU.

⁵² Dat wordt ook aangetoond in Patrick Koot en Mirjam Gielen, 2019, *‘Naar eenvoudiger inkomensafhankelijke regelingen’*, in Ontwerp voor een beter belastingstelsel, onder redactie van Sijbren Cnossen en Bas Jacobs. De complexiteit van de wetstechnische vormgeving van de huurtoeslag wordt door A.T.H. van der Linden. *‘Huurtoeslag: complex en in meerdere opzichten verstorend’*, (WFR 2021/135) overtuigend in kaart gebracht. Wij zijn geneigd zijn conclusie dat het afschaffen van de huurtoeslag en het investeren van de opbrengst daarvan in betaalbare woningbouw minder verstoringen oproept in de woning- en arbeidsmarkt te ondersteunen, maar in dat geval is wel een overgangsregeling nodig.

6.5.c Basistoelagen

Onder basistoelagen worden de voorzieningen begrepen die zijn gekoppeld aan bepaalde bestaanskosten, maar die niet op inkomensafhankelijke basis worden verstrekt. Zo wordt bijvoorbeeld thans een kinderbijslag verstrekt die slechts varieert naar gelang het aantal kinderen en hun leeftijd. Dat betekent een vereenvoudiging in de toekenningssystematiek, maar als inkomensondersteuning wegens tekortschietende draagkrachtheffing werkt dit instrument minder zuiver dan idealiter in veel gevallen wenselijk is.

6.5.d Verzilverbare heffingskorting

Een verzilverbare heffingskorting vertoont overeenkomsten met een negatieve inkomstenbelasting. Bij een negatieve inkomstenbelasting krijgt ieder huishouden ter vervanging van het huidige toeslagenstelsel een belastingkorting uitgekeerd bij geen of te laag inkomen. De uitbetaalde negatieve inkomensbelasting kan zodanig worden vormgegeven dat deze voorziet in een aanvullende korting tot het hierna nog aan de orde komend gegarandeerde basisinkomen als sociaal minimuminkomen.

De vanaf 2001 in de inkomstenbelasting toegepaste belastingkortingmethode zet een stap in de richting van een dergelijk basisinkomen. We hebben in onderdeel 6.1 het verschil in methodiek uiteengezet. Bij de toepassing van de verzilverbare heffingskortingmethode wordt de bestaande afstand tussen het verzamelinkomen en het gegarandeerde basisinkomen verkleind door het bedrag van het verzilverde kortingsbedrag, maar het verzamelinkomen wordt zodoende niet aangevuld tot het minimum besteedbaar inkomen. Een verzilverbare heffingskorting heeft ten opzichte van een toeslag als voordeel dat er minder geld wordt rondgepompt dan het geval is in een gescheiden belasting- en toeslagstelsel. Een nadeel is echter dat daarbij de specifieke kenmerken van de toeslagen vanwege hun directe verbondenheid met de achterliggende stelsels van zorg, kinderen en wonen buiten beschouwing blijven.⁵³ Wel zwakt de verzilvering in algemene zin de noodzaak af om op gerichte wijze inkomensondersteuning te bieden. Ook is een belangrijk systeemvoordeel dat de tekortkomingen die de verzilveringsbeperkingen kunnen oproepen bij wisselende inkomens tot het verleden behoren.

Op dit moment wordt structureel € 6,2 miljard van alle heffingskortingen niet verzilverd.⁵⁴ Indien de thans niet-verzilverbare delen van de kortingen zouden worden uitgekeerd, kan dat budgettair neutraal worden vormgegeven door beide schijftarieven te verhogen. Berekeningen van het CPB/SCP laten zien in welke mate dat moet gebeuren: het lage tarief moet worden verhoogd met 1,4%-punt en het toptarief met 1,8%-punt. Daarmee kunnen de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de ouderenkorting, de alleenstaande-ouderenkorting en de jonggehandicaptenkorting verzilverbaar worden gemaakt.

Bij inbouw van de verzilverbare heffingskortingen in de Blauwdruk 2021 komt het basistarief inclusief inkomensafhankelijke premie ZVW uit op (afgerond) 35% met een plustarief van 45% voor inkomens boven € 55.000. Circa tien procent van de belastingplichtigen met de hoogste inkomens zal met dit plustarief te maken krijgen. De uitruil van belastingsubsidies tegen tariefvermindering zal voor veel belastingplichtigen beperkte inkomenseffecten met

⁵³ Ministerie van Financiën, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel (Syntheserapport), par. 3.3, april 2020.

zich meebrengen, want het betreft veelal een sigaar uit eigen doos. Voor lagere inkomens is de tariefverlaging beperkt, omdat zij relatief weinig faciliteiten verliezen en ook profiteren van de verzilverbaarheid van kortingen. De tariefverlaging voor de hogere inkomens is groter, omdat via grondslagverbreding allerlei ineffectieve instrumenten worden afgeschaft. Midden- en hogere inkomens hebben ook profijt van het ongedaan maken van de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting. Veel senioren met vermogen zullen profijt hebben van de vermogenswinstbelasting, maar last van de fiscalisering van de AOW voor zover zij aanvullend pensioen genieten. De lasten op arbeid gaan per saldo omlaag, maar hier staat een hoger lage-btw-tarief tegenover, die alle Nederlanders in min of meer dezelfde mate zal raken.

6.5.e Gegarandeerd minimuminkomen

Als iedereen aanspraak heeft op een gegarandeerd basisinkomen wordt er op individueel, of op gezinsniveau, een korting of toeslag uitgekeerd die het zelf verworven individuele of gezinsinkomen aanvult tot het gegarandeerde sociale netto minimum dat als basisinkomen fungeert. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven en gefinancierd. De argumenten voor een gegarandeerd basisinkomen lopen nogal uiteen, variërend van idealistische motieven als vrijheid en zelfontplooiing, tot economische redenen als het tegengaan van de armoedeval en vermindering van de bureaucratie met bijbehorende afhankelijkheid van de uitvoeringsinstellingen. Vanwege de onvoorwaardelijkheid zou het ook positieve gevolgen op gezondheid en welzijn (gemoedsrust) kunnen hebben. Als aanvullend argument wordt genoemd dat de bijstandsgerechtigden daarmee verlost worden van een extreme controledruk.⁵⁵ Sommige experimenten in verschillende steden met alternatieve vormen van uitvoering van de Participatiewet hebben op een mogelijke introductie reeds een voorschot genomen.⁵⁶

Een dergelijk stelsel is kostbaar. De recente studie *Kansrijk armoedebeleid* van het Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau illustreert de effecten van een basisinkomen, geijkt op het bijstandsniveau. De kostprijs om iedereen een dergelijk basisinkomen te geven is hoog; per saldo € 61,8 miljard.⁵⁷ De tarieven moeten dus fors worden verhoogd om een dergelijke stelselwijziging budgetneutraal te laten verlopen. Het huidige eersteschildtarief zou dan verhoogd moeten worden van 37,1% naar 52,7% en het toptarief van 49,5% naar 70,2%. Het gevolg is een fors negatief effect op de werkgelegenheid: structureel daalt deze met 6,4%. Zowel de extra inkomensondersteuning in de vorm van het basisinkomen als de hogere tarieven liggen hieraan ten grondslag. Deze verlagen voor werkenden en uitkeringsgerechtigden immers de prikkel om meer te gaan werken. Het gegarandeerd basisinkomen heeft een zodanig breed bereik dat het eigenlijk niet meer kan worden opgenomen in een fiscale blauwdruk.

⁵⁴ Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau, *Kansrijk armoedebeleid*, Den Haag, 2020, p. 143.

⁵⁵ Vonk, Brink & Bouwmeester, p. 703. Wij vragen ons af of dit voordeel niet te zeer wordt overtrokken, want ook voor de vaststelling van de aanvullende korting of toeslag moet het feitelijk genoten (fiscale) inkomen worden vastgesteld.

⁵⁶ Vgl. R. Muffels, 'Experimenten in de Participatiewet', in: T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig, de bijstand gewogen*, Van Gennep 2020, p. 128-143.

7 Samenvattende conclusies

Wij hebben in 2017 een blauwdruk ontwikkeld voor een robuust belastingstelsel. Dit fungeerde als discussiestuk voor een mogelijk regeerakkoord voor het kabinet Rutte III. Helaas is de afgelopen kabinetsperiode te weinig energie gestoken in de ontwikkeling van een evenwichtig, toekomstbestendig en innovatief belastingstelsel. Bovendien heeft de geloofwaardigheid van het fiscale beleid, met als dieptepunt de toeslagaffaire, forse klappen opgelopen. Dat versterkt de urgentie in Blauwdruk 2021 de noodzakelijke hervormingsstappen nu eindelijk eens te zetten.

Evenals in Blauwdruk 2017 hebben we in Blauwdruk 2021 twee hoofdlijnen gevolgd. De eerste betreft de wenselijkheid de belastingdruk op inkomen voorzichtig en geleidelijk te verschuiven naar verbruik. De tweede doelstelling is erop gericht het globale fiscale evenwicht tussen de diverse inkomensstromen te herstellen. Het gewicht van de indirecte belastingen in de belastingmix zal toenemen. Dat wordt vooral opgeroepen door het steeds belangrijker wordende fiscale vergroeningsbeleid. Eco- en klimaatheffingen zullen dominanter worden en worden gecombineerd met de sturingsfunctie die beoogt belastingen in te zetten voor het adequaat beprijzen van het marktfalen. Vanwege de supranationale dimensie zijn deze heffingen slechts effectief als zij steunen op internationaal geharmoniseerde heffingsgrondslagen en als eveneens op geharmoniseerde wijze het contraproductieve concurrentie-effect van niet-deelnemende landen binnen de perken wordt gehouden.

Gericht beleid ter stimulering van maatschappelijk verantwoord consumptiegedrag heeft het risico samen te klitten met hoge uitvoeringskosten. Wij bepleiten daarom de btw niet in te zetten als besturingsinstrument. Beter is het de btw-tarieven niet verder te differentiëren, maar juist te uniformeren en de gemiddelde druk lichtelijk te verhogen om zodoende de tarieven in de inkomstenbelasting te verlagen.

Bij invoering van de Wet IB 2001 werd een globaal evenwicht tot stand gebracht tussen de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting. Door de stapsgewijze verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting is dit globale evenwicht weer verloren gegaan. Dat leidt tot tariefspanning in de inkomstenbelasting. Wij bepleiten deze te temperen door te kiezen voor een spilcombinatie van 22,5% vennootschapsbelasting gecombineerd met 20,0% aanmerkelijkbelangbelasting. Dit resulteert in een effectief spiltarief van 38,0%. Dit fungeert ook in onze geactualiseerde blauwdruk als scharnierpunt voor een aangepaste vormgeving van de tariefstructuur van box 1 en box 3.

Voor de eerder gesignaleerde instrumentele verstoringen die hebben geleid tot scheefgroei en complexiteit in de inkomstenbelasting, zoals de zzp-problematiek, het eigenwoningregime en de ondernemersfaciliteiten, hebben we oplossingsrichtingen aangedragen die evenwel nog steeds niet tot beleidsaanpassing hebben geleid. Voorgesteld is de verdere opbouw van de oudedagsreserve stop te zetten, de investeringsaftrek en de *S&O-aftrek* om te bouwen tot een *korting* en de stakingsaftrek simpelweg af te schaffen. De forfaitaire meewerkaftrek kan als kostenpost worden ondergebracht in de fiscale winst. Geruisloze doorschuiffaciliteiten kunnen worden vervangen door invorderingsfaciliteiten. De zelfstandigenaftrek wordt

⁵⁷ In de doorgerekende variant worden alle kortingen in box 1 afgeschaft en vervalt de bijstand. Van de overige uitkeringen (WW, ZW, WIA en Wajong) wordt het bedrag verrekend met het basisinkomen. Dit betekent dat uitkeringsgerechtigden er in beginsel niet op vooruit, maar ook niet achteruit.

versoberd om de eerder gesignaleerde scheefgroei in arbeidsverhoudingen af te zwakken en de mkb-winstvrijstelling beperkt tot 12% en slechts toegepast over de winst in de tweede schijf (vanaf € 55.000).

Voor box 3 wordt overgestapt naar een aangepaste vermogenswinstbelasting. Vanwege de uitvoerbaarheid van een dergelijke heffing bepleiten wij een combinatie van een echte vermogenswinstbelasting voor de activa en passiva waar dit mogelijk is, gecombineerd met een forfaitaire heffing voor andere activa en passiva waar dit nodig is. Een substantieel heffingvrij vermogen zorgt ervoor dat de doelgroep beperkt blijft en komt de uitvoerbaarheid ten goede. Naast het feit dat de vermogensrendementsheffing grote schade berokkent aan de geloofwaardigheid en acceptatie van het belastingstelsel, veroorzaakt zij een ernstige verstoring van het gewenste globale evenwicht in de belastingheffing van inkomsten uit vermogen.

Ook de toeslagen worden gestroomlijnd en beter gericht op de gevallen waarin inkomensondersteuning echt nodig is. Ons voorstel is de toeslagdoelgroep te beperken tot 15 à 20% van de huishoudens met de laagste inkomens. De systematische weeffout in het bestaande stelsel vloeit voort uit het feit door in de inkomstenbelasting van oudsher een veel te lage belastingvrije som/heffingskorting wordt gehanteerd. Dat leidde ertoe dat naast de naar draagkracht vormgegeven inkomstenbelasting steeds allerlei corrigerende regelingen van inkomensondersteunende aard nodig waren. De vormgeving daarvan was sterk afhankelijk van de daaromtrent heersende maatschappelijke inzichten. In dat opzicht liggen belastingheffing en inkomensondersteuning steeds in elkaars verlengde. Daarom komt de organisatorische afsplitsing van de dienst Toeslagen van de Belastingdienst de beleidsmatig en uitvoeringstechnisch zo belangrijke coördinatie bepaald niet ten goede.

Om beleidsmatige redenen is het daarom gewenst de structurele samenhang tussen belastingen, toeslagen en inkomensafhankelijke regelingen te verbeteren. Daarvoor is een aantal varianten in de beschouwingen betrokken. Het meest in het bestaande stelsel passend is de overstap naar een systeem van verzilverbare heffingskortingen. Naast een stroomlijning van de toeslagensystematiek zou daarmee tevens een aantal tekortkomingen van het bestaande stelsel worden opgelost die voortvloeien uit de bestaande verzilveringsbeperking. Daarmee wordt echter de weeffout in de aansluiting tussen de draagkrachtmeter die ten grondslag ligt aan de tariefstructuur van de inkomstenbelasting en het maatschappelijk geldende sociale minimuminkomen niet geheel gecompenseerd en blijft inkomenssuppletie noodzakelijk, maar wel in afgeslankte vorm.

Op grond van de geschetste aanpassingen kan voor inkomens tot € 55.000 een basistarief worden ingevoerd van afgerond 35%. Voor 90% van de belastingplichtigen is zodoende sprake van een vlaktaks van 35%. Daarboven wordt een ‘surplus-tarief’ van 45% toegepast. De algemene heffingskorting wordt weer geheel inkomensafhankelijk en de afbouw van de benuttingsmogelijkheid voor partners zonder of met gering inkomen wordt teruggedraaid. De arbeidskorting en ouderenkorting worden beter op hun functie afgestemd. Een belangrijke element in Blauwdruk 2021 is nog steeds het fiscaliseren van de premieheffing volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke zorgpremie. Opmerkelijk is dat het kabinet daar nauwelijks aandacht aan besteedt.