

Tirannie van de status-quo: belastingpolitiek op het pad naar houdbare overheidsfinanciën¹

C.L.J. Caminada*

Samenvatting

Dit artikel bespreekt de fiscale beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte. Het kabinet geeft hoog op over de vereenvoudiging van het belastingstelsel, maar het pakt niet echt door. Door de handhaving van 118 inkomensbeperkende regelingen die ons fiscale stelsel ontsieren - samen gaat het daarbij om een bedrag van 89 miljard euro in 2012 - blijven de belastingtarieven veel hoger dan nodig is. Daadkrachtige vermindering van het aantal heffingskortingen, toeslagen en belastinguitgaven zou pas echt bijdragen aan vereenvoudiging. Verder worden veel kleine, maar geen fundamentele maatregelen aangekondigd. Het kabinet schuift wat in de belastingmix, maar nu net in de verkeerde richting. Bij een slimmere vormgeving van aanpassingen van het belastingstelsel zou de welvaart wél kunnen toenemen. En de effecten van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting zijn verwaarloosbaar, waardoor kostbaar belastinggeld is vermorst.

Trefwoorden: belastingbeleid, belastingmix, welvaartsverhogende belastingpolitiek

1 Inleiding

Uit de *Miljoennota 2012* (Tweede Kamer 2011-2012) komt het beeld naar voren van een stagnerende economische groei met hoogst onzekere vooruitzichten voor de komende jaren. De economische crisis heeft de overheidsfinanciën uit het lood geslagen. Het kabinet treft vooral bezuinigingsmaatregelen, maar voert ook belastingverhogingen door. De collectieve lasten nemen toe van 38,6% bbp in 2011 tot 39,2% in 2012. Deze stijging komt volledig door het beleid, waaronder de verhoging van zorgpremies die nodig is door de voortdurend stijgende zorguitgaven (*Macro Economische Verkenning 2012*, p.71).

De *Miljoennota 2012* en het *Belastingplan 2012* (Ministerie van Financiën, 2011a) bevatten een pakket maatregelen voor 2012 en daarna. Met het pakket beoogt het kabinet stappen te zetten naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel. Het kabinet is van mening dat het hoofddoel van het belastingstelsel, het financieren van overheidsuitgaven, weer voorop moet komen te staan. In de loop der jaren zijn er met het oog op nagestreefde niet-fiscale doelen veel uitzonderingen, vrijstellingen, fiscale faciliteiten en belastingen ontstaan. Te veel, vindt het kabinet (Ministerie van Financiën, 2011a, p.3). Het belastingstelsel moet begrijpelijker worden en minder administratieve lasten met zich mee gaan brengen. Zo wordt het aantal rijksbelastingen naar zeggen van het kabinet teruggebracht van 22 naar 15. Men lijkt in Den Haag de tel kwijt. Het overzicht in tabel 2.5.1 van de bijlagen bij de *Miljoennota 2012* vermeldt toch echt 27 rijksbelastingen, geen 22. Bovendien wordt de aangekondigde, op handen zijnde bankenbelasting kennelijk niet meegeteld. De

1 Met dank aan Flip de Kam voor waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

zelfstandigenaftrek, die nu acht schijven heeft, wordt omgezet in een vaste basisaftrek. Op grond van het vitaliteitspakket verdwijnen vier regelingen: de arbeidskorting voor ouderen, de doorwerkbonus, de spaarloonregeling en de levensloopregeling. Daarvoor in de plaats komen vitaliteitssparen en de werkbonus. Volgens de nieuwe renteregeling wordt voortaan pas vanaf 1 juli volgend op het belastingjaar rente berekend. Hierdoor hebben 8 miljoen van de 10 miljoen belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting niet langer te maken met rente. Samengenomen zijn het veel, maar kleine maatregelen.

Tegen de achtergrond van de economische problemen zou het huidige belastingstelsel meer fundamenteel mogen worden gezien (Raad van State, 2011). De laatste grote herziening dateert van 2001. Daarnaast is sprake geweest van beperkte herzieningen, zoals vastgelegd in het project *Werken aan winst* uit 2007. Het vorige kabinet heeft onderkend dat het bestaande belastingstelsel opnieuw onder de loep diende te worden gelegd en stelde hiertoe de Studiecommissie Belastingstelsel in. Deze commissie-Van Weeghel deed aanbevelingen om het fiscale stelsel structureel te herzien, zoals door een einde te maken aan de overstimulering van de financiering van ondernemingen met vreemd vermogen, door het meer solide maken van het belastingstelsel en door de belastingmix nader te bezien. Nu laat zich vaststellen dat de aanbevelingen van de Studiecommissie Belastingstelsel in het fiscale pakket voor het jaar 2012 nog nauwelijks sporen hebben nagelaten, terwijl de urgentie van een fundamentele belastingherziening de laatste tijd niet is afgenomen.

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat het kabinet zijn visie op het belastingstelsel heeft uitgewerkt in de *Fiscale agenda* (Ministerie van Financiën, 2011b) en dat de zelfstandigenaftrek wordt aangepast, zeven kleine belastingen worden afgeschaft, de heffingsgrondslag van de vennootschapsbelasting wordt verbreed, de inkomstenbelasting wordt vereenvoudigd door de afschaffing van grondslagversmallers (de arbeidskorting voor ouderen, de spaarloonregeling, de levensloopregeling en de doorwerkbonus). Maar het is allemaal klein bier.

Gelukkig heeft het kabinet aangegeven met de Tweede Kamer de discussie aan te willen gaan over *echte* welvaartsverhogende belastingpolitiek, zoals de mogelijkheden van een loonsomheffing, grondslagverbreding en lastenverschuiving van directe naar indirecte belastingen. Dan zou de belastingmix zo kunnen worden veranderd dat de welvaart per saldo wel toeneemt (daarover gaat paragraaf 4). Voorts kan de bezem door de kast met allerlei fiscale faciliteiten om de grondslag van

diverse heffingen te verbreden. Mits slim vormgegeven, sorteert ook zo'n uitruiloperatie – minder aftrekposten tegen lagere tarieven – positieve welvaartseffecten (paragraaf 5). Eerst schetsen we nu het lastenbeeld (paragraaf 2) en de hoofdlijnen van de fiscale maatregelen voor 2012 (paragraaf 3). Dan komen alternatieven aan de orde. Paragraaf 6 bevat de conclusies.

"The tax system in the UK, and in most other countries, is so far from being efficient, well designed and rational that the scope for welfare gains is large. The case for tackling some of the political constraints on reform is therefore strong."

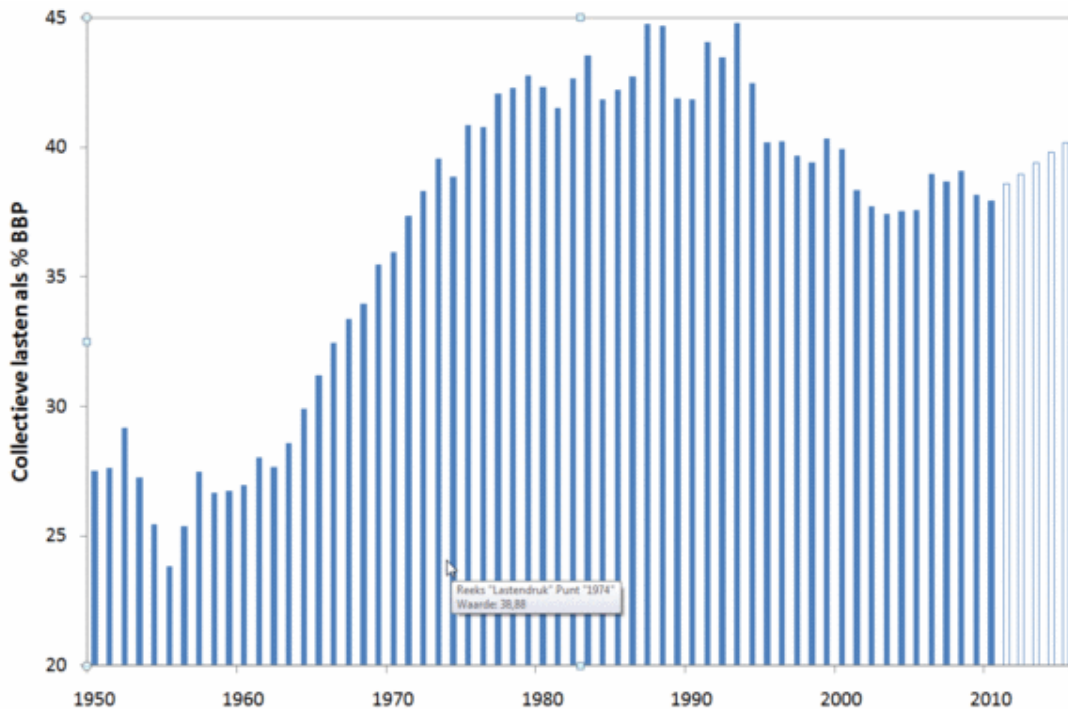
P. Johnson and G. Myles (2011),
The Mirrlees Review, *Fiscal Studies*,
vol. 32, no. 3, p. 324

2 Lastenbeeld: ontwikkeling collectieve lasten en lastenkader

2.1 Collectieve lastendruk

De centrale overheid heft 27 verschillende rijksbelastingen, die in 2012 naar verwachting samen 139 miljard euro opbrengen. Sociale premies leveren 92 miljard euro op. Belastingen en sociale premies samen vormen de collectieve lasten. Figuur 1 toont het beloop van de collectieve lasten vanaf 1950. De totale belasting- en premieontvangsten zijn steeds uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product. Terugblikkend valt te constateren dat de Nederlandse verzorgingsstaat in de periode 1955-1983 is opgebouwd. De opkomst van de verzorgingsstaat en het sterk groeiende beroep op regelingen van sociale zekerheid dreven het lastenpeil in de jaren zestig en zeventig op van 28 tot 43 procent van het bbp. Vooral de premiedruk steeg sterk. Eerst in deze eeuw zakt het collectievelastenpeil weer met enkele procenten van het bbp terug. Opvallend is dat de belastingen vandaag de dag niet zwaarder drukken dan in 1950. Het belastingpeil bedraagt nog altijd circa een kwart van het bbp. Het premiepeil is in de afgelopen halve eeuw – ondanks opeenvolgende bezuinigingsronden, waarbij de sociale zekerheid niet werd gespaard – uiteindelijk meer dan verdrievoudigd. De sterke premiestijging weerspiegelt de uitbreiding van de collectief georganiseerde sociale bescherming, het toegenomen beroep op uitkeringsregelingen en kostenstijgingen in de gezondheidszorg.

Figuur 1. Collectieve lastendruk 1950-2015.



Bron: Suyker en Tolenaar (2011).

Merk op dat de collectieve-lastendruk sinds begin jaren negentig een neerwaartse trend laat zien. Van een recordniveau in 1993 nam de lastendruk af tot 38,8% van het bbp in 2010. Nederland is daarin uniek. Gemiddeld in het OECD-gebied is de lastendruk in de periode 1993-2010 vrijwel stabiel en van de oorspronkelijke OECD-landen kent alleen Ierland een grotere daling in de collectieve-lastendruk (Suyker en Tolenaar, 2011).

Deze neerwaartse trend in de collectieve lasten zet echter niet door in de huidige kabinetsperiode. Volgens de *Macro Economische Verkenning 2012* nemen de collectieve lasten toe tot 39,2% in 2012. Deze stijging rekent het Centraal Planbureau volledig toe aan het beleid, waaronder de verhoging van zorgpremies vanwege de voortdurend oplopende zorguitgaven. Op basis van de beleidsvoornemens van het kabinet en de groeiverwachting op middellange termijn loopt de lastendruk naar verwachting verder op. Deze lastenstijging weerspiegelt de prioriteit die het terugdringen van het overheidstekort krijgt en de relatief sterk stijgende zorguitgaven. Zo zijn de zorgkosten het afgelopen decennium in reële termen met zo'n 4 procent per jaar gestegen. Als deze stijging zich voortzet zullen de zorguitgaven toenemen van 10 procent bbp nu naar circa 18 procent in 2040. Het lijkt daarmee onvermijdelijk dat de collectieve lasten op termijn eveneens zullen oplopen.

2.2 Belasting- en premieopbrengsten 2012

Een beeld van de in 2012 door het Rijk te heffen belastingen en sociale premies is te vinden in tabel 1. In navolging van de *Miljoenennota 2012* is in de tabel onderscheid gemaakt tussen directe belastingen op inkomen, winst en vermogen enerzijds (opbrengst 68,5 miljard euro) en de kostprijsverhogende indirecte belastingen (opbrengst 70,9 miljard euro) anderzijds. De schatkist van het Rijk wordt in hoofdzaak gevoed door de omzetbelasting (btw) en de inkomstenbelasting (samen met haar voorheffing: de loonbelasting). Beide belastingen zijn samen al goed voor ongeveer 65 procent van de totale opbrengst van de rijksbelastingen. De vennootschapsbelasting en de accijnzen noteren eveneens flinke aandelen in de totale opbrengst. Alle overige door het Rijk geheven belastingen – zoals de dividendbelasting, de belastingen van rechtsverkeer en de belastingen op een milieugrondslag – nemen samen niet meer dan een vijfde van de opbrengst van de rijksbelastingen voor hun rekening. Tabel 1 laat verder zien dat de sociale premies (91,7 miljard) pakweg 25 maal zo veel opbrengen als de belastingen van het rechtsverkeer. Toch was het afgelopen jaar in de landelijke politiek over de overdrachtsbelasting veel meer te doen dan over de premies voor de sociale verzekeringen.

Tabel 1. Raming belasting- en premieontvangsten 2012, mld euro.

	2011	Maatregelen	Endogeen	2012
<i>Indirecte belastingen</i>	69,1	0,4	1,4	70,9
Omzetbelasting	41,3	0,2	0,9	42,3
Belasting personenauto's en motorrijwielen	2,0	0	0	2,1
Accijnzen	11,2	0	0,2	11,5
Belastingen van rechtsverkeer	3,4	0	0,2	3,7
Motorrijtuigenbelasting	3,6	0	0	3,6
Belastingen op een milieugrondslag	4,6	-0,2	0	4,4
Verpakkingenbelasting	0,3	0	0	0,3
Bankbelasting	0	0,3	0	0,3
Overig	2,6	0	0	2,7
<i>Directe belastingen</i>	65,5	0,7	4,5	68,5
Loonheffing	52,5	-0,8	1,6	53,4
Inkomensheffing	-5,9	0,3	0,1	-5,5
Dividendbelasting	2,3	0	0,3	2,5
Vennootschapsbelasting	13,9	0,7	1,2	15,9
Overig	2,2	0	0	2,2
<i>Premies volksverzekeringen</i>	36,9	1,1	1,4	39,4
<i>Premies werknemersverzekeringen</i>	49,7	1,0	1,6	52,3
<i>Totaal belasting- en premieontvangsten</i>	221,2	2,9	7,8	231,9

Bron: Miljoenennota 2012 (bijlage 2, p. 14) en eigen berekeningen.

Tabel 1 onderscheidt tussen het effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten en het effect van de economische groei. Behalve door beleidsmaatregelen stijgen de collectieve lasten ook doordat de belastinggrondslagen toenemen als gevolg van de nominale en reële groei van het bruto binnenlands product. Dit is de zogenoemde endogene lastenstijging.

In 2012 belopen de totale ontvangsten naar verwachting 231,9 miljard. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 2011 is dit een toename met 10,7 miljard euro. Deze ontwikkeling is voor 2,9 miljard het gevolg van beleidsmaatregelen. De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 7,8 miljard (+3,5%). Voor 2012 verwacht het Centraal Planbureau een nominale economische groei van 3,0%. De ontvangsten groeien daarmee harder dan de economische ontwikkeling. Deze ontwikkeling wordt vooral veroorzaakt door de vennootschapsbelasting, waarvan de opbrengst als gevolg van de economische ontwikkeling met circa 9% toeneemt. Dit moet overigens wel worden afgezet tegen een forse daling van de Vpb-ontvangsten in 2009, met meer dan 30%! De indirecte belastingen zoals de omzetbelasting en de accijnzen

blijven in 2012 daarentegen achter bij de economische groei als gevolg van de bescheiden ontwikkeling van de particuliere consumptie.

In 2012 bedraagt het effect van maatregelen op de belasting- en premie-ontvangsten 2,9 miljard euro. Zo leidt het aflopen van de maatregelen voor willekeurige afschrijving op bedrijfsmiddelen, waartoe het vorige kabinet heeft besloten, tot hogere belastingontvangsten van circa 1,5 miljard euro. De fiscale maatregelen uit het regeerakkoord leiden tot 0,5 miljard euro hogere ontvangsten. De rest van de beleidsmatige toename van de ontvangsten betreft de hogere zorgpremies en werkloosheidspremies. Hiertegenover staat dat enkele belastingen worden afgeschaft. Zie verder paragraaf 2.3 en paragraaf 3.

2.3 Forse verzwaring microlasten met 5½ miljard euro

Het kabinet verzwart de microlasten met 5½ miljard euro (MEV 2012).² Deze omvangrijke stijging komt gedeeltelijk door maatregelen van het vorige kabinet (1¼ mld). Daarnaast stijgen de microlasten vooral door stijgende premies voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) en hogere eigen betalingen bij de Zvw (1¼ mld euro), hogere ww-premies voor werkgevers (¾ mld euro), de uitbreiding van de grondslag van de vennootschapsbelasting door het invoeren van een objectvrijstelling voor buitenlandse vaste inrichtingen (¾ mld euro), de afschaffing van het spaarloon (½ mld euro), de invoering van een bankenbelasting (¼ mld euro), de verhoging van het tarief van de eerste schijf (¼ mld euro), de verhoging van de werkgeverspremie voor kinderopvang (¼ mld euro) en het afschaffen van de arbeidskorting voor ouderen.

Meer dan de helft van de lastenverzwaring komt ten laste van bedrijven (3 mld). De lastenverzwaring voor gezinnen bedraagt 2¼ miljard euro, vooral doordat de middengroepen meer moeten bijdragen aan de financiering van de basisverzekering tegen ziektekosten; het bedrag waarover verzekerden maximaal de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw zijn verschuldigd, wordt opgetrokken van 33.427 euro tot 50.056 euro.

2.4 Inkomstenkader kabinet-Rutte

Om de overheidsfinanciën te beheersen hanteert het kabinet sinds 1994 het trendmatig begrotingsbeleid. Bij de start van het huidige kabinet is behalve het uitgavenkader ook een inkomstenkader vastgesteld (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p. 16). Het kabinet legt via dit inkomstenkader vast wat de lastenontwikkeling wordt en wijkt hier over de kabinetsperiode niet van af. Er worden alleen nadere maatregelen getroffen wanneer het EMU-saldo zich niet in lijn ontwikkelt met de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact. Uitgangspunt bij het inkomstenkader is – analoog aan het uitgavenkader – dat alle collectieve lasten die meetellen voor het EMU-saldo meetellen in het inkomstenkader. Het kader wordt vastgesteld op basis van de meerjarenraming van het Centraal Planbureau waarin de maatregelen van het kabinet zijn doorgerekend.

2 De beleidsmatige mutatie van de belasting- en premieontvangsten (gepresenteerd in paragraaf 2.2) wijkt op enkele punten af van de microlastenontwikkeling. In 2012 is de beleidsmatige mutatie kleiner, vooral doordat de verhoging van de eigen betalingen en pakketaanpassingen bij de zvw wel tot hogere microlasten leiden maar geen belasting- of premieontvangst zijn (*Macro Economische Verkenning 2012*, p.71).

In de startnota van het kabinet is vastgelegd dat de totale lasten deze kabinetsperiode met 8,2 miljard euro mogen stijgen. Het merendeel hiervan wordt veroorzaakt door lastendekkende zorgpremies die meegroeien met de zorguitgaven. Binnen het nieuwe inkomstenkader moeten alle andere belastingverhogingen worden gecompenseerd door andere lasten te verlagen. Zo worden bedrijven en burgers voor de oploop van de lasten gecompenseerd via het afschaffen van een aantal kleinere belastingen. Verder komt het kabinet vooral de lagere inkomens tegemoet. Zo leidt de grondslagverbreding in de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet tot enige inkomenssolidariteit, omdat vooral de middeninkomens meer premie gaan betalen. Daarnaast wordt de algemene heffingskorting fors verhoogd, waarvan lagere inkomens relatief het meeste profijt hebben. Om werkende ouders te compenseren wordt de inkomensafhankelijke combinatie korting met 230 euro verhoogd.

Het kabinet-Rutte heeft door de introductie van het inkomstenkader zijn eigen beleidsvrijheid beperkt. Om de overheidsfinanciën te beheersen, hanteert het kabinet nu immers zowel een uitgavenkader als een inkomstenkader, waarbij de uitgestippelde daling van het overheidstekort nog nauwelijks enige ruimte biedt voor het voeren van beleid (signaalmarge Stabieliteits- en Groeipact).³ De toekomst zal moeten uitwijzen of deze kaders en afspraken behulpzaam zijn geweest bij de sanering van de overheidsfinanciën of juist te knellend bleken te zijn. In ieder geval lijken de marges voor automatische stabilisatie erg smal.

3 Hoofdpijnen van de fiscale maatregelen⁴

Het kabinet stelt een (groot) aantal (kleine) fiscale wijzigingen voor. Zij worden gepresenteerd onder de wervende banier van versterking van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie en het op orde brengen van de overheidsfinanciën. De maatregelen zijn gebaseerd op de *Fiscale agenda* (Ministerie van Financiën, 2011b) en steunen op drie uitgangspunten: soliditeit, eenvoud en fraudebestendigheid. Zo wordt in 2012 de grondslag van de vennootschapsbelasting verbreed, de zelfstandigenaftrek omgevormd naar een vast bedrag (om doorgroei van ondernemers in de inkomstenbelasting te stimuleren), de stimulans voor zuinige auto's toekomstbestendig gemaakt en een vitaliteitsregeling ingevoerd (in 2013). In de *Fiscale agenda* wordt verder voorgesteld om de mogelijkheden te verkennen van een loonsomheffing, een winstbox voor ondernemingen in de inkomstenbelasting en een verschuiving van belastingen op arbeid naar belastingen op consumptie.

Het voert te ver om in deze bijdrage alle maatregelen van het kabinet te bespreken. Daarom beperken we ons hierna tot enkele belangrijke maatregelen.

- Het aantal rijksbelastingen wordt teruggebracht van 22 naar 15.
- De bestaande zelfstandigenaftrek met acht schijven wordt omgezet in een vaste basisaftrek van € 7.280.

³ De Kam (2011) ziet niettemin nog enige ruimte voor lastenverlichting. Het inzetten van deze ruimte voor lastenverlichting brengt het overheidstekort in 2012 echter boven het Maastricht-plafond van 3% bbb (*Macro Economische Verkenningen 2012*, p. 66).

⁴ Het fiscale pakket voor 2012 bestaat uit vijf wetsvoorstellen: het *Belastingplan 2012*, de Geefwet, de Wet uitwerking autobrief, de Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen en Overige fiscale maatregelen 2012. Zie Stevens (2011) voor een uitgebreide beschrijving van alle voorgenomen fiscale beleidsmaatregelen.

- In de vennootschapsbelasting komt een beperking van de excessieve renteaftrek door overnameholdings. De overnamerente wordt beperkt voor overnames die op of na 1 januari 2012 plaatsvinden. De aftrekbeperking geldt alleen bij een renteaftrek van meer van 1 miljoen euro (waarbij de rente boven de 1 miljoen euro niet aftrekbaar is). Ook blijft de aftrek in stand voor zover na de overname sprake is van een gezonde financiering.
- In de vennootschapsbelasting komt een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen, waarbij zowel positieve als negatieve resultaten van de buitenlandse vaste inrichting uit de wereldwinst worden geëlimineerd. Een vaste inrichting krijgt daardoor een fiscale behandeling die meer lijkt op een deelneming. Voor passieve vaste inrichtingen geldt de objectvrijstelling echter niet. Voor positieve voordelen wordt een verrekening gegeven.
- Er komt (wederom) een nieuwe fiscale regeling om innovatie te stimuleren: de Research & Development aftrek (RDA). De RDA heeft tot doel om directe kosten van R&D – niet zijnde loonkosten - te verlagen.
- In het *Belastingplan 2012* wordt de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting geformaliseerd.
- De arbeidskorting voor ouderen, de doorwerkbonus, de spaarloonregeling en de levensloopregeling verdwijnen. In de plaats voor deze regelingen komt 'vitaliteitssparen' en de werkbonus voor 62-plussers. Het spaarloonsaldo kan per 1 januari 2012 in beginsel zonder fiscale gevolgen worden opgenomen.
- Er komt een nieuwe renteregeling voor het heffen en vergoeden van rente. Het tijdvak waarover rente wordt berekend begint op 1 juli na afloop van het belastingjaar (nu standaard op 1 januari na afloop van het belastingjaar). Hierdoor hebben 8 miljoen van de 10 miljoen belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting niet langer te maken met verrekening van rente. Een prima vereenvoudiging dus.

3.1 Afschaffen kleine belastingen

Het kabinet stelt voor om zeven kleinere belastingen af te schaffen, waardoor het instrumentalisme van belastingheffing zou verminderen. Volgens het kabinet is dergelijk instrumentalisme op zichzelf genomen *nastevenswaardig* (cursivering KC), maar leidt het tot uitdijende wet- en regelgeving, een complexere uitvoering en hoge administratieve lasten (Ministerie van Financiën 2011a, p. 10). Door afschaffing van kleinere belastingen dalen de administratieve lasten, zo is de gedachte. De volgende belastingen worden afgeschaft: de afvalstoffenbelasting, de grondwaterbelasting, de verbruiksbelasting van pruim- en snuiftabak, de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken, de belasting op leidingwater de verpakkingenbelasting en het eurovignet. De telfout van het kabinet is al gesignaleerd: door de afschaffing van deze belastingen blijven 20 rijksbelastingen over.

De budgettaire derving door de afschaffing van deze kleine belastingen bedraagt vanaf het jaar 2013 structureel 841 miljoen euro per jaar. Best een forse prijs voor vereenvoudiging en het verminderen van het instrumentalisme van de belastingheffing. Immers, de financiële situatie van de rijksoverheid is de afgelopen jaren aanzienlijk verslechterd en voor de toekomst een stuk onzekerder geworden. De voorgestelde afschaffing van zeven kleine belastingen wordt echter in lijn met de geldende begrotingsregels volledig binnen het lastenkader gedekt. Het *Belastingplan 2012* bevat

lastenverzwarende maatregelen, voornamelijk als gevolg van hoger dan voorziene premies voor de zorgkosten en de sectorfondsen die binnen het lastenkader gecompenseerd moeten worden. De compensatie voor de hogere lasten is onder meer gevonden door de afschaffing van de zeven kleine belastingen.

3.2 Zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek wordt geüniformeerd op één vast bedrag van € 7.280 en zal niet langer aflopen bij oplopende winst. Daarmee wordt de marginale druk van de zelfstandigenaftrek geminimaliseerd. Onder het huidige regime betaalt een IB-ondernemer veel minder belasting dan een werknemer. Deze scheefheid wil het kabinet aanpakken, in het bijzonder bij de lagere inkomens. Zo betaalt een ondernemer door de werking van de huidige zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling pas belasting vanaf een inkomen van circa € 18.500, terwijl een werknemer al belasting betaalt vanaf € 6.250. Daar komt bij dat de zelfstandigenaftrek het toetsingsinkomen voor de toeslagen en de grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet verlaagt. Het gevolg is dat vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt een grote fiscale stimulans is ontstaan om arbeidsinkomen te realiseren (presenteren?) als zelfstandige in plaats van als werknemer, waardoor veel ondernemersactiviteiten zijn ontstaan die weinig winstgevend zijn. Door verlaging van de zelfstandigenaftrek voor lagere inkomens hoopt het kabinet dergelijke marginale ondernemingsactiviteiten te verminderen.

3.3 Vennootschapsbelasting

Het kabinet beperkt de excessieve renteaftrek die momenteel kan worden geclaimd door overnameholdings en introduceert een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen. De opbrengst van beide maatregelen zal worden gebruikt voor de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting. Na 2012 wordt deze opbrengst ingezet ter financiering van de afschaffing van de kleine belastingen (zie paragraaf 3.1).

De renteaftrek in de vennootschapsbelasting (Vpb) vormt al jarenlang een probleem. De oorzaak ligt bij de ongelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. De vergoeding op vreemd vermogen (rente) is aftrekbaar, terwijl de beloning voor eigen vermogen (dividend) niet aftrekbaar is. Dit verschil in fiscale behandeling heeft geleid tot allerlei arbitrageprocessen waarbij constructies zijn opgezet met als doel de internationale verschillen in belastingtarieven te exploiteren. De oorzaak van de renteproblematiek, de ongelijke fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen, wordt met de kabinetsmaatregelen niet weggenomen. Zolang die oorzaak niet wordt weggenomen, zal de discussie over de renteaftrek blijven bestaan (zie ook Raad van State, 2011). Voor een structurele aanpak van de renteproblematiek in de Vpb is een gezamenlijk oplossingsrichting in internationaal of Europees verband noodzakelijk.

Met het oog op een aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat in Nederland is de beleidslijn steeds geweest geen algemene renteaftrekbeperking in te voeren voor de Vpb, maar te kiezen voor specifieke beperkingen van de renteaftrek. Invoering van specifieke aftrekbeperkingen heeft als nadeel dat telkens weer reparatiewetgeving nodig is om nieuwe constructies te bestrijden. De regelingen inzake de beperking van de renteaftrek zijn in de loop der jaren dan ook vele malen gewijzigd en daardoor erg ingewikkeld geworden. Het kabinetsvoorstel om de renteaftrek bij overnameholdings te beperken, is

hier een voorbeeld van. Stabiele fiscale wetgeving en het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat zijn niet gebaat bij de vele recente wijzigingen in de renteaftrekbeperkingen.

3.4 Research & Development aftrek en Horizonbepaling

Het kabinet verschuift subsidies (directe uitgaven) naar belastinguitgaven, waardoor de collectieve sector kleiner oogt dan die in werkelijkheid is. Zo komt er een nieuwe fiscale regeling om innovatie te stimuleren: de Research & Development aftrek (RDA). De RDA beoogt de directe kosten van R&D te verlagen. Binnen het totale pakket heeft het kabinet aanzienlijke ruimte gevonden om de RDA versneld op te bouwen. Hiervoor is in 2012 al ¼ miljard euro beschikbaar, oplopend tot een structureel bedrag van ½ miljard euro per jaar vanaf 2014. Hier is voor het vaderlandse bedrijfsleven sprake van een 'sigaar uit eigen doos', aangezien als uitvloeisel van het regeerakkoord voor een half miljard op directe overheidsuitgaven voor innovatie wordt bezuinigd.

Deze nieuwe faciliteit zal worden onderworpen aan het aangescherpte toetsingskader voor nieuwe belastinguitgaven waaraan een nieuwe bepaling is toegevoegd, de zogenaamde horizonbepaling. Hierin wordt expliciet aangegeven voor welke duur deze belastinguitgave geldt. Alleen indien er vóór het verstrijken van die termijn een positieve evaluatie beschikbaar is, kan besloten worden om de belastinguitgave te continueren voor een nieuwe periode. Als er geen positieve evaluatie is, vervalt de belastinguitgave automatisch. Als er wel een positieve evaluatie beschikbaar is, dwingt de horizonbepaling om opnieuw de afweging te maken of aan de belastinguitgave prioriteit wordt gegeven. Deze horizonbepaling zal dus ook gaan gelden voor de nieuwe research & development aftrek. Echter, een toetsbaar (kwantitatief) beoogd doel ontbreekt. Die vastlegging is wel noodzakelijk met het oog op een zinvolle evaluatie.

3.5 Verlaging overdrachtsbelasting

Het kabinet constateert dat de woningmarkt hapert en heeft daarom het tarief van de overdrachtsbelasting verlaagd van 6 naar 2 procent voor de periode van één jaar. Het kabinet beoogt het vertrouwen in de woningmarkt zo te ondersteunen, mede door de hypotheekrenteaftrek ongemoeid te laten. De maatregel kost ex-ante maar liefst 0,7 mld euro in 2011 en 0,7 mld euro in 2012 en wordt binnen het inkomstenkader gedekt door diverse lastenverzwaringen in 2012.

Het effect van de maatregel is zeer discutabel, doordat hij tijdelijk is en door de hoe dan ook moeilijke situatie op de woningmarkt. Na afloop van een jaar met een lager tarief zal de woningmarkt weer terugvallen; met de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting krijgt de woningmarkt hooguit een tijdelijke impuls. Het Centraal Planbureau kwalificeert de structurele effecten op de woningmarkt van deze tijdelijke maatregel zelfs als "verwaarloosbaar" (*Macro Economische Verkenning 2012*, p. 73). Per saldo zal de vraag naar woningen de komende jaren nauwelijks veranderen als gevolg van de maatregel. Omdat zowel de huidige als de toekomstige vraag naar koopwoningen bepalend is voor de huizenprijzen op dit moment, zal de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting vrijwel geen effect hebben op de prijzen van koopwoningen.

De waarde van onroerende zaken - gemakshalve hier even beperkt tot de eigen woning - is overigens een prima belastinggrondslag. Het is echter niet uitgesloten dat het kabinet de verlaging van de overdrachtsbelasting structureel wil maken. Daardoor zou de toch al aanzienlijke netto subsidie die Nederlandse huiseigenaren momenteel ontvangen nog

verder stijgen, met 1,7 mld euro per jaar. Het kabinet zou daarom kunnen overwegen om belastingen op het bezit van onroerende zaken, zoals de onroerende-zaakbelasting en, via het eigenwoningforfait, de IB, juist te verhogen. Belastingen op bezit zijn immers veruit te verkiezen boven een belasting op de overgang. Een verschuiving in die richting kan zowel budgettair als globaal inkomensneutraal neutraal zijn, hoeft weinig effect op de prijsvorming te hebben, en verlaagt wel de kosten van sociaal-economische en geografische mobiliteit (Vording en Caminada, 2007).

Om politieke redenen is een fundamentele aanpak van de woningmarkt tot nu toe achterwege gebleven. Sterker nog, het kabinet verstrooit nu beperkte budgettaire middelen, die hierdoor niet langer beschikbaar zijn om de aanpassingsproblemen bij een echt fundamentele hervorming van de woningmarkt enigszins te mitigeren. Het kabinet rept geen woord over de budgetverslindende fiscale behandeling van de eigen woning. Politiek en maatschappelijk een te heikel punt. Een fundamentele herbezinning is hier geboden. De overheid intervenueert op ruime schaal in de woningmarkt, bijvoorbeeld via de huurprijsregulering, de huurtoeslag, de regulering van woningcorporaties en via de fiscale behandeling van de eigen woning. Dit woningmarktbeleid beoogt publieke belangen te borgen, maar is volledig vastgelopen. Uit de ondoelmatigheden van de, vaak goedbedoelde, overheidsinterventies op de woningmarkt volgt dat de huurprijzen meer in lijn moeten komen met de gewildheid van woningen. Verder zouden subsidies op de huurmarkt sterker kunnen worden gericht op huishoudens met lage inkomens, waarbij het scheefwonen – mensen die zich een duurder huis kunnen permitteren, blijven zitten in goedkope woningen – wordt teruggedrongen. De hervormingsoperatie zou een betere inzet van het vermogen van de woningcorporaties moeten bewerkstelligen. Voor de eigenwoningbezitters dient de omvang van fiscale subsidies te worden beperkt, op een manier die aflossen van hypotheekschuld bevordert. Het lijkt raadzaam dat het kabinet de hervorming van de woningmarkt integraal aanpakt, geïnspireerd door de inzichten uit het rapport van de Commissie Sociaal Economische Deskundigen van de SER (2010).

3.6 Vitaliteitspakket

Door het vitaliteitspakket worden vier fiscale regelingen afgeschaft: de arbeidskorting voor ouderen, de doorwerkbonus, de spaarloonregeling en de levensloopregeling. Tegenover de vier afgeschafte regelingen staan twee nieuwe fiscale regelingen. Er komt een werkbonus om 62-plussers te stimuleren om te blijven werken. Het kabinet voert daarnaast een regeling voor vitaliteitssparen in. Met vitaliteitsparen worden verschillende doelen nagestreefd, zoals een bijdrage leveren aan de flexibilisering van de arbeidsmarkt en het stimuleren van langer doorwerken.

Het kabinet stelt voor om deze nieuwe spaarfaciliteit in 2013 te introduceren. Vitaliteitssparen stelt deelnemers in staat om fiscaal voordelig te sparen: de stortingen zijn fiscaal aftrekbaar in box 1 en er wordt pas belasting geheven bij de opname van het tegoed (omkeerregel). Daarnaast wordt het (forfaitaire) rendement over het opgebouwde tegoed niet belast in box 3. Het maximaal fiscaal gefacilieerd op te bouwen vermogen bedraagt in totaal € 20.000 (bruto). Naast deze grens geldt een jaarlijkse aftrekbare maximuminleg van € 5.000. Er gelden geen beperkingen met betrekking tot de reden waarom deelnemers het vitaliteitspaartegoed aanspreken. Tot en met 61 jaar is er ook geen beperking met betrekking tot het op te nemen bedrag. Vanaf 62 jaar geldt echter een beperking van het maximaal jaarlijks op te nemen bedrag van € 10.000. Hiermee

wordt het deeltijdpensioen bevorderd en het voltijdpensioen beperkt. De opname van het tegoed dient uiterlijk vóór het bereiken van de 65-jarige leeftijd plaats te vinden.

Mensen krijgen dus veel meer vrijheid om tegoeden van vitaliteitssparen snel en zonder administratieve rompslomp te gebruiken op het moment dat ze behoefte hebben aan extra financiële middelen. Ten opzichte van de af te schaffen levensloop- en spaarloonregeling betekent dit een verruiming. Maar deze verruiming betekent nog niet dat de vitaliteitsregeling daadwerkelijk meer gebruikt zal worden voor zorg, scholing of transitie op de arbeidsmarkt. Het probleem van de nieuwe vitaliteitsregeling is dat zij vrije tijd ongericht gaat subsidiëren.

Een ander kritiekpunt is dat het profijt van de vitaliteitsregeling voor grote groepen mensen beperkt zal blijken te zijn. Lager betaalden hebben weinig middelen beschikbaar voor vermogensopbouw, waardoor het gebruik van de regeling vermoedelijk beperkt zal zijn. Maar ook voor hogere inkomens levert de voorgestelde vitaliteitsregeling maar weinig fiscaal voordeel op. De fiscale ondersteuning van de regeling kan op twee punten voordelen opleveren: de toepassing van de omkeerregel, en de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing. Het voordeel van de omkeerregel ontstaat indien het marginale tarief dat de deelnemer bij inleg geniet (de inleg is aftrekbaar) hoger is dan het tarief dat te zijner tijd op de opname van toepassing is. Nu zal het effect van de omkeerregel bij de vitaliteitsregeling in de praktijk nogal bescheiden zijn, want het tarief bij opname van het tegoed zal veelal niet (veel) lager zijn dan dat bij de premie-inleg. Sterker, bij een stijgend carrièrepad zal toepassing van de omkeerregel een fiscaal nadeel met zich kunnen meebrengen, wat deelname aan de vitaliteitsregeling ontmoedigt.

Een tweede fiscaal voordeel is dat het spaartegoed van de vitaliteitsregeling is vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing. Lagere inkomens zullen veelal geen voordeel van deze faciliteit hebben aangezien deze groep toch al niet zal worden aangeslagen voor box 3; het aanwezige vermogen zal veelal lager liggen dan de generieke vrijstellingsgrens van (thans) € 20.875 per persoon. Voor veelspaarders kan het fiscale voordeel oplopen tot maximaal € 240 euro per jaar (uitsparing van 30% belasting over 4% forfaitair rendement van het maximaal gefacilieerde spaartegoed van € 20.000), dat wil zeggen als de generieke vrijstelling in box 3 al volledig is benut.

Naar verwachting van het kabinet zullen circa 1 miljoen werkenden deelnemen. Dat lijkt gezien de bovenstaande analyse opmerkelijk veel. Ook gelet op het koopkrachtbeeld zoals dat uit de *Miljoenennota 2012* naar voren komt, mag verwacht worden dat lagere en middeninkomensgroepen (voorlopig) niet de financiële ruimte hebben om aan de vitaliteitsregeling deel te nemen.

4 De mix van meer en minder verstorende belastingen

Het kabinet verandert de mix van belastingen, maar dan wel in de verkeerde richting. Slimme beleidsmakers zouden de belastingmix zo veranderen dat de welvaart per saldo toeneemt. Belastingen verschillen immers in de mate waarin zij leiden tot verstoringen in de economie. In de internationale literatuur krijgt dit onderwerp de laatste jaren veel aandacht (Mirrlees Review, 2011). Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen wordt in een rapport van de OECD (2008) een aantal belastingsoorten gerangschikt naar toenemende verstorende effecten, zoals afgeleid uit het beloop van het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking. De

verstorende effecten zijn het geringst bij heffingen op bezit (in het bijzonder op onroerende zaken), daarna komen belastingen op de consumptie, dan belastingen op het (arbeids)inkomen en ten slotte als meest verstorend de winstbelasting van vennootschappen. De Studiecommissie Belastingstelsel (2010) concludeert in het voetspoor van de bevindingen uit het OECD-rapport dat een verschuiving van belastingen op inkomen en winst naar belastingen op de bestedingen een positieve invloed op het bbp per hoofd zal hebben. Dit is één van de belangrijkste internationale fiscale trends: een switch van directe belastingen (op inkomen en winst) naar indirecte belastingen (op de consumptie). Voor zo'n verschuiving van de belastingmix is inmiddels veel empirisch draagvlak te vinden (Mirrlees Review, 2011).⁵

Het kabinet bewandelt precies de omgekeerde route door in 2012 meer op te halen via de Vpb en de inkomensheffingen op arbeid en de schatkist juist relatief minder te vullen via de btw (ook als gevolg van beleidmaatregelen); zie tabel 1.

Momenteel kent Nederland twee btw-tarieven (naast vrijstellingen en een nultarief op export): een verlaagd tarief van 6% en een algemeen tarief van 19%. Deze zouden vervangen kunnen worden door één uniform btw-tarief (van 15,26%), maar bij een wat hoger uniform tarief van zeg 17-19% kunnen middelen worden vrijgespeeld om meer verstorende belastingen te verlagen. Zo geeft een uniform btw-tarief van 19% een budgettaire meeropbrengst van 8 miljard euro. Nu wordt het lage btw-tarief wel gemotiveerd als herverdelingsinstrument. De vraag daarbij is echter of de btw daarvoor het beste instrument is. Volgens Johnson en Myles (2011, p. 325) kan een hogere mate van efficiency van het stelsel worden bereikt met vergelijkbare verdelingseffecten "by having a uniform VAT system with the direct tax and benefit system achieving the desired redistribution." Kortom, bij de omzetbelasting valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief af te schaffen. Een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie (Crawford et al, 2010). En bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen – anders dan bij een verzwaring van de inkomensheffing (met vrijstelling voor senioren van de AOW-premie) – automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan. Een deel van de meeropbrengst zou beschikbaar kunnen worden gesteld om de laagste inkomens te compenseren.

Hoe komen we nu van A naar B(eter)? Johnson en Myles (2011, p. 326) stellen het zich zo voor: "The biggest remaining challenge is almost certainly the presentational one, and it is one closely related to the issue of political acceptability. To most economists, the case for a uniform VAT is a strong one. It comes as no surprise that the same degree of redistribution as is achieved by zero-rating some goods can be achieved more efficiently through changes to the direct tax and benefit system. ... But none of these ideas is either obvious or easy to explain in a public and political context. It is incumbent on us as economists to help improve the quality of this debate if we are to improve the quality of policy in this area".

5 Zie verder onder andere Gruber en Saez (2002), De Mooij (2010), Saez et al (2009) en de literatuur die is samengebracht in Jacobs (2008 en 2010).

5 Fiscale balansverkorting⁶

Tabel 2 laat zien dat het kabinet ook veel meer werk had mogen maken van balansverkorting in de fiscaliteit. Immers, het kabinet is in het algemeen voorstander van vereenvoudiging en het zo veel mogelijk verbreden van de belastinggrondslag, zodat de tarieven kunnen dalen. Tegen die achtergrond zouden zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen moeten worden geschrappt, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd via een fiscale tegemoetkoming. In het bos der aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen wordt echter nauwelijks gerooid. Wie echter kijkt naar het aantal én de omvang van allerlei inkomensbeperkende maatregelen in tabel 2, ziet dat het kabinet hier een forse stap verder had mogen zetten. Gezien de 118 faciliteiten komt de belastingopbrengst van 231,9 miljard euro in 2012 tot stand door toepassing van veel hoger dan nodige tarieven. Er liggen enkele mogelijkheden voor een uitruil van faciliteiten en tarieven voor het oprapen, vooral op het terrein van de inkomenspolitiek. Echter, het kabinet durft zijn handen er niet aan te branden.

Tabel 2. Inkomensbeperkende regelingen 2012, mld euro.

A: Belastinguitgaven (98 regelingen)	15,1
- Indirecte belastingen (43 regelingen)	7,2
- Directe belastingen (55 regelingen)	7,9
B: Heffingskortingen (13 regelingen) ^a	36,4
- Algemene heffingskorting	22,6
- Arbeidskorting	9,6
- Overige kortingen	4,2
C: Toeslagen (4 toeslagen)	10,7
- Huurtoeslag	2,6
- Zorgtoeslag	4,1
- Kinderopvangtoeslag	2,9
- Kindgebonden budget	1,1
D: Enkele overige grote regelingen	26,7
- Eerste eigen woning ^b	10,1
- Pensioenen (box 1 - box 3)	13,6
- Verlaagd IB-tarief senioren ^c	3,0
Totaal (118 regelingen)	88,9

a De cijfers van de heffingskortingen hebben betrekking op het jaar 2010.

b Bedrag berekend op basis van defiscalisering van de eigen woning, d.w.z. het eigenwoningforfait verdwijnt en de hypotheekrente is niet langer aftrekbaar. Indien ook rekening wordt gehouden met een box 3-heffing over de overwaarde van de eigen woning en de overdrachtsbelasting bedraagt de derving zelfs meer dan 15 miljard euro.

c Schatting.

Bron: *Miljoenennota 2012, Rijksbegroting 2012* (www.rijksbegroting.nl) en Studiecommissie belastingstelsel (2010) en eigen berekeningen

⁶ Onderdelen van het eerste deel van deze paragraaf zijn gebaseerd op Caminada (2010), Caminada en De Kam (2007) en De Kam en Caminada (2010).

Het is te betreuren dat de afstemming van inkomenspolitieke idealen via kortingen en/of toeslagen en/of belastinguitgaven niet systematisch en integraal onder de loep is genomen. Samen gaat het om een bedrag van 89 miljard euro in 2012. Door de instrumentele inzet van de fiscaliteit is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen bedrijven en huishoudens enerzijds en de schatkist anderzijds. Hierdoor zijn de belastingtarieven hoger dan nodig.

Stroomlijning van het fiscale instrumentarium ligt erg voor de hand. Te meer omdat het geheel aan instrumenten steeds minder de laagste inkomens bereikt waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek. Recente CBS cijfers laten zien dat het deel van het totale recht op heffingskortingen dat niet kan worden verrekend met de te betalen inkomstenbelasting in 2008 omvangrijk is: ongeveer 2 miljard euro, ofwel 100 euro netto per maand per huishouden (CBS IPO, 2011; zie verder over deze belangrijke problematiek Trimp et al, 2011). Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen, toeslagen en belastinguitgaven bij aan de toenemende complexiteit van het inkomenspolitieke instrumentarium.

Het is een gemiste kans dat dit kabinet de grenzen van het instrumentalisme niet verder verkennt. Natuurlijk is een vast onderdeel van gevoerde inkomenspolitiek dat de laagste-inkomensgroepen zoveel als mogelijk uit de wind worden gehouden. Het vermorsen van fiscale steun ware daarbij tot een minimum te beperken. Daarom is het gewenst om de wildgroei van inkomensbeperkende regelingen terug te snoeien.

Het terugdringen van het aantal regelingen draagt ook bij aan de door het kabinet gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Tabel 3 illustreert hoe omslachtig wij de schatkist vullen via de loon- en inkomstenbelasting op basis van recent gepubliceerde gegevens van het CBS over het fiscale jaar 2008. De bruto-grondslag vormt de basis voor de belastingheffing van de inkomstenbelasting. De bruto-grondslag bestaat uit het bruto-inkomen in box 1, 2 en 3. Eventuele vrijstellingen en aftrekposten zijn hier nog niet van afgetrokken. Alle componenten van het bruto-inkomen die niet tot één van deze drie boxen behoren, zoals huurtoeslag of kinderbijslag, vallen buiten de belastingheffing. Vervolgens wordt rekening gehouden met de vrijstellingen. Dat zijn inkomsten waarover geen inkomstenbelasting hoeft te worden betaald. Onder vrijgestelde beleggingen in box 3 vallen onder meer ook de maatschappelijke beleggingen, directe beleggingen in durfkapitaal en culturele beleggingen. Vervolgens komen de aftrekposten aan de orde. Aftrekposten zijn uitgaven die mogen worden afgetrokken van het inkomen dat voor belastingheffing in aanmerking komt. Het gaat hierbij om kosten die zijn gemaakt voor het verkrijgen van het inkomen en om buitengewone uitgaven wegens persoonlijke omstandigheden (PGA). De grootste aftrekpost is de eigen woning (box 1) die zowel de hypotheekrente omvat als de rente op leningen voor verbouwing of onderhoud en periodieke betalingen voor gebruik van andermans grond, zoals erfpacht of opstal. Persoonlijke omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat iemand extra uitgaven heeft. Ook sommige van deze uitgaven mogen worden afgetrokken als persoonsgebonden aftrek (PGA). Het belastbare inkomen resulteert vervolgens door de bruto-grondslag te verminderen met de vrijstellingen en aftrekposten (inclusief de persoonsgebonden aftrek).

Het fiscale voordeel van vrijstellingen en aftrekposten bedraagt in 2008 25,1 miljard euro. Daarenboven passen belastingplichtigen voor 35,1 miljard euro aan

heffingskortingen toe. Beleidsmakers zouden de bezem eens flink door de kast met allerlei fiscale faciliteiten moeten halen om de grondslag van de inkomensheffing te verbreden. Mits slim vormgegeven, sorteert zo'n uitruiloperatie – minder aftrekposten tegen lagere tarieven – positieve welvaartseffecten. In 2008 haalde de fiscus 76,9 miljard euro op met de loon- en inkomstenbelasting. Zonder aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen zouden de tarieven een veel hogere opbrengst hebben gerealiseerd van 137,8 miljard euro. De tarieven in 2008 waren dus bijna 80 procent hoger dan nodig ($137,8/76,9$); zie tabel 3.

Tabel 3. Heffingsgrondslagen, vrijstellingen, aftrekposten, heffingskortingen in de inkomstenbelasting, 2008.

	Huishoudens (%)	Bedragen x mld euro	
<u>Grondslagen</u>			
(a)	Bruto inkomen	100	400,8
(b)	Onbelast bruto inkomen	-	23,0
(a-b)	Bruto-grondslag	100	377,8
	box 1	100	352,5
	box 2	1	3,9
	box 3	91	21,3
(c)	Totaal vrijstellingen	91	13,9
	MKB-winstvrijstelling (box 1)	8	2,0
	Inleg spaarloon (box 1)	22	0,9
	Beleggingen (box 3)	3	0,3
	Heffingvrij vermogen (box 3)	90	8,9
	Spaarloontegoed (box 3)	26	0,3
(d)	Totaal aftrekposten	82	50,6
	Investeringsaftrek	3	0,8
	Ondernemersaftrek	8	5,3
	Eigen woning	56	31,2
	Inkomensvoorzieningen	15	2,9
	PGA: Levensonderhoud kinderen	3	0,5
	PGA: Uitgaven zorg	57	8,7
	PGA: Giften	10	0,7
	PGA: Studiekosten, scholingsuitgaven	4	0,4
	PGA: Overig	2	0,9
(a-b-c-d)	Belastbaar inkomen	99	313,2
	box 1	99	297,6
	box 2	1	3,9
	box 3	24	11,8
<u>Heffingen en heffingskortingen</u>			
(e)	Heffing over de bruto-grondslag	100	137,8
	box 1	99	130,4
	box 2	1	1,0
	box 3	91	6,4
(f)	Heffing belastbaar inkomen	100	112,1
	box 1	99	107,6
	box 2	1	1,0
	box 3	91	3,5
(g)	Voordeel vrijstellingen en aftrekposten	92	25,1
	box 1	99	22,8
	box 2	1	0,0
	box 3	91	2,9
(h)	Totaal heffingskorting	99	35,1
	Algemene heffingskorting	98	22,3
	Arbeidskorting	68	9,3
	Combinatiekortingen	18	1,0
	Alleenstaande-ouderkortingen	5	0,6
	Heffingskorting 65-plussers	22	1,3
	Heffingskorting jonggehandicapten	2	0,1
	Heffingskorting beleggingen	3	0,1
	Overig	-	0,5
(e-g-h)	Totaal netto heffing	100	76,9

Bron: CBS IPO (2011).

6 Conclusie: Geen woorden, maar daden

Met de *Miljoenennota 2012*, het *Belastingplan 2012* en de *Fiscale agenda* beoogt het kabinet een aantal stappen te zetten naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel. Het kabinet meent dat het hoofddoel van het belastingstelsel, het financieren van overheidsuitgaven, weer voorop moet komen te staan. In lijn met deze leidende gedachte stelt het kabinet voor om zeven kleinere belastingen af te schaffen waardoor het instrumentalisme van belastingheffing zou verminderen. Ook het beëindigen van de spaarloon- en levensloopregeling past in deze visie, alsmede het schrappen van de arbeidskorting voor ouderen en de doorwerkbonus. Echter, het kabinet voert gelijktijdig ook weer nieuwe belastingen in (bankenbelasting), introduceert een vitaliteitsregeling, creëert (wederom) een nieuwe belastinguitgave om R&D te stimuleren en komt met een werkbonus om 62-plussers te stimuleren om te blijven werken.

Nu zijn er in de loop der jaren vanwege allerlei nevendoeleinen veel uitzonderingen, vrijstellingen, fiscale faciliteiten in het fiscale stelsel ontstaan en bestendigd. Te veel, vindt het kabinet (Ministerie van Financiën 2011, p. 3). Het is daarom een gemiste kans dat het kabinet geen serieus werk maakt van fiscale balansverkorting door flink te snoeien in allerlei (118!) inkomensbeperkende maatregelen.

Het kabinet zou het ook op een ander punt zoveel beter kunnen doen; zij haalt in 2012 meer belasting op via de Vpb en via de inkomensheffingen op arbeid, terwijl de btw-opbrengsten minder snel stijgen dan het bbp. Volgens de inzichten van de internationale literatuur verandert het kabinet de mix van belastingen daarmee in de verkeerde richting. Slimme beleidsmakers zouden de belastingmix zo hebben veranderd dat het aandeel van minder verstorende belastingen in de mix toeneemt, terwijl het belang van de meest verstorende belastingen wordt afgebouwd. Die kans komt wellicht (als)nog als het kabinet met de Tweede Kamer de aangekondigde discussie aangaat over *echte* welvaartsverhogende belastingpolitiek, zoals de mogelijkheden van een loonsomheffing, grondslagverbreding en lastenverschuiving van directe naar indirecte belastingen. Dan zou de belastingmix zo moeten worden veranderd dat de welvaart per saldo wél toeneemt. Thans stelt het kabinet vele kleine fiscale maatregelen voor, die de structurele problemen binnen ons fiscale stelsel ongemoeid laten. Vooralsnog heerst de tirannie van de status-quo.⁷

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

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

7 De Tweede kamer heeft tijdens de Financiële Beschouwingen een motie aangenomen waarin gevraagd wordt om een commissie in te stellen die, zoals de commissie-Oort, de mogelijkheden van een herziening van de Nederlandse inkomstenbelasting gaat onderzoeken zodat deze kabinetsperiode wordt benut om voldoende kennis op te bouwen (Motie-Dijkgraaf, Kamerstuknummer 33000-58): "De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat de inrichting van het belastingstelsel van grote invloed is op de concurrentiekracht van Nederland; overwegende dat de diverse toeslagen en belastingkortingen op dit moment geen samenhangend stelsel vormen, waardoor te weinig transparantie is ontstaan rondom en soms grote financiële effecten voortvloeien uit wijzigingen in de werk- of leefsituatie; overwegende dat niet vaststaat dat de maatvoering van alle huidige toeslagen en belastingkortingen effectief is en dat de veelheid aan instrumenten leidt tot complexiteit en hoge uitvoeringslasten;

Koen Caminada

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden.

Literatuur

- Caminada, C.L.J. (2010), Bouwstenen van de Studiecommissie belastingstelsel, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42 (2), 101-116.
- Caminada, C.L.J., C.A de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in: C.L.J. Caminada *et al.* (red.), *Belasting met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 303-321.
- CBS Inkomens Panel Onderzoek (z.j.), Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), Data personele inkomensverdeling, te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.
- Centraal Planbureau (2011), *Macro Economische Verkenningen 2012*, Den Haag.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Crawford, I., M. Michael, S. Smith (2010), Value Added Tax and Excises (chapter 4), *Dimensions of Tax Design*, The Mirrlees Review: Reforming the tax system for the 21st century, 275-422.
- Gruber, J., E. Saez (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84 (1), 1-32.
- Jacobs, B. (2008), *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Jacobs, B. (2010), Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 175-212.

overwegende dat de koopkrachteffecten van een fiscaal stelsel voor inkomensgroepen aanvaardbaar moeten zijn; constaterende dat er in de laatste jaren verschillende adviezen over belastingherziening zijn uitgebracht en dat de regering haar beleidsvisie op het belastingstelsel heeft neergelegd in de *fiscale agenda*; constaterende dat daarbij de consensus is dat enerzijds lage belastingen op arbeid van groot belang zijn, zodat werken lonend is en het arbeidsaanbod wordt gemaximaliseerd en anderzijds belastingen op consumptie economisch minder verstrend werken en bijdragen aan verduurzaming; constaterende dat regelingen afhankelijk van leefvorm positief of negatief bijdragen aan het besteedbaar inkomen en dat de Kamer reeds interesse heeft getoond in een leefvormneutraler stelsel (motie-Koser Kaya c.s. (32128, nr. 40); constaterende dat er gekeken kan worden of in het fiscale stelsel meer rekening gehouden kan worden met de betekenis van zowel betaald als onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg; verzoekt de regering, een commissie in te stellen om, voortbouwend op de adviezen over belastingherziening en de ideeën uit de *fiscale agenda*, waaronder een loonsomheffing, een aantal scenario's uit te werken op basis van de volgende kaders: - de tarieven van de inkomstenbelasting worden wezenlijk verlaagd; - samenhang en eenvoud wordt aangebracht tussen de diverse toeslagen en belastingkortingen, zo mogelijk door deze te integreren; - de scenario's dienen lastenneutraal te worden gefinancierd via bijvoorbeeld grondslagverbreding; - van elk scenario worden de effecten op de economie, de koopkracht, de uitvoeringskosten en administratieve lasten in kaart gebracht, evenals de gevolgen voor verschillende leefvormen op basis van een realistisch invoeringstraject waarbij de mogelijke tussenstappen worden aangegeven, en gaat over tot de orde van de dag."

- Johnson, P. and G. Myles (2011), The Mirrlees Review, *Fiscal Studies*, vol. 32, no. 3, pp. 319-329.
- Kam, C.A. de (2011), Vaste koers of ramkoers? Kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2012, *Economisch Statistische Berichten*, 30 september 2011, 570-573.
- Kam, C.A. de, C.L.J. Caminada (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 213-235.
- Ministerie van Financiën (2011a), Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (*Belastingplan 2012*), Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2011b), *De Fiscale agenda*. Naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mirrlees Review, The (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*, New York: Oxford University Press.
- Mooij, R.A. de (2010), Geïnspireerd door Mirrlees, *CPB Nieuwsbrief*, maart/april 2010. Den Haag: Centraal Planbureau, 1.
- OECD (2008), Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries, *OECD Economics Department Working Paper* no. 643. Paris: OECD.
- Raad van State (2011), Advies Miljoenennota 2012, Tweede Kamer 2011-2012, 33 006, nr. 6.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010), Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van VVD en CDA, Den Haag.
- Saez, E., J.B. Slemrod, S.H. Giertz (2009), Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies* 68 (1), 205-229.
- Stevens, L.G.M. (2011), Fiscale beleidsnotities 2012, *Weekblad fiscaal recht*, (140) 6922, 29 september 2011: 1200-2121.
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u.
- Suyker, W., en L. Tolenaar (2011), Daling collectieve lastendruk zet niet door, *Me Judice*, jaargang 4, 4 april 2011.
- Trimp, R., C.A. de Kam en R.B. Lok (2011), Onverzilverde heffingskortingen, *Weekblad fiscaal recht* (140) 6924, 27 oktober.
- Tweede Kamer (2011-2012), Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën, 33 000, nr. 1.
- Vording, H., en C.L.J. Caminada (2007), Lastenverschuiving van overdracht naar bezit van een eigen woning, in: Y.E. Gasler (red.) *De toekomst van de overdrachtsbelasting. De beginselen van behoorlijke wetgeving als toetsingskader*, Deventer: Kluwer, 71-76.