

BELASTINGVERLAGING IN 2016

C.A. de Kam*

Samenvatting

Een fundamentele herziening van het belastingstelsel blijft voorlopig toekomstmuziek. Het kabinet ziet begrotingsruimte voor een belastingverlaging met circa vijf miljard euro, maar het mist de fiscale hervormingsboot. De beschikbare middelen zijn namelijk niet gereserveerd als 'smeergeld' voor een fundamentele herijking van het stelsel. In plaats daarvan voorziet de begroting voor 2016 in een stelselherziening-loze lastenverlichting. Een gemiste kans. De lastenverlaging maakt inbreuk op het inkomstenkader en kan leiden tot een reprimande uit Brussel. Al komt de belastingverlaging nagenoeg uitsluitend ten goede aan de economisch actieven, de winst in termen van extra werkgelegenheid is relatief gering.

Trefwoorden: belastingen, begrotingsbeleid

1 Inleiding

Over herziening en vereenvoudiging van het belastingstelsel wordt in Den Haag en wijde omgeving al jaren gepraat. Aan ideeën is geen gebrek. Op tafel liggen onder andere het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel en twee rapporten van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Al het voorhanden voer voor belastinghervormers laat onverlet dat ambities op dit beleidsterrein voor politici uiterst riskant zijn, aangezien een ingrijpende aanpassing van het fiscale stelsel stevast winnaars en verliezers kent. Doorgaans tellen de winnaars hun zegeningen in stilte. De verliezers laten zich daarentegen nadrukkelijk horen en door hen ingeschakelde lobbyisten maken overuren om onwelgevallige wetswijzigingen al in een vroeg stadium te torpederen. Ondanks al het voorwerk dat door beide genoemde commissies is gedaan, bleek in juni jongstleden eens te meer hoe moeilijk het is om voldoende politiek draagvlak te verwerven voor een grondige aanpak van het fiscale stelsel.

2 Twee belastingcommissies

De Studiecommissie belastingstelsel (2010) loopt in haar voorzichtig getoonzette rapport op eieren. Zij noemt bij een aantal door haar aangerode alternatieven nog nader onderzoek nodig. Heffingen waarmee het (grote) bedrijfsleven te maken heeft – de vennootschapsbelasting en milieubelastingen – krijgen opvallend veel aandacht. De commissie toont zich in het algemeen voorstander van het verbreden van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting (IB) en de vennootschapsbelasting (Vpb). Met dat oogmerk zouden zoveel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen moeten worden geschrapt. Concreet noemt de commissie in dit verband alleen de giftenaftrek, de spaarloonregeling, de levensloopregeling en heffingskortingen voor ouderen en kinderen.³⁴ Verder constateert zij dat een vlaktaks – een inkomstenbelasting met een proportioneel tarief – slechts economische voordelen oplevert als haar invoering gepaard gaat met fors toenemende inkomensverschillen. Een loonsomheffing wordt afgewezen.

Op lange termijn moet de eigen woning van box 1 – met bijtelling van een bedrag wegens woongenot (het eigenwoningforfait) en aftrek van betaalde hypotheekrente – worden verplaatst naar box 3. Na de overgang van de eigen woning naar de sfeer van de

³⁴ Studiecommissie belastingstelsel (2010), p. 73 en volgende.

vermogensrendementsheffing zou voortaan 1,2 procent³⁵ worden geheven over het positieve verschil tussen de marktwaarde van de woning en de uitstaande hypotheekschuld, terwijl de aftrek van hypotheekrente volledig komt te vervallen. Om dit einddoel te bereiken stelt de commissie een ingroei-traject voor en wel via geleidelijke verhoging van het eigenwoningforfait en beperking van de aftrek van hypotheekrente.

Bij de regelingen voor de oude dag komt de commissie met het door tal van fiscalisten gesteunde idee om de AOW te fiscaliseren door de AOW-premie (van 17,9 procent) met 1 procentpunt per jaar te verlagen. Tegelijk neemt het aandeel van de inkomstenbelasting in het tarief van de eerste en de tweede schijf met 1 punt per jaar toe. Voor belastingplichtigen die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt, maakt deze uitruil geen enkel verschil. Doordat ontvangers van een AOW-uitkering momenteel zijn vrijgesteld van premieheffing voor deze volksverzekering, zien zij daarentegen hun tarief in beide schijven jaarlijks met 1 procentpunt toenemen, totdat na achttien jaar de AOW-premie volledig is vervangen door inkomstenbelasting.

In de sfeer van de oudedagsvoorziening stelt de commissie verder voor om de fiscale begeleiding van de opbouw van aanvullend pensioen af te toppen. De faciliteiten om in de eigen onderneming pensioen op te bouwen en de mogelijkheid van pensioenopbouw in de eigen BV zouden moeten verdwijnen.

Op dit moment kan bij de financiering van een onderneming met vreemd vermogen de rente in mindering op de fiscale winst worden gebracht, terwijl de beloning van het eigen vermogen (dividend) geen aftrekpost oplevert. De commissie wil dit veranderen, niet door de renteaftrek te beperken maar door een vermogensaftrek in te voeren voor het in de onderneming werkzame eigen vermogen. Dit leidt tot een meer neutrale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Een vergelijkbaar systeem zou moeten gaan gelden voor de zelfstandige ondernemer in de inkomstenbelasting, in combinatie met de geleidelijke afschaffing van de zelfstandigenaftrek.

Momenteel kent de omzetbelasting (btw) een tarief van 21 procent en een verlaagd tarief van 6 procent. De commissie pleit ervoor om over te stappen op een uniform btw-tarief. Om de opbrengst gelijk te houden, zou dat 16 procent moeten zijn. Zij opteert evenwel voor een uniform tarief van 19 procent, teneinde het aandeel van de omzetbelasting in de belastingmix op te voeren. Ten slotte oppert de commissie de mogelijkheid om de assurantiebelasting te verhogen.

Vershillende van de aanbevolen wetswijzigingen vonden de afgelopen jaren hun weg naar het *Staatsblad*. Spaarloon- en levensloopregeling zijn met ingang van 2012 afgeschaft, het tarief van de assurantiebelasting is met ingang van 2013 verhoogd van 9,7 tot 21 procent van de premiesom, het maximumtarief waartegen de betaalde eigenwoningrente kan worden afgetrokken (in 2015: 51 procent) wordt sinds 2014 elk jaar met een half procentpunt verlaagd naar uiteindelijk 38 procent en de pensioenopbouw is met ingang van 2015 afgetopt bij een pensioengevend salaris van 100.000 euro.

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012) brengt versneld haar *Interimrapport* uit in de hoop dat haar daarin opgenomen aanbevelingen een rol kunnen spelen bij de formatie van het tweede kabinet-Rutte. De commissie stelt voor om beide tarieven van de omzetbelasting met twee punten te verhogen – dus tot 8 respectievelijk 23 procent. De meeropbrengst van deze tariefverhoging komt beschikbaar voor de invoering van een

³⁵ Het tarief van de vermogensrendementsheffing (30 procent) wordt toegepast op een fictief rendement van vier procent van het netto vermogen (exclusief eigen huis en ondernemingsvermogen).

tweeschijventarief van de inkomensheffing:³⁶ een tarief van 37 procent tot een inkomen van circa 62.500 euro en een tarief van 49 procent voor het inkomen daarboven. Om het aanvaarden van aangeboden werk aantrekkelijker te maken, zou het maximum van de arbeidskorting met 410 euro moeten worden opgetrokken. De arbeidskorting wordt tussen een inkomen van 55.000 en 110.000 euro stapsgewijs afgebroken tot nihil.

Sinds 2013 is de renteaftrek bij nieuwe hypotheeklen gemaximeerd volgens de rente die past bij een dertigjarig forfaitair-annuïtair schema. De commissie wil oude en nieuwe gevallen gelijk behandelen en wenst dezelfde regeling van toepassing te verklaren op eigenwoningbezitters met hypotheekschuld die vóór 2013 is aangegaan. Zowel de bijtelling uit hoofde van het eigenwoningforfait als de renteaftrek zouden in aanmerking worden genomen tegen het tarief van de eerste schijf (37 procent). De commissie voert een pleidooi om de fiscale faciliteit voor aanvullend-pensioensparen al af te toppen bij een jaarsalaris van 62.500 euro (het einde van de voorgestelde eerste schijf).

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen sluit zich aan bij het voorstel van de Studiecommissie belastingstelsel om de AOW-premie in de loop van achttien jaar geleidelijk om te zetten in inkomstenbelasting. Zij wil de zelfstandigenaftrek in de loop van acht jaar volledig afschaffen. Door deze post blijft thans 7.280 euro van de ondernemingswinst onbelast. De commissie spreekt over een ‘ongerichte aftrekpost, waarvan de hoogte niet langer gerechtvaardigd is.’ Zij maakt zich eveneens sterk voor afschaffing van de stakingsaftrek wanneer een ondernemer zijn bedrijf beëindigt (3.630 euro), van de meewerkaftrek (een vermindering van de fiscale winst waarop aanspraak bestaat als de partner onbetaald meewerkt in de zaak) en van de scholings- en de giftenaftrek. Als sluitstuk van een set nieuwe regels voor de koop- en huurmarkt van woningen zou de overdrachtsbelasting kunnen verdwijnen. Zij is verschuldigd bij aan- en verkoop van een bestaande woning.

In haar analytisch sterke *Eindrapport* besteedt de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) vooral aandacht aan de fiscale behandeling van ondernemers met een aanmerkelijk belang (ab) in box 2 en die van vermogensbezitters in box 3 van de inkomstenbelasting. Zelfstandigen kunnen er sinds jaar en dag voor kiezen hun onderneming te drijven in de rechtsvorm van een kapitaalvennootschap. Is hun kapitaaltaandeel groter dan vijf procent, dan vormt het bewuste pakket aandelen in de vennootschap een ‘aanmerkelijk belang’. De keuze voor een kapitaalvennootschap is vaak voor een belangrijk deel fiscaal gedreven. In plaats van met het tarief van de inkomstenbelasting (42 respectievelijk 52 procent) krijgt de houder van een ab te maken met het tarief van de Vpb (20-25 procent)³⁷ zolang de winst niet wordt uitgedeeld. Pas bij de vervreemding van zijn ab-aandelen dient de houder 25 procent te voldoen over de ab-winst (het verschil tussen de oorspronkelijke verkrijgingsprijs en de vervreemdingsprijs van de aandelen). De totale druk van Vpb plus IB kan dus nooit hoger zijn dan 41,75 procent.³⁸ Om de vlucht in de BV af te remmen, wordt op dit moment bij de heffing van inkomstenbelasting 14 procent van de winst vrijgesteld. Dankzij deze MKB-winstvrijstelling heeft de IB-ondernemer in feite te maken met een toptarief van 44,72 procent.³⁹ De keuze voor de vennootschapsvorm wordt dus nog altijd

³⁶ De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting en de premies voor drie volksverzekeringen, die zijn geregeld in achtereenvolgens de Algemene Ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg.

³⁷ Over de eerste 200.000 euro van de jaarwinst bedraagt het tarief 20 procent; over het meerdere is 25 procent verschuldigd.

³⁸ Na de heffing van 25 procent Vpb blijft 75 procent beschikbaar voor uitdeling aan de aandeelhouder. Hij is daarover in box 2 25 procent verschuldigd (= 16,75). Van de winst van 100 blijft na de heffing van Vpb en IB (41,75 procent) dus 58,25 procent over.

³⁹ Van de winst van 100 blijft 14 procent onbelast. Over de resterende 86 procent is het toptarief van 52 procent verschuldigd (44,72).

beloond met een belastingbesparing van drie procentpunt. De MKB-winstvrijstelling draagt verder bij aan het moeilijk te rechtvaardigen grote verschil in IB-druk op inkomen uit arbeid respectievelijk kapitaal. Na een verhoging van het Vpb-tarief is de keuze voor de vennootschapsvorm fiscaal niet langer voordelig en kan de MKB-winstvrijstelling grotendeels worden geschrapt. Deze beleids optie wordt door de commissie niet besproken en blijft in politiek Den Haag kennelijk onbespreekbaar.

Bij de keuze voor de vennootschapsvorm kan de eindafrekening met de fiscus zeer lang worden uitgesteld, bijvoorbeeld doordat pakketten ab-aandelen vrijwel zonder heffing van erfbelasting naar de kinderen kunnen worden doorgeschoven. Ook kan de eindafrekening worden ontgaan door – voorafgaand aan het moment van vervreemding – gedurende ten minste tien jaar in het buitenland te gaan wonen. Ten einde het uitstel van belastingheffing over de winst van de vennootschap tegen te gaan, oppert de commissie in box 2 elk jaar een forfaitair rendement te belasten, dat wordt berekend over het fiscaal vermogen van de vennootschap. Dit forfaitair rendement mag worden bijgeboekt op de verkrijgingsprijs van de ab-aandelen, waardoor de ab-winst in de toekomst lager is. Dit voorstel komt er dus op neer dat de belastingheffing over de ab-winst in de tijd naar voren wordt gehaald.

De keuze voor de rechtsvorm van de vennootschap is mede zo aantrekkelijk, doordat de directeur-grotaandeelhouder (dga) tot op zekere hoogte zijn eigen salaris kan bepalen. Hij dient zichzelf het voor zijn werkzaamheden gebruikelijke salaris toe te kennen. Dit moet minimaal 43.000 euro per jaar bedragen. Bij een hoger salaris geldt evenwel een ‘doelmatigheidsmarge’, waardoor het loon tot 30 procent lager mag worden vastgesteld dan gebruikelijk is voor zijn werkzaamheden. Het drukken van het salaris is aantrekkelijk, aangezien de laag belaste winst van de vennootschap dan hoger uitvalt en de dga over een lager salaris minder (52 procent) inkomstenbelasting hoeft af te dragen. De commissie stelt voor de bedoelde onzekerheidsmarge terug te brengen van 30 tot 10 procent. Omdat het hierbij om een wijdverbreide praktijk gaat, levert deze ingreep naar raming 1 miljard euro op.

De commissie constateert dat het feitelijke rendement van vermogensbezitters sinds de invoering van het boxenstelsel in 2001 aanzienlijk is achtergebleven bij het forfaitaire rendement van vier procent, waarvan de vermogensrendementsheffing uitgaat. Zij stelt voor het rendementspercentage te gaan baseren op het vijfjaars-voortschrijdend gemiddelde van de nominale rente op spaarrekeningen en deposito’s.

Voorstellen van de commissie om diverse fiscale en sociale inkomensondersteunende regelingen te stroomlijnen, blijven hier onbesproken.⁴⁰ Die voorstellen zijn door het kabinet niet overgenomen. Dat geldt (in elk geval tot nu toe) ook voor haar overige voorstellen om het belastingstelsel op te frissen.

3 De brief van het kabinet

Op twee eerdere belastingherzieningen – in 1990 en 2001 – zijn ettelijke miljarden gulden toegelegd om de operaties succesvol te kunnen afronden. Dit ‘smeergeld’ is kennelijk onmisbaar om de zwaarste verliezers (enige) compensatie te bieden. Het afgelopen jaar circuleerden schattingen dat bij de komende belastinghervorming voor dit doel tot vijf miljard euro nodig kon zijn. Als gevolg van de noodzaak het begrotingstekort terug te dringen was dat geld er de afgelopen jaren niet. Hierin komt tegen de zomer van 2015 verandering. Dan bericht staatssecretaris Wiebes van Financiën namens het kabinet aan het parlement dat de begroting voor 2016 naar verwachting ruimte biedt om de belastingen in één klap met vijf miljard euro te verlagen.⁴¹ Nu deze formidabele som binnen handbereik lijkt te liggen, kiest het kabinet ervoor het gehele bedrag uit te keren, zonder tegelijk het breekijs in het stelsel te

⁴⁰ In haar *Eindrapport* werkt de commissie haar voorstellen voor stroomlijning verder uit door te laten zien hoe zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget kunnen worden gefuseerd tot een huishoudentoeslag.

⁴¹ Tweede Kamer (2014-2015a), p. 1.

zetten. De grondoorzaak van dit onvermogen is dat VVD en PvdA – getuige bijvoorbeeld hun verkiezingsprogramma's – fundamenteel anders denken over de inrichting van het belastingstelsel.

Achter de ruimteberekening van het kabinet zit vermoedelijk de volgende redenering. Volgens de *Startnota* uit november 2012 zou het feitelijke EMU-tekort in 2016 uitkomen op 1,9 procent van het bruto binnenlands product (bbp).⁴² Volgens de meest recente raming van het Centraal Planbureau (CPB) bedraagt dit tekort komend jaar slechts 0,8 procent bbp.⁴³ Het verschil van 1,1 procent bbp komt overeen met ruwweg zeven miljard euro. Dit bedrag is echter niet zonder meer beschikbaar om desgewenst de lasten te verlagen.⁴⁴ Volgend jaar vermindert een incidentele factor het overheidstekort tijdelijk met 0,3 procent bbp: na ratificatie in 2016 van het Eigen Middelenbesluit van de Europese Unie (EU) komt met terugwerkende kracht de Nederlandse korting op de EU-afdracht binnen. Specifieke onzekere factoren zijn de rentetarieven en de aardgasproductie. Het CPB rekent in zijn juniraming met de kapitaalmarktrente van eind april 2015 van 0,3 procent. Ligt de rente in 2016 1 punt hoger, wat niet onaannemelijk is, dan stijgt het EMU-tekort met 0,1 procent bbp. Besluit het kabinet de aardgasproductie in het Groningenveld met drie miljard m³ te verminderen, dan vallen de aardgasbaten voor de schatkist 0,1 procent bbp lager uit. Ook wanneer komend jaar slechts in beperkte mate extra geld naar de begroting van het ministerie van Defensie gaat, ligt het gecorrigeerde feitelijke EMU-tekort dus eerder bij 1,2 procent dan bij 0,8 procent bbp. Het resterende gunstige verschil met de raming bij het sluiten van het regeerakkoord (1,9 procent bbp) van 0,7 procentpunt levert inderdaad circa vijf miljard euro voor lastenverlichting op.

Met deze beleidsinzet wijkt het kabinet wel significant af van de begrotingsregels, die met zoveel woorden bepalen dat budgettaire meevallers volledig bestemd zijn voor vermindering van het EMU-tekort. Eerst wanneer de begroting meerjarig een overschot laat zien, komt 25 procent van dat overschot beschikbaar voor lastenverlichting.⁴⁵ Ook in dat geval wordt de overige 75 procent van het overschot nog steeds gebruikt om de staatsschuld te verkleinen. Het bij de kabinetsformatie vastgestelde inkomstenkader omvat alle beleidsmaatregelen inzake de collectieve lasten en moet cumulatief over de kabinetsperiode sluiten. In 2016 wordt het inkomstenkader onderschreden met 1,9 miljard euro door de daling van de zorgpremies ten opzichte van de verwachting daarover bij de vaststelling van het kader ten tijde van de kabinetsformatie.⁴⁶ Door de aangekondigde lastenverlichting neemt de onderschrijding van het inkomstenkader toe tot omstreeks zeven miljard euro.

Aandacht verdient ten slotte de invloed van de lastenverlaging op het structurele EMU-saldo, becijferd volgens de methode van de Europese Commissie. De meest recente raming van het structurele tekort voor 2016 is te vinden in het *Centraal Economisch Plan 2015*: 0,5 procent bbp.⁴⁷ Daarmee voldoet Nederland precies aan de in Brussel gemaakte begrotingsafspraken, maar ook niet meer dan dat. Na de belastingverlaging loopt het structurele tekort naar alle waarschijnlijkheid (iets) op. Het is de vraag of de Europese Commissie deze afwijking accepteert, al zal de Nederlandse regering haar motiveren door te verwijzen naar de versterking van de economische structuur die hierdoor mogelijk is.

Het kabinet gebruikt de beschikbaar geachte ruimte volledig om de lasten op arbeid te verlagen (tabel 1). Hoofddoel van de operatie is om structureel meer banen te scheppen. De

⁴² Tweede Kamer (2012-2013a), p. 23.

⁴³ Centraal Planbureau (2015a), p. 6.

⁴⁴ Centraal Planbureau (2015a), p. 10-11.

⁴⁵ Tweede Kamer (2012-2013b), p. 67.

⁴⁶ Centraal Planbureau (2015b), p. 54.

⁴⁷ Centraal Planbureau (2015b), p. 51.

resultaten blijven echter ver achter bij de in het najaar van 2014 geventileerde doelstelling om de werkgelegenheid met 100.000 banen te vergroten.⁴⁸

Tabel 1 Lastenverlichting op arbeid (miljoen euro)

Verhoging van de arbeidskorting voor inkomens tot 50.000 euro	2.500
Verlaging van de tarieven in de tweede en de derde tariefschijf met circa twee procentpunt	2.700
Verhoging van het ‘ingangsinkomen’ van de vierde schijf van 57.000 tot 67.000 euro	900
Gericht loonkostenvoordeel voor werkgevers die lager betaalde werknemers in dienst nemen	500
Verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting	250
Verhoging van de kinderopvangtoeslag	250
Volledig inkomensafhankelijke algemene heffingskorting	- 2.100

Totaal	5.000

Bron: Tweede Kamer (2014-2015a), p. 2

4 Enkele economische effecten

Het kabinet kiest voor een bestedingsimpuls van vijf miljard euro (0,7 procent bbp) op een moment waarop de economische groei aantrekt tot twee procent per jaar.

Lastenverlichting in 2009 of 2010 had meer voor de hand gelegen, maar na 2009 kreeg reductie van het EMU-tekort prioriteit. Deze prioriteitenstelling strookte met in Brussel gemaakte begrotingsafspraken. De nu voorgenomen belastingverlaging pakt procyclisch uit. Verder drijft een lastenverlichting in deze orde van grootte het feitelijke EMU-tekort weer op in de richting van twee procent bbp. Daarmee neemt het risico toe dat bij een lichte nieuwe economische tegenslag bijna direct weer moet worden bezuinigd om het tekort te houden beneden het plafond van drie procent bbp dat ligt verankerd in het Pact voor Stabiliteit en Groei.

De gekozen vorm van de belastingverlaging verhoogt rechtstreeks het beschikbare inkomen van gezinnen. Hierdoor komt de consumptiegroei in de periode 2016-2019 gemiddeld 0,4 à 0,5 procentpunt per jaar hoger uit (dan op het basispad). Door de toegenomen afzet en hogere winstgevendheid trekken de bedrijfsinvesteringen jaarlijks met 0,3 à 0,4 procent aan. Het bbp groeit gemiddeld 0,2 procent sneller dan op het basispad. Het EMU-saldo verslechtert in eerste aanleg, maar na vier jaar is dit effect bijna gehalveerd door de hogere economische groei.⁴⁹

Na verloop van een aantal jaren kan de voorgenomen lastenverlichting volgens het arbeidsaanbodmodel MICSIM⁵⁰ van het Centraal Planbureau leiden tot circa 35.000 extra arbeidsjaren werkgelegenheid. Het gaat hier om de structurele effecten op de lange termijn. Mensen hebben immers tijd nodig om hun gedrag aan te passen. Zit de conjunctuur tegen, dan is het bovendien extra lastig om snel aan de slag te komen. Dit zijn wel peperdure arbeidsplaatsen: elke bijkomende baan vergt de inzet van 143.000 euro belastinggeld. Voor

⁴⁸ Tweede Kamer (2014-2015c), p. 1.

⁴⁹ Het CPB (2010) berekent deze effecten met het macro-economische model SAFFIER II; zie ook: Van Es (2015).

⁵⁰ Jongen *et al.* (2014).

deze geringe effectiviteit van het pakket lastenverlichtende maatregelen bestaat een dubbele verklaring.

Ten eerste gaat 3,6 miljard van de vijf miljard euro naar twee maatregelen met een verwaarloosbaar effect op de structurele werkgelegenheid: de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf en de verhoging van het ingangsinkomen van de vierde schijf. Ten tweede constateert het Centraal Planbureau (2015c) dat het arbeidsaanbod door twee oorzaken veel minder op financiële prikkels reageert dan vroeger het geval was. Allereerst is de arbeidsdeelname in de afgelopen tientallen jaren flink gestegen. De meeste room is hierdoor al van de melk geschept. Bovendien zijn in het verleden diverse kortingen en toeslagen ingevoerd die hebben geholpen meer mensen aan het werk te krijgen. Hier geldt onverbiddelijk de wet van de afnemende meeropbrengst. Nog meer geld voor deze kortingen en toeslagen heeft steeds minder effect.

Op 15 maart 2017 zijn de eerstvolgende reguliere verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer. Cynische waarnemers zullen de belastingvoorstellen allicht zien als een doorzichtige poging van de VVD en de volgens peilingen gedecimeerde PvdA om de gunst van weggelopen kiezers terug te winnen. Van de lastenverzwaringen in de periode 2011-2017 met cumulatief 21 miljard euro wordt volgens het plan nu bijna een kwart teruggedraaid.⁵¹ Die lastenverzwaringen hebben bijna alle burgers geraakt. De compenserende lastenverlichting komt daarentegen uitsluitend ten goede aan de werkenden en mondjesmaat aan senioren met een aanvullend pensioen van meer dan 500 euro per maand (tabel 2). De laatstgenoemde groep profiteert met name van de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf met twee procentpunt.

Tabel 2 Inkomensgevolgen van de belastingverlaging in 2016

	Inkomensmutatie ^a	Omvang ^b
Inkomensniveau		
minder dan 34.000 (<175 procent wml) ^c	0	36
34.000 tot 68.000 (175-350 procent wml)	1,5	39
68.000 tot 97.000 (350-500 procent wml)	1,75	15
meer dan 97.000(>500 procent wml)	1,5	10
Inkomensbron		
werkenden	2	63
uitkeringsontvangers	0	10
gepensioneerden	0,25	25

a Mediane inkomensverandering (in procenten van het besteedbaar inkomen).

b Aantal belastingplichtigen in deze groep als percentage van alle belastingplichtigen.

c Wml = wettelijk minimumloon.

Bron: Tweede Kamer (2014-2015b), p. 3

De door het kabinet ontwaarde ruimte op de begroting had ook kunnen worden gebruikt om een deel van de bezuinigingen uit de periode 2011-2017 van in totaal 33 miljard euro terug te draaien. Hiervoor is duidelijk niet gekozen – uitgezonderd wellicht komende meeruitgaven voor de landsverdediging.

⁵¹ Suyker (2013), p. 3.

5 Gemiste kansen

Een succesvolle belastinghervorming draagt eraan bij dat – gegeven de benodigde belastingopbrengst en inkomenspolitieke voorkeuren – de middelen voor de schatkist worden verzameld met minder omvangrijke welvaartsverliezen. Zo bezien is het belastingplan van het kabinet een regelrechte mislukking:⁵²

- de AOW wordt niet gefiscaliseerd
- de warboel van toeslagen en heffingskortingen blijft
- geen enkele aftrekpost wordt geschrapt
- de fiscale positie van IB-ondernemers blijft ongewijzigd
- de fiscale subsidie op het eigen huis wordt niet aangepakt
- de fiscale behandeling van de dga verandert niet.

Wel toont het kabinet zich ontvankelijk voor het gevoel van veel belastingplichtigen ‘belasting af te dragen over een opbrengst die er niet is geweest’.⁵³ Een heffing op basis van het werkelijk genoten rendement heet evenwel zeer complex en binnen afzienbare termijn voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar te zijn. Dit argument is onbegrijpelijk. Afgezien van de eigen woning en de aanspraak op toekomstig aanvullend pensioen bestaat de bulk van het vermogen van gezinnen uit tegoeden op spaarrekeningen en deposito’s. De op deze tegoeden uitbetaalde rente is voor de fiscus eenvoudig te achterhalen. De saldi zelf zijn nú al ‘voorgevuld’ in de elektronische aangifte.⁵⁴

Hoe dat zij, het kabinet heeft een alternatief uitgewerkt waarin ‘het rendement per vermogenstitel (spaarsaldo, aandelenportefeuille, onroerend goed) periodiek wordt herijkt op basis van in de markt gerealiseerde rendementen. Hierbij wordt de vermogensmix langs forfaitaire maatstaven gedifferentieerd, zodat die gemiddeld beter aansluit bij de genoten rendementen.’ Zo wordt de deur opengezet voor nieuwe complexiteiten en belastingarbitrage. Hoe moet het rendement op privaat onroerend goed worden bepaald? Het zal niet lang duren of in de markt worden financiële producten aangeboden waarbij het resultaat van hoger belaste vermogensbestanddelen (aandelen) wordt omgezet in het beleggingsresultaat van lager belaste vermogensbestanddelen (spaarrekening). De goede oplossing is werkelijk behaalde rendementen te belasten, met inbegrip van gerealiseerde vermogenswinsten. Het buitenland laat zien dat deze aanpak werkbaar is.

Het fictieve vermogensrendement zal bij de door het kabinet gepresenteerde formules dalen van vier procent tot ruwweg twee procent.⁵⁵ Dus halveert de opbrengst van de vermogensrendementsheffing.⁵⁶ Voor dit budgettaire verlies van bijna twee miljard euro ontbreekt in de brief van het kabinet dekking. Wil het kabinet werk maken van een aanpassing van deze vermogensheffing, dan zal het links- of rechtsom twee miljard euro moeten vrijspelen.

De brief van het kabinet maakt tevens duidelijk dat onvoldoende politiek draagvlak bestaat voor grondslagverbreding door te snoeien in concrete aftrekposten. Voor enkele denkbare maatregelen achtte het kabinet half juni vooralsnog politiek draagvlak mogelijk:

⁵² Zie voor een bespreking van opties voor belastinghervorming: Caminada (2015), Jacobs (2015) en De Kam (2015) in de eerste aflevering van de lopende jaargang van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën*.

⁵³ Tweede Kamer (2014-2015a), p. 3.

⁵⁴ Het Centraal Bureau voor de Statistiek rapporteert in zijn inkomensstatistieken niet het forfaitaire rendement (zoals vastgesteld door de fiscus), maar het werkelijk door huishoudens genoten rendement (op basis van informatie van de banken). En de Belastingdienst zou dat niet aankunnen?

⁵⁵ Globaal de helft van het vermogen van huishoudens (exclusief eigen woning en ondernemingsvermogen) bestaat uit tegoeden op spaar- en depositorekeningen. Het rendement daarop bedraagt circa 1 procent.

⁵⁶ In 2011 bedroeg de opbrengst van de vermogensrendementsheffing 3,7 miljard euro. Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 59.

- Uniformering van het btw-tarief met uitzondering van voedingsmiddelen
- Een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd ondernemingsvermogen
- Verdere vergroening van het belastingstelsel
- Verruiming van het gemeentelijk belastinggebied door (her)invoering van de in 2006 afgeschafte onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers en een ingezetenenbelasting.

Na heftig protest van belangengroepen heeft de Tweede Kamer de eerste van deze opties binnen een week afgeschoten. Gezien de versplintering van het politieke landschap – zestien partijen zijn vertegenwoordigd in de Tweede Kamer en twaalf in de Eerste Kamer – lijkt de kans gering dat de overige opties de eindstreep halen. Dat valt met name te betreuren, omdat de verschuiving van een zeer versturende grondslag (arbeid) naar een nauwelijks versturende grondslag (gemeentelijke onroerendezaakbelasting) de maatschappelijke welvaart vergroot. Uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied is zonder meer gewenst, nu lokale overheden – na de decentralisatie van extramurale zorg en de begeleiding van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt – grote financiële risico's lopen.

6 Besluit

Een fundamentele herziening van het belastingstelsel laat op zich wachten. Dat staat aan de vooravond van het zomerreces van de Kamer vast, nadat is gebleken dat een groot deel van de serieuze oppositie (D66, GroenLinks, ChristenUnie en SGP) en regeringspartijen elkaar niet weten te vinden voor een via 'achterkamertjesoverleg' te bekostigen integraal plan voor stelselherziening. De lastenverlichting zal er wel komen. Welke partij durft, na jaren van bezuinigen en lastenverzwaringen en bij naderende verkiezingen in maart 2017, tégen lagere belastingen te stemmen? Wel zullen alle partijen met elkaar in de slag gaan om de buit van vijf miljard anders te verdelen: ook wat lastenverlichting voor de economisch niet-actieven, een extraatje voor de senioren, aanpassing van de vermogensrendementsheffing en zo verder. Het zal een weinig verheffend schouwspel zijn: 150 Kamerleden die zich verdringen rondom de grabbelton waarin het kabinet vijf miljard euro heeft gestopt, in een poging via *wheelen en dealen* zoveel mogelijk binnen te halen voor de eigen groepen cliënten. Cliëntelisme is een verschijnsel dat niet beperkt blijft tot olijflanden.

Een nagekomen gedachte knaagt. Het geheugen van de kiezers is kort. Waarom zou het kabinet de belastingen al in 2016 willen verlagen? Als het zou wachten tot 2017, is de tariefverlaging nog vers voelbaar in de huishoudportemonnee. Ik kan twee verklaringen bedenken. Eén: het kabinet was beducht dat de oppositie dit najaar met een tegenbegroting zou komen, inclusief een substantiële lastenverlichting in 2016. Zou het kabinet zich hiertegen hebben gekeerd, dan had dat VVD en PvdA nog meer populariteit gekost. Zou het kabinet hierin zijn meegegaan, dan had de oppositie de lastenverlichting kunnen claimen en hadden beide regeringspartijen eveneens electorale schade opgelopen. Of rekent het kabinet op verkiezingen voor 15 maart 2017? Dan is het een geniale manoeuvre geweest om de lastenverlichting al per 1 januari 2016 te laten ingaan.

Flip de Kam

* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen

LITERATUUR

Caminada, C.L.J (2015), Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0, *Tijdschrift voor Openbare Financien* (47)1, 4-23

- Centraal Planbureau (2010), *SAFFIER II; 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen*, CPB Document 217, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2015a), *Juniraming 2015. Economische vooruitzichten 2015 en 2016*. CPB Policy Brief | 2015/10, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2015b), *Centraal Economisch Plan 2015*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2015c), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Es, Frank van (2015), *Beleidsvarianten met Saffier-II*, CPB Achtergronddocument | juni, Den Haag: Centraal Planbureau
- Jacobs, B. (2015), *Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* (47)1, 24-48
- Jongen, Egbert, Henk-Wim de Boer, en Peter Dekker (2014), *MICSIM – A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands*, CPB Backgrond Document | 27 November, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kam, C.A. de (2015), *Belastinghervorming met toekomst*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* (47)1, 49-62
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Suyker, Wim (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV2014-versie*, CPB Achtergronddocument, 17 september, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Brief van de minister van Financiën*, 33 400, nr. 18
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Kabinetformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2014-2015a), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 13
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 14
- Tweede Kamer (2014-2015c), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 6