

## VAN DE REDACTIE

Tijdens de Nederlandse Economendag 2014, die op 31 oktober 2014 plaatsvond op de burelen van De Nederlandsche Bank, verzorgde de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën een middagsessie over Belastinghervormingen met toekomst. Deze aflevering van het Tijdschrift opent met een uitgebreide weergave van de drie inleidingen die tijdens de sessie werden gepresenteerd. Daarnaast bevat deze aflevering bijdragen over de ‘ziekte van Baumol’ en over de meerjarenafspraken inzake de begroting van de Europese Unie voor de periode 2014-2020.

### Belastinghervormingen met toekomst

In twee rapporten uit 2012 en 2013 heeft de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen een voorzet voor de hervorming van ons belastingstelsel gegeven. De volgende zet is aan de politiek. De kabinetsbrief over dit onderwerp heeft tot half september 2014 op zich laten wachten. De brief geeft weliswaar enige richting aan het beoogde proces, maar *Caminada* stelt vast dat het de opstellers ontbreekt aan een inhoudelijk doorwrochte visie. De voornaamste reden is hoogstwaarschijnlijk dat beide regeringspartijen heel verschillende ideeën hebben over het einddoel van de operatie belastingherziening. Al probeert het kabinet de sociaal-democratische kool en de liberale geit te sparen, fundamentele vragen over de wenselijke vormgeving van belastingen en inkomenstoelagen komen in het vervolg van het politieke proces onvermijdelijk aan de orde. Daarom zouden beleidsmakers in Den Haag er goed aan doen deze fundamentele vragen van de meet af aan niet uit de weg te gaan. Motto: bezint eer ge begint!

De auteur laat zien dat de verdeling en de spreiding van de belastingdruk maar zeer ten dele worden bepaald door de hoogte van het inkomen. Grote drukverschillen – bij eenzelfde inkomensniveau – ontstaan onder andere door de verschillende behandeling van leefvormen en de verschillende invalshoek bij inkomensheffingen (individuele draagkracht) en de toekenning van inkomenstoelagen (draagkracht van het huishouden). De bestaande drukverschillen nopen niet alleen tot kritische heroverweging van ‘grondslagversmallers’, maar zij dwingen tevens tot herbezinning op de maatvoering bij fiscale discriminatie tussen belastingplichtigen. Aanpassing van de belastingmix verdient aanbeveling – een grotere rol voor de btw en de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen vermindert de versturende werking van het belastingstelsel in zijn geheel.

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen heeft laten zien hoe de marginale druk van inkomensheffingen en inkomenstoelagen omlaag kan, waarbij huidige uitschieters zijn geëgaliseerd. Verdwijnen kunnen de toeslagen niet, gezien de grote nadelige inkomensgevolgen voor enkele miljoenen huishoudens. Wel valt grote vereenvoudigingswinst te boeken door de toeslagen te bundelen via een huishoudenstoelag. Het kabinet heeft deze door de commissie naar voren geschoven optie afgewezen, onder verwijzing naar problemen met de ‘export’ van toeslagen. Die problemen werden vooral veroorzaakt door een toeslag voor ouderen (geen onderdeel van de commissievoorstellen), waarvoor inmiddels een bevredigende oplossing is gevonden. *Caminada* – lid van de commissie – pleit daarom voor eerherstel van de huishoudenstoelag.

In zijn bijdrage releveert *Jacobs* kort de lopende beleidsdiscussies over de belastingheffing op vermogen. Hij plaatst dit maatschappelijke debat tegen de achtergrond van enkele belangrijke recente veranderingen in de fiscale behandeling van vermogensinkomsten en van het bezit en de overgang van vermogen. De auteur geeft een beeld van de omvang, de samenstelling en de verdeling van het vermogen in Nederland en hoe de overheid dit momenteel belast. Hij noemt de Nederlandse belastingheffing op kapitaalinkomen een fiscaal curiosum, dat iedere economische logica tart. De voornaamste

vermogensbestanddelen worden gesubsidieerd (de eigen woning en de vorming van pensioenkapitaal), terwijl werkelijk genoten vermogensinkomsten (rente, dividend en vermogenswinsten) onbelast blijven. De conclusie luidt dan ook dat het huidige belastingregime op geen enkele manier voldoet aan de eisen die theorie en empirie aan een goed belastingstelsel stellen. De auteur bespreekt inzichten uit de optimale-belastingtheorie en concludeert dat uiteenlopende argumenten rechtvaardigen dat behalve arbeid ook kapitaal wordt belast. Zijn beschouwingen monden uit in een schets voor een fundamentele herziening van de fiscale behandeling van vermogen, vermogensinkomsten en nalatenschappen.

Uitgaande van de moderne optimale-belastingtheorie pleit *Jacobs* voor de invoering van een duale inkomstenbelasting, waarbij inkomens uit arbeid en kapitaal gescheiden worden belast. Voor de belastingheffing op kapitaalinkomen benoemt hij tien rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen. Mensen met grotere verdientalenten erven en sparen meer en halen hogere kapitaalrendementen. Daarnaast zullen mensen die het meezit in het leven meer vermogen opbouwen dan pechvogels. Heffingen op vermogensinkomsten zijn doelmatig, omdat ze de verstoringen van de belastingheffing op arbeidsinkomen in de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt, de verzekeringsmarkt en bij investeringen in menselijk kapitaal verminderen. Belastingen op vermogensinkomsten zijn daarnaast doelmatig om de integriteit van de inkomstenbelasting te waarborgen en te bereiken dat overwinsten worden belast. De auteur wil toe naar één geïntegreerd belastingregime voor sparen, beleggen, eigen huis, pensioen en onderneming, waarbij werkelijk genoten vermogensinkomsten (inclusief vermogenswinsten) worden belast tegen een vlak tarief, dat (wat) lager is dan het tarief voor arbeidsinkomsten. Dit regime kan worden aangevuld met een erfenisbelasting en een hogere heffing op het eigen huis (ozb) om op doelmatige wijze economische ‘rents’ te belasten.

Afgaande op uitspraken van beleidsmakers in Den Haag en van woordvoerders van de sociale partners staat verlaging van de collectieve lasten op arbeid bij de op handen zijnde herziening van ons belastingstelsel centraal. In zijn bijdrage laat *De Kam* zien dat ons land in het regiment van de lidstaten van de Europese Unie met de lastendruk op arbeid echter niet uit de pas loopt. Dat geldt ook voor het belastingpeil in het algemeen. Slechts in één opzicht is ons land fiscaal een buitenbeentje. In geen van de landen met een hoogontwikkelde economie is de lastendruk op vermogen inmiddels zo ver gedaald als in Nederland het geval is. Bij de komende belastingherziening zou daarom (gedeeltelijk) herstel van het aandeel van de belastingen op ‘kapitaal’ punt van aandacht moeten zijn. Een verschuiving van de lasten op arbeid naar de lasten op vermogen is onder andere te bereiken via verhoging van de winstbelasting van vennootschappen en van heffingen op het bezit en de overgang van vermogen(sbestanddelen).

### **Ziekte van Baumol geen natuurwet**

Overheidsinstellingen gaan bij uitstek gebukt onder het fenomeen dat bekendstaat als de ‘ziekte van Baumol’. De kern van deze aandoening is dat de arbeidsproductiviteit bij de voortbrenging van veel diensten doorgaans aanmerkelijk minder verbetert dan elders in de economie. De gangbare verklaring is dat bij arbeidsintensieve dienstverlening minder mogelijkheden bestaan voor mechanisering en automatisering van het productieproces. Het onvermijdelijke gevolg is een groeiend kostenaandeel van de overheidsdiensten in het bruto binnenlands product. De ziekte van Baumol wordt dikwijls als een soort economische natuurwet gezien. Genezing zou niet mogelijk zijn.

In hun bijdrage presenteren *Van Hulst* en *Blank* resultaten van onderzoek naar de ontwikkeling van de productiviteit in veertien deelsectoren van de overheid. De waarnemingen betreffen ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia. Per sector zijn verschillende perioden onderscheiden. Trends uit deze perioden zijn gerelateerd aan de institutionele context waarmee de desbetreffende deelsector in deze perioden te maken had.

De grote lijn die uit hun analyses naar voren komt is dat de productiviteit bij de overheid niet per definitie daalt of achterblijft. Er zijn, afhankelijk van de beschouwde periode en deelsector, aanwijsbare momenten waarop de productiviteit duidelijk verbetert. Er is dus geen ‘natuurwet’ van Baumol, zoals de Amerikaanse econoom ook zelf heeft aangegeven. In een tijd van economische voorspoed (midden jaren negentig) is er ruimte om te investeren in de overheid en laait de ziekte van Baumol op. In een periode van tegenspoed (jaren tachtig) geldt het omgekeerde en krijgen bezuinigingen prioriteit. De publieke sector wordt afgeknepen, met als zichtbaar resultaat productiviteitsverbeteringen.

De hamvraag met welke instrumenten de productiviteit in de publieke sector valt te verbeteren, blijkt lastig te beantwoorden. Of een beleidsinstrument werkt of niet, hangt doorgaans van heel specifieke omstandigheden af. Een grondige analyse van de gehele omgeving is daarom een *conditio sine qua non*, wanneer beleidsmakers gaan sleutelen aan de vormgeving van instituties. Dit is wat beleidsmakers tot hun schade wel eens over het hoofd zien. Hoe dit alles zij, de besproken analyses leren één les. Willen overheden productiever worden, dan moeten zij de geldkraan voor een stukje dichtdraaien. In de praktijk blijkt dit zegenrijke gevolgen voor de productiviteit te hebben.

### **Rek in het Meerjarig Financieel Kader van de Europese Unie**

Sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw kent de begroting van de Europese Unie een Meerjarig Financieel Kader (MFK), met in de praktijk een looptijd van zeven jaar. Na slepende onderhandelingen is eind 2013 het *Meerjarig Financieel Kader 2014-2020* beklonken. Het is het eerste kader dat tot stand is gekomen onder het Verdrag van Lissabon. De besluitvorming draagt daarvan de sporen. De greep van het Europees Parlement op de begroting is toegenomen. Een ruime meerderheid in het parlement wenst de uitgaven te verhogen. Ogenschijnlijk is die wens niet gehonoreerd. Uitgedrukt in procenten van het bruto nationaal inkomen van de EU dalen in de periode 2014-2020 zowel de verplichtingen als de betalingen. Het gaat hierbij om constitutioneel (in het EU-Verdrag) verankerde plafonds. Toch staat te bezien in welke mate de betalingen (als percentage van het bni) de komende jaren daadwerkelijk teruglopen. In zijn bijdrage laat *Leen* zien dat in de praktijk deze krimp waarschijnlijk niet in de in beleidsdocumenten gepresenteerde mate zal optreden.

Het totale MFK-pakket omvat namelijk tevens nieuwe regels en afspraken, die beogen de flexibiliteit bij de besteding van het overeengekomen budget te vergroten. Het Europees Parlement en Commissie – beide voorstander van een ruimer bemeten budget – zullen proberen deze flexibiliteitsregels te gebruiken om de volledige ruimte onder het verplichtingenplafond via hogere betalingskredieten tot besteding te brengen. Op deze manier wordt in het geval van de Europese Unie, op een schaal zoals nooit eerder het geval is geweest, het plafond van de toegestane verplichtingen mogelijk ook het bedrag van de daadwerkelijke betalingen. Dit zal naar verwachting leiden tot herhaalde botsingen met de Raad van Ministers, die tijdens de onderhandelingen over het MFK in 2013 tegenwicht bood aan de druk van Parlement en Commissie om de begroting op te voeren.

Daarnaast betekent de voor 2016 verplichte *midterm review* dat geen rust is gecreëerd voor de gehele MFK-periode van zeven jaar. En dat, terwijl die rust aan het begrotingsfront juist een van de doelstellingen van een meerjarig financieel kader is.

*Jan Donders  
Flip de Kam*