

# *Tijdschrift voor* **Openbare Financiën**

**Editie jaargang 46, 2014, nr. 1**

**ISSN 1875-8401**

## Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>J.H.M. Donders en C.A. de Kam</i>	1
2	De aanbevelingen van de Commissie-Van Dijkhuizen <i>P. Kavelaars</i>	2
3	Bouwen aan een rechtvaardig, effectief en eenvoudig belastingstelsel <i>L.G.M. Stevens</i>	12
4	Van Dijkhuizen en Mirrlees <i>S. Cnossen</i>	25
5	Solidariteit en herverdeling: een begripsbepaling met voorbeelden van pensioenen, wonen en zorg <i>F.A.G. den Butter</i>	35
6	Vergrijzing en collectieve pensioenuitgaven <i>D.A. Hollanders en F. Koster</i>	45

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF) is een uitgave van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Deze stichting stimuleert de beoefening van het vakgebied van de openbare financiën en de discussie over vraagstukken van de overheidsfinanciën. Haar activiteiten worden, behalve uit het rendement van haar vermogen, betaald uit donaties en sponsorbijdragen. Het stichtingsbestuur hoopt dat zo veel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van de donateurs of de vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk €40 en €80.

Het TvOF bevat analyses van de overheidsfinanciën en het functioneren van de overheidsorganisatie. De meeste aandacht krijgen de openbare uitgaven, het belastingbeleid, vraagstukken op het terrein van de begrotingspolitiek en de overheidsschuld. Het blad is bedoeld voor iedereen die beroepshalve of als belangstellende staatsburger een beter zicht op de openbare financiën wil krijgen.

#### *Redactieadres*

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl  
Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH Den Haag  
Telefoonnummer: 070 3427359

#### *Redactie*

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter  
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank  
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen  
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees  
prof. dr. H. de Groot, Hans  
drs. L. Hoffman, Leen  
prof. dr. P.W.C. Koning, Pierre  
prof. dr. J.G.A. van Mierlo, Hans  
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees  
drs. A.P. Ros, Arie  
dr. M. Roscam Abbing, Mark  
dr. D.J. van Vuuren, Daniel

#### *Eindredactie*

dr. J.H.M. Donders, Jan  
prof. dr. C.A. de Kam, Flip

#### *Abonnement*

Gratis. Het tijdschrift is te vinden op de website: [www.tvof.nl](http://www.tvof.nl).

#### *Uitgever*

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH Den Haag  
Website: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)

## VAN DE REDACTIE

Op 30 oktober 2013 belegde de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën een goed bezochte discussiebijeenkomst over de voorstellen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. De voorzitter van deze commissie, drs. Kees van Dijkhuizen, presenteerde de hoofdlijnen van de voorstellen met behulp van een PowerPointpresentatie. Die voorstellen zijn samengevat in het openingsartikel van prof. dr. Peter Kavelaars, lid van de Commissie-Van Dijkhuizen. Zijn bijdrage is eerder afgedrukt in het *Weekblad fiscaal recht* en op enkele punten geactualiseerd met het oog op de publicatie in dit tijdschrift. Tijdens de bijeenkomst werden de voorstellen van de commissie uitgebreid van commentaar voorzien door de vooraanstaande fiscalisten prof. dr. Leo G.M. Stevens en prof. dr. Sijbren Cnossen. Deze aflevering van het tijdschrift bevat uitgewerkte versies van hun debatbijdragen. De drie bijdragen naar aanleiding van het Dreesseminar zijn medio november 2013 afgerond. Sindsdien hebben zich enkele nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, bijvoorbeeld op het gebied van de pensioenen.

Het overheidsbeleid leidt op verschillende manieren tot herverdeling tussen jong en oud, en tussen arm en rijk. Prof. dr. Frank A.G. den Butter illustreert dit in zijn bijdrage voor het beleid op het gebied van de pensioenen, de woningmarkt en de zorg.

Dr. David Hollanders en dr. Ferry Koster schatten in het slotartikel het verband tussen de ontwikkeling van de AOW-uitgaven (als percentage van het bbp) en de vergrijzing van de bevolking. De door hen becijferde stijging van de AOW-uitgaven bij een ongewijzigde AOW-leeftijd kan verklaren waarom deze leeftijd vanaf 2013 stapsgewijze wordt verhoogd.

Dit is het eerste nummer van dit tijdschrift dat tot stand is gekomen na het vertrek van Leen Hoffman als eindredacteur. Wij danken hem voor de zeven jaar 'trouwe dienst', waarin hij veel voor het tijdschrift heeft betekend.

*J.H.M. Donders*  
*C.A. de Kam*

## DE AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE-VAN DIJKHUIZEN

P. Kavelaars\*

### Samenvatting

Dit artikel biedt een samenvatting van de voorstellen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Als lid van deze commissie kan ik niet veel anders doen dan haar voorstellen samen te vatten. Het geven van een objectieve beoordeling ervan is voor mij vanzelfsprekend niet mogelijk. Ik besteed hier en daar wel wat extra aandacht aan (de motivering van) sommige voorstellen, met name waar deze kritisch zijn ontvangen, en vermeld op een enkel onderdeel een eigen denkrichting, maar die uitstapjes blijven beperkt. Degenen die vooral behoefte hebben aan een kritische bespreking adviseer ik dus dit artikel niet te lezen. Voor degenen die een kort en bondig overzicht op prijs stellen, is het zinvol er kennis van te nemen.

Trefwoorden: belastingherziening, fiscaal eigenwoningbeleid

### 1 Inleiding

Begin 2012 heeft staatssecretaris Weekers de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen geïnstalleerd. De commissie werd voorgezeten door drs. C. van Dijkhuizen, naar wie de commissie in beschouwingen vaak wordt genoemd. De commissie diende in het voorjaar van 2013 te rapporteren. In verband met de val van het kabinet-Rutte I is door staatssecretaris Weekers verzocht eerder te komen met aanbevelingen, zodat met de ideeën van de commissie nog rekening kon worden gehouden door het te vormen kabinet. De commissie heeft aan dat verzoek gehoor gegeven en op 16 oktober 2012 een tussenrapport aangeboden. Achteraf kan worden geconstateerd dat de afronding van de kabinetsformatie toen al zo ver was gevorderd, dat met de voorstellen geen rekening meer kon worden gehouden. Op 17 juni 2013 heeft de commissie eindrapport uitgebracht. Dit eindrapport bevat op zich alleen aanvullende voorstellen ten opzichte van het interimrapport, maar de commissie heeft er wel voor gekozen bij de presentatie al haar voorstellen voor het voetlicht te brengen.<sup>1</sup> De Tweede Kamer buigt zich in principe dit najaar over de voorstellen.<sup>2</sup> De staatssecretaris heeft te kennen gegeven voor 1 april 2014 te reageren.<sup>3</sup> Dat is opmerkelijk laat. Niettemin lijkt het erop dat enkele voorstellen van de commissie voordien al (deels) worden geïmplementeerd. Voorbeelden zijn de aanpassingen van het toeslagensysteem, de aftopping van de pensioenopbouw voor hogere inkomens en de inperking van fiscale faciliteiten voor ondernemers.

In dit artikel geef ik een overzicht van de voorstellen en de achtergronden van een aantal daarvan; het spreekt voor zich dat ik als commissielid de voorstellen niet van een kritisch commentaar kan voorzien. Gelet op de beperkte ruimte die mij ter beschikking staat kan ik niet alle voorstellen de revue laten passeren. Om de voorstellen gemakkelijk te kunnen terugvinden in de rapporten heb ik een splitsing aangebracht tussen het interimrapport (onderdeel 2) en het eindrapport (onderdeel 3).

<sup>1</sup> Beide rapporten dragen de naam *Naar een activerender belastingstelsel*. Ze zijn te onderscheiden door de aanvullende aanduidingen *Interimrapport*, respectievelijk *Eindrapport* en door de kleur (lichtblauw, respectievelijk donkerblauw). De rapporten zijn te vinden op de site van het Ministerie van Financiën.

<sup>2</sup> Er vond een hoorzitting met de commissie plaats op 19 september 2013.

<sup>3</sup> Brief van 10 juli 2013, nr. AFP/2013/469U.

Met name bij het opstellen van het interimrapport heeft de commissie zich sterk laten leiden door drie uitgangspunten, te weten:

- het bevorderen van de arbeidsparticipatie door het meer lonend maken van werk;
- het in beweging brengen van de woningmarkt;
- het minder rondpompen van geld en vereenvoudiging van het stelsel.

De voorstellen zijn in onderdeel 2 naar deze uitgangspunten onderverdeeld. Bij het beoordelen van de voorstellen is van belang dat de commissie budgettair neutraal diende te adviseren. Dat betekent dat haar speelruimte nogal beperkt was. Het behoeft geen betoog, dat dit zowel de reikwijdte van de aanbevelingen als de concrete vormgeving van de voorstellen nogal heeft beperkt.

## **2 Het interimrapport**

### **2.1 Bevordering arbeidsparticipatie**

De commissie is van oordeel dat, gelet op de financiële en economische crisis, het in de eerste plaats belangrijk is dat de arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd. Een tweede reden de arbeidsparticipatie te vergroten hangt samen met de vergrijzing, die hoge kosten meebrengt die gedragen moeten worden door de werkzame bevolking. In dit kader komt de commissie met de volgende voorstellen.

De commissie stelt voor om de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting te verlagen. De eerste tot en met de derde tariefschijf voor inkomsten uit werk en woning, die worden belast in box 1, vervangt de commissie door één schijf waarvan het tarief op het niveau van 2013 blijft, te weten 37 procent.<sup>4</sup> Het tarief van de tweede schijf wordt 49 procent. Het einde van de eerste schijf valt samen met het eindniveau van de huidige derde schijf, verhoogd met circa €5.500; deze schijf loopt daarmee tot een inkomen van circa €62.500. Het einde van de eerste schijf stijgt volgens de voorstellen tot circa €67.000 in 2017. Meer dan negentig procent van de belastingplichtigen valt dan in de lange eerste schijf; momenteel valt circa 45 procent in de eerste schijf. Het aantal belastingplichtigen dat momenteel met de vierde tariefschijf van 52 procent van doen heeft (krap 1 miljoen), valt onder het voorstel in de tweede (en hoogste) schijf en blijft wat betreft omvang ongeveer gelijk. Het tarief in de nieuwe tweede schijf wordt, zoals gezegd, 49 procent. Als alle opbrengstgenererende maatregelen zijn gerealiseerd – dat is in principe het geval zodra de maatregelen inzake de eigen woning voor iedereen volledig van toepassing zijn – kunnen de twee tarieven elk met nog 3 procentpunt worden verlaagd tot 34 procent, respectievelijk 46 procent. De commissie is in elk geval geen voorstander van het hanteren van één tarief (semivlaktaks), omdat dat te veel strijdigheid met een rechtvaardige belastingheffing oplevert. Overigens heeft de commissie acht geslagen op de hoogte van het toptarief en het laagste inkomen waarbij dat tarief ingaat in verscheidene landen. Die inventarisatie leert dat er grote verschillen tussen landen bestaan, met Zweden (56,4 procent vanaf €65.000) en de VS (41,8 procent vanaf €300.000) als uitschieters (cijfers voor 2011).<sup>5</sup>

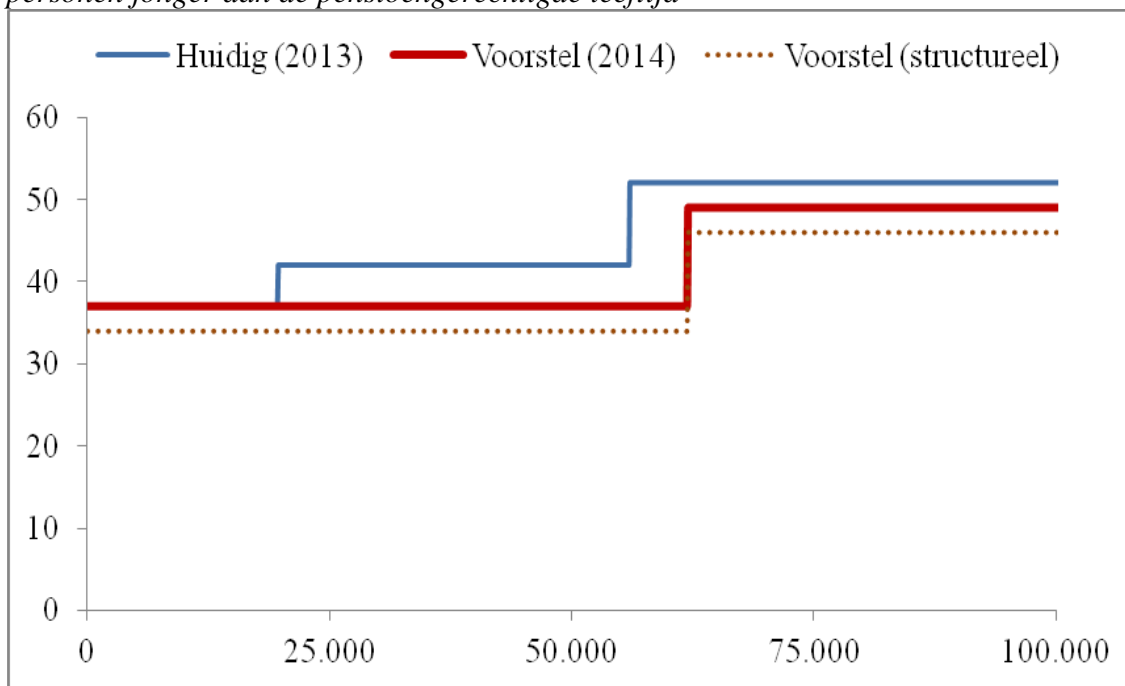
In de tweede plaats wordt voorgesteld de arbeidskorting te verhogen met €70 in 2014, oplopend tot €410 in 2017. Voor de hoogste inkomens wordt de korting geleidelijk tot nihil teruggebracht. De verhoging van de arbeidskorting heeft een belangrijk positief effect op de werkgelegenheid, zo blijkt met name uit berekeningen op basis van modellen van het Centraal Planbureau. Vandaar dat de commissie heeft geopteerd voor een vrij sterke verhoging van de

<sup>4</sup> In 2012, toen de commissie haar voorstellen deed, was het tarief in de eerste schijf overigens 33 procent.

<sup>5</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 31 (tabel 3.3.2).

arbeidskorting. Door het zeer grote aantal belastingplichtigen dat voor de arbeidskorting in aanmerking komt en de beperkte budgettaire ruimte waarover de commissie kon beschikken, is de verhoging per individu overigens nog enigszins beperkt.

*Figuur 1 Huidige en voorgestelde tarieven inkomstenbelasting (%), personen jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd*



Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 11

## 2.2 Stimuleren van de woningmarkt

De Nederlandse woningmarkt is *de facto* tot stilstand gekomen of, beter gezegd, in een negatieve spiraal terechtgekomen. De commissie doet voorstellen die deze ontwikkeling kunnen keren. Daarbij zij bedacht dat op het moment dat de commissie haar interimrapport uitbracht, het wetsvoorstel aanhangig was dat de hypotheekrenteaftrek met ingang van 2013 voor ‘nieuwe gevallen’ beperkt, doordat leningen voortaan verplicht annuïtair moeten worden afgelost in een periode van dertig jaren. De commissie achtte dit voorstel – dat ingaande 2013 in werking is getreden<sup>6</sup> – om twee redenen onwenselijk: de ongelijke behandeling van oude en nieuwe gevallen, en de verplichting tot feitelijke aflossing van de schuld. Zij kwam daarom tot de volgende aanbeveling.

Voor nieuwe en bestaande hypotheekleningen wordt aflossen gestimuleerd. Kern is dat rente in aftrek komt op basis van een annuïtair schema van aflossing, doch dat daadwerkelijke aflossing niet vereist is. Hiermee wordt bewerkstelligd dat met name de starters op de woningmarkt niet worden geconfronteerd met zowel een beperking van de renteaftrek als met een aflossingsverplichting, wat vooral voor jongeren te veel beperkingen oplevert. Wanneer men ouder is nemen de mogelijkheden tot aflossing in de regel toe. Daartoe stimuleert het voorstel van de commissie uiteraard, doordat de rente op een toenemend deel van de lening niet langer aftrekbaar is. Er wordt net als onder de huidige regelgeving uitgegaan van een dertigjarige looptijd. Het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek worden tegen het

<sup>6</sup> Wet van 20 december 2012, Stb. 2012, 670.

tarief van de nieuwe eerste schijf, 37 procent, in de heffing betrokken. *De facto* komt dit erop neer dat de hypotheekrenteaftrek de vorm van een heffingskorting krijgt.

De vrijstelling voor de uitkeringen uit een kapitaalverzekering eigen woning en vergelijkbare regelingen wordt voor nieuwe hypotheekleningen afgeschaft. Inmiddels is dit onder de huidige regelgeving voor nieuwe gevallen geregeld. Belangrijkste reden voor deze maatregel is dat dergelijke kapitaalverzekeringen aflossing niet stimuleren, wat wel wenselijk is. Wat dat betreft had deze vrijstelling eigenlijk nooit tot stand mogen komen. Zij heeft er stellig mede toe bijgedragen dat de *loan-to-value*-ratio in de periode 2000-2009 voor nieuwe leningen is gestegen van circa 102 procent tot circa 114 procent. De regering heeft overigens inmiddels wettelijk ingegrepen en bepaald dat de *loan-to-value*-ratio de komende jaren moet dalen tot 100 procent (vanaf 2017). De commissie staat daar geheel achter. Een verdere daling lijkt de komende jaren reëel en wel tot een meer gebruikelijk percentage in vele andere landen van circa 80.

De commissie doet twee voorstellen die moeten bijdragen aan het in beweging brengen van de woningmarkt. In de eerste plaats moet de overdrachtsbelasting op woningen worden afgeschaft. Reden is enerzijds de omstandigheid dat de heffing theoretisch nauwelijks kan worden onderbouwd, en anderzijds dat zodoende de woningmarkt weer in beweging zou kunnen worden gebracht. Een ander voorstel heeft betrekking op restschulden. Momenteel zijn er veel belastingplichtigen die een (theoretische) restschuld hebben. Dit aantal dreigde op te lopen tot circa 1 miljoen gezinnen, toen de commissie haar interimrapport publiceerde.<sup>7</sup> Inmiddels is dat scenario min of meer werkelijkheid geworden. Die omstandigheid maakt verkoop van de woning onaantrekkelijk en remt daarmee de werking van de woningmarkt. De commissie stelt in dit verband voor om de rente over een restschuld, die na verkoop van een woning ontstaat, gedurende een periode van twaalf jaar fiscaal aftrekbaar te maken. Bovendien zou er een garantieregeling (vergelijkbaar met NHG<sup>8</sup>) voor deze restschulden moeten komen, waardoor banken sneller een lening zullen verstrekken aan kopers met een restschuld. Het voordeel van deze bankgarantie is dat daardoor een belangrijk lagere – momenteel circa 3 procentpunt – rente in rekening kan worden gebracht, wat de financiële lasten voor woningkopers sterk beperkt. Deze garantieregeling kan worden gefinancierd door een beperkte opslag (circa 0,1 procentpunt) op de hypotheekrente en wel voor alle hypotheekgevers, aldus de commissie. Dit voorstel is door de regering inmiddels overgenomen (art. 3.120a Wet IB 2001), zij het met een beperktere termijn (tien jaar) en zonder garantieregeling; met name dit laatste punt is een gemiste kans.<sup>9</sup>

Om het evenwicht tussen huur en koop te handhaven en om te voorkomen dat de lastenverzwaring voor kopers via tariefverlaging terechtkomt bij huurders, doet de commissie ook voorstellen voor de huursector. Zo zou het woningwaarderingstelsel moeten worden afgeschaft. De maximaal redelijke huur wordt vastgesteld op 4,5 procent van de WOZ-waarde;<sup>10</sup> over het in dit verband toe te passen percentage bestaan overigens grote verschillen van inzicht. Zo wordt ook wel een percentage van 5,7 verdedigd. Eigenlijk is geen van beide percentages juist: in oude wijken en in de buitengebieden in Nederland zou het percentage duidelijk lager moeten zijn, terwijl in de overige gebieden eventueel een nog wat hoger percentage zou kunnen gelden. De huren voor zittende huurders gaan, zo bepleit de commissie, ieder jaar met 2 procentpunt boven de inflatie omhoog, totdat de huur het niveau

<sup>7</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 67 (tabel 4.4.1 en tabel 4.4.2).

<sup>8</sup> NHG = Nationale Hypotheek Garantie.

<sup>9</sup> Zeer recent is echter de regeling inzake de NHG aangepast, waardoor restschulden onder voorwaarden kunnen worden meeverzekerd. In feite is hiermee alsnog uitvoering gegeven aan het voorstel van de commissie.

<sup>10</sup> WOZ = (Wet) waardering onroerende zaken.

van 4,5 procent van de WOZ-waarde bereikt. Voor huurders met een inkomen boven €43.000 bedraagt de maximale jaarlijkse huurstijging 5 procentpunt boven de inflatie.

De extra huuropbrengst ten gevolge van bovenstaande verhoging wordt volledig afgeroomd door de in 2013 in werking getreden verhuurderheffing te verruimen. De extra opbrengst wordt deels gebruikt voor de financiering van de te verhogen huurtoeslag en wordt deels ingezet voor de meergenoemde verlaging van de inkomstenbelastingtarieven. Inmiddels is duidelijk dat met name de (verhoging van de) verhuurderheffing politiek (in de Eerste Kamer) op grote problemen stuit.<sup>11</sup>

### 2.3 Vereenvoudiging en grondslagverbreding

Het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen kent tal van regelingen die de belastingopbrengst verminderen. Door deze regelingen vergaand te beperken, kunnen de tariefpercentages omlaag en kan de inkomstenbelasting worden vereenvoudigd. Dat was voor de commissie reden om de bestaande fiscale faciliteiten in de inkomstenbelasting tegen het licht te houden. De commissie doet in dit verband de volgende voorstellen.

De fiscale facilitering van het tweedepijlerpensioen wordt afgetopt op het inkomen waar in het nieuwe stelsel de tweede tariefschijf begint (€62.500). Deze maatregel werkt door naar derdepijlerregelingen (lijfrenteverzekeringen). Reden voor de aftopping is dat er geen dwingende reden bestaat om de pensioenopbouw boven een bepaald inkomen te faciliteren. Degenen die meer pensioen willen opbouwen hoeven daar geen fiscale tegemoetkoming voor te krijgen. De regering heeft inmiddels voorgesteld de aftoppingsgrens op €100.000 (driemaal modaal) vast te stellen.<sup>12</sup> De commissie is op een inkomensniveau gaan zitten dat goed aansluit bij de inkomensgrens voor inkomensdervingsregelingen in de sfeer van de sociale verzekeringen. Bovendien heeft ze een koppeling gelegd met de top van de eerste inkomensschijf, zodat er ten principale minder gemakkelijk naar beneden van kan worden afgeweken indien toekomstige ontwikkelingen daar wellicht om zouden vragen. Dat risico is bij de keuze van de regering beduidend groter, doordat in feite geen principiële keuze ten aanzien van de hoogte van het grensbedrag is gemaakt.

Gepensioneerden betalen momenteel geen premie AOW. De commissie stelt voor dit voordeel weg te nemen en de AOW'ers voortaan ook premie AOW te laten betalen. Reden daartoe is dat er in feite geen reden is hen vrij te stellen; ook bij andere socialezekerheidsuitkeringen wordt premie geheven. Bovendien is de AOW op termijn zonder aanvullende maatregelen niet financierbaar. Het gaat dan om bijna 18 procent (over het inkomen uit werk en woning dat valt in de bestaande eerste twee tariefschijven). Dit doel kan worden bereikt door de premie AOW voor 65-plussers – vanaf nihil – jaarlijks met 1 procentpunt te doen toenemen. Voordeel van dit voorstel is dat uiteindelijk iedereen meebetaalt en de huidige AOW'ers slechts geleidelijk aan meer hoeven te betalen. De maatregel raakt niet de AOW-uitkering zelf, omdat die 'netto gekoppeld' is (aan het nettominimumloon), maar treft uitsluitend het aanvullende pensioen. Indien een dergelijke maatregel niet wordt genomen, is het onontkoombaar dat de belastingen worden verhoogd om de AOW in de toekomst financierbaar te houden.

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de hoogte van de gemiddelde belastingdruk voor ondernemers en werknemers (zie figuur 2). Vooral bij lagere inkomensniveaus is het verschil in belastingdruk groot, maar dit verschil blijft ook

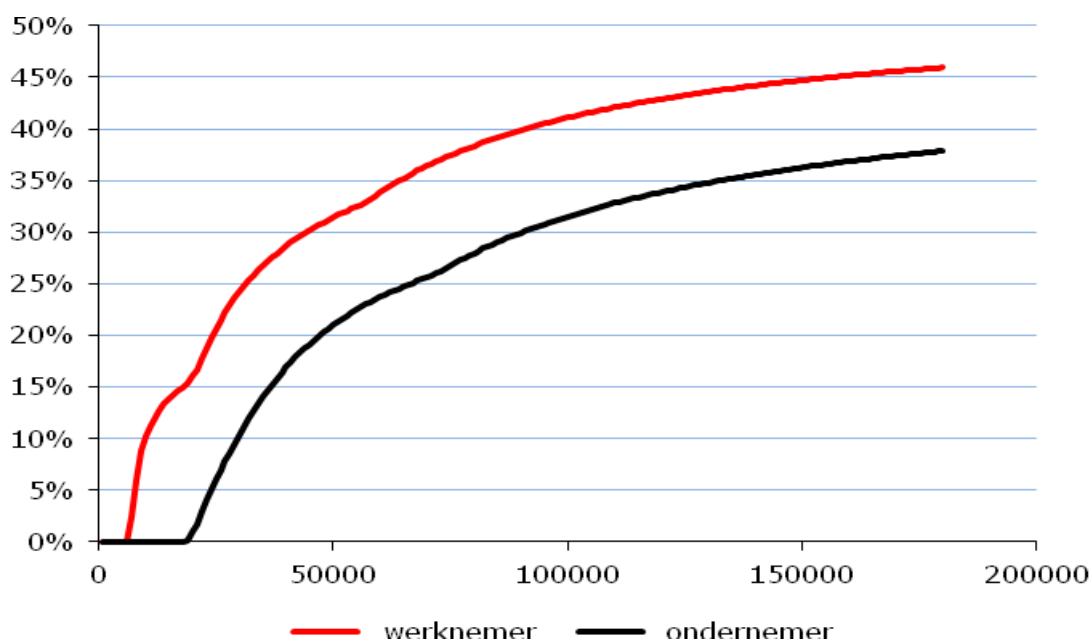
<sup>11</sup> Wettelijk is momenteel geregeld dat alleen voor 2013 een verhuurderheffing geldt. Inmiddels is duidelijk dat *de facto* deze heffing nadien – zij het door middel van een nieuwe wet – in feite wordt gecontinueerd, zij het met een tariefsaanpassing en toevoeging van enkele sturende instrumenten.

<sup>12</sup> Tweede Kamer (2012-2013). Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer aanvaard, maar inmiddels door de Eerste Kamer verworpen.



substantieel bij hogere inkomensniveaus. De commissie is uitdrukkelijk van oordeel dat er ook verschil in belastingdruk moet blijven bestaan, onder andere in verband met het feit dat ondernemers risico's lopen, moeten investeren en zich moeten verzekeren. De commissie acht deze omstandigheden evenwel niet voldoende rechtvaardiging voor het bestaande grote drukverschil; strikt genomen zou de commissie deze aspecten hebben moeten kwantificeren. Dat heeft ze echter niet gedaan. Omdat met name de zelfstandigenaftrek niet bijdraagt aan het stimuleren van groei, bepleit ze deze over een periode van acht jaar af te bouwen. Tevens vervallen de aan de zelfstandigenaftrek gerelateerde startersaftrek, de aftrek willekeurige afschrijving en de startersaftrek voor arbeidsongeschikten. De regering lijkt dit voorstel van de commissie over te gaan nemen, hoewel inmiddels ook weer een terugtrekkende beweging zichtbaar is; in 2014 zal hierover meer duidelijkheid ontstaan. Het eerdere idee om een separate winstbox in te voeren is althans voorlopig van tafel. Hoewel de vormgeving van een dergelijke winstbox niet erg duidelijk is, lijkt het wel vast te staan dat hij bepaald niet tot een vereenvoudiging leidt. De commissie heeft zich niet over de eventuele invoering van een winstbox uitgelaten. Andere faciliteiten die de commissie wil afschaffen zijn de meewerkaftrek en de stakingsaftrek, omdat deze regelingen geen zinvolle rol vervullen.

Figuur 2 Gemiddelde belastingdruk voor werknemer en IB-ondernemer in 2012<sup>a</sup>



- a. Op de horizontale as is voor werknemers het belastbare inkomen weergegeven. Voor ondernemers die onder de inkomstenbelasting vallen staat op deze as de belastbare winst voor toepassing van de ondernemersfaciliteiten. Bij het bepalen van de lastendruk is geen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Er is evenmin rekening gehouden met het feit dat een goede vergelijking pas mogelijk is wanneer de lastendruk bij een bepaald winstinkomen wordt vergeleken met de lastendruk bij een lager loon (zie de *Nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2010*).

Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 91

Verder adviseert de commissie de beide btw-tarieven te verhogen met 2 procentpunt. Deze komen dan te liggen op 8 procent en 23 procent.<sup>13</sup> De achterliggende gedachte is dat een verdere verschuiving van de druk van directe naar indirecte belastingen wenselijk is vanuit economisch perspectief. Overigens heeft de commissie ook nog wel gekeken of het verlaagde tarief niet verder zou kunnen worden verhoogd en wel in die zin dat uiteindelijk het verlaagde tarief wordt afgeschaft en er dus één tarief ontstaat. Op dat punt doet de commissie echter uiteindelijk geen voorstellen. Ik ben van oordeel dat een dergelijke ontwikkeling wel zou moeten worden ingezet, zij het langs (zeer) geleidelijke weg en onder terugsluizing van de opbrengst via de loon- en inkomstenbelasting. Ook zou het algemene btw-tarief eventueel nog verder mogen worden verhoogd, zij het dat een belangrijke beperking wordt gevormd door de hoogte van de tarieven in de direct omliggende landen, gelet op de grenseffecten.

Het resultaat van bovenstaande maatregelen die de commissie voorstelt zou tot slot zijn dat het systeem van de vooringevulde aangifte veel dichterbij komt en effectiever wordt. Uiteindelijk zou daarmee voor circa negentig procent van de belastingplichtigen de vooraf ingevulde aangifte mogelijk moeten worden.

### **3 Eindrapport**

De voorstellen zoals die in het eindrapport zijn opgenomen, richten zich met name op box 2 (voordelen genoten uit een aanmerkelijk belang) en box 3 (inkomsten uit sparen en beleggen) van de inkomstenbelasting, alsmede op het toeslagenstelsel. Hieronder zet ik deze voorstellen uiteen.

Bij de vaststelling van het minimale salaris van een directeur-grotoaandeelhouder (dga) wordt momenteel bij een inkomen hoger dan het fictief loon van €43.000 een doelmatigheidsmarge toegepast van 30 procent; in de parlementaire geschiedenis heeft de commissie echter geen enkele motivering voor deze marge gevonden; ook niet het doelmatigheidsargument. De commissie stelt voor deze marge te verminderen tot 10 procent, omdat zij geen reden ziet voor een dergelijke grote marge en gewone werknemers en dga's (die in dienst zijn bij hun besloten vennootschap) momenteel daardoor te ongelijk worden belast. Het effect van deze maatregel is overigens geen hogere heffing, maar het naar voren halen van de heffing. Immers, een hoger salaris van de dga vermindert de winst van de bv, leidt dus tot een daling van de verschuldigde vennootschapsbelasting en bovendien tot een lagere aanmerkelijkbelangclaim.

De aanmerkelijkbelanghouder hoeft – anders dan de box-3-belegger – jaarlijks geen inkomen in aanmerking te nemen. Dit leidt tot vergaand uitstel, zeker indien ook de bedrijfsopvolgingsfaciliteit wordt toegepast. Bovendien kan afstel ontstaan in emigratiesituaties. De commissie vindt dit langdurig uitstel en mogelijk afstel ongewenst. Daarnaast meent zij dat er geen goede reden is om kapitaalverstrekkers in box 2 en box 3 verschillend te behandelen. Zij stelt daarom een forfaitair rendement voor – te berekenen over het fiscaal vermogen – dat identiek is aan dat van box 3 (waarvoor de commissie overigens ook een voorstel doet; zie hierna). Teneinde dubbele heffing te voorkomen wordt de verkrijgingsprijs van de aandelen<sup>14</sup> verhoogd met het forfaitair rendement; aldus leidt de maatregel alleen tot een verschuiving van de belastingdruk in de tijd. De grondslag van het fiscaal vermogen is strikt genomen niet juist, maar aansluiting bij het commercieel vermogen

<sup>13</sup> Toen de commissie haar advies in dezen voorbereidde was het algemene tarief nog 19 procent en stelde ze dus in feite voor het met 4 procentpunt te verhogen. Een verdergaande maatregel zou overigens zijn het verlaagde tarief op te heffen en eventueel het algemene tarief nog verder te verhogen onder gelijktijdige terugsluis van de totale opbrengst ter verlaging van het belastingtarief op arbeids- en winstinkomen.

<sup>14</sup> Het voordeel uit aanmerkelijk belang wordt berekend door de vervreemdingswinst bij het afstoten van de aandelen te verminderen met de verkrijgingsprijs van die aandelen.

zou tot omvangrijke waarderingsproblemen leiden en in veel gevallen tot een (te) hoge belastingdruk. Het is overigens te verdedigen dat een lager rendement in aanmerking zou moeten worden genomen, omdat box 3 zowel ziet op inkomsten als vermogenswinst, terwijl het hier alleen om dividend gaat. Daar staat tegenover dat dividendrendement in theorie hoger is dan het rendement op spaargeld, dat het belangrijkste bestanddeel van box 3 is (zie hierna).

De commissie adviseert de opbrengst van de bovenstaande twee maatregelen zo veel mogelijk terug te sluisen naar de aanmerkelijkbelanghouder en stelt daarom voor het tarief in box 2 te verlagen van 25 procent naar 22 procent. Dit past ook in het algemene beeld dat de belastingdruk in alle boxen naar de mening van de commissie zo mogelijk zou moeten worden verlaagd.

De commissie heeft geconstateerd dat het forfaitaire box-3-rendement van 4 procent, gelet op de feitelijk veel lagere gemiddelde reële rendementen over de afgelopen jaren, niet wenselijk is. Dit geldt temeer daar het overgrote deel van het vermogen in box 3 risicoloos blijkt te worden belegd.<sup>15</sup> Zij stelt daarom een voortschrijdend rendement voor op basis van de rendementen op spaartegoeden over de voorafgaande vijf jaren. Daarmee wordt enerzijds aangesloten bij een actueel rendement en anderzijds bij de feitelijke beleggingen in box 3 die voor het overgrote deel uit spaargelden bestaan. Voor 2014 zou daarmee het forfaitaire rendement kunnen dalen tot 2,4 procent. Budgettair heeft de commissie ruimte gevonden om in 2014 het rendement te verlagen tot 3 procent. Daarmee zou dus, bij uitvoering van de voorstellen van de commissie, behalve in box 1 en 2, ook in box 3 een drukverlaging plaatsvinden.

De commissie stelt voor de eigen woning uiteindelijk – zie voor een eerste stap het interimrapport – over te hevelen naar box 3. De reden dat dit in het interimrapport nog niet is aanbevolen hangt nauw samen met de politieke onhaalbaarheid van een dergelijk voorstel. Het interimrapport was gericht op kortetermijnvoorstellen, zodat een box-3-aanbeveling daarin niet paste. Het box-3-voorstel impliceert dat een forfaitair rendement wordt belast over het verschil tussen de waarde van de woning en de daarop rustende schuld. Deze maatregel is door de commissie niet nader uitgewerkt. Er zou bijvoorbeeld een partiële vrijstelling kunnen worden toegepast. Het voorstel sluit onder andere aan bij de ideeën die afgelopen jaar ook door een twintigtal economen zijn geopperd, maar ook overigens lijkt politiek het draagvlak voor een box-3-benadering inmiddels redelijk groot te zijn. Van belang is verder dat de commissie heeft vastgesteld dat het niet heel ingewikkeld is het voorstel uit het interimrapport of de bestaande wetgeving om te zetten in een box-3-heffing.

De commissie heeft verder onderzocht of arbeid en kapitaal op een andere wijze zouden kunnen worden belast, namelijk door de invoering van een zogenoemde duale inkomstenbelasting zoals ook in de Scandinavische landen wordt toegepast.<sup>16</sup> Met name zou kapitaal lager moeten worden belast dan inkomen uit arbeid, althans niet hoger dan het laagste tarief dat op arbeidsinkomsten drukt. Onderzoek wijst uit dat dit aantrekkelijk is voor de economische groei. In een duaal stelsel moet kapitaalinkomen worden gescheiden van overig inkomen, dat dan voornamelijk bestaat uit arbeids- en winstinkomen; bij winstinkomen hebben we het dan met name over de inkomsten van zelfstandige ondernemers. Arbeids- en winstinkomen kunnen beide progressief worden belast; kapitaalinkomen moet in principe tegen een vast tarief worden belast en wel het laagste tarief dat drukt op arbeidsinkomsten. Daarmee ontstaat echter, zo concludeert de commissie, een complexe heffing, wat niet wenselijk is. Voor een aantal instructieve voorbeelden van de werking van het stelsel verwijst

<sup>15</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 58-60 (figuren 4.1.1 tot en met 4.1.3).

<sup>16</sup> Zie over de duale inkomstenbelasting uitvoerig: Kavelaars (2013).

ik naar het eindrapport.<sup>17</sup> Alleen wanneer het klassieke stelsel zou worden omgezet in een vorm van een verrekeningsstelsel,<sup>18</sup> zou wel voldoende eenvoud kunnen worden bereikt. Een dergelijk onderzoek ging echter de taakopdracht van de commissie te buiten. Het is mijns inziens wenselijk dat hiernaar verder onderzoek wordt verricht, waarbij dan wellicht ook een oplossing kan worden gevonden voor de problematiek van het verschil in behandeling van eigen en vreemd vermogen in de vennootschapsbelasting.

Tot slot heeft de commissie aandacht geschonken aan het toeslagensysteem. Het systeem van toeslagen is buitengewoon complex, duur en fraudegevoelig. De commissie doet een aantal voorstellen om hier verbetering in te brengen. Het behoorde echter niet tot haar taak om het hele systeem van toeslagen, waar het de voorwaarden betreft, te herzien, zodat de reikwijdte van de aanbevelingen in zoverre enigszins beperkt is. Er lijken echter verdere maatregelen wenselijk en mogelijk dan de commissie heeft voorgesteld. De commissie stelt voor om drie toeslagen samen te nemen in de nieuw in te voeren ‘huishoudentoeslag’. Het gaat om de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Deze inkomensafhankelijke toeslagen kennen alle een verschillend afbouwtraject. Deze afzonderlijke trajecten worden nu teruggebracht tot één afbouwtraject dat ligt tussen het wettelijk minimumloon en een huishoudinkomen van circa €51.000 (€35.000 voor alleenstaanden). Daarnaast moet één algemene vermogenstoets gelden, in plaats van de huidige toetsen. Deze vermogenstoets bedraagt in het voorstel van de commissie circa €100.000. Budgettair verandert er niets; de commissie doet dus geen bezuinigingsvoorstel; het totale met de toeslagen gemoeide bedrag blijft circa 8,5 miljard euro.<sup>19</sup> Door deze operatie daalt het aantal huishoudens dat een toeslag ontvangt met één miljoen en komt daarmee uit op circa 3,7 miljoen.

In de tweede plaats stelt de commissie voor de zorgtoeslag voortaan niet te betalen aan de gerechtigde, maar direct aan de zorgverzekeraar. Dit maakt het systeem efficiënter en minder fraudegevoelig. Het aantal huishoudens dat na deze overheveling nog zelf rechtstreeks voor een huishoudentoeslag in aanmerking komt, daalt daardoor tot circa 1,4 miljoen. Eenzelfde benadering kan worden overwogen ten aanzien van de huurtoeslag, die rechtstreeks zou kunnen worden uitgekeerd aan de verhuurder. Dit is echter complexer en lijkt beperkt te moeten blijven tot de corporaties. Verder adviseert de commissie om de controle op de toekenning van toeslagen zowel vooraf, bij de aanvraag, als achteraf, bij of na de verstrekking ervan, te intensiveren. Al met al ontstaat aldus een transparanter en minder fraudegevoelig systeem. Het ziet ernaar uit dat de regering het onderhavige voorstel inzake de toeslagen overneemt.

#### **4 Tot slot**

De commissie heeft de effecten van diverse van haar voorstellen laten berekenen door het Centraal Planbureau (CPB). Een belangrijke conclusie is dat ondanks het ingrijpende karakter van een aantal van de maatregelen de inkomenseffecten zeer beperkt zijn. Dat geldt voor de gezamenlijke voorstellen uit het tussenrapport, waarvoor geldt dat de inkomenseffecten voor bijna alle inkomensgroepen positief zijn. Alleen sommige 65-plussers gaan er iets op achteruit. Wat betreft het eindrapport is met name van belang dat de

<sup>17</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 39-52.

<sup>18</sup> Bij het klassieke stelsel wordt over door vennootschappen behaalde winst tweemaal gegeven: vennootschapsbelasting over de winst en inkomstenbelasting over aan de aandeelhouders (natuurlijke personen) uitgekeerde winst. Bij een verrekeningsstelsel wordt door de vennootschap betaalde winstbelasting bij de aandeelhouders verrekend met de door hen verschuldigde inkomstenbelasting.

<sup>19</sup> Als een bezuiniging zou worden doorgevoerd van circa 15 procent, dan zou het aantal huishoudens met een toeslag met een half miljoen dalen.

inkomenseffecten van de aanpassing van het systeem van de toeslagen beperkt blijven en vrijwel geheel binnen een marge van min en plus 2 procent blijven. Bij de bepaling van al deze inkomenseffecten is ook rekening gehouden met de wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning. De veel gehoorde vrees dat een fiscale ingreep ten aanzien van de eigen woning tot grote negatieve effecten leidt, lijkt dus niet heel realistisch.

Afgezien van de inkomenseffecten heeft het CPB ook berekend wat de gevolgen zijn voor de werkgelegenheid: de voorstellen uit het interimrapport leveren 140.000 extra banen op. De voorstellen uit het eindrapport zullen niet direct tot meer werkgelegenheid leiden.

### **Peter Kavelaars**

\* Directeur Wetenschappelijk Bureau bij Deloitte Belastingadviseurs en hoogleraar Fiscale economie Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is eerder (in 2013) gepubliceerd in het *Weekblad fiscaal recht* (nummer 7015, p. 1029-1034) en is een bewerkte versie van een artikel dat eerder is opgenomen in *Het Register* van augustus 2013, nr. 4, p. 12-16.

### **LITERATUUR**

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

Kavelaars, P. (2013), Zicht op een duale inkomstenbelasting?, in J.A.G. van der Geld en I.J.F.A. van Vijfeijken (red.), *Rijkers bundel. Opstellen aangeboden aan prof. dr. A.C. Rijkers*, Tilburg: Fiscaal Instituut Tilburg, 231-246

Tweede Kamer (2012-2013), *Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2010, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen)*, 33 610, nr. 1-3

## **BOUWEN AAN EEN RECHTVAARDIG, EFFECTIEF EN EENVOUDIG BELASTINGSTELSEL**

L.G.M. Stevens\*

### **Samenvatting**

De Commissie-Van Dijkhuizen werkte niet onder een gunstig gesternte. Haar voorgangster, de Commissie-Van Weeghel, had twee jaar eerder al een nuttige inventarisatie gemaakt van beleidsplannen, maar die verdween *linea recta* in het archief. Terwijl de hervormingsnoodzaak alleen maar toeneemt, lijken de politieke opvattingen over de vormgeving van het fiscale stelsel steeds verder uit elkaar te groeien. De door de commissie gepresenteerde vlaktaksplus biedt een mooi denkkader om de actuele hervormingsscenario's concreet uit te werken. Ze maakt de inkomstenbelasting leefvormneutraal en is een prima lanceerplatform voor de vereenvoudigende loonsomheffing. Ze levert ook een aantrekkelijke saneringsroute voor de woningmarkt.

Dit artikel verkent de aangedragen mogelijkheden en suggesties. Het behandelt het eigenwoningdossier, het pensioendossier en de spanning tussen boxen van de inkomstenbelasting. Ook de door de commissie te weinig in de beschouwing betrokken uitstralingseffecten naar de vennootschapsbelasting komen aan de orde. Verder is de ongelijke behandeling van vermogen(sinkomen) en arbeid(sinkomen) punt van aandacht. Het artikel wordt afgesloten met de haalbaarheid van vereenvoudigingsmogelijkheden binnen de ondernemersfaciliteiten en toeslagen.

Trefwoorden: belastingherziening, vlaktaks, fiscaal eigenwoningbeleid

### **1 Zorgelijke omgevingsfactoren**

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen werkte niet onder een gunstig gesternte. Haar voorgangster, de Studiecommissie belastingstelsel, had twee jaar eerder al een nuttige inventarisatie gemaakt van beleidsplannen die op dat moment klaarlagen.<sup>20</sup> Het laatstbedoelde rapport verdween echter *linea recta* in het archief. De Tweede Kamer vond dat een volgende commissie met nieuwe voorstellen moest komen. Het getuigt van moed van de leden van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen dat zij die opdracht in februari 2012 hebben willen aanvaarden, want waarom zou nu worden geaccepteerd wat het parlement betrekkelijk kort daarvoor zonder duidelijke argumentatie afwees, terwijl de financiële ruimte voor vernieuwend fiscaal beleid steeds verder inkrimpt? Daarmee stond de commissie voor de uitdagende taak politiek haalbare plannen te ontwikkelen, in het besef dat belastingverhoging al snel contraproductieve effecten heeft en dat de wetgever het politiek laaghangend fruit al voor een groot deel heeft geplukt.

De val van het kabinet-Rutte I in april 2012 levert voor de commissie een extra complicatie op. In het Begrotingsakkoord 2013 van mei 2012 steunen vijf politieke partijen het besluit van het demissionaire kabinet om het algemene btw-tarief al met ingang van 1 oktober 2012 met 2 procentpunt te verhogen. Daarmee verloor de commissie 4 miljard euro smeergeld, dat zij ongetwijfeld in gedachten had om de tarieven van de inkomstenbelasting te verlagen. Verhoging van het algemene btw-tarief is overigens niet zonder problemen. De na

<sup>20</sup> Studiecommissie belastingstelsel (2010).

zo'n tariefsverhoging te verwachten daling van de bestedingen vormt immers bepaald geen impuls voor de economische bedrijvigheid. Verder hebben veel ondernemers in de grensregio steeds meer moeite om overeind te blijven in de slag om de consumenteneuro met Belgische en Duitse concurrenten.

Na de verkiezingen van september 2012 bracht de commissie ijlings een interimrapport uit,<sup>21</sup> in de hoop dat haar visie een prominente plek zou krijgen in het regeerakkoord. Die hoop is ijdel gebleken. Voor het kabinet een gemiste kans, want de door de commissie spoedshalve gepubliceerde hervormingsplannen hadden een nuttige inspiratiebron kunnen zijn voor fiscaal herstelbeleid. De in het interimrapport geschetste contouren waren in de vakliteratuur in allerlei varianten reeds onderwerp van discussie geweest. Over de hoofdlijnen bestond een grote mate van consensus.

Terwijl de hervormingsnoodzaak alleen maar toenam, leken de politieke opvattingen over de oplossingsrichting steeds verder uit elkaar te groeien. Wankel politiek draagvlak heeft met name zijn sporen nagelaten in het Belastingpakket 2014. Het kabinet-Rutte II presenteerde een allesbehalve geloofwaardig en vertrouwenwekkend pakket maatregelen. In plaats daarvan kwam het kabinet met een reeks ad-hocmaatregelen, die fundamentele en duurzame oplossingen van fiscale probleemdoossiers eerder in de weg zitten, dan ze dichterbij te brengen. Het is daarom extra pijnlijk, dat het kabinet heeft laten weten<sup>22</sup> dat het in verband met de vele drukke werkzaamheden rond Prinsjesdag pas daarna met de voorbereiding van een reactie op het definitieve rapport van de commissie<sup>23</sup> zou kunnen beginnen en dat het de Kamer hierover vóór 1 april 2014 zal informeren. Bepaald geen reactie die blijk geeft van enig gevoel van urgentie ten aanzien van de bevindingen van de commissie. Intussen heeft het kabinet bij de samenstelling van het Belastingpakket 2014 wel degelijk in het rapport gewinkeld, maar dan selectief.

Afgezien van het verlies van smeergeld door de btw-verhoging, worstelde de commissie bij haar werkzaamheden nog met een heel andere complicatie. De meeste ingrijpende fiscale hervormingen zijn slechts haalbaar bij versterking van de Europese en internationale samenwerking. Maar het politieke besef over de noodzaak daarvan is niet sterk ontwikkeld. De recente discussies over belastingparadijzen, belastingharmonisatie en begrotingsdiscipline hebben dat genoegzaam laten zien. Evaluatie van de vennootschapsbelasting hoorde – jammer genoeg – niet tot de taakopdracht van de commissie. Gezien de samenhang met de inkomstenbelasting is dat een hinderlijke beperking.

Ik heb echter begrip voor het lastige dilemma waarvoor het kabinet staat bij het vinden van een uitweg. De steeds sterker wordende aandrang, met name van economenzijde, om te komen tot een activerender beleid en een overtuigende stimuleringsagenda<sup>24</sup> staat op gespannen voet met het politieke gegeven dat het begrotingstekort de in Europa afgesproken 3-procentnorm niet mag overschrijden. Dat dilemma is voor Nederland extra nijpend, omdat ons land bij het proces van Europese besluitvorming steeds op hoge toon een strenge handhaving van de begrotingsnormen heeft geëist. Dat slaat thans als een boemerang terug op het Binnenhof. Een verzoek om clementie gaat nu snel lijken op een klassieke Griekse tragedie. Politici hebben duidelijk andere drijfveren dan beoefenaren van de economische wetenschap. Maar daarom is het nóg urgenter om binnen het haalbare te komen tot een adequaat fiscaal beleid.

<sup>21</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012).

<sup>22</sup> Brief van de staatssecretaris van Financiën van 10 juli 2013, nr. AFP/2013/469 U, V-N 2013/34.6.

<sup>23</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013).

<sup>24</sup> Ik beperk mij tot de vermelding van de inspirerende visie van H.J. Witteveen, oud-minister van Financiën en oud-managing director van het Internationaal Monetair Fonds, in het *Financieele Dagblad* van 27 juli 2013.

## 2 Vlaktaks

Ik deel het pleidooi van de commissie voor de invoering van een vlaktaks. Dit is een inkomstenbelasting met één marginaal tariefpercentage, ongeacht de hoogte van het inkomen. De vlaktaks biedt een denkkader, waarbinnen allerlei actuele hervormingsscenario's in een concreet uitvoeringsmodel kunnen worden gegoten en ontwikkeld. De commissie brengt bij de door haar voorgestelde vlaktaksplusvariant 90 procent van de belastingplichtigen onder het basistarief van 37 procent. Dat tarief loopt tot een belastbaar inkomen uit werk en woning (box 1)<sup>25</sup> van circa €62.500; daarboven wordt 49 procent geheven. Er zit wel een markante vertekening in dit beeld, want de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) voor de Zorgverzekeringswet is daarin niet opgenomen. Bij een echte vlaktaks zou dat wel moeten. Zoals bekend, ligt de opvatting dat de IAB in feite gewoon een belasting is, partijpolitiek zeer gevoelig. In feite is hier sprake van een soortgelijke emotionele weerstand als tot uiting komt bij het verzet tegen fiscalisering van de premies voor de volksverzekeringen. Dat verzet laaide eerder bijvoorbeeld op bij de parlementaire behandeling van de 'Oortwetgeving', die was geïnspireerd door voorstellen van de Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (1986). Ook toen mochten de premies voor de volksverzekeringen geen belasting heten. Op het aanslagbiljet moesten ze als 'verzekeringspremies' afzonderlijk zichtbaar blijven en de vrijstelling van de AOW-premie voor 65-plussers was onaantastbaar. Technisch gezien kan ook de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet prima meelopen in de structuur van een vlaktaks.

De bestaande premieheffing voor de Zorgverzekeringswet is bizar ingewikkeld, en voor bijna niemand meer te volgen. Zij kan beter worden gefiscaliseerd, waarbij de zorgtoeslag wordt afgeschaft. De vroegere vergoeding door de werkgever van de door werknemers verschuldigde IAB had in ruil voor een hoger brutoloon kunnen vervallen. Met ingang van dit jaar heeft de wetgever deze werkgeversvergoeding – jammer genoeg – omgezet in een separate werkgeversheffing. Die omzetting verduistert voor zorgverzekerden een fors deel van hun bijdrage aan de financiering van de hoge zorguitgaven; de werkgeversheffing vormt immers een onderdeel van hun totale arbeidsbeloning, maar is niet zichtbaar op het salarisoverzicht. Doordat de werkgeversbijdrage slechts is verschuldigd over een bijdrage-inkomen van ten hoogste €50.853, verzwaart hij de lasten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De vlaktaks biedt een herkansing: een elegante uitweg om de premieheffing volksverzekeringen te fiscaliseren en de achterhaalde AOW-premievrijstelling voor AOW'ers langs de weg der geleidelijkheid weg te werken, en wel door in een periode van achttien jaar jaarlijks 1 procentpunt AOW-premie om te zetten in inkomstenbelasting. In de fiscale uitvoeringspraktijk zijn nog steeds de storende effecten van deze tweedeling voelbaar, omdat de premie- en belastingcomponent niet onderling uitwisselbaar zijn.<sup>26</sup>

De vlaktaks zie ik verder als de meest wenselijke oplossingsrichting voor veel nu aanwezige complexe problemen.<sup>27</sup> Ze maakt de inkomstenbelasting leefvormneutraal. Het probleem van de ongelijke belastingdruk voor eenverdiener- en tweeverdienergezinnen is thans merkwaardigerwijs geen politiek gevoelig dossier, maar op enig moment zal de onderhuidse spanning tot problemen leiden. De dubbele algemene heffingskorting voor gezinnen waarvan één van beide partners geen eigen inkomen heeft (door tegenstanders denigrerend aangeduid als 'aanrechtssubsidie') heeft geleid tot twee elkaar overlappende en

<sup>25</sup> Zie onderdeel 5 voor een korte toelichting op het boxenstelsel van de inkomensheffing.

<sup>26</sup> Zie de verdragen ter voorkoming van internationale dubbele belasting en voor de onmogelijkheid van interne compensatie bij herstel van fouten in de aanslagregeling de Conclusie van 12 augustus 2013 van advocaat-generaal Niessen in V-N 2013/50.7.

<sup>27</sup> Zie voor uitgebreide informatie: De Kam en Ros (2006).



stapsgewijs uitgevoerde afbouwregelingen. Die zijn uitgemond in een ratjetoe van bepalingen en inkomenseffecten die voor een normale burger niet meer te vatten zijn. Bovendien zijn deze beperkende bepalingen niet effectief voor gezinnen met vermogensinkomsten. Die kunnen immers hun box-3-inkomen toerekenen aan de niet- of minstverdienende partner, die in dat geval alsnog de eigen heffingskorting volledig zelf kan incasseren. Het is gewenst hier met een evenwichtige oplossing te komen. Terecht stelt de commissie dat voor inkomensondersteuning draagkrachtmeting op huishoudniveau het meest logisch is. Maar waarom zou dat voor de belastingheffing naar draagkracht anders zijn?

De vlaktaks is ook een prima lanceerplatform voor de loonsomheffing. Recent is het loonbegrip succesvol geüniformeerd. Het tariefpercentage van de loonsomheffing kan in de toekomst samenvallen met dat van de vlaktaks en de werkgever draagt deze heffing af aan de fiscus. De werknemer geeft in zijn aangifte inkomstenbelasting het gebruteerde loon aan en kan de loonsomheffing als voorheffing met de verschuldigde vlaktaks verrekenen. Heffingskortingen en toeslagen worden rechtstreeks – zonder tussenkomst van de werkgever – met de fiscus verrekend. Zo ontstaat een overzichtelijk systeem.

Deze operatie is verder prima te combineren met de voltooiing van de werkkostenregeling. Onder deze regeling mag de werkgever een bepaald percentage van de heffingsplichtige loonsom gebruiken om zijn werknemers belastingvrije vergoedingen en uitkeringen te verstrekken. Deze stap vereist overigens wel een bijstelling van het huidige fiscale loonbegrip. Het loonbegrip moet meer in overeenstemming worden gebracht met de maatschappelijke beleving dat loon de tegenprestatie is voor verrichte werkzaamheden. Een belastingvrije bandbreedte van de loonsom, in combinatie met passende gerichte vrijstellingen en waarderingsregels voor in natura genoten loon, kan tot een aantrekkelijke vereenvoudiging leiden en tijdrovende en sfeerbedervende discussies over onbelaste kostenvergoedingen indammen.

Om te voorkomen dat de vlaktaks hogere-inkomensgroepen onevenredig voordeel verschafft, alsmede om sociaalpsychologische redenen, kan voor de *happy few* – zoals de commissie overigens ook aanbeveelt – desgewenst een surplustarief worden ingevoerd. Zo'n tarief zou trouwens een goed alternatief zijn geweest voor de voor 2013 ingevoerde, door werkgevers af te dragen, zeer discutabele 'eenmalige crisisheffing' van 16 procent over het jaarloon boven €150.000 dat in 2012 werd genoten. Inmiddels blijkt dat voor 2014 opnieuw naar het instrument van deze crisisheffing wordt gegrepen. Behalve formeelrechtelijke problemen die aan deze heffing kleven (onvoorzienbare terugwerkende kracht), leidt dit ook tot het merkwaardige effect dat combinaties van deeltijdfuncties fiscaal niet door deze heffing worden geraakt.

Overkoepelend probleem is de manier waarop de vlaktaksoperatie moet worden bekostigd. De commissie heeft gekozen voor verhoging van de beide btw-tarieven. Daar is op theoretische gronden wel steun voor te vinden. Het brengt het belastingstelsel in zijn geheel dichter bij een consumptiebelasting, die volgens veel economen als maatstaf voor draagkracht betere geloofsbrieven heeft dan een inkomstenbelasting. Consumptie is namelijk een geschiktere maatstaf voor het beslag dat mensen leggen op schaarse middelen, dan het in beginsel voor besteding beschikbare inkomen. Een consumptiebelasting zorgt ervoor dat een gelijke belasting drukt op mensen met dezelfde inkomensverwervende capaciteiten, maar met verschillende intertemporele consumptiepatronen.<sup>28</sup> Als die weg wordt gekozen, dan zou ik een geüniformeerd omzetbelastingtarief zeer serieus willen aanbevelen. Dit biedt mogelijkheden voor een majeure administratieve lastenverlichting. In de nationale context is

<sup>28</sup> Zie Cnossen (1978). Dit vereist dat ook de vermogens die men via vererving verwerft, betrokken worden in de belastingheffing. In werkelijkheid kennen we echter geen pure inkomstenbelasting, aangezien de inkomstenbelasting in feite in belangrijke mate al een belasting is op het verteerbare inkomen.

de al aangestipte forse verslechtering van de concurrentiepositie, die de btw-verhoging voor veel grensondernemers oproept, wel degelijk een precair probleem, dat niet gebagatelliseerd mag worden. Het toont aan hoe ons belastingstelsel mede wordt bepaald door de Europese verhoudingen.

Het Belastingpakket 2014 geeft aan dat het kabinet steeds verder verwijderd raakt van de vlaktaksbenadering. Bij uitvoering van het voornemen om de aanspraak op de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk te maken wordt de progressie op een gecamoufleerde wijze verscherpt. Het plan van het kabinet om de arbeidskorting in sterkere mate inkomensafhankelijk maken heeft hetzelfde effect. Dit voorstel is bovendien in strijd met het draagkrachtprincipe. Dat werd bij de inwerkingtreding van de Wet IB 2001 al geweld aangedaan, doordat in plaats van de werkelijke kostenaf trek iedere werker een gelijke belastingreductie kreeg in de vorm van een arbeidskorting. Sindsdien krijgt iemand, die ontslagen is, en dankzij de hulp van zijn advocaat een ontslagvergoeding ontvangt van €80.000, en daarvan €20.000 aan zijn advocaat moet betalen, toch over de hele €80.000 een aanslag. De maatstaf van draagkracht is zodoende onzuiver geworden. Dit soort inbreuken op het draagkrachtbeginsel tast volgens mij de geloofwaardigheid van beleidsmakers aan.

### **3 Pensioendossier**

Het fiscale stelsel stimuleert de opbouw van voorzieningen voor de oude dag door toepassing van de omkeerregel. Het deel van het inkomen dat wordt afgezonderd voor aanspraken op pensioen (premies) blijft binnen door de wetgever gestelde grenzen onbelast; pas de daaruit voortvloeiende uitkeringen worden belast op het moment waarop ze worden genoten. Bij discussies in het raamwerk van de Europese Unie is Nederland steeds pleitbezorger van de omkeerregel geweest. De mate waarin deze regel wordt toegepast, berust op een politieke keuze. In de context van een draagkrachtbelasting betekent de regel een verschuiving van een pure inkomstenbelasting naar een belasting op het verteerbare inkomen. Inmiddels is door het kabinet een traject in gang gezet dat de ruimte voor de opbouw van pensioen beperkt. De salaris/diensttijdnorm – een van de kernelementen van het zogenoemde ‘Witteveenkader’ – wordt voor middelloonpensioenen teruggesnoeid van 2,25 procent in de periode tot en met 2013 naar 2,15 procent in 2014 en verder naar 1,75 procent in 2015 en latere jaren. Vanaf 2015 zal gefaciliteerde pensioenopbouw bovendien nog slechts mogelijk zijn voor een inkomen van maximaal €100.000. De commissie heeft in haar rapport voorgesteld de gefaciliteerde pensioenopbouw ingaande 2017 af te toppen op een pensioengevend salaris van €62.500.

Bovendien wordt in het sociaaleconomische krachtenveld op pensioengebied – soms met de moed der wanhoop – gezocht naar compromissaire oplossingen voor de verdeling van lasten en lusten tussen jong en oud, tussen veelverdieners en minimumloners, tussen de korte en de lange termijn. Met het oog hierop zijn akkoorden gesloten, die bevorderlijk zijn voor de economische stabiliteit. Met afwijzend gedrag en polarisatie ter wille van eenzijdige belangenbehartiging van politieke en maatschappelijke achterbannen is de samenleving niet gediend. Soms zijn aanpassingen voor betrokkenen pijnlijk, maar ze zijn noodzakelijk. Saneren moet evenwel méér zijn, dan alleen maar bezuinigen.

We moeten op zoek naar een nieuw evenwicht. De toegenomen levensverwachting biedt voor de meeste mensen een aantrekkelijk vooruitzicht, maar zij betekent tegelijkertijd een forse kostenpost. De lage rekenrente, waarmee pensioenaanspraken contant worden gemaakt, drukt de dekkingsgraad van de pensioenfondsen. Een algemene stijging van de rente zou dit probleem voor een flink deel verhelpen. Een rentestijging belemmert echter de groei van het bedrijfsleven en jaagt de financieringskosten van de staatsschuld fors op. Simpele oplossingen zijn er niet. De wetgevende beperking in de opbouw mogelijkheden en de

aftopping van het pensioengevend loon op €100.000 zijn voelbare effecten van de onontkoombare versobering. Vergrijzing, oplopende levensverwachting en economische schokeffecten leiden tot een lastige keuze tussen het ‘nominale’ pensioen met de ‘harde’ pensioenbelofte dat het toegezegde pensioen daadwerkelijk wordt uitgekeerd en het ‘reële contract’ dat is gericht op inflatiebestendig pensioen, maar dat door de hiermee gepaard gaande grotere beleggingsrisico’s wel veel minder ‘zeker’ is. Tussenvarianten houden het pensioendebat levendig.

Intussen passeren allerlei initiatieven de revue om opgebouwde pensioenvermogens op een slimme manier te verknopen met de financiering van de eigen woning en het midden- en kleinbedrijf (MKB). Het voorstel om ingaande 1 januari 2015 een spaarfaciliteit in te voeren, waardoor het pensioenopbouwpercentage met 0,1 procentpunt kan worden verhoogd (de pensioenexcedentregeling) is echter een fiscaaltechnisch gedrocht, dat zo snel mogelijk van tafel moet. In haar uitwerking is de regeling onbegrijpelijk en in haar toepassing zeer bewerkelijk. Voor het daarvoor beschikbare kwart miljard euro zijn veel betere – en meer effectieve – bestemmingen te bedenken. Ik bepleit opnieuw deze budgettaire middelen te gebruiken om het belastingvrije vermogen in box 3 te verhogen.

#### **4 Sanering van de woningmarkt**

De vlaktaks levert een aantrekkelijke route op om de steeds nijpender problemen van de woningmarkt te attaqueren. Fiscale aftrekposten werken bij een voor iedere belastingplichtige gelijk marginaal tariefpercentage immers minder sterk in het voordeel van de hoge inkomensgroepen. Tussen 2000 en 2008 liepen de woningprijzen door de overmatige fiscale begunstiging met bijna 50 procent op, terwijl de schulden van huishoudens in verhouding tot het besteedbare inkomen verdubbelden. Daarna volgde de financiële crisis met negatieve effecten op het besteedbaar inkomen, de gezinsconsumptie en de economische groei. De huizenprijzen zijn momenteel circa 20 procent gedaald ten opzichte van de piek in 2008 en een kwart van de huishoudens heeft een hogere schuld dan vermogensbezit. Dat geeft de urgentie aan om het beleid aan te passen. De commissie bepleit al in haar interimrapport om het voorstel uit het regeerakkoord van VVD en PvdA niet in te voeren. Dit voorstel hield in dat de renteaftrek voor ‘nieuwe gevallen’ ingaande 2013 zou worden beperkt door de leningen in dertig jaar verplicht annuïtair te laten aflossen. De commissie bekritiseert, mijns inziens terecht, het door het kabinet voorgestelde onuitvoerbaar en bovendien onrechtvaardig onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen. Zij geeft de voorkeur aan een renteaftrek voor iedereen, in die zin dat de rente slechts aftrekbaar is uitgaande van een dertigjarig *fictief* annuïtair aflossingsschema. Dat geeft nieuwkomers minder financieringsproblemen dan bij het kabinetsvoorstel het geval is, maar de aflossingsfictie zou wel de renteaftrek beperken; voor nieuwe gevallen vanaf 2013, voor bestaande gevallen vanaf 2014.

Ook aan dit alternatief kleven mijns inziens grote bezwaren. Zo is de vaststelling van de annuïtair bepaalde fictieve aflossing zeer ingewikkeld, zeker na verloop van tijd, als gevolg van veranderingen in de leefsituatie. De eigenwoningsschuld die fictief wordt geacht te zijn afgelost, maar juridisch blijft bestaan, wordt buiten de aftrek van box 1 gehouden, maar geldt ook niet als een box-3-schuld. Als dit daadwerkelijk zo door de commissie is bedoeld, dan wordt de fiscale kwalificatie van schulden nog ingewikkelder dan zij al was. Door de gerichtheid op de renteaftrek is onvoldoende onderkend dat de weeffout niet primair zit in de aftrekbaarheid van de rente, maar in het te lage eigenwoningforfait (de bijtelling wegens woongenot van slechts 0,6 procent van de WOZ-waarde).<sup>29</sup>

<sup>29</sup> WOZ = (Wet) waardering onroerende zaken.

De commissie heeft het kabinet kennelijk niet weten te overtuigen. Het heeft stug vastgehouden aan de verplichte annuïtaire aflossing en dit regime inmiddels met ingang van 2013 ingevoerd. Wel komt het met de gekunstelde ‘vondst’ dat kan worden toegestaan voor de aflossingsverplichting een afzonderlijke lening te sluiten. En de suggestie om de rentevrijstelling ook bij afkoop van de kapitaalpolis eigen woning te verlenen mits daarmee de hypotheekschuld wordt afgelost,<sup>30</sup> is ronduit naïef. Er moet wel een forse wanverhouding bestaan tussen het rendement op de kapitaalpolis voor de resterende periode en de te betalen hypotheekrente, om de doelgroep langs deze weg te verleiden tot vervroegde aflossing. De spaarhypotheek is niet voor niets uitgegroeid tot een overmatig succesvolle financieringsvorm voor het eigenwoningbezit. Zelfs voor mensen met liquiditeitsproblemen blijft het nog de vraag of vervroegde aflossing – via de inzet van het op de polis al opgebouwde kapitaal – wel een verstandige optie is. Zulke beleidsmatige losse flodders schaden alleen maar het zo gewenste herstel van vertrouwen in de woningmarkt. Bovendien leidt een dergelijk voorstel – als mensen deze aflossingsmogelijkheid al zouden aangrijpen – voor banken en verzekeraars die op langdurige contracten hebben vertrouwd, tot een plotselinge uitstroom van financiële middelen en verscherping van de reeds bestaande financieringsknelpunten. Per saldo ligt dit eindresultaat van de door het kabinet gekozen aanpak dicht bij het commissievoorstel, maar de vorm is nog gekunstelder en gecompliceerder.<sup>31</sup> Ik kan eveneens weinig enthousiasme opbrengen voor het kabinetsplan ingaande 2014 het toptarief, waartegen de rente op de eigenwoningsschuld kan worden afgetrokken, voor iedereen jaarlijks met 0,5 procentpunt te verlagen totdat na 28 jaarlijkse stappen het aftrekpercentage van 38 wordt bereikt. Uitvoeringstechnisch is het hanteren van een afzonderlijk tarief voor een specifieke aftrekpost veel complexer dan op het eerste gezicht lijkt. Bovendien staat een dergelijke pragmatische stap op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel, waarin aan elke euro een gelijke draagkracht wordt toegekend, onafhankelijk van de vraag of het een plus- of minpost betreft.

De commissievoorstellen die wel tot wetswijziging hebben geleid, zijn de tegemoetkoming bij restschuld, de afschaffing van de vrijstelling voor kapitaalverzekeringen eigen woning en de structurele verlaging van de overdrachtsbelasting op woningen naar 2 procent. Deze passen in een evenwichtige vormgeving van het eigenwoningregime. Een duidelijke stap vooruit is het voorstel van de commissie om – als de woningmarkt daaraan toe is – het eigenwoningregime onder te brengen in box 3.<sup>32</sup> Dat is eerlijker en gemakkelijker uitvoerbaar. Ik heb deze oplossingsrichting – tot vervelens toe – bepleit in samenhang met de invoering van een basisvrijstelling voor het in de woning geïnvesteerde vermogen. Desnoods kan naar dat eindresultaat worden toegewerkt door de bestaande ‘villabelasting’<sup>33</sup> voorzichtig en geleidelijk om te bouwen door de ‘villagrens’ (€1.040.000) te verlagen en in dat segment de eigenwoningbijtelling stapsgewijs te verhogen tot het evenwichtspunt van een box-3-variant is bereikt. In het kader van het crisisbeleid heb ik verder bepleit te komen tot het tijdelijk aftrekbaar maken van de kosten veroorzaakt door achterstallig onderhoud en uitgaven voor de verbetering van de eigen woning (waaronder energiebesparende maatregelen), tot een beperkt percentage van de WOZ-waarde.<sup>34</sup> Zo kan worden bereikt dat ‘vermogenen’ weer geld in de nationale bouweconomie pompen, zoals

<sup>30</sup> De minimaal vereiste looptijd van de polis bedraagt twintig jaar.

<sup>31</sup> Stevens (2013).

<sup>32</sup> Zie: Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010).

<sup>33</sup> De term duidt op het hogere eigenwoningforfait voor woningen met (in 2013) een WOZ-waarde van meer dan €1.040.000. Over het excedent bedraagt de bijtelling (in 2013) niet 0,6 procent, maar 1,55 procent. Het laatstgenoemde percentage wordt de komende jaren verder verhoogd.

<sup>34</sup> Daarin moet wel een doelmatigheidsdrempel worden ingebouwd. Eventueel kan ervoor worden gekozen om slechts 50 procent aftrekbaar te stellen.

het kabinet meermaals heeft aanbevolen.<sup>35</sup> De neutraliteit tussen kopen en huren zal bovendien worden verbeterd door ook het scheefwonen in de huursector aan te pakken.

## 5 Betere afstemming tussen de boxen

Inkomsten vallen sinds de belastingherziening in 2001 in een van drie boxen. Inkomen uit werk (inclusief uitkeringen en pensioenen) en de eigen woning valt in box 1 en wordt belast tegen het progressieve tarief – de percentages over het inkomen in de vier tariefschijven lopen op van 37 tot 52 (AOW-gerechtigden: van 19,1 tot 52). Voordelen behaald bij de vervreemding van aandelen die onderdeel zijn van een ‘aanmerkelijk belang’, worden bij de directeur-groootaandeelhouder belast in box 2 – tegen een vlak tarief van 25 procent. Een fictief rendement van 4 procent van het vermogen wordt in box 3 belast tegen een vlak tarief van 30 procent. Deze ‘vermogensrendementsheffing’ werkt als een vermogensbelasting met een tarief van 1,2 procent van het vermogen. Daar staat tegenover dat de werkelijk genoten vermogensinkomsten onbelast blijven.

Terecht bepleit de commissie een betere afstemming tussen de boxen. Nadat ook voor inkomen in box 1 een vlaktaks is ingevoerd, kunnen de vaste tarieven voor inkomen in box 2 en box 3 gewoon blijven bestaan. Wel is een betere afstemming gewenst. In 2001 is de vermogensrendementsheffing gestart op basis van de toen geldende vaste 4 procent rekenrente voor pensioenen. Het gekozen tarief van 30 procent had een pragmatisch karakter. Het tarief moest niet zó hoog zijn dat het belastingvlucht zou stimuleren, maar voldoende hoog om opbrengst te genereren.<sup>36</sup> Bij een consequente beleidslijn had het rendementspercentage inmiddels moeten zijn aangepast aan de actuele rendementen waarmee pensioenfondsen op last van hun toezichthouders moeten rekenen.<sup>37</sup> Dat is tot heden nog niet gebeurd. Die nalatigheid beschadigt het rechtsgevoel. Het commissievoorstel het forfaitaire rendement te koppelen aan het vijf-jaars voortschrijdend gemiddelde van het rendement op spaargeld (in 2014: 2,4 procent) is mij dan ook uit het hart gegrepen. Ik zou daarbij echter liever willen uitgaan van een gestandaardiseerde beleggingsportefeuille.

De positie van de directeur-groootaandeelhouder (dga) is terecht door de commissie aan de orde gesteld. Hij betaalt thans over zijn ondernemingsresultaat effectief 40 procent belasting: eerst 20 procent vennootschapsbelasting over de bv-winst, verhoogd met 25 procent aanmerkelijkbelangheffing in box 2 als het restant als dividend wordt uitgekeerd of als voordeel bij vervreemding van de aandelen wordt getoucheerd. Bij winsten boven €200.000 is dat 25 plus 18,75 = 43,75 procent. Dat lage gecombineerde tarief stimuleert ondernemers met een hoge winst over te stappen naar de bv-vorm. Als dga ligt vervolgens een bijna ongeremde uitstelmogelijkheid voor de aanmerkelijkbelangheffing binnen handbereik, simpelweg door behaalde winsten in de vennootschap te houden.

Er zijn evenwel maatregelen getroffen die de vlucht naar de bv moeten afremmen. Ondernemers in de inkomstenbelasting genieten vanaf 2013 een winstvrijstelling van 14 procent, waardoor hun toptarief slechts 44,72 procent bedraagt (0,86 van de winst × 52 procent). Bovendien wordt via de gebruikelijkloonregeling de progressie in de inkomstenbelasting ondersteund. De commissie stelt op twee punten aanscherping voor. Ze krypt de 70-procentnorm voor ‘gebruikelijk loon’ op tot 90 procent en bepleit over het fiscaal

<sup>35</sup> Zie mijn eerdere pleidooi in: Stevens (2009).

<sup>36</sup> De heffing fungeerde als een alternatief voor de niet uitvoerbaar geachte vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting.

<sup>37</sup> Vanwege de gewenste stabiele heffingsgrondslag is pleitbaar het rendement op een vast percentage te fixeren, maar wanneer dit percentage langdurig op gespannen voet staat met de realiteit, is aanpassing gewenst, bijvoorbeeld door een voortschrijdend gemiddelde te kiezen van het rendement op langlopende risicomijdende beleggingen.

eigen vermogen in de bv de vermogensrendementsheffing als voorschotbelasting te heffen. Deze wordt – eventueel via de mogelijkheid van bijboeking op de verkrijgingsprijs van het aanmerkelijkbelangpakket – te zijner tijd verrekend met de aanmerkelijkbelangheffing, die wordt verlaagd tot 22 procent. Ik heb mijn bedenkingen. Ik zie juist liever een geclausuleerde afschaffing van het gebruikelijk loon, dan een aangescherpte en verhoogde norm. Dat laatste maakt de regeling alleen maar conflictgevoeliger en vereist complicerende coulanceregels in verliesjaren of jaren met lage winsten. Ik bepleit afschaffing van de regeling in alle gevallen waarin de jaarwinst kleiner is dan €100.000, of wanneer de winst hoofdzakelijk aan de aandeelhouder wordt uitgedeeld. In plaats van een voorschot-ab-heffing kies ik voor een verhoging van het vpb-tarief. De voorschot-ab-heffing is mijns inziens bewerkelijker en lastiger dan zij lijkt te zijn. Ook het tegenargument, dat de interne financieringsbehoefte van de vennootschap niet moet worden afgekend, telt zwaar; zwaarder, naar mijn mening, dan het belang de uitstelmogelijkheid van de belastingheffing in te dammen. Eventueel kan wel worden overwogen het huidige emigratielek (het vervallen van de belastinglatentie na tien jaar) te dichten.

Van een heel andere orde is overigens het recent bekendgemaakte voorstel het tarief van de aanmerkelijkbelangheffing gedurende het jaar 2014 tijdelijk te verlagen tot 22 procent. Het kabinet wil dga's verlokken tot grotere winstuitdelingen om zodoende een extra impuls aan de bestedingen te geven. Dit plan past in diverse andere tijdelijke acties om 'beklemd' vermogen in spaarloonrekeningen, stamrecht-bv's en nu dus ook in aanmerkelijkbelangpakketten te 'bevrijden' en in de bestedingssfeer te brengen. Dergelijke 'uitverkoop tarieven' passen slecht in een draagkrachtheffing. Bovendien staan ze op gespannen voet met het duurzame en voorspelbare karakter van een belastingstelsel. Ook in de sfeer van het schenkingsrecht zijn dergelijke tijdelijke tegemoetkomingen in het vooruitzicht gesteld door verhoging van de vrijstelling, mits de schenking wordt gebruikt voor de aankoop van een huis of aflossing van de eigenwoninghypotheek. De vraag is hoeveel opportunisme een op rechtsbeginselen steunende heffing kan verdragen.

## **6 Uitstralingseffecten naar de vennootschapsbelasting**

Het bedrijfsleven sukkel met soortgelijke gevolgen van overfinanciering met vreemd vermogen, als gezinnen op de eigenwoningmarkt. Ook hier is de scheefgroei aangejaagd door het belastingstelsel, want decennialang is het eigen vermogen gediscrimineerd. Gezonde financieringsverhoudingen zijn hierdoor uit balans getrokken en risicobuffers uitgehold. Om deze onevenwichtigheid te repareren is een ratjetoe aan renteaftrekbepalingen afgekondigd. Vereenvoudiging is ook hier dringend geboden, maar het probleem is dat de vennootschapsbelasting zowel de complexe marktpositie van multinationals moet afdekken, alsook die van MKB-ondernemingen. Het is logischer om structureel rekening te houden met het verschil in schaalgrootte tussen beide sectoren. Voor het MKB is de vennootschapsbelasting veel te complex geworden. Helaas viel het niet onder de taakopdracht aan de commissie om op dit gebied hervormingsvoorstellen te doen.

Ondernemers in de MKB-sector zouden moeten kunnen volstaan met een vereenvoudigde vennootschapsbelasting, die samen met de inkomstenbelasting een globaal evenwicht schept tussen de positie van ondernemers die – bij een verschillende rechtsvorm van hun onderneming – te maken hebben met uiteenlopende fiscale regimes.<sup>38</sup> Het wachten is hier op de toegezegde notitie van de regering over de eventuele invoering van een vierde box in de inkomstenbelasting, de ondernemingsbox.

---

<sup>38</sup> Van de Streek (2012).

## 7 Ondernemersfaciliteiten

Dit kabinet beweert, net als zijn voorgangers, de regeldruk te willen verminderen. In feite neemt deze druk eerder toe dan af. De wetgever heeft te weinig oog voor de uitvoerbaarheid van zijn bedenksels. De Belastingdienst wordt telkens opgezadeld met hapsnapregelingen, waarvan de rechtmatigheid te vaak discutabel is. Dat verhoogt de belastingweerstand en maakt de heffingsprocessen bewerkelijker, minder transparant en lastiger uitvoerbaar. Het leidt gemakkelijk tot bureaucratisch rondpompen van geld. Vanwege politieke druk krijgt de snelheid van toeslagtoekenning, aanslagregeling en afgifte van VAR-verklaringen<sup>39</sup> aan zzp'ers te gemakkelijk prioriteit.<sup>40</sup> Iedereen weet dat dan kwaliteit en zorgvuldigheid onder druk komen te staan. Maar zodra de tekortkomingen zichtbaar worden, is iedereen de oorzaak weer vergeten en verliest de volksvertegenwoordiging zich in incidentgedreven debatten.

Terecht zijn in het belastingstelsel ondernemers- en ondernemingsfaciliteiten opgenomen. Ze passen weliswaar slecht in een draagkrachtheffing, maar soms kan om beleidsmatige redenen een instrumentele inzet van de belastingheffing gepast zijn. De randvoorwaarde is dat vooral helderheid moet bestaan over de aard van de doelstelling en dat overtuigend moet zijn aangetoond dat de belastingsubsidie het meest doelmatige instrument is om dat doel te bereiken. Naar mijn mening moeten belastingfaciliteiten vooral het innovatieve en winstgenererende ondernemerschap stimuleren. De commissie maakt zich niet populair met het voorstel tot stapsgewijze afschaffing van de startersaftrek en de zelfstandigenaftrek. Politiek is dit een zwaar beladen onderwerp, maar het is onontkoombaar paal en perk te stellen aan diverse uitwassen van schijnzelfstandigheid.

Stroomlijning van de ondernemersfaciliteiten is dringend nodig. De fiscale oudedagsreserve<sup>41</sup> is door haar winstafhankelijke karakter gecompliceerd en administratief bewerkelijk van opzet. Voorts schept zij slechts de illusie dat er een doelvermogen voor de oudedagsvoorziening is afgeschermd, terwijl de praktijk is dat de ondernemer ter grootte van de oudedagsreserve een uitgestelde belastingschuld heeft. De regeling kan beslist eenvoudiger. De commissie wil oneigenlijk gebruik van de fiscale oudedagsreserve – wanneer deze niet wordt gebruikt voor de aankoop van een lijfrente – bestraffen door het heffen van revisierente. Afschaffen van de faciliteit, gekoppeld aan een gunstige afrekenmogelijkheid voor bestaande gevallen, is mijns inziens een beter alternatief.

Een soortgelijke complexiteit wordt opgeroepen door de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Deze vermindert de *fiscale winst* met een bepaald percentage van het bedrag van in aanmerking komende investeringen. Het aftrekpercentage daalt, naarmate een ondernemer meer investeert. Dat is contraproductief. Een investeringskorting zou een beter alternatief zijn. Die voorziet in een *belastingkorting* ter grootte van een vast percentage van het investeringsbedrag.

Een niet-verstorende bedrijfsopvolgingsregeling is gunstig voor de continuïteit in het ondernemerschap tussen de generaties, met name voor familiebedrijven. De bestaande bedrijfsopvolgingsfaciliteiten via geruisloze doorschuiving zijn echter theoretisch een

<sup>39</sup> VAR = verklaring arbeidsrelatie. Een opdrachtnemer met een VAR van de Belastingdienst kan met dit document aan zijn opdrachtgever aantonen dat hij werkzaam is als zelfstandig ondernemer, zodat de opdrachtgever geen sociale premies op aan de opdrachtnemer uitbetaalde bedragen hoeft in te houden.

<sup>40</sup> Een recent voorbeeld is de kamermotie waarin de regering wordt verzocht te garanderen dat zzp'ers in de zorg die over de btw-plicht met de Belastingdienst contact opnemen, binnen tien werkdagen uitsluitel krijgen over hun btw-plicht. Gewijzigde motie van het lid Mei Li Vos c.s.; zie Tweede Kamer (2012-2013), 31 213, nr. 19.

<sup>41</sup> Onder voorwaarden mag een ondernemer jaarlijks een deel van de winst (maximaal 12 procent, dan wel €9.542) belastingvrij reserveren. Over de opgebouwde reserve moet met de fiscus worden afgerekend bij staking van de onderneming, tenzij de reserve wordt gebruikt voor de aankoop van een lijfrente. In dat geval zijn de latere lijfrentetermijnen belast.

doorbreking van het draagkrachtbeginsel. Economisch gezien komen dergelijke faciliteiten vaak niet aan de overnemende partij ten goede, maar aan de overdragende partij. Dus is het gewenst te komen tot meer evenwichtige fiscale faciliteiten bij opvolgingsfinanciering, die strakker aansluiten bij de bereidheid van de overdragende partij om daadwerkelijk betrokken te blijven bij de overdrachtsfinanciering.<sup>42</sup>

Via introductie van allerlei vermogenstoetsen in de toeslagen en door de werking van de Wet werk en bijstand wordt het vermogen in tal van regelingen impliciet belast. Een algehele inventarisatie en analyse van de belasting op vermogen(sinkomsten) in verhouding tot de belasting op arbeidsinkomsten zou wenselijk zijn.<sup>43</sup>

## **8 Vermogen(sinkomsten) versus arbeid(sinkomen)**

Bij een draagkrachtheffing is het irrelevant of het inkomen bestaat uit arbeidsinkomsten of vermogensinkomsten; elke inkomende euro geeft de ontvanger gelijke draagkracht. Voorstanders van een duale inkomstenbelasting (ib) bepleiten een heffingssysteem, waarin het kapitaalinkomen tegen een laag proportioneel tarief in de vennootschapsbelasting wordt belast en vrijgesteld blijft van inkomstenbelasting. Zo wordt tegemoet gekomen aan de wens distorsies in het kapitaalverkeer te verwijderen, de spaarzin te stimuleren en de economische bedrijvigheid te activeren. Slechts een duaal belastingsysteem zou opgewassen zijn tegen de consequenties van toenemende kapitaalmobiliteit en de groeiende belastingconcurrentie tussen landen in het algemeen en de lidstaten van de Europese Unie in het bijzonder.<sup>44</sup>

De commissie heeft de variant van een duale ib onderzocht waarbij de kapitaalbeloning wordt vastgesteld aan de hand van het ondernemingsvermogen. Dit wordt uitsluitend belast tegen het tarief van de vennootschapsbelasting. De winst na aftrek van de kapitaalbeloning wordt net zo zwaar belast als het arbeidsinkomen. De commissie concludeert dat de uitvoering van een dergelijke systematiek te bewerkelijk zou zijn.

In de bestaande inkomstenbelasting wordt op diverse onderdelen onderscheid gemaakt tussen vermogen(sinkomsten) en arbeid(sinkomsten), ofwel tussen ondernemings- en beleggingsvermogen. In het boxenstelsel is dit op een markante manier gebeurd door voor belegd vermogen een afzonderlijke vermogensrendementsheffing in het leven te roepen. Om ongewenste arbitrageprocessen in te dammen is in box 1 (werk en woning) de terbeschikkingstellingsregeling in het leven geroepen.<sup>45</sup> Ook bij de toerekening van de inkomsten binnen het gezin geldt een opmerkelijk verschil in behandeling tussen beide inkomenscategorieën. Voor vermogensinkomsten geldt een geheel vrije toerekening aan de partners, terwijl de arbeidsinkomsten slechts mogen worden toegerekend aan de partner die dit inkomen zelf heeft genoten. Verder gelden binnen het aanmerkelijkbelangregime mogelijkheden voor geruisloze doorschuiving van de aanmerkelijkbelangclaim, maar deze is beperkt tot het ondernemingsvermogen; over het in het aandelenpakket besloten liggende beleggingsvermogen moet bij vervreemding worden afgerekend. Dit onderscheid past niet in

<sup>42</sup> Stevens (2004).

<sup>43</sup> Mirrlees *et al.* (2011), p. 474.

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld Cnossen (2000) en zijn bijdrage aan deze aflevering van het Tijdschrift voor Openbare Financiën.

<sup>45</sup> Zonder deze regeling zou het voor ondernemers bijzonder lucratief zijn om de bedrijfspanden in privé te houden (tegen 30 procent belaste huuropbrengst van 4 procent van de WOZ-waarde) en deze panden aan de eigen onderneming te verhuren tegen 8 procent van de WOZ-waarde. In de onderneming (box 1) bespaart hij 52 procent van de huurlasten; in box 3 is de effectieve belastingdruk op de ontvangen huur slechts 15 procent (1,2 procent van de WOZ-waarde bij een werkelijke huuropbrengst van 8 procent van de WOZ-waarde). De wetgever wilde paal en perk stellen aan zulke vormen van boxarbitrage.



een draagkrachtbelasting. Het maakt de doorschuiftechniek bovendien tot een gecompliceerde aangelegenheid en betekent een forse verzwaring van de uitvoeringslast.

Ook de erfbelasting kent een bedrijfsopvolgingsregeling, met een zeer forse vrijstelling voor ondernemingsvermogen. Beleggingsvermogen, óók indien dat besloten ligt in het vermogen van een onderneming, is daarvan echter uitgesloten. De regeling is uitermate complex, bewerkelijk en omgeven met diverse rechtsonzekerheden. Bovendien zijn de gedifferentieerde vrijstellingspercentages (83 en 100) dusdanig hoog, dat zij onaanvaardbare ongelijkheid oproepen met andere vermogensbestanddelen, die evenmin gemakkelijk liquide te maken zijn, maar desondanks geen vrijstelling genieten. Recentelijk heeft de advocaat-generaal de Hoge Raad geadviseerd deze regeling als strijdig met het gelijkheidsbeginsel te verklaren.<sup>46</sup> Het zou beter zijn geweest de vrijstelling niet tot de huidige omvang op te stuwen en generieke maatregelen in de invorderingssfeer te treffen voor alle niet gemakkelijk liquide te maken vermogensbestanddelen.

## 9 De toeslagen

Stroomlijning van het toeslagenassortiment is bitter noodzakelijk. Terecht constateert de commissie dat de bestaande toeslagen, door hun verschillende reikwijdte en ongecoördineerde afbouwpercentages, in hun samenhang volstrekt ondoorzichtig zijn. Ze veroorzaken een grillig verloop van de marginale druk. Ik ondersteun het voorstel om te komen tot een uniform afbouwpercentage (over een uniform inkomenstraject). Ook moeten de vermogenstoetsen – zo die al naast de inkomenstoets gerechtvaardigd zijn – ten minste worden geüniformeerd. Zoals ik in onderdeel 2 al aangaf, kan de zorgtoeslag bij een gefiscaliseerde premieheffing voor de Zorgverzekeringswet vervallen. De huurtoeslag zou – om fraude te bemoeilijken en de controlemogelijkheden te vergroten – voortaan exclusief via de verhuurder kunnen lopen (woningcorporaties). De kinderbijslag en het kindgebonden budget kunnen mijns inzien beter worden geïntegreerd en – om verzilveringsproblemen te voorkomen – door de Belastingdienst als toeslag worden uitgekeerd, onafhankelijk van de betaalde belasting. De commissie adviseert de kinderopvangtoeslag af te stemmen op het arbeidsinkomen van de minstverdienende partner om de arbeidsmarktprikkel te versterken. Ik ben daarin terughoudend. Die aanpassing doorkruist de leefvormneutraliteit en compliceert het stelsel. Evenals de arbeidsmarktprikkel die verscholen zit in de afbouw van de zogenoemde ‘aanrechtssubsidie’, past een arbeidsmarktprikkel slecht in een echte draagkrachtheffing. De beperking van de aanrechtssubsidie werkt trouwens – zoals reeds werd opgemerkt – in haar huidige vorm niet voor gezinnen met vermogen die gemakkelijk vermogensinkomsten naar de andere partner kunnen overhevelen. Het voorstel van de commissie om de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag onder te brengen in één huishoudentoeslag, maakt de toeslagenopbouw als zodanig niet overzichtelijker en schiet mijns inziens over zijn doel heen.

## 10 Conclusie

Het rapport van de commissie is een bron van inspiratie voor activerend belastingbeleid. Jammer dat het kabinet zijn reactie pas in het voorjaar van 2014 wil geven en geen toekomstvisie schetst over het gewenste belastingstelsel. Daarvoor worden voldoende bouwstenen aangedragen. Ik vertrouw er echter op dat de beleidsambtenaren inmiddels hun voordeel hebben kunnen doen met de bevindingen in het rapport en ik hoop dat we in de vertraagde kabinetsreactie op het rapport toch nog de voordelen terugzien van de bestudering van de beleidsvoorstellen.

---

<sup>46</sup> Conclusie A-G IJzerman, 30 september 2013, nr. 13/01154, V-N 2013/50.24.

## Leo Stevens

\* Emeritus hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam en kroonlid Sociaal-Economische Raad.

## LITERATUUR

- 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
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (1986), *Zicht op eenvoud*, Den Haag: Distributiecentrum Overheidspublicaties
- Cnossen, S. (1978), *De belasting van de toekomst?*, Deventer: Kluwer
- Cnossen, Sijbren (2000), Taxing capital income in the Nordic countries. A model for the European Union?, in Sijbren Cnossen (red.), *Taxing capital income in the European Union. Issues and options for reform*, Oxford: Oxford University Press, 180-213
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (red.) (2006), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum 2, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- Mirrlees, James *et al.* (2011), *Tax by design. The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press
- Stevens, L.G.M. (2004), *Fiscale brandnetels*, Deventer: Kluwer
- Stevens, L.G.M. (2009), Fiscale beleidsnotities 2010, *Weekblad fiscaal recht*, nummer 6828, 1183-1207
- Stevens, L.G.M. (2013), Langdurige carnavalskater, *Weekblad fiscaal recht*, nummer 6993, 350-351
- Streek, V.J.L. van de (2012), Proefballonnen voor de toekomst van de vennootschapsbelasting, *Weekblad fiscaal recht*, nummer 6944, 329-339
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën

## VAN DIJKHUIZEN EN MIRRLEES

S. Cnossen\*

### Samenvatting

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen kreeg van de staatssecretaris van Financiën de opdracht ‘... scenario’s te verkennen om te komen tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig *belastingstelsel dat bijdraagt aan de verbetering van de concurrentiekracht van Nederland.*’ (cursivering van mij). Met deze opdracht in gedachten, bespreek ik enkele belangrijke aandachtspunten uit het *Eindrapport* van de commissie.<sup>47</sup> Een van die aandachtspunten betreft de duale inkomstenbelasting. Over dit onderwerp ben ik door de commissie gehoord. Een ander onderwerp, de fiscale behandeling van besparingen, beleggingen en investeringen, komt hierna eveneens aan de orde. Mijn kanttekeningen zijn geïnspireerd door inzichten uit de *Mirrlees Review*,<sup>48</sup> een project waarbij ik betrokken ben geweest. Verder stoelt mijn analyse op bevindingen die ik vorig jaar opdeed bij het uitvoeren van een opdracht voor het Internationaal Monetair Fonds. Deze opdracht hield in de belastingvoorstellen van het IMF Fiscal Affairs Department voor de Europese crisislanden te evalueren. Bij die evaluatie heb ik de positie van vier vergelijkingslanden betrokken, waaronder Nederland.

Trefwoorden: belastingherziening, optimale belastingheffing

### 1 Uitgangspunten

Hoewel de naam van de commissie met zoveel woorden verwijst naar de inkomstenbelasting en de door de Belastingdienst uitgekeerde inkomstenstoeslagen, heeft zij terecht niet gearzeld waar nodig andere belastingen, zoals de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting (vpb), in haar beschouwingen te betrekken. Een belastingstelsel kan immers alleen deugdelijk geëvalueerd worden, wanneer het in zijn geheel wordt gezien. De onderscheiden belastingen hebben namelijk verschillende functies. De belasting over de toegevoegde waarde (btw) is hoofdzakelijk een instrument om veel geld op te halen. De accijnzen (beter gezegd: selectieve heffingen op goederen en diensten) dienen primair om externe kosten te internaliseren, waardoor de allocatie van middelen verbetert. De inkomstenbelasting kan samen met de premies voor de wettelijke sociale verzekeringen en allerlei inkomensoverdrachten worden gebruikt om inhoud te geven aan het draagkrachtbeginsel. De vpb is onder meer bedoeld om te voorkomen dat winstgerechtigde natuurlijke personen belastingheffing over die winst langdurig kunnen uitstellen door ondernemingsactiviteiten te ontplooiën in de vorm van een of meer rechtspersonen. De economische ratio van de vpb is vooral om overwinst te treffen. Belastingen met als heffingsgrondslag onroerende zaken zijn het meest verkieslijk, omdat zij het minst versturend zijn voor het economisch handelen. Belastingplichtigen kunnen deze categorie heffingen immers niet ontgaan door hun gedrag aan te passen.

Bij een bezinning op het belastingstelsel is neutraliteit – de gelijke behandeling van verschillende vormen van, respectievelijk, inkomen, consumptie en vermogen – een

<sup>47</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013).

<sup>48</sup> *Mirrlees et al.* (2010; 2011).

belangrijk uitgangspunt. De kosten van de economische schade die belastingen (waaronder de sociale premies) aan de economie toebrengen (*excess burdens* genoemd) nemen volgens standaardinzichten uit de literatuur toe met het kwadraat van het tarief en dat kan lager zijn naarmate de heffingsgrondslag breder is. Daarom moeten op zich goed te motiveren afwijkingen van dit algemene richtsnoer – in de vorm van aftrekposten, vrijstellingen, verlaagde tarieven – in aantal en bereik zo veel mogelijk beperkt blijven. Vermindering van door belastingen veroorzaakte economische schade, die de economische groei belemmert, wint aan belang nu de Nederlandse overheid streeft naar een kleiner begrotingstekort en toewerkt naar houdbare overheidsfinanciën. In de literatuur bestaat brede overeenstemming dat de economische groei het minst belemmerd wordt door – in volgorde van toenemende verstoringen – belastingen op onroerende zaken, op consumptie, op arbeid en als laatste op ondernemingsvermogen.<sup>49</sup>

Neutraliteit heeft een juridische pendant: het gelijkheidsbeginsel. Zo dienen arbeids- en kapitaalinkomen in beginsel naar hetzelfde tarief te worden belast. Bij de factor arbeid behoort geen verschil te worden gemaakt tussen de belasting van de beloning van werknemers, die van zelfstandige ondernemers en die van directeuren-groootaandeelhouders (dga's). Verder dienen vermogensrendementen – zoals dividend, rente, vermogenswinst en huur – gelijk te worden belast, zonder sommige rendementen dubbel te belasten en andere rendementen geheel onbelast te laten. Van dubbele belastingheffing is bijvoorbeeld sprake, wanneer de door een vennootschap aan haar aandeelhouders uitgekeerde winst (waarover al vpb is afgedragen) bij de aandeelhouders nogmaals in de belastingheffing wordt betrokken. Anderzijds gebruikt het internationale bedrijfsleven juridische constructies, waardoor een deel van de winst in geen enkel land wordt belast. Een ander voorbeeld van onbelast rendement is vermogenswinst (bij de verkoop van effecten of onroerende zaken), die in Nederland onbelast blijft wanneer zij wordt behaald door een natuurlijk persoon. Een eerlijke verdeling van de totale lastendruk brengt mee dat lagere inkomens in vergelijking met hogere inkomens worden ontzien. Dit vereiste geldt evenwel voor het belastingstelsel als geheel. Niet elke afzonderlijke belasting hoeft bij te dragen aan de progressieve verdeling van de belastingdruk, of bijvoorbeeld aan de 'vergroening' van productie en consumptie.

Ten slotte dienen de doelstellingen en effecten van belastingen te worden gezien in samenhang met die van sociale uitkeringen, overheidsuitgaven en regelgeving. In voorkomende gevallen dient het meest kosteneffectieve instrument, dan wel de meest doelmatige combinatie van instrumenten te worden gekozen, om een gegeven doelstelling van overheidsbeleid met de geringste economische schade te realiseren.

## 2 Duale inkomstenbelasting

Het beginsel van de gelijke fiscale behandeling van verschillende inkomensbestanddelen, in het bijzonder van arbeids- en kapitaalinkomen, lijkt te moeten worden genuanceerd omdat kapitaal mobieler is dan arbeid. Bij een elastisch kapitaalmarkt aanbod bepaalt het rendement van zijn belegging na belastingheffing het gedrag van een vermogensverschaffer. Gaat de belasting op het rendement omhoog, dan dient het rendement na belasting met eenzelfde bedrag toe te nemen, op straffe dat het kapitaal een andere, meer lucratieve inzet gaat zoeken. Bij een belasting op kapitaal (opbrengsten) die hoger is dan elders gebruikelijk is, zal de kapitaalverschaffer die belasting daarom niet zelf hoeven te dragen, maar zal zij op de factor arbeid worden afgewenteld in de vorm van lagere reële lonen. Omdat kapitaal onontbeerlijk is voor de arbeidsproductiviteit, is het in die omstandigheden efficiënter de hogere belasting direct op arbeid (of consumptie) te leggen,

<sup>49</sup> Keen *et al.* (2010); Arnold *et al.* (2011).

dan via de omweg van een belasting op kapitaal waardoor additionele verstoringen zullen optreden.

Dit inzicht heeft ertoe geleid dat kapitaal overal ter wereld lager wordt belast dan arbeid. Het meest consistent gebeurt dit in de Scandinavische landen, vooral in Noorwegen. Onder de aldaar geheven duale inkomstenbelasting wordt kapitaalinkomen (met inbegrip van de vergoeding voor eigen vermogen van zelfstandige ondernemers en aandeelhouders met een aanmerkelijk belang) lager belast dan arbeidsinkomen (met inbegrip van de aan zelfstandige ondernemers en dga's toe te rekenen opbrengst van arbeid). Arbeidsinkomen wordt progressief belast, maar kapitaalinkomen proportioneel naar het tarief van de vpb. Verder is het tarief van de eerste schijf van het progressieve tarief op arbeidsinkomen gelijk aan het vpb-tarief, zodat de negatieve en positieve inkomensbestanddelen van beide belastingen tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Verwervingskosten worden alleen tegen het tarief van de eerste schijf vergolden. Dubbele belasting van uitgedeelde en ingehouden winst wordt op twee manieren verijdeld. Ten eerste door verrekening van de vpb die aan uitgekeerd dividend kan worden toegerekend met de inkomstenbelasting (ib) van de aandeelhouder. Ten tweede door bij de verkoop van aandelen de belastbare vermogenswinst te berekenen door de aankoopprijs van die aandelen te verhogen met de winst na vpb die de vennootschap heeft ingehouden.<sup>50</sup> Na de invoering van de duale ib is de belastingopbrengst van kapitaal in de Scandinavische landen gestegen.

Overwegingen die pleiten ten gunste van de duale ib zijn dat (1) het lagere uniforme tarief internationaal mobiel kapitaal niet afstoot, en (2) ondernemingsspecifieke en in het bijzonder locatiespecifieke bovennormale winsten (*rents*) wel worden belast. Verder zal een laag, uniform tarief tot minder verstoringen leiden bij beslissingen over de vorm waarin de onderneming wordt gedreven (zelfstandige onderneming, besloten of open vennootschap), hoe zij gefinancierd wordt (met eigen of vreemd vermogen) en welk uitdelingsbeleid (dividend of winstinhouding) wordt gevolgd, dan een combinatie van ib en vpb, die in de praktijk hogere tarieven kent. Door het uniforme tarief zal ook belastingarbitrage minder voorkomen, omdat het fiscaal niet loont hoog belaste inkomensbestanddelen (bijvoorbeeld dividend) om te zetten in laag belaste bestanddelen (bijvoorbeeld vermogenswinst – afgezien van het voordeel van uitstel van heffing). Verder impliceert het positieve tarief dat geen belastingrevenue naar buitenlandse schatkisten vloeien (die de tax-creditmethode – en niet de vrijstellingsmethode – hanteren bij de belasting van buitenlandse winstbestanddelen). Bovendien blijft de achtervangfunctie van de vpb voor de ib op arbeidsinkomen gehandhaafd. De gescheiden heffing over arbeids- en kapitaalinkomen betekent ook dat de belasting op kapitaalinkomen niet de gevangene is van het tarief op arbeidsinkomen. De overheid beschikt zodoende over een afzonderlijk instrument om te reageren op veranderingen in de internationale mobiliteit van kapitaal en het fiscale beleid in andere landen.

### **3 Zelfstandige ondernemers en directeuren-groootaandeelhouders**

Onder een duale ib worden werknemers, zelfstandige ondernemers en dga's gelijk behandeld voor het door hen ontvangen dan wel aan hen toegerekende loon (zijnde een deel van het totale resultaat uit de eigen onderneming). Hetzelfde geldt voor het rendement op het in de eigen onderneming werkzame vermogen, dat zelfstandige ondernemers en dga's toucheren. Om deze uitkomst te bewerkstelligen wordt de winst van persoonlijk gedreven ondernemingen waarin kapitaal- en arbeidsinkomen gezamenlijk rijpen, gesplitst in een kapitaal- en een arbeidsinkomenscomponent. De kapitaalinkomenscomponent wordt bepaald door een forfaitair rendement toe te passen op het eigen vermogen. Het resulterende bedrag

<sup>50</sup> Voor details verwijst ik naar Cnossen (1999; 2000) en Sørensen (2007).

komt in mindering op het totale resultaat, en het overblijvende wordt als arbeidsinkomen aangemerkt. Deze aanpak heeft het voordeel van de eenvoud.<sup>51</sup> Een forfaitaire beloning van kapitaal kan gemakkelijker op een marktconform rendement worden afgestemd dan een forfaitaire beloning van arbeid op een marktconform loon, want de vaststelling van een marktconform loon is in hoge mate arbitrair, omdat zij afhangt van moeilijk te meten factoren, zoals de lengte van de daadwerkelijke arbeidstijd, de kwaliteit van de verrichte arbeid en de arbeidsinspanning die wordt geleverd.<sup>52</sup>

Al deze argumenten ten gunste van de duale inkomstenbelasting hebben de Nederlandse wetgever er in 2001 niet van weerhouden het kapitaalinkomen van zelfstandige ondernemers progressief te blijven belasten, dit in tegenstelling tot het kapitaalinkomen van dga's. Tevens werd voor dga's een gebruikelijk-loonregeling in het leven geroepen. Hierbij wordt aan de dga een salaris toegerekend dat vergelijkbaar is met wat soortgelijke personen in andere bedrijven verdienen. Dit gebruikelijk loon mag worden verminderd met een doelmatigheidskorting (sic!) van 30 procent en mag, behoudens te leveren tegenbewijs, niet minder te zijn dan €43.000. Ik denk dat 'gewone' werknemers zouden watertanden van zo'n regeling, waarbij zij voor een lager bedrag aan de heffing van loonbelasting zouden worden onderworpen dan zij feitelijk verdienen, en voor het resterende loon onder het lage vpb-tarief zouden vallen.<sup>53</sup> De commissie heeft ervoor gekozen de ongelijke fiscale behandeling van werknemers, zelfstandigen en dga's in afgezwakte vorm te bestendigen met het argument dat de overstap op een volledig duale ib te complex zou zijn. En dat, hoewel een integrale duale aanpak tot een betere vaststelling van het arbeidsinkomen zou leiden en een dam zou opwerpen tegen belastinguitstel (= afstel voor het bedrag van het rendement dat met de uitgestelde belasting wordt behaald). Misschien zou een bezoek aan de Noorse belastingdienst de bedenkingen van de commissie hebben kunnen wegnemen, of zou Peter Sørensen door de commissie kunnen zijn gehoord. In ieder geval ben ik er niet in geslaagd de commissie van de voordelen van een duale ib te overtuigen, hoewel één lid zich ondertussen tot de duale ib heeft bekeerd.<sup>54</sup>

#### 4 Een andere benadering: de Mirrlees Review

Hoewel de duale inkomstenbelasting beter uit de bus komt dan het huidige boxenstelsel van de Nederlandse inkomstenbelasting, in combinatie met de vpb, kent zij ook twee bezwaren. Invoering van een duale ib zou de concurrentiekracht van Nederland niet ten goede komen en de gelijke behandeling van kapitaalinkomen geweld aandoen.

Ten eerste tast een duale ib het rendement op marginale investeringen aan; dat zijn investeringen waarop net het normale oftewel 'drempelrendement' wordt behaald. Dit drempelrendement is te vergelijken met de rente op middellange staatsobligaties. Hierdoor blijven deze marginale investeringen in de toekomst achterwege. Dit schaadt de economie.

Ten tweede blijft bij een duale ib de rente op vreemd vermogen bij de winstbepaling aftrekbaar. De rentebetalingen blijven onbelast indien en voor zover zij ten goede komen aan institutionele (en buitenlandse) beleggers. Het rendement op eigen vermogen (winst) daarentegen wordt op vennootschapsniveau volledig belast. In Nederland is zelfs sprake van dubbele belasting: eerst de vpb en bij de particuliere belegger daarna (forfaitair) de box-3-

<sup>51</sup> Sørensen (1998).

<sup>52</sup> Vergelijk de moeizame discussies tussen fiscus en belastingplichtigen in Nederland over de hierna te noemen regeling inzake het gebruikelijke salaris, dat de dga aan zichzelf dient te betalen.

<sup>53</sup> Ik denk ook, maar dit terzijde en misschien heb ik dat bij het verkeerde eind, dat beleidsmakers en fiscale commentatoren, hooggeleerd of niet, die zich bedienen van het dga-vehikel de voordelen daarvan graag willen behouden.

<sup>54</sup> Zie Kavelaars (2013).

heffing van de ib. Het gaat hier om een van de grootste weeffouten die is gemaakt toen de Wet op de inkomstenbelasting 2001 op het getouw stond. Een weeffout, die de financiële crisis heeft verergerd, doordat zij excessieve (niet-geëigende) schuldfinanciering heeft bevorderd.

Beide genoemde nadelen zijn te ondervangen door de invoering van een Allowance for Corporate Equity (ACE), dat wil zeggen, de vrijstelling van een drempelrendement op het eigen vermogen van de onderneming. Zo'n ACE heet ook wel: vermogensaftrek.<sup>55</sup> De winst die na dit drempelrendement overblijft bij open vennootschappen is immers te beschouwen als bovennormaal rendement (overwinst of *rent*) dat belast kan worden zonder dat dit het investeringsgedrag van de ondernemer beïnvloedt. Bovendien worden eigen en vreemd vermogen zodoende gelijk behandeld. Belangrijk is ook dat de aftrek, die een inflatiecomponent bevat, aan het fiscale vermogen kan worden gerelateerd, doordat meer of minder afschrijving een lagere respectievelijk hogere aftrek impliceert, waarvan de contante waarde gelijk blijft.<sup>56</sup> De voorganger van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, de Studiecommissie belastingstelsel,<sup>57</sup> heeft een ACE voorgesteld. De eerstgenoemde commissie heeft deze optie echter niet in haar beschouwingen betrokken.

De invoering van een ACE die beperkt blijft tot open vennootschappen, discrimineert zelfstandige ondernemers en dga's, van wie het kapitaalinkomen nog steeds volledig zou worden belast. De Studiecommissie belastingstelsel stelde daarom voor de ACE-faciliteit tot deze belastingplichtigen uit te breiden. Zij ging echter niet in op de vraag wat gedaan zou moeten worden met privé-kapitaalinkomen, zoals dividend, rente, vermogenswinst en huur. Belasting van dividendinkomen op privé-niveau betekent dat de ACE-faciliteit dubbele belasting van uitgedeelde winst voorkomt, maar niet dat het drempelrendement wordt vrijgesteld. Dat heeft de Mirrlees Review (2011) wel gedaan door, analoog aan de ACE, een Rate of Return Allowance (RRA) voor alle privé-kapitaalinkomen voor te stellen, dat wil zeggen, een vermindering van het brutorendement met een drempelrendement, dat gelijk is aan de ACE. Naar analogie met het ondernemingsdrempelrendement zouden we dit een privé-drempelrendement kunnen noemen. De Mirrlees Review wijst er tevens op dat bovennormale rendementen wel progressief hoger kunnen worden belast, omdat dit het spaar- en beleggingsgedrag niet nadelig beïnvloedt.

Omdat de politiek, getuige de formulering van de opdracht aan de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, kennelijk geïnteresseerd is in een verschuiving van de belasting van inkomen naar die van consumptie, wijs ik erop dat de bovenomschreven vrijstelling van een drempelrendement de inkomstenbelasting transformeert in een consumptiebelasting, zoals de btw. Bij de btw wordt het drempelrendement evenmin belast, maar de bovennormale vergoeding (ook wel inframarginaal rendement of *business cash flow* genoemd) wel.<sup>58</sup> Daardoor is de btw (afgezien van de overbodige vrijstellingen en het verlaagde tarief) een echt neutrale belasting die de beslissing om nu of in de toekomst te consumeren of te sparen niet beïnvloedt.

Die doelstelling van een neutrale belasting kan en wordt nog op andere manieren gerealiseerd, namelijk door wat in de Mirrlees Review, in navolging van het US Department of the Treasury (1977), onderscheidenlijk de *Exempt/Exempt/Taxed* (EET-methode) en de *Taxed/Exempt/Exempt* (TEE-methode) wordt genoemd.<sup>59</sup> Onder de EET-methode is de inleg van gespaard inkomen vrijgesteld van ib evenals het rendement dat daarop wordt behaald,

<sup>55</sup> Institute for Fiscal Studies (1991).

<sup>56</sup> Devereux en Freeman (1991).

<sup>57</sup> Studiecommissie belastingstelsel (2010).

<sup>58</sup> Zie Cnossen (2011a).

<sup>59</sup> Zie ook Auerbach (2012).

maar is de opname volledig belast. We herkennen hierin de fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen, zoals pensioenen. De tweede benadering is te associëren met de fiscale bejegening van duurzame consumptiegoederen, zoals auto's en huizen: de besparing voor de aankoop is belast, maar het rendement en de opbrengst zijn niet onderworpen aan de heffing van ib.

Uitgaande van een constant ib-tarief en een constante rente (= discontovoet), zal de contante waarde van de afgedragen belasting en de inkomensbesteding, ieder afzonderlijk en samen, onder beide methoden gelijk zijn. Maar als deze aannames worden losgelaten, heeft de TEE-methode als nadeel dat bovennormale vergoedingen (zoals die tot uitdrukking komen in vermogenswinsten) niet worden belast. Het nadeel van de EET-methode is dat zij nogal gevoelig is voor tariefsveranderingen die de prikkel om te sparen kunnen beïnvloeden. Deze bezwaren kleven niet aan de aftrek van een drempelrendement op ondernemings- en privé-niveau. De bedoelde aftrek heeft weer als nadeel dat het drempelrendement moet worden vastgesteld en dat vermogensbestanddelen in beeld dienen te worden gehouden (wat overigens bij veel vermogensbestanddelen nu al in box 3 van de Nederlandse ib gebeurt).<sup>60</sup> Deze overwegingen leiden ertoe dat in de praktijk uit een van deze drie benaderingen (RRA, EET, dan wel TEE) kan worden gekozen. De te maken keuze zal mede afhankelijk zijn van het soort vermogensbestanddeel, dat in de belasting wordt betrokken en vervolgens voor de duur van zijn bestaan bestendig volgens een van de drie benaderingen wordt belast.

## 5 Gevolgtrekkingen

Op basis van deze overwegingen trek ik de volgende conclusies.

- Vrijstelling van het drempelrendement op ondernemingsvermogen (via ACE) en privévermogen (via RRA) impliceert dat besparingen en investeringen fiscaal niet worden belemmerd.
- Vrijstelling van het drempelrendement voor zelfstandige ondernemers en dga's betekent dat de totale winst van hun onderneming niet hoeft te worden gesplitst; de na de vrijstelling resterende 'overwinst' (bestaande uit arbeidsinkomen en bovennormaal rendement) kan samen met ander inkomen synthetisch naar hetzelfde progressieve tarief worden belast.
- De fundamentele gelijkheid tussen EET, TEE en RRA maakt het op privé-niveau mogelijk een nagenoeg gelijke fiscale behandeling te bereiken van (a) pensioenen (EET: premie en rendement pensioenfonds vrij van belasting, maar uitkering belast), (b) spaardeposito's (TEE: belast bij de vorming, maar rente en opname onbelast onder de veronderstelling dat met de spaarinleg geen bovennormale vergoedingen worden behaald), en (c) beleggingen in aandelen, obligaties of onroerend goed (RRA: belast als daarvoor gespaard wordt, rendement (waaronder vermogenswinst) dat uitgaat boven het drempelrendement belast – zij het dat bij aandelen rekening dient te worden gehouden met de belasting die reeds op vennootschapsniveau is geheven –, verkoop onbelast).
- Vrijstelling van het drempelrendement maakt de weg vrij voor de integratie van de ib (kapitaalinkomen inbegrepen) en socialeverzekeringspremies zonder maximumgrens; de sociale verzekeringen zijn inkomensondersteunende maatregelen en kunnen daarom net zo goed uit de begroting worden gefinancierd.

<sup>60</sup> De particulier die vermogen legaal buiten het blikveld van de fiscus wil houden, kan echter 'vluchten' in de aankoop van bijvoorbeeld kunstvoorwerpen (behalve wanneer die als belegging worden aangehouden).



Voor het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft de Mirrlees Review<sup>61</sup> berekend dat de invoering van een ACE gefinancierd via verbreding van de btw-grondslag (voeding en nieuwbouw worden in het VK niet belast) resulteert in een toename van de investeringen met 6,2 procent en van de lonen met 1,7 procent. Verder zou de werkgelegenheid met 0,2 procent toenemen en het bruto binnenlands product (bbp) met 1,4 procent. Gezien deze positieve resultaten zou het interessant zijn de gevolgen van een soortgelijke stelselwijziging (ACE of ACE/RRA) voor de Nederlandse economie te berekenen, waarbij voortgebouwd kan worden op de bevindingen van de Studiecommissie belastingstelsel.

Een dergelijk onderzoek zou ook kunnen worden gebruikt om de economische gevolgen van de invoering van een duale ib te onderzoeken.<sup>62</sup> De keuze tussen ACE/RRA en duale ib is misschien niet zo eenduidig als hierboven wordt gesuggereerd. In de literatuur wordt bijvoorbeeld beargumenteerd<sup>63</sup> dat de verstoring door de belasting van het drempelrendement gering is, en dat marktimperfecties de belasting van kapitaalinkomen aantrekkelijk kunnen maken. Verder zou kapitaalinkomen een maatstaf kunnen zijn voor menselijk kapitaal dat niet wordt belast of een substituuut voor een leeftijdsafhankelijke belasting van arbeidsinkomen. Misschien leidt nader onderzoek er daarom toe dat een duale ib toch de voorkeur verdient, ook omdat:

- zij meer in de lijn ligt van buitenlandse belastingen over inkomen en winst;
- zij beter aansluit bij gebruiken in de ondernemerswereld, en
- zij het rendement op innovaties (R&D) minder aantast dan een synthetische belasting van arbeids- en kapitaalinkomen zou doen.

Ten slotte wijs ik erop dat een ACE, evenmin als een duale ib, een oplossing biedt voor het ontgaan van belasting door het manipuleren van verrekenprijzen tussen gelieerde internationaal opererende ondernemingen. Ook blijven ondernemings specifieke *rents* belast, die van invloed kunnen zijn op de locatiebeslissing van deze ondernemingen.

## 6 Nadere specifieke aanbevelingen

Het rapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen bevat een aantal behatenswaardige voorstellen, waaronder bijvoorbeeld de aanbeveling om een huishoudentoeslag in te voeren. Zo'n toeslag kan de hoge marginale tarieven in de afbouwfase van de toeslagen voor huur, kinderen en zorgpremie verminderen. Aan de voorstellen voeg ik nog een aantal toe die of geld opleveren, of de belastingstructuur verbeteren, of de werking van de arbeidsmarkt, nu of in de toekomst, versterken.

### 6.1 Kapitaal

- Onderzoek de effecten van een ACE of ACE/RRA en de invoering van een duale ib op de economische groei, uitgaande van een gelijkblijvende belastingopbrengst, dat wil zeggen, in samenhang met een verhoging van de btw (en accijnzen).
- Ontzie in box 3 de spaartegoeden (TEE-methode), waarmee geen bovennormale rendementen worden behaald en die in de afgelopen jaren fiscaal onteigend zijn. Besparingen zijn dan belast wanneer zij uit het inkomen worden afgezonderd, terwijl de rente en de toekomstige besteding onbelast blijven. Deze vrijstelling voorkomt dubbele belasting, zij is een geëigend complement van de beperking van de pensioenbouw die het

<sup>61</sup> James Mirrlees *et al.* (2011).

<sup>62</sup> Zie Okker (1999) voor een eerdere poging.

<sup>63</sup> Zie Banks en Diamond (2010) en Jacobs (2010).

kabinet voorstelt en maakt sparen voor de verwerving van een eigen woning of de aflossing van een hypotheek aantrekkelijker.

- Pas de TEE-methode ook toe op de eigen woning en ander in privé gehouden onroerende zaken; huurwaarden en ontvangen huurpenningen zijn dan niet belast, maar de (hypotheek)rente is ook niet aftrekbaar. Onderwerp gerealiseerde vermogenswinsten aan de belasting (zie hieronder). Overheveling van de eigen woning naar box 3 strijdt met de gedachte dat deze vorm van eigen vermogen goed kan worden gezien als substituuut voor een pensioenvoorziening en te gelde dient te worden gemaakt wanneer een beroep wordt gedaan op inkomensondersteuning (waarvan het voordeel bij mensen zonder eigen woning niet wordt belast).
- Laat effecten voorlopig in box 3, in afwachting van nader onderzoek naar de mogelijkheid van een vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting (onder aftrek van een drempelrendement of RRA) voor deze vermogensbestanddelen en ter voorkoming van de dubbele belasting van het rendement dat reeds op vennootschapsniveau is belast. Verlaag het tarief in box 3 voorlopig niet, zoals voorgesteld door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, om bovennormale rendementen zwaarder te kunnen blijven belasten.

## 6.2 Arbeid

- Voer zo spoedig mogelijk een congestieheffing in, waarvan het tarief afhankelijk is van tijd en plaats van deelname aan het wegverkeer. Congestie is een belasting op arbeid en verantwoordelijk voor zo'n driekwart van de externe kosten die deelnemers aan het wegverkeer veroorzaken. Het is hoogst merkwaardig dat mensen wel voor water, gas en elektra betalen naar rato van hun verbruik, maar dat niet doen voor wegdiensten. De Mirrlees Review<sup>64</sup> heeft berekend dat een geëigende congestieheffing in het VK zou resulteren in een toename van het bbp met 1 procent.
- Richt op een grotere arbeidsdeelname gerichte fiscale maatregelen nog meer op de extensieve in plaats van de intensieve marge van het arbeidsaanbod. Een algemene arbeidsaftrek heeft weinig zin. Het besluit al dan niet toe te treden tot de arbeidsmarkt is gevoeliger voor fiscale prikkels dan de beslissing over het aantal uren waarin wordt gewerkt. Ouders met kleine kinderen en ouderen die bijna de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt zijn geëigende doelgroepen voor een gerichte verlichting van de belastingdruk op arbeid.
- Schaf de kinderbijslag af en voer een gratis leerplicht in van ten minste drie dagen in de week voor kinderen van 2-4 jaar, waarna een 5-dagenleerplicht zou kunnen gelden. Voor de toekomstige arbeidsproductiviteit is het van het grootste belang dat kinderen zo vroeg mogelijk de Nederlandse taal machtig worden en met andere kinderen socialiseren. Bij alle aandacht voor de verbetering van het onderwijs worden de kleintjes te vaak vergeten. Studies tonen aan dat de arbeidsproductiviteit van mensen gerelateerd is aan het verbale vermogen op zeer jonge leeftijd.

## 6.3 Consumptie

- Schaf het verlaagde btw-tarief af, te weten het tarief op voeding en dergelijke. Het voordeel van het verlaagde btw-tarief komt voor zo'n 85 procent bij hogere inkomensgroepen terecht. In absolute zin besteden deze groepen namelijk tweemaal

---

<sup>64</sup> James Mirrlees *et al.* (2011).

zoveel aan voeding (duurdere kwaliteiten, meer restaurantbezoek, meer voedsel weggooien) als lagere inkomensgroepen, en doen zij meer aan museum- en concertbezoek. Het verlies aan koopkracht voor uitkeringsontvangers zou kunnen worden gecompenseerd door de uitkeringen te verhogen.

- Vervang de overdrachtsbelasting van 2 procent, die is verschuldigd bij de koop en verkoop van bestaande woningen, door voortaan de tweedehands-goederenregeling van de btw op de overdracht van woningen en andere privé onroerende zaken toe te passen.<sup>65</sup> Dit elimineert het cascade-effect (belasting-op-belasting) van de overdrachtsbelasting, zij het niet het lock-in-effect (mensen zullen nog steeds langer in hun huis blijven zitten vanwege de belasting). Maar een belasting op de waardetoeename is fair ten opzichte van huurders die dit voordeel niet hebben.
- Evalueer milieuheffingen met het doel de belasting van CO<sub>2</sub>-uitstoot gelijk te trekken voor alle fossiele brandstoffen en dring in internationaal verband aan op invoering van een milieubelasting op internationaal zee- en luchtvaartverkeer. Evenals bij vervoer, zijn op milieugebied nog belangrijke efficiëntiewinsten te behalen.

### Sijbren Cnossen

\* Academic partner Centraal Planbureau en emeritus hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Maastricht.

### LITERATUUR

- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, Å Johansson, C. Schwellnus, en L. Vartia (2011), Tax policy for economic recovery and growth, *The Economic Journal*, 121(55), 59-80
- Auerbach, Alan J. (2012), The Mirrlees Review. A U.S. perspective, *National Tax Journal*, 65(3), 685-708
- Banks, James, en Peter Diamond (2010), The base for direct taxation, in James Mirrlees *et al.*, *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, Oxford: Oxford University Press, 548-648
- Cnossen, Sijbren (red.) (1999), *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?*, OCFEB, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Cnossen, Sijbren (2000), *Taxing capital income in the Nordic countries. A model for the European Union?*, in Sijbren Cnossen (red.), *Taxing capital income in the European Union. Issues and options for reform*, Oxford: Oxford University Press, 180-213
- Cnossen, Sijbren (2011a), A VAT primer for lawyers, economists, and accountants, in *The VAT Reader. What a federal consumption tax would mean for America*, Tax Analysts, 23-51; herdruk van gelijknamig artikel in *Tax Notes International* (2009), 55(4), 319-332
- Cnossen, Sijbren (2011b), A proposal to improve the VAT treatment of housing in the European Union, *Fiscal Studies*, 32(4), 455-481
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Devereux, M., en H. Freeman (1991), A general neutral profits tax, *Fiscal Studies*, 12(3), 1-15
- Institute for Fiscal Studies (1991), *Equity for companies. A corporation tax for the 1990s*, IFS commentary No. 26 by the IFS Capital Taxes Group, Londen: IFS
- Mirrlees, James *et al.* (2010), *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, Oxford: Oxford University Press

---

<sup>65</sup> Cnossen (2011b).

- Mirrlees, James *et al.* (2011), *Tax by design. The Mirrlees review*, Oxford: Oxford University Press
- Jacobs, B. (2010), Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland, in Studietoelichting belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 175-212
- Kavelaars, P. (2013), Zicht op een duale inkomstenbelasting?, in J.A.G. van der Geld en I.J.F.A. van Vijfeijken (red.), *Rijkers bundel. Opstellen aangeboden aan prof. dr. A.C. Rijkers*, Tilburg: Fiscaal Instituut Tilburg, 231-246
- Keen, Michael, Alexander Klemm, en Victoria Perry (2010), Tax and the crisis, *Fiscal Studies*, 31(1), 43-79
- Okker, Ruud (1999), CPB Addendum: De gevolgen van de duale inkomstenbelasting voor het overheidsbudget en de koopkracht, in Sijbren Cnossen, *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?*, OCFEB, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 97-99
- Sørensen, P.B. (red.) (1998), *Tax policy in the Nordic countries*, London: Palgrave Macmillan
- Sørensen, P.B. (2007), The Nordic dual income tax. Principles, practices, and relevance for Canada, *Canadian Tax Journal*, 55(3) 557-601
- Studietoelichting belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- US Department of the Treasury (1977), *Blueprints for basic tax reform*, Washington, DC: US Government Printing Office

## SOLIDARITEIT EN HERVERDELING: EEN BEGRIPSBEPALING MET VOORBEELDEN VAN PENSIOENEN, WONEN EN ZORG

**F.A.G. den Butter\***

### **Samenvatting**

Politieke voorkeuren bepalen de mate waarin via inkomensherverdeling recht wordt gedaan aan de maatschappelijke wens tot solidariteit. In die zin vormt solidariteit een door de overheid te borgen publiek belang. Dit artikel onderscheidt herverdeling tussen jong en oud, en tussen arm en rijk. Via een hierop gebaseerde taxonomie worden in onderlinge samenhang de gevolgen getoond van overheidsbeleid op het gebied van de pensioenen, de woningmarkt en de zorg. Deze poging tot ontrafeling van de economische regelgeving en instituties op de genoemde gebieden verscherpt het zicht hoe in Nederland sprake is van solidariteit tussen en binnen generaties, en op welke vormen van solidariteit het herverdelingsbeleid betrekking heeft.

Trefwoorden: solidariteit, inkomensherverdeling, welvaartseffecten, pensioenen, woningmarkt, zorg

### **1 Inleiding**

De notie dat ‘solidariteit het cement van de samenleving is’ vormde in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw een belangrijke drijfveer voor de destijds op de barricaden actieve en bevlogen vakbondsleider Herman Bode (1925-2007). Volgens De Beer (2005) is een nationaal stelsel van sociale zekerheid ondenkbaar zonder solidariteit. Zo’n stelsel formaliseert de solidariteit tussen voor elkaar volstrekt onbekende individuen die binnen de rechtsgemeenschap leven. De houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid wordt aangetast, wanneer de bereidheid van burgers afneemt om solidair met hun medeburgers te zijn. Gemeenschapszin is daarbij de basis waarop solidariteit berust. Vanuit dat perspectief omschrijft Van Dale’s woordenboek solidariteit als ‘bewustzijn van saamhorigheid en bereidheid om de consequenties daarvan te dragen’. Solidariteit krijgt daarmee de connotatie van iets dat inherent goed is en dat vanuit maatschappelijk engagement dient te worden nagestreefd. Zo verwordt solidariteit, net als duurzaamheid, tot een wat vaag begrip, dat ingezet wordt om aan pleidooien voor gewenste maatschappelijke veranderingen kracht bij te zetten.

De wens, of de wil, om solidair te zijn levert voor de leden van een moderne competitieve samenleving een dilemma op. Dit is het dilemma van de rallyrijder in de woestijn, die ziet dat een andere rijder door pech of een ongeluk in moeilijkheden is geraakt. Moet hij zijn concurrent helpen, met kans op tijdsverlies en een duikeling in het klassement, of moet hij zo snel mogelijk doorrijden om de eigen winstkansen niet in gevaar te brengen? Vergelijkbaar is de situatie waarin de bergbeklimmer zich bevindt, wanneer hij op weg naar de top een andere beklimmer tegenkomt die door eigen onervarenheid in moeilijkheden is gekomen. Moet hij hulp bieden ten koste van de kans dat hijzelf de top bereikt en waardoor hij misschien zijn eigen leven in gevaar brengt, of moet hij doorklimmen, zonder acht te slaan op de noodtoestand van de ander? Het argument om in zulke gevallen solidariteit te verwachten, is vaak gekoppeld aan de veronderstelling van impliciete reciprociteit: dat soort

ellende en misfortuin kan jou ook overkomen, en dan wil je ook zielsgraag door anderen geholpen worden.

In termen van de economische welvaartstheorie gaat het bij dit dilemma om de afweging tussen gelijkheid en efficiëntie (*equity* versus *efficiency*). Dit artikel beziet het begrip solidariteit vanuit deze afweging uit de welvaartsanalyse. Deze inperking tot het welvaartseconomische gedachtegoed betekent dat preciezer valt aan te geven wat met solidariteit wordt bedoeld, en welke argumenten een rol spelen bij discussies hoe in de huidige maatschappelijke context het beste wordt voldaan aan wensen om onderling solidariteit te betonen. Daarbij blijkt dat solidariteit zich in verschillende vormen manifesteert en vele gezichten kent. Hierna worden deze verschillende gezichten belicht.<sup>66</sup>

## 2 Publiek belang

Het stelsel van sociale zekerheid is de formele belichaming van de gewenste solidariteit op nationaal niveau. In die zin vat Schuyt (1998) sociale zekerheid op als door de overheid georganiseerde solidariteit, die voortvloeit uit de ethische en morele beginselen die binnen de gemeenschap leven. Daarmee is sociale zekerheid in brede zin onderwerp van overheidsbemoediging geworden en vormt het stelsel een middel om de tot publiek belang bestempelde solidariteit te borgen. Gegeven dat in een moderne democratische samenleving de overheid het geweldsmonopolie heeft, volgt hieruit dat solidariteit aan de burgers wordt opgelegd via tal van op herverdeling gerichte maatregelen. De mate waarin deze herverdeling plaatsvindt, en de afweging die daarbij tussen gelijkheid en efficiëntie wordt gemaakt, is een kwestie van politieke voorkeuren. Het gaat daarbij om een politiek gedefinieerd publiek belang. Hierbij is, onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden, overheidsingrijpen nodig om het maatschappelijk welzijn te verbeteren (Den Butter, 2011a). In de praktijk levert de borging van zo'n politiek gedefinieerd publiek belang door de overheid wel problemen op. In de eerste plaats is lang niet altijd, via het politieke proces, goed uitgekristalliseerd welke mate van solidariteit, en dus welke mate van herverdeling, uiteindelijk door de kiezers wordt gewenst. In de tweede plaats is er geen vast receptenboek voor de manier waarop, gegeven de gewenste mate van solidariteit, de overheid dit publieke belang via regelgeving en institutionalisering dient te borgen. Vaak is het daarom een kwestie van lange adem en een traject met veel heen en weer gepraat en aanpassing van regels, voordat voldoende maatschappelijke instemming voor bepaalde op herverdeling gerichte maatregelen is verkregen.

## 3 Dimensies

Solidariteit speelt op verschillende niveaus: binnen het gezin, binnen de familie, binnen het kerkgenootschap, binnen het dorp of binnen de regio. Vaak geldt dat, naarmate de groep waarmee solidariteit wordt gevraagd breder is, de bereidheid tot solidariteit afneemt. Dit is bijvoorbeeld het geval binnen de Europese Unie, waar het voor kiezers en gekozen politici moeilijk bleek solidair met de Grieken te zijn, toen dit land in financiële moeilijkheden geraakte. Solidariteit met de gehele wereldbevolking ligt nog moeilijker, zoals blijkt uit de moeizame onderhandelingen om de mondiale klimaatproblematiek de baas te worden.

---

<sup>66</sup> Zie De Beer (2008) voor een andere blik op de vele gezichten van solidariteit.

### Karakteristieken van de borgingsmethoden van zes vormen van solidariteit

	Vermogenssolidariteit	Inkomenssolidariteit	Risicosolidariteit
Intragenerationele solidariteit	Via vermogensbelasting, erfbelasting	Progressieve inkomstenbelasting als voornaamste middel om tot herverdeling te komen; daarnaast verschillende andere regelingen in de sfeer van belastingen en sociale verzekeringen	Via verplichte regelingen van sociale zekerheid en door de overheid gereguleerde private verzekeringen
Intergenerationele solidariteit	Ingewikkelde herverdeling van jong naar oud en van oud naar jong via pensioenstelsel, onderwijs, technologische ontwikkeling en milieugebruik	Via een afwijking van het Musgrave-criterium waarbij niet alle generaties een gelijk nettoprofijs van de overheid ontvangen (of netto evenveel aan de overheid bijdragen) ten opzichte van het inkomen over de levensloop	Verplichtstelling en enigermate op risicosolidariteit gericht toezicht bij pensioenfondsen

Dit artikel beperkt zich tot vormen van solidariteit binnen een land. Daarbij zijn twee dimensies te onderscheiden, namelijk (i) vermogenssolidariteit en inkomenssolidariteit versus risicosolidariteit, en (ii) intragenerationele versus intergenerationele solidariteit (zie ook Den Butter, 2010). Dit levert een palet van  $2 \times 3 = 6$  verschillende vormen van solidariteit op, die allemaal een eigen karakteristiek hebben. In de bovenstaande tabel is dit onderscheid tussen de zes verschillende vormen uitgewerkt via een korte aanduiding met welke regelgeving de overheid probeert de gewenste solidariteit te borgen.

Daarnaast bestaat pure kanssolidariteit. Deze vorm van solidariteit heeft niets met herverdeling te maken. Kanssolidariteit kenmerkt elke marktconforme verzekering, waarbij degenen met dezelfde schadekans en dezelfde verzekerde omvang van de schade dezelfde premie betalen.

#### **4 Intergenerationele welvaartsverdeling**

Traditioneel heeft de discussie over solidariteit betrekking op de intragenerationele solidariteit, dat wil zeggen de herverdeling van rijk naar arm binnen een en dezelfde jaargang of generatie. Linkse politieke partijen zijn geneigd in de maatschappelijke welvaartsfunctie herverdeling – of nivellering – ten opzichte van economische groei een groter gewicht toe te kennen dan rechtse politieke partijen dat doen. Vandaar dat in de ogen van links de baten van nivellering ook sneller opwegen tegen het verlies aan efficiëntie dat zo'n nivelleringsbeleid meebrengt, dan in de ogen van rechts.

Deze eendimensionale gedachtewereld miskent echter dat er ook een politiek waarderingsprobleem is ten aanzien van de intergenerationele welvaartsverdeling. Dit aspect is de afgelopen periode met name onder de aandacht gekomen bij de overdrachten tussen jong en oud die impliciet plaatsvinden bij de aanvullende ouderdagpensioenen. Toch vormt het pensioenkapitaal en de opbouw daarvan slechts een relatief klein onderdeel van de

overdrachten tussen generaties. Weliswaar beheren de pensioenfondsen in ons land een kapitaal van meer dan anderhalf keer het nationaal inkomen, maar dat is voor een belangrijk deel kapitaal waar geen overdrachten tussen generaties mee plaatsvinden. De afwegingen van intergenerationele welvaartsverdeling vanwege overdrachten tussen generaties vereisen dan ook een ruimer kader, zoals dat in beeld is gebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999). Behalve om de pensioenen, gaat het bij de welvaartsverdeling tussen opeenvolgende jaargangen van de bevolking uitdrukkelijk ook om overdrachten in het kader van milieukapitaal, technologiekapitaal, menselijk kapitaal, sociaal kapitaal en van de bezittingen van de overheid, zoals de gasvoorraad en de infrastructuur.

Verwant met deze intergenerationele analyse van overdrachten en herverdeling is de omschrijving die het Brundtland-rapport van de VN uit 1987 aan duurzaamheid geeft: ‘Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die de behoeften van de huidige [generatie] vervult zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen’. Wanneer ‘het vermogen om in de eigen behoeften te voorzien’ in deze omschrijving gelijk wordt gesteld aan maatschappelijke welvaart, komt het erop neer dat de resultante van de overdrachten tussen jong en oud aan de voorwaarde gebonden is dat de welvaart van de jongeren nu en in de toekomst niet kleiner is dan de welvaart van de ouderen. Dit kan dan worden opgevat als een randvoorwaarde die voor intergenerationele solidariteit geldt. Het Musgrave-criterium waarbij het nettoprofiel van de overheid voor alle generaties even groot is, vormt een invulling van deze randvoorwaarde van generatiebewust beleid (Ministerie van Financiën, 2008). De vraag daarbij is of deze voorwaarde in absolute zin moet gelden – gelijke reële bedragen voor opeenvolgende generaties – of dat het gaat om een gelijkblijvend aandeel van het met de generaties toenemende inkomen – voor zover daar in de komende periode nog sprake van zal zijn. In het laatste geval wordt impliciet rekening gehouden met een groeiende welvaart door een toename van de productiviteit vanwege technologische vooruitgang of investeringen in menselijk kapitaal. In de praktijk valt echter moeilijk te overzien welke beleidsinspanning voor de verdeling van de welvaart tussen generaties aan deze voorwaarde voldoet. Daartoe is inzicht in de afhankelijkheden van alle genoemde vormen van maatschappelijk kapitaal nodig. Toepassing van generatierekeningen kan op deelgebieden bijdragen aan dit inzicht.

Intragenerationele en intergenerationele herverdelingskwesties hangen ook nog eens samen, zodat maatschappelijke voorkeuren voor de verschillende vormen van solidariteit niet onafhankelijk van elkaar zijn te verwezenlijken. De overwegingen om tot houdbare overheidsfinanciën te komen, waarbij op de lange termijn in de vergrijzende en ontgroenende samenleving de lasten van de overheidsfinanciën niet (verder) naar toekomstige generaties worden doorgeschoven, tonen dit aan (Van der Horst *et al.*, 2010). De keuze of en hoe de houdbaarheidskloof vroeger of later wordt opgevuld is bepalend voor de herverdeling tussen en binnen generaties. Bovendien dienen voor een goed inzicht in deze herverdelingskwesties de maatschappelijke voorkeuren van de toekomstige generaties voor de afruil tussen de verschillende vormen van kapitaal te zijn gegeven (zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1999; Den Butter, 2011b). Vandaar dat in het navolgende de aandacht uitgaat naar slechts een beperkt aantal deelgebieden waar herverdeling in het kader van solidariteit binnen en tussen generaties een markante rol speelt. Achtereenvolgens komen de pensioenen, de woningmarkt en de gezondheidszorg aan de orde. Dit zijn ook de domeinen die de WRR recentelijk in het kader van de onderlinge verhoudingen tussen de generaties heeft gezien (Asbeek Brusse en Van Montfoort, 2012).

## **5 Aanvullende pensioenen**



In het pensioendebat is momenteel de belangentegenstelling tussen de verschillende generaties het meest gearticuleerd. Daarmee komt de solidariteit die in het pensioenstelsel is ingebouwd onder druk te staan. De bovenstaande taxonomie verschaft een kader voor de vormen van solidariteit waarom het hier gaat. In de inkomenssfeer loopt de intergenerationele solidariteit via de premieheffing voor de pensioenen. Dit is met name het geval bij de premie voor de Algemene Ouderdomswet (AOW), aangezien het bij de AOW om een omslagstelsel gaat. Een belangrijk discussiepunt is hier de hoogte van de AOW-uitkering die – gegeven de premiegrens! – bepalend is voor de hoogte van de benodigde AOW-premie. De AOW-premie is verder mede afhankelijk van de mate waarin de AOW uit algemene middelen wordt betaald, de zogeheten fiscalisering van de AOW. Zonder fiscalisering is sprake van een directe overdracht van jong naar oud, of liever van werkenden en uitkeringsontvangers die nog niet de AOW-leeftijd hebben bereikt naar de gepensioneerden, terwijl bij fiscalisering van de AOW de ouderen meebetalen zodat de overdracht dan minder groot is. Naarmate het gefiscaliseerde deel van de AOW groter wordt nemen dus vanuit deze regeling de directe overdrachten van jong naar oud af.

Ten aanzien van de aanvullende, kapitaalgedekte pensioenen wordt de intergenerationele inkomenssolidariteit bepaald via onderhandelingen in de pensioenbesturen over de mate, in geval van tekorten, waarin de premie wordt verhoogd versus de mate waarin op bestaande pensioenverplichtingen wordt gekort. Behalve bij toegezegde premiereregelingen, betekent de doorsneepremie dat jaar-in, jaar-uit een omvangrijke overdracht van jonge naar oudere werknemers plaatsvindt. Bij de tegenwoordig gangbare middelloonregeling bouwen werknemers, die evenveel verdienen, immers dezelfde pensioenaanspraak op, ook al kan de premie van de oudere werknemer veel korter voor hem worden belegd. Door dit systeem raakt een vergrijzend pensioenfonds in problemen, doordat de impliciete subsidie van de jongere deelnemers onvoldoende is. Een bedrijfstakpensioenfonds kan vergrijzen wanneer de desbetreffende bedrijfstak afsterft, of wanneer jongere deelnemers massaal in andere bedrijfstakken emplooi vinden. Daarnaast kan de toenemende levensverwachting een overdracht van jong naar oud veroorzaken wanneer daarmee in het verleden bij de premiestelling onvoldoende rekening is gehouden en korting van de lopende pensioenen desondanks achterwege blijft.

Afgezien van de plannen met het Witteveenkader, die het ten opzichte van de huidige situatie fiscaal onaantrekkelijker maken om een al te groot pensioenkapitaal op te bouwen, is er binnen het pensioenstelsel verder geen sprake van een directe vermogenssolidariteit. Hoge pensioenvermogens worden niet afgeroomd om lage pensioenvermogens aan te vullen. De gewenste mate van intragenerationele inkomenssolidariteit wordt hier aan de inkomenskant, zoals in het algemeen in de hier beschouwde domeinen, geborgd via de progressie van de inkomstenbelasting waarbij voor de rijkere gepensioneerden hogere tarieven gelden dan voor de minder rijke gepensioneerden. Bovendien vindt voor allerlei onderscheiden groepen een meer gerichte afstemming op de door de politiek gewenste koopkrachteffecten plaats via heffingskortingen en inkomensvoetlagen. Vanwege de omkeerregel bij de fiscale behandeling van pensioenen lopen inkomenssolidariteit en vermogenssolidariteit enigermate door elkaar. Er geldt geen (forfaitaire) rendementsheffing op pensioenvermogen, maar de inkomsten uit de vermogensvorming via de pensioenfondsen worden wel via de inkomstenbelasting belast.

In ons pensioenstelsel is geen sprake van risicosolidariteit binnen generaties. Zo worden degenen die hun pensioen verplicht bij een slecht presterend pensioenfonds hebben ondergebracht hiervoor niet gecompenseerd door degenen die bij een goed presterend pensioenfonds zijn aangesloten. Wel zijn in ons pensioenstelsel impliciet andere vormen van intragenerationele risicosolidariteit ingebouwd. Zo betalen vrouwen dezelfde pensioenpremie als mannen terwijl hun langlevensrisico groter is. Iets dergelijks geldt voor degenen met een

hoog opleidingsniveau ten opzichte van een laag opleidingsniveau. De hoogopgeleiden hebben een langere levensverwachting maar betalen, *ceteris paribus*, dezelfde premie als de laagopgeleiden. Dit kan zelfs als een averechtse herverdeling van arm naar rijk worden gezien.

De vraag in welke mate in het pensioenstelsel intergenerationele risicosolidariteit op zijn plaats is, vormt onderwerp van flink wat discussie. Zo hebben Boender *et al.* (2000) in een studie voor de WRR laten zien dat intergenerationele risicospreiding in beginsel welvaartsverhogend is – waarbij dus in dit geval geen sprake is van een afruil tussen solidariteit en efficiëntie. Generaties met geluk compenseren dan de generaties die pech hebben. Het probleem is dat hierbij buffers moeten worden aangehouden die van niemand zijn, maar waar, aldus Jacobs (2013), het moreel gevaar bestaat dat in zowel goede als slechte tijden de financiële risico's te veel worden afgewenteld op de jongere en nog niet geboren generaties. Het betekent dat een systeem van intergenerationele risicospreiding moet worden ontwikkeld dat dit moreel gevaar uitbant.

## 6 Woningmarkt

Tegenwoordig wordt de woningmarkt, en meer in het bijzonder, het woningbezit, nadrukkelijk betrokken in het debat over solidariteit. Een reden daarvoor is de sterke stijging van de huizenprijzen in de periode 1985-2007 en de daling die daarna heeft plaatsgevonden. Oudere huizenbezitters hebben geprofiteerd van de sterke waardeinstijging van de woningen in de periode tot 2008, die wel wordt toegeschreven aan de combinatie van soepele kredietverlening en de lage kosten van hypotheek dankzij de fiscale hypotheekrenteaftrek. Het betekent dat de oudere woningbezitter de waarde van zijn woning sterk heeft zien toenemen, terwijl degenen die rond 2008 hun huis hebben gekocht nu met een flinke waardedaling en vermogensverlies worden geconfronteerd. Zo hebben sommige ouderen een aanzienlijk vermogen kunnen opbouwen, terwijl veel dertigers en veertigers door deze ontwikkeling een negatief vermogen hebben. Hier is dus geen sprake van intergenerationele vermogenssolidariteit, die overigens ook moeilijk valt te organiseren. Wel kan gewezen worden op de erfbelasting die voor enige herverdeling zorgt, maar die betrekkelijke lage tarieven heeft. In feite gaat het daarbij echter om het ontbreken van intragenerationele vermogenssolidariteit: immers wanneer kinderen van rijke ouderen erven, stijgt hun vermogen maar hebben armere generatiegenoten daar weinig aan.

De hypotheekrenteaftrek vormt een tweede reden voor het betrekken van de woningmarkt in het debat over solidariteit. Deze aftrek is hoger naarmate belastingplichtigen in een hogere belastingschijf zitten en naarmate het bedrag van de hypotheeklening hoger is. In beide gevallen levert dit een voordeel op voor de hoge inkomensgroepen, zodat de inkomensnivellering die via de progressieve belastingen is ingebouwd, hier ten dele te niet wordt gedaan. Anders gezegd, de hypotheekrenteaftrek werkt denivellerend en is een vorm van averechtse inkomenssolidariteit. Daartegenover staat wel een intragenerationele inkomenssolidariteit bij de sociale woningbouw, waar huurprijzen beneden de markthuurliggen en er in die zin sprake is van een inkomenssubsidie. Het probleem is dat via het 'scheefwonen' ook degenen die het qua inkomen niet nodig hebben van deze regeling profiteren. Voor zover de herverdeling via de belastingprogressie niet voldoende wordt geacht, zou een systeem van uitsluitend individuele subsidies voor woonlasten via huurtoeslagen beter zijn dan de sociale woningbouw zoals we die nu nog kennen.

Onder meer door Bovenberg (2010) is bepleit de eigen woning als pensioenvoorziening te zien. Een afbetaald huis geeft pensioeninkomen in natura; met lagere woonlasten volstaat een lagere pensioenambitie. Daarnaast kunnen ouderen, aldus Bovenberg, het in hun huis opgebouwde eigen vermogen vrijmaken door te gaan huren, of door via

allerlei verzilveringsconstructies voor extra pensioeninkomen of een betere woon- zorgomgeving te zorgen. Het probleem bij de verzilvering van de eigen woning als pensioen is dat er, bij de schommelingen van de prijzen op de woningmarkt, een groot risico is ten aanzien van het moment van verkoop van de eigen woning. Dit probleem lijkt op dat van de intergenerationele risicospreiding bij de aanvullende pensioenen. Naar analogie van wat bij de pensioenen geldt, kan worden gedacht aan een regeling waarbij degenen die verzilveren in een periode met lage huizenprijzen gecompenseerd worden door degenen die hun woning in een gunstige periode verkopen. Wel rijst dan, net als bij intergenerationele risicospreiding van kapitaalgedekte pensioenen, de vraag hoe moreel gevaar bij het beheer van de buffers moet worden uitgebannen. Bovendien is het de vraag of vanuit de politiek een dergelijke vorm van risicosolidariteit wenselijk wordt geacht. Een alternatief is dat degenen die hun woning als pensioenvoorziening willen bestemmen, zich in een vroeg stadium verzekeren tegen dergelijke waardeschommelingen. In dat geval moeten op de verzekeringsmarkt wel zulke verzekeringen worden aangeboden. Zo niet, dan kan deze kapitaalmarktimperfectie een reden voor overheidsbemoediging zijn (zie ook Cox, 2013).

## **7 Zorgkosten**

De collectief gefinancierde zorgkosten maken een aanzienlijk deel uit van de totale collectieve uitgaven, iets meer dan 20 procent. Er zijn twee sociale ziektekostenverzekeringen, die zijn geregeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet. De AWBZ is een volksverzekering waaruit voornamelijk de langdurige zorg voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten wordt betaald en die via een inkomensafhankelijke premie en een flinke rijksbijdrage wordt gefinancierd. De Zorgverzekeringswet dekt een basispakket. De financiering van deze zorgverzekering vindt plaats via een vaste aan de eigen zorgverzekeraar verschuldigde premie voor het basispakket en een inkomensafhankelijke bijdrage. Voor werknemers en uitkeringsontvangers wordt de laatstbedoelde bijdrage door de werkgever of uitkeringsinstantie betaald. Daarnaast is sprake van een inkomensafhankelijke zorgtoeslag. Deze regelingen zijn bepalend voor de intragenerationele inkomenssolidariteit in het zorgstelsel.

Voor de beschouwing in dit artikel is vooral van belang de mate van risicosolidariteit die in het zorgstelsel is ingebouwd. Voor de AWBZ wordt de risicosolidariteit geborgd via indicatiestelling. Wel wordt veelal een eigen bijdrage in de kosten verlangd die afhankelijk is van inkomen en tegenwoordig ook van vermogen, zodat in die zin sprake is van aanvullende inkomens- en vermogenssolidariteit.

Bij de ziektekostenverzekering ligt de borging van de risicosolidariteit ingewikkelder. Dit heeft te maken met de marktwerking, waarbij verzekeringsmaatschappijen onderling in premiestelling mogen concurreren. Zorgverzekeraars dienen echter het basispakket aan een ieder die zich voor de verzekering aanmeldt tegen dezelfde premie aan te bieden. Deze vorm van risicosolidariteit betekent een herverdeling van premiegelden van goede naar slechte risico's. Voor de aanvullende verzekeringen bestaat die eis niet, zodat het zich laat aanzien dat hier vooral de slechte risico's en degenen met grote risicoaversie zich verzekeren. Vanzelfsprekend trachten zorgverzekeraars om zo veel mogelijk goede risico's binnen te halen en slechte risico's buiten te houden. Zij doen graag aan 'cherry picking'. De overheid poogt deze vorm van risicoselectie te voorkomen door de verzekeraars toe te staan ten hoogste tien procent korting op de premie te geven aan specifieke groepen. Bovendien bestaat een vrij gecompliceerde vereveningsregeling waarbij verzekeraars met veel goede risico's compensatie bieden aan de verzekeraars met slechte risico's. Desondanks blijkt er toch sprake te zijn van enige risicoselectie (Van de Ven *et al.*, 2013).

De vraag is of deze vorm van risicosolidariteit bij het basispakket zich in een op marktwerking en efficiëntieverhoging gerichte borging laat handhaven. Zo is al een afruil mogelijk tussen premie en eigen risico. Verzekerden die zichzelf een laag ziekterisico toedichten, zoals jongeren, zullen voor een hoog eigen risico kiezen, en daarbij dus voor een lage premie. Daarnaast komen steeds meer medische technieken, zoals DNA-onderzoek, beschikbaar die een voorspelling van risico's leveren. Ook al mogen verzekeraars niet van dergelijke voorspelmethode gebruiken, het laat zich aanzien dat personen met een laag risico die zelf hun risico hebben laten analyseren, op de een of andere manier de verzekeraar daarvan op de hoogte kunnen brengen. Anderszins kan het als onrechtvaardig worden gezien dat risicosolidariteit geldt voor mensen met een ongezonde levensstijl. Volgens de huidige wetgeving mag de verzekeraar die openhartigheid overigens niet honoreren door een lagere premie in rekening te brengen. Dit alles klemt des te meer wanneer de markt voor verzekeringen een internationaal karakter krijgt en de Nederlandse overheid er de grip op verliest.

In de zorg is ook sprake van een vorm van intergenerationele solidariteit. Van der Horst *et al.* (2010) laten zien dat de zorgkosten voor ouderen flink hoger zijn dan voor jongeren. Het betekent een overdracht van jong naar oud, zeker wanneer de huidige jongere generaties in de toekomst een minder groot beroep zouden kunnen doen op collectief gefinancierde zorgvoorzieningen. Daarbij is overigens onduidelijk in hoeverre de oplopende levensverwachting nog extra zorgkosten meebrengt. De vraag is welke ten behoeve van de ouderen gemaakte zorgkosten maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Anders gezegd, in welke mate is deze intergenerationele solidariteit nog gewenst? Hier doemt een ethisch dilemma op tussen wat mogelijk is en wat voor de jongeren nog valt op te brengen. Een dergelijk ethisch probleem speelt ook vanuit het perspectief van de intragenerationele risicosolidariteit voor degenen die gebruik moeten maken van kostbare technologische vernieuwingen in ziektebeheersing. Welke kosten zijn maatschappelijk aanvaardbaar voor extra, voor kwaliteit gecorrigeerde, levensjaren van deze groepen?

## 8 Conclusie

Solidariteit is sterk groepsgebonden. Solidariteit binnen een groep kan zelfs betekenen dat degenen die niet tot de groepskring behoren, worden buitengesloten en juist nadeel van de solidariteit ondervinden.

Dit artikel beperkt zich tot solidariteit tussen ingezetenen van een land, waarbij het aan de overheid is om via regelgeving en instituties de solidariteit te borgen. De gewenste mate van solidariteit wordt daarbij door politieke voorkeuren bepaald. Articuleren van die voorkeuren vindt plaats in een proces waarbij de regelgeving veelal in meerdere rondes aan voortschrijdend inzicht wordt aangepast. Het onderscheid tussen enerzijds vermogens-, inkomens-, en risicosolidariteit, en anderzijds tussen intragenerationele en intergenerationele solidariteit, kan in dit proces verhelderen welke vorm van solidariteit door de beleidsmaatregelen wordt geborgd. Een eerste toepassing van deze taxonomie op drie domeinen, namelijk de pensioenen, de woningmarkt en de zorg, illustreert dit en toont tevens welke vragen en onduidelijkheden nog blijven.

De overdrachten tussen arm en rijk, en tussen jong en oud, die al dan niet vanuit het oogpunt van door de overheid afgedwongen herverdeling plaatsvinden, blijven echter niet beperkt tot de drie besproken domeinen. Via ons uitgebreide stelsel van sociale zekerheid vindt nog meer herverdeling plaats. Daarnaast brengt ook het overheidsingrijpen om marktfalen te herstellen impliciete herverdelingseffecten mee. Al met al heeft de precieze vormgeving van het overheidsbeleid grote invloed op de wijze waarop, en mate waarin van

overheidsvoorzieningen gebruik wordt gemaakt. Het SCP publiceert al dertig jaar met enige regelmaat rapporten waarin deze vormen van profijt van de overheid zijn gekwantificeerd.

Bovendien dient in het debat over een rechtvaardige verdeling van de welvaart tussen jong en oud ook de beschikbaarheid van menselijk kapitaal, technologische kennis, milieukapitaal en sociaal kapitaal te worden meegewogen. In de huidige situatie beschikken de ouderen weliswaar over meer pensioenkapitaal en hebben zij een overwaarde op het huizenbezit; daartegenover staat dat jongeren meer menselijk kapitaal hebben – de verdien capaciteit over het werkzame deel van het leven – en wellicht nog kunnen profiteren van de productiviteitsverhoging die technologische vernieuwing brengt. Voor de afweging of de intergenerationele solidariteit tot voldoende welvaart voor de jongere en toekomstige generaties leidt, dienen ook nog de mate waarin het milieu wordt aangetast en die waarin sociaal kapitaal wordt vernietigd in de beschouwing te worden betrokken. Dit raakt aan de vraag naar goed rentmeesterschap, maar valt buiten het kader van dit artikel.

Frank A.G. den Butter

\* Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam. Met dank aan de septembergroep 2013 van BoFEB, in het bijzonder Jan-Coen Kruit, voor nuttige opmerkingen en aanvullingen.

## LITERATUUR

- Asbeek Brusse, W., en C.J. van Montfort (red.), 2012, *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Beer, Paul de (2005), De solidariteit onder druk, in Paul de Beer, Jet Bussemaker en Paul Kalma (red.), *Keuzen in de sociale zekerheid*, Amsterdam: De Burcht/Wiard Beckman Stichting, 26-37
- Beer, Paul de (2008), De vele gezichten van solidariteit, in J.J. van Dijk (red.), *Verbindend bouwen. Over solidariteit en verzorgingsstaat*, Utrecht: Uitgeverij Kok, 61-72
- Boender, C.G.E., S. van Hoogdalem, R.M.A. Jansweijer, en E. van Lochem (2000), *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenario-analyse*, WRR Werkdocumenten W114, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Bovenberg, Lans (2010), Hervorm woningmarkt ten behoeve van vergrijzing, *Me Judice*, 29 september 2010
- Butter, Frank den (2010), Solidariteit als te borgen publiek belang, *Economisch Statistische Berichten*, 95(4590), 472-475
- Butter, F.A.G. den (2011a), Marktwerking en het ‘wat’ en ‘hoe’ van het publiek belang, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 43(2), 78-92
- Butter, F.A.G. den (2011b), Een generatiebewuste borging van milieukapitaal, in J.J. van Dijk (red.), *Een schrijnend gebrek. Een begin van een christelijk sociale visie op rentmeesterschap*, Utrecht: Uitgeverij Kok, 79-97
- Cox, Ruben (2013), Risicomanagement in de Nederlandse woningmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, 98 (4674&4675), 769-771
- Horst, Albert van der, Leon Bettendorf, Nick Draper, Casper van Ewijk, Ruud de Mooij, en Harry ter Rele (2010), *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, Den Haag: Centraal Planbureau

- Jacobs, Bas (2013), Macro-economische politiek voor een uitweg uit de crisis (deel II), *Economisch Statistische Berichten*, 98(4671), 636-639
- Ministerie van Financiën (2008), *Verantwoord generatiebewust beleid*, Den Haag: Ministerie van Financiën (gevoegd bij: Tweede Kamer (2007-2008), *Brief van de minister van Financiën*, 31 200 IX B, nr. 33)
- Schuyt, Kees (1998), The sharing of risks and the risks of sharing. Solidarity and social justice in the welfare state, *Ethical Theory and Moral Practice*, 1(3), 297-311
- Ven, Wynand van de, Richard van Kleef, en René van Vliet (2013), Risicoselectie bij overstap zorgverzekeraar, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4673), 714-717
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), *Generatiebewust beleid*, Rapporten aan de Regering 55, Den Haag: Sdu Uitgevers

## VERGRIJZING EN COLLECTIEVE PENSIOENUITGAVEN

*D.A. Hollanders\**

*F. Koster*

### Samenvatting

Wij schatten het verband tussen het beloop van de collectieve uitgaven voor het ouderdomspensioen en de vergrijzing van de bevolking. De analyse maakt gebruik van paneldata voor drieëntwintig OECD-landen voor zeven peiljaren uit de periode 1980-2010. Uit de resultaten blijkt dat een toename van het aantal mensen van 65 jaar en ouder met één persoon – ten opzichte van tien mensen uit de leeftijdsgroep 15-64 jaar – gepaard gaat met een stijging van de bedoelde pensioenuitgaven met 2,14 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Uitgaande van recente CBS-ramingen van de groei en de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking, loopt de grijze druk op. Dientengevolge zouden de overheidsuitgaven voor het collectief georganiseerde en gefinancierde ouderdomspensioen – afgaande op onze schattingsresultaten, en bij ongewijzigd voortgezet overheidsbeleid – tot 2040 kunnen stijgen met 5,18 procent van het bbp. Dit vooruitzicht kan verklaren waarom de AOW-gerechtigde leeftijd met ingang van 2013 stapsgewijze wordt verhoogd.

Trefwoorden: AOW, demografie

### 1 Inleiding

Tal van deskundigen voorspellen dat de uitgaven van de overheid door de vergrijzing van de bevolking zullen stijgen. Deze voorspelling ligt voor de hand, aangezien de veroudering van de bevolking bij handhaving van de bestaande pensioenleeftijd automatisch leidt tot een groei van het aantal pensioengerechtigden ten opzichte van het aantal werkenden dat nog niet aan pensioen toe is. In de Memorie van toelichting op de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd<sup>67</sup> staat dan ook te lezen: ‘De groei van het aantal ouderen zorgt ervoor dat de kosten van de AOW sterk zullen stijgen: van 4,9 procent van het bbp in 2010 naar 8,5 procent bbp in 2040. Dit zet de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, die door de economische crisis en de oplopende begrotingstekorten reeds uit het lood zijn geslagen, verder onder druk.’<sup>68</sup> Ook het Centraal Planbureau – bijvoorbeeld in zijn derde studie naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën<sup>69</sup> – stipuleert een positief effect van de vergrijzing op de hoogte van de pensioenuitgaven van de overheid.

In Nederland is tot nu toe evenwel geen sprake van een empirisch verifieerbaar effect van de vergrijzing (een proces dat al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw gaande is) op het beslag van de AOW-uitgaven op het bbp. Dit is geïllustreerd in figuur 1, waarbij kan worden opgemerkt dat de beide verticale assen niet bij nul beginnen. Opvallend genoeg is het verband tussen beide bedoelde grootheden zelfs negatief. De negatieve correlatie (-0,66) leidt

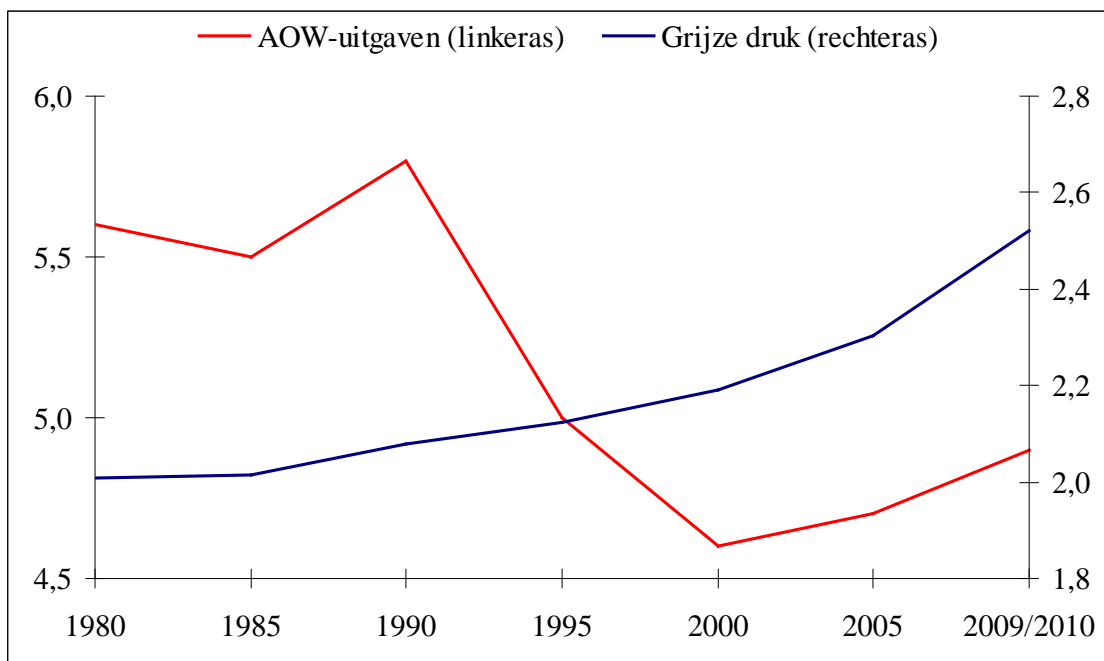
<sup>67</sup> Tweede Kamer (2011-2012), p. 3.

<sup>68</sup> Daarbij zij nog aangetekend dat het aantal eenpersoonshuishoudens toeneemt. Dit is van belang, want een alleenstaande AOW’er ontvangt een hogere uitkering (afgeleid van 70 procent van het wettelijk minimumloon) dan elk van twee samenlevende partners met een AOW-uitkering (hun geïndividualiseerde uitkering is afgeleid van 50 procent van het wettelijk minimumloon).

<sup>69</sup> Van der Horst *et al.* (2010).

Verbon tot het plaatsen van een belangrijke kanttekening bij de (beweegredenen van het toenmalige kabinet) om de AOW-leeftijd te verhogen.<sup>70</sup>

*Figuur 1 AOW-uitgaven (procenten bbp) en grijze druk (aantal 65-plussers ten opzichte van tien personen van 15-64 jaar)*



Bron: website van de OECD (stats.oecd.org)

De voor Nederland schijnbaar gevonden negatieve samenhang tussen het uitgavenpeil voor het ‘staatspensioen’ en de vergrijzing is voor een belangrijk deel het gevolg van de ontkoppeling van de AOW-uitkering. In de periode 1980-2013 is de koppeling van de AOW-uitkering aan de contractloonstijging in slechts achttien van de tussenliggende 34 jaren volledig toegepast.<sup>71</sup> De hoogte van de overheidsuitgaven<sup>72</sup> wordt vanzelfsprekend niet uitsluitend door demografische ontwikkelingen bepaald. Ook de economische omstandigheden en bijvoorbeeld de heersende ideologie zijn daarop van invloed. Het eerste doel van dit artikel is om na te gaan welk verband bestaat tussen het niveau van collectieve uitgaven voor de staatspensioenen en de vergrijzing.<sup>73</sup> Daarbij zijn gegevens gebruikt voor drieëntwintig OECD-landen,<sup>74</sup> die betrekking hebben op zeven peiljaren uit de periode 1980-2010. Als gevolg van deze aanpak hebben de uitkomsten een bredere reikwijdte. Doordat meer data zijn gebruikt, zijn de uitkomsten statistisch ook preciezer. Uiteraard moet rekening worden gehouden met institutionele en sociaal-culturele verschillen tussen landen. Ook lopen de economische prestaties van de OECD-landen in de beschouwde periode nogal uiteen. Om

<sup>70</sup> Verbon (2009).

<sup>71</sup> De Kam (2013), p. 179. Van belang is daarnaast dat bij toepassing van de koppeling de incidentele loonstijging niet in de AOW-uitkering wordt doorberekend.

<sup>72</sup> De netto-uitgaven zijn meer gestegen dan de bruto-uitgaven. Het onderscheid tussen netto-uitgaven en bruto-uitgaven problematiseren wij – in navolging van de OECD – niet.

<sup>73</sup> Het gaat hierbij om programma’s die in beginsel alle ingezetenen bestrijken, niet om de (aanvullende) pensioenen die exclusief worden genoten door vroeger overheids personeel.

<sup>74</sup> Van de dertig OECD-landen zijn er van zeven landen onvoldoende data beschikbaar voor de econometrische analyse. In geen van de gevallen hebben wij aanwijzingen dat beschikbaarheid samenhangt met vergrijzing en/of pensioenuitgaven in een land; selectiviteit is daarmee in beginsel niet aan de orde.



rekening te houden met specifiek Nederlandse kenmerken – denk aan cultuur, tradities en de pad-afhankelijkheid van het gevoerde beleid – is in het voor de schattingen gebruikte model een zogenaamd *fixed effect* toegevoegd.

Voor de OECD-landen samen vinden wij in de periode 1980-2010 wél een positief en significant verband tussen de hoogte van de overheidsuitgaven voor de uiteenlopende nationale varianten van het ‘staatspensioen’ en de overal plaatsvindende vergrijzing. Wellicht belangrijker dan deze uiteindelijk niet zo verrassende uitkomst is de mate waarin beide grootheden samenhangen. Bij een sterke samenhang is eerder sprake van een probleem voor de overheidsfinanciën. Het tweede doel van dit artikel is daarom die samenhang te kwantificeren.

## 2 Model

De afhankelijke variabele in het gebruikte model zijn de overheidsuitgaven voor het staatspensioen (als percentage van het bbp). Private pensioenbesparingen blijven buiten beschouwing. Voor Nederland betekent dit dat – conform de OECD-definitie – uitsluitend de AOW-uitgaven in aanmerking worden genomen. Dit is de eerste pijler van ons nationale pensioengebouw. De aanvullende arbeid-gerelateerde pensioenen (tweede pijler) en de individuele financiële oudedagsvoorzieningen (derde pijler) blijven dus buiten beschouwing. Het gaat in deze gevallen om regelingen en voorzieningen die voortvloeien uit in beginsel vrije keuzen van individuen (derde pijler) of de sociale partners (tweede pijler). Dit laat overigens onverlet dat de opbouw van pensioenvoorzieningen door individuen en via de werkgevers op tal van manieren wordt beïnvloed door regulering van de overheid. Hierbij valt met name te denken aan bestaande fiscale faciliteiten voor het opbouwen van financiële oudedagsvoorzieningen, aan de mogelijkheid dat een aanvullende pensioenregeling op verzoek van cao-partijen verplicht wordt gesteld voor een gehele bedrijfstak, en aan het toezicht op pensioenfondsen en levensverzekeraars door De Nederlandsche Bank.

De mate van vergrijzing van de bevolking van een land wordt gemeten met de grijze druk. Deze grootheid is gelijk aan het verhoudingsgetal van het aantal personen dat voor een pensioenuitkering in aanmerking komt – hier gesteld op individuen van 65 jaar en ouder – ten opzichte van 10 mensen uit de leeftijdsgroep 15-64 jaar. De personen uit de laatste leeftijdsgroep worden tot de potentiële beroepsbevolking gerekend. Dit komt neer op een forse stilering van de werkelijkheid. Een groot deel van de jongeren (15-20 jaar) volgt immers nog onderwijs (al hebben zij ook vaak een bijbaantje) en heel wat 65-plussers verrichten nog betaald werk, vaak als zelfstandig ondernemer, al dan niet met personeel. Bovendien is in een groot aantal lidstaten van de OECD inmiddels besloten de pensioengerechtigde leeftijd in het komende decennium op te voeren, doorgaans tot 67 jaar. Wij sluiten ons hier echter aan bij de definities van de OECD.

De overheidsuitgaven voor het staatspensioen hangen uiteraard van tal van factoren af. Daarvan noemen wij er vier. Ten eerste heeft de vergrijzing in een democratie waarschijnlijk gevolgen voor de politieke besluitvorming over omvang en samenstelling van de overheidsuitgaven. Het aandeel van de oudere kiesgerechtigden neemt immers toe. In elk geval in Nederland neemt het opkomstpercentage bovendien toe met de leeftijd. De dominante theoretische verwachting in de politiek-economische literatuur is dat politici hierdoor meer zullen uitgeven aan pensioenvoorzieningen, om zo electorale steun van oudere kiezers te verwerven.<sup>75</sup> De literatuur wijst vooral de positie van de zogeheten mediane kiezer

---

<sup>75</sup> Hollanders (2012).

– dat is de kiezer, van wie de stem een minderheid in een meerderheid doet omslaan – als beslissend aan.<sup>76</sup> Wanneer de mediane kiezer ouder wordt, nemen de overheidsuitgaven voor het staatspensioen naar verwachting toe. De literatuur voorspelt dat niet alleen de totale pensioenuitgaven zullen toenemen, maar dat – door electorale druk – ook het bedrag van de pensioenuitkering zal stijgen. Persson en Tabellini (2000, p. 130) stellen: ‘A social planner, for example, would also spend more on pensions with a larger number of elderly people. The model really predicts that pensions per retiree will be higher, the higher the weight on old voters (..), as this shifts the median-voter equilibrium toward a more generous pension system.’ (onze onderstreping). Ons model benadert de mediane leeftijd van de kiezers door de mediane leeftijd van de bevolking aan te houden, omdat gegevens over de leeftijd van de mediane kiezer niet beschikbaar zijn.

Ten tweede wordt de hoogte van de sociale-zekerheidsuitgaven – afgezien van de rol van de leeftijd van de mediane kiezer – hoogstwaarschijnlijk in meer algemene zin bepaald door politieke voorkeuren van de kiezers. In het algemeen gesproken tonen linkse partijen zich voorstander van hogere uitkeringen en/of lagere toetredingsdrempels bij uitkeringsregelingen. Het model bevat een verklarende variabele, die de ideologische kleur van het zittende kabinet weergeeft op een links-rechtsschaal van 0-5; de variabele is gebaseerd op de politieke signatuur van de regeringspartijen in elk van de zeven peiljaren.

Ten derde is het denkbaar dat de pensioenuitgaven van de overheid – afgezien van de rol van de mediane kiezer en van kiezersvoorkeuren – worden beïnvloed door het tempo van de economische groei. Indien de economische groei hoger uitkomt door een snellere groei van de werkgelegenheid, is een neerwaarts effect op de ontwikkeling van de pensioenuitgaven als percentage van het bbp mogelijk, wanneer de verhouding tussen het aantal pensioenontvangers en de werkgelegenheid daardoor daalt. Als de economische groei hoger is dankzij een snellere verbetering van de arbeidsproductiviteit, blijft een effect op het aandeel van de pensioenuitgaven in het bbp achterwege, wanneer deze snellere verbetering volledig doorwerkt in de pensioenuitkering. Het aandeel van de pensioenuitgaven in het bbp ondervindt wel een neerwaarts effect, wanneer de snellere stijging van de arbeidsproductiviteit slechts gedeeltelijk in de pensioenen wordt doorberekend. Bij de in Nederland geldende aanpassingssystematiek van de AOW, waarbij de AOW-uitkering is gekoppeld aan de ontwikkeling van de contractlonen, is dat het geval wanneer de snellere verbetering van de arbeidsproductiviteit mede tot een hogere incidentele loonstijging leidt.

Een snellere economische groei kan het aandeel van de pensioenuitgaven in het bbp ook om een andere reden beïnvloeden. Een hogere economische groei betekent, wanneer deze niet vergezeld gaat van een dienovereenkomstig hogere bevolkingsgroei, dat het inkomen per hoofd sneller stijgt. Wanneer vrije tijd – met inbegrip van de pensioenperiode – een luxe goed is, zullen mensen er relatief een groter deel van hun inkomen aan (willen) uitgeven, naarmate hun inkomen stijgt. In dat geval kan een positief effect van het tempo van de economische groei op het aandeel van de pensioenuitgaven in het bbp het (efficiënte) gevolg zijn van inkomensafhankelijke preferenties van individuen, die zij mede tot uiting brengen in hun stemgedrag.

Zoals gezegd, zijn de overheidsuitgaven voor het basispensioen (in procenten van het bbp) de afhankelijke variabele. Behalve een constante, kent het model vier onafhankelijke verklarende variabelen. Ten eerste de grijze druk.<sup>77</sup> Ten tweede, voor elk peiljaar, de (geometrisch) gemiddelde economische groei in de vijf voorafgaande jaren. Ten derde de politieke signatuur

<sup>76</sup> Galasso en Profeta (2002).

<sup>77</sup> Aangezien de gegevens voor 2010 nog niet volledig beschikbaar zijn, zijn voor de grijze druk gegevens uit 2009 gebruikt.

van de regeringspartijen op een links-rechts-schaal van 0-5. Ten vierde de mediane leeftijd van de bevolking, als benadering van de mediane leeftijd van de kiezers.

Tabel 1 geeft enkele karakteristieken van de verdeling van deze vier variabelen.

*Tabel 1 De vier verklarende variabelen in het gebruikte model*

	Gemiddelde	Standaardfout	Minimum	Maximum
Pensioenuitgaven (procenten bbp)	6,25	2,44	1,7	12,9
Grijze druk	2,42	0,40	1,50	3,80
Economische groei (procenten per jaar)	2,48	1,55	-0,61	10,3
Ideologie regering	2,25	1,27	0	5
Mediane leeftijd (jaren)	36,4	3,4	27,3	44,7

Bronnen: websites van de OECD en de Wereldbank (www.stats.oecd.org en databank.worldbank.org) en Armingeon *et al.* (2012)

### 3 Data

Om de hypothese te toetsen dat de grijze druk van invloed is op de hoogte van de overheidsuitgaven voor staatspensioenachtige regelingen, wordt het model geschat met gegevens voor drieëntwintig OECD-landen, die betrekking hebben op zeven peiljaren uit de periode 1980-2010: 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005 en 2010. Bij de gebruikte gegevens gaat het om paneldata, die zowel variëren tussen landen als over de jaren. Een zogenaamd *fixed-effect*-model houdt hiermee rekening.<sup>78</sup> Het model staat toe dat de constante – het *fixed effect* – per land verschilt.

### 4 Resultaten en hun bespreking

Tabel 2 geeft de uitkomst van de schatting met een *fixed-effect*-model, dat is gevoed met gegevens uit de genoemde bronnen.

*Tabel 2 Schattingsresultaten\**

Variabelen	Pensioenuitgaven als aandeel bbp
Mediane leeftijd	0,041 (0,040)
Economische groei	-1,93 (0,054)
Ideologie regering	-0,056 (0,07)
Grijze druk	2,14** (0,41)
Constante	2,806 (1,905)
Observaties	151
R <sup>2</sup>	0,43
Aantal landen	23

\* Standaardfouten tussen haakjes.

\*\* Significant bij significantieniveau 0,05.

<sup>78</sup> Cameron en Trivedi (2005).

De regressie-coëfficiënt van de grijze druk (2,14) is significant. In de onderzochte periode gold voor de OECD-landen dus in het algemeen dat de vergrijzing de pensioenuitgaven van de overheid heeft opgestuwd. Het schattingsresultaat impliceert in concreto dat als er tegenover elke tien inwoners uit de potentiële beroepsbevolking (alle individuen van 15-64 jaar) één 65-plusser bijkomt, de pensioenuitgaven van de overheid met 2,14 procent van het bbp stijgen. Dit zou voor Nederland betekenen dat de door het Centraal Bureau voor de Statistiek voorziene stijging van de grijze druk van 2,51 in 2010 naar 4,93 in 2040, de AOW-uitgaven bij ongewijzigd beleid zou kunnen opdrijven met 5,18 procent bbp.<sup>79</sup> Zoals bekend, is het beleid inmiddels gewijzigd. Behalve de vergrijzing, leggen – afgaande op de schattingsresultaten – ook de andere variabelen gewicht in de schaal. Komt de economische groei tot 2040 uit op gemiddeld 2 procent per jaar, dan is er een opwaartse druk op de AOW-uitgaven in de periode 2010-2040 van 1,32 procent bbp (deze toename hangt overigens mede samen met de ontwikkeling van de andere verklarende variabelen).

De coëfficiënt voor de mediane leeftijd is niet significant. Dit wijkt af van de uitkomst van Breyer en Craig (1997), die voor OECD-landen tussen 1960-1990 wel een significant verband vinden. Zij controleren evenwel niet voor de grijze druk, die correleert met de mediane leeftijd. Tepe en Vanhuysse (2009) nemen de mediane leeftijd niet op in hun model (en vinden overigens een significante invloed van de grijze druk op de pensioenuitgaven).

De gepresenteerde resultaten zijn omgeven met twee onzekerheden. Ten eerste zijn de puntschattingen niet precies. Zo hoort bij de geschatte coëfficiënt (2,14) een betrouwbaarheidsinterval (met significantieniveau 0,05) dat loopt van 1,33 tot 2,95. Ten tweede is er modelonzekerheid. Zo zal een schatting op basis van een andere modelspecificatie en/of het opnemen van andere verklarende variabelen leiden tot andere uitkomsten. De vraag is of die uitkomsten ook aanleiding geven tot andere conclusies. Dat is hier niet gebleken. Zo leidt een model zonder de niet-significante variabele die de ideologische predispositie van de regeringspartijen beschrijft tot een geschatte coëfficiënt voor de grijze druk van 1,8. Dat zou leiden tot een stijging van de pensioenuitgaven met 4,32 procent bbp, in plaats van 5,18 procent bbp. Omgekeerd leidt een model met als verklarende variabele het percentage vakbondsleden onder werknemers tot een regressie-coëfficiënt van 1,89. Een en ander neemt niet weg dat de resultaten van de schattingen enigszins variëren. Het gaat hier dan ook vooral om de vaststelling dat het effect van de grijze druk in verschillend gespecificeerde modellen substantieel is.

## 5 Conclusies

Vooruitberekeningen van de gevolgen van de vergrijzing duiden doorgaans op een stijging van de overheidsuitgaven, in het bijzonder voor de ouderdomspensioenen en de gezondheidszorg. De afgelopen dertig jaar ontbrak evenwel zo'n direct verband tussen de uitgaven voor de Algemene Ouderdomswet (in procenten van het bruto binnenlands product) en de veroudering van de bevolking. Dat ontbrekende verband heeft twee oorzaken. Ten eerste is de koppeling van het wettelijk minimumloon en de uitkeringen aan de contractloonstijging in een groot aantal jaren niet toegepast. Bij toepassing van de koppeling blijft in de tweede plaats de incidentele loonstijging buiten het koppelingsmechanisme.

Indien voor meerdere relevante variabelen, waaronder de economische groei, gecorrigeerd wordt, blijkt er voor de OECD-landen in de periode 1980-2010 wel een empirisch verband te zijn tussen de pensioenuitgaven van de overheid en de vergrijzing.

<sup>79</sup> Overigens voorspelt het CBS dat de grijze druk na 2040 licht daalt naar 4,6 in 2060. Dat zou een stijging van pensioenuitgaven betekenen van 4,47 procent bbp, ten opzichte van het uitgavenniveau in 2010.

Uitgaande van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek geschatte toename van de grijze druk, zouden – wanneer de AOW-leeftijd op 65 jaar zou blijven gefixeerd – de uitgaven voor de AOW in 2040 5,18 procent bbp hoger kunnen liggen dan in 2010 het geval was. Daarbij passen enkele kanttekeningen. Ten eerste is deze puntschatting, zoals opgemerkt, omgeven met onzekerheid. Ten tweede kan de economische groei de stijging van de AOW-uitgaven (als percentage van het bbp) belangrijk beperken, met name doordat de groei van de arbeidsproductiviteit niet volledig in de AOW-uitkeringen wordt doorberekend. Bovendien hebben wij geen rekening gehouden met de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd van 65 tot 67 jaar in de periode 2013-2021. In de jaren daarna zal de AOW-leeftijd verder toenemen in lijn met de stijgende gemiddelde levensverwachting. Deze ingrijpende aanpassing is mede ingegeven door de voorziene stijging van de AOW-uitgaven als de AOW-leeftijd 65 jaar zou blijven.

Onze schattingsresultaten komen overeen met de inschatting van de OECD, dat bij ongewijzigd beleid de collectieve pensioenuitgaven in 2050 zo'n 3 tot 4 procent van het bbp hoger zouden liggen.<sup>80</sup> Onze resultaten geven evenwel geen steun aan een hypothese uit de politiek-economische literatuur, dat de leeftijd van de mediane kiezer van belang is voor de hoogte van de collectief gefinancierde pensioenuitgaven.

David Hollanders  
Ferry Koster

\* De eerstgenoemde auteur is als postdoc verbonden aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS). De tweede auteur is universitair hoofddocent Arbeid, Management en Organisatie van afdeling Sociologie van de Erasmus Universiteit en is als onderzoeker verbonden aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS).

## LITERATUUR

- Armingeon, Klaus, Romana Careja, Laura Knöpfel, David Weisstanner, Sarah Engler, Panajotis Potosidis, en Marlène Gerber (2012), *Comparative political data set III*, Bern: Institute of Political Science, University of Bern
- Breyer, Friedrich, en Ben Craig (1997), Voting on social security. Evidence from OECD countries, *European Journal of Political Economy*, 13(4), 705-724
- Cameron, A. Colin, en Pravin K. Trivedi (2005), *Microeconometrics. Methods and applications*, New York: Cambridge University Press
- Dan, Thai-Tanh, Pablo Antolin, en Howard Oxley (2001), *Fiscal implications of ageing. Projections of age-related spending*, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- Galasso, Vincenzo, en Paola Profeta (2002), The political economy of social security. A survey, *European Journal of Political Economy*, 18(1), 1-29
- Hollanders, David (2012), *The effect of aging on pensions*, Netspar THESES, Tilburg: Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement
- Horst, Albert van der, Leon Bettendorf, Nick Draper, Casper van Ewijk, Ruud de Mooij, en Harry ter Rele (2010), *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, Den Haag: Centraal Planbureau

---

<sup>80</sup> Dan *et al.* (2001).

- Kam, C.A. de (2013), *Voor elkaar en met elkaar? De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Hilversum: Instituut Gak
- Persson, Torsten, en Guido Tabellini (2000), *Political economics. Explaining economic policy*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- Tepe, Markus, en Pieter Vanhuysse (2009), Are aging OECD welfare states on the path to the politics of gerontocracy? Evidence from 18 democracies, 1980-2002, *Journal of Public Policy*, 29(1), 1-28
- Tweede Kamer (2011-2012), *Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de inkomstenbelasting 1964 in verband met stapsgewijze verhoging en koppeling aan de levensverwachting van de pensioenleeftijd (Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd). Memorie van toelichting*, 33 290, nr. 3
- Verbon, H.A.A. (2009), Het verhogen van de AOW-leeftijd volgens minister Donner, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(3), 133-140