
Continuïteit en vernieuwing

Een visie op het belastingstelsel

Continuïteit
vernieuwing
vernieuwing
vernieuwing
vernieuwing

Studiecommissie belastingstelsel

vernieuwing
vernieuwing
vernieuwing

Voorwoord

De Studiecommissie Belastingstelsel werd door de Minister en de Staatssecretaris van Financiën ingesteld bij besluit van 22 oktober 2009. Volgens het instellingsbesluit heeft de studiec ommissie tot taak een voorstudie te verrichten naar verschillende scenario's voor een mogelijke herziening van het Nederlandse belastingstelsel.

Hoewel de opdracht 'slechts' een voorstudie betreft, zag de studiec ommissie, bestaande uit ambtelijke deskundigen, een vertegenwoordiger van het Centraal Planbureau en externe deskundigen, zich geplaatst voor een niet geringe opgave: tussen haar instelling in het najaar van 2009 en het eind van het tweede kwartaal van 2010 een rapport uitbrengen dat zich uitlaat over de vraag of er verbeteringen in de belastingmix mogelijk zijn en ook of binnen de individuele belastingsoorten vereenvoudiging mogelijk is, tegen de achtergrond van vijf kernthema's, t.w. de soliditeit, de solidariteit, de economische efficiëntie, de eenvoud en ten slotte de milieuvriendelijkheid van het systeem. Ter vergelijking: de in het Verenigd Koninkrijk uitgevoerde zogenoemde Mirrlees Review, naar welk onderzoek de brief van de Staatssecretaris en de Minister van Financiën van 15 september 2009 aan de Tweede Kamer verwijst, startte in 2005. In de loop van 2010 wordt de definitieve uitkomst van dat onderzoek verwacht.

Het brede werkkterrein van de studiec ommissie, de haar toegemeten tijd en het feit dat de werkzaamheden van de studiec ommissie slechts een voorstudie betreffen, hebben ertoe geleid dat de studiec ommissie niet heeft beoogd en ook niet kon beogen het Nederlandse belastingstelsel integraal en uitputtend te toetsen aan de hand van de in de opdracht beschreven kernthema's. Zij heeft zich vanaf haar instelling geconcentreerd op toetsing op hoofdlijnen van het huidige stelsel aan de thema's vervat in de opdracht, het in kaart brengen van mogelijke verbeteringen in het belastingstelsel en het formuleren van een agenda voor vervolgstudies.

De studiec ommissie is sinds haar instelling 13 keer voltallig bijeengekomen. In verband met het ambitieuze tijdspad werd simultaan gewerkt aan de toetsing van het huidige belastingstelsel aan de kernthema's, aan het identificeren en clusteren van onderwerpen die zich waarschijnlijk voor verbetering zouden lenen, werd onderzoek verricht door het Centraal Planbureau, werden hoorzittingen georganiseerd en bijeenkomsten met verschillende wetenschappers. Ook werd gesproken met een lid van het core editorial team van de Mirrlees Review, Malcolm Gammie QC, en met de directeur van het Centre for Tax Policy and Administration van de OESO, dr. Jeffrey Owens. Achteraf bleek de keuze om al deze werkzaamheden tegelijk en voortvarend aan te vatten een gelukkige: de val van het kabinet Balkenende IV had een enorme bekorting van de voor de werkzaamheden van de studiec ommissie beschikbare tijd tot gevolg.

Hoewel de commissie ervoor had kunnen kiezen pas aan het einde van het tweede kwartaal te rapporteren, heeft zij in overleg met de huidige Minister van Financiën ervoor gekozen te streven naar rapportage op of kort na 1 april 2010, de nader vastgestelde rapportagedatum voor de ambtelijke heroverwegingswerkgroepen en de Studiegroep Begrotingsruimte. De belangrijkste afweging van de studiec ommissie daarbij is geweest dat op deze wijze haar rapport, dat aanbevelingen bevat die voor de gehele Nederlandse samenleving van belang zijn, nog ruim voor de landelijke verkiezingen van 9 juni 2010 beschikbaar zou zijn.

De aanmerkelijke versnelling van de werkzaamheden van de studiec ommissie heeft ertoe geleid dat enkele onderwerpen geen aandacht hebben gekregen of minder aandacht dan bij meer tijd het geval geweest zou zijn. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot een expliciete opmerking in het rapport en/of een aanbeveling dat op het desbetreffende terrein nader onderzoek wordt verricht. Ook zijn van de onderdelen die wel veel aandacht van de commissie hebben gehad in het rapport sommige wat minder uitvoering beschreven dan andere, hetgeen ook een uitvloeisel is van de toegenomen tijdsdruk in de laatste fase van de werkzaamheden.

De belangrijkste conclusies van het rapport van de studiec ommissie zijn dat het Nederlandse belastingstelsel grosso modo goed scoort op de in de opdrachtbrief verwoorde thema's. De studiec ommissie concludeert dat grote stelselwijzigingen niet wenselijk zijn, maar concludeert tevens dat verbreding van de grondslag en verlaging van de tarieven dienen te worden voortgezet,

dat afvlakking van de tariefstructuur en neutralisering van het onderscheid tussen eigen en vreemd vermogen en in het algemeen het streven naar meer neutraliteit van het stelsel aanbeveling verdienen. Ten slotte komt de commissie, na uitvoerig onderzoek, tot de conclusie dat nationale belastingen bij de aanpak van het klimaatprobleem weliswaar belangrijk zijn, maar dat zonder mondiale of ten minste Europese aanpak van het klimaatprobleem het nationale belastingstelsel niet meer dan een beperkt instrumentarium tot verbetering kan bieden.

De studiec commissie benadrukt dat zij geen concrete uitspraken doet over het invoeringspad van haar voorstellen. Zij kan dat ook niet doen, omdat het in de eerste plaats bij uitstek een politieke vraag is welke verdelingseffecten aanvaardbaar zijn, en welke prikkels passen binnen de doelstellingen van een kabinet. In de tweede plaats maken fiscale beleidskeuzen deel uit van overheidsbeleid in bredere zin. Invoeringstrajecten van (soms ingrijpende) fiscale veranderingen moeten dus worden gezien in de context van dat algemene overheidsbeleid. De commissie beveelt daar waar nodig de weg der geleidelijkheid aan, om schokeffecten te voorkomen.

De vergaderingen van de studiec commissie werden gekenmerkt door grote betrokkenheid van de commissieleden en de vergaderingen verliepen in een constructieve en plezierige sfeer. Graag betuig ik dank aan mijn medecommissieleden voor hun grote inzet en hun beschikbaarheid in de 'eindsprint' naar het rapport.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar het secretariaat van de studiec commissie, drs. K.A. Heineken, mr. I.J.A. Hoekjan en mr. P.J. Wijntje, allen tevens lid van de commissie. Zij hebben gedurende de gehele voorstudie en in versterkte mate in de laatste fase daarvan op bekwame wijze de regie over de werkzaamheden van de studiec commissie gevoerd, alsmede de redactie van het rapport voor hun rekening genomen. Zeer waardevol was ook de steun van een aantal medewerkers van het ministerie van Financiën bij het inhoudelijke werk van de studiec commissie. Bijzondere dank gaat ook uit naar commissielid prof.dr. R.A. de Mooij, die namens het Centraal Planbureau de studiec commissie van doorrekening van de verschillende mogelijkheden voorzag.

Ook zeg ik namens de studiec commissie graag dank aan de wetenschappers die op verzoek van de studiec commissie essays hebben geschreven over hun aangereikte onderwerpen en aan degenen die voor en tijdens de hoorzittingen inbreng hebben geleverd. Hoewel de studiec commissie niet met al hetgeen is geschreven en ingebracht rekening heeft kunnen houden, heeft zij de essays en de inbreng als bijzonder waardevol ervaren.

Behalve de hiervoor genoemde leden maakten van de studiec commissie deel uit drs. C. Kaatee, drs. R.M. van Opstal, drs. P.M. Sweers en prof.dr. H. Vording. Tijdens de werkzaamheden van de commissie aanvaardde commissielid mr. drs. T.W. Langejan het voorzitterschap van de Nationale Zorgautoriteit en hij werd opgevolgd door drs. A. Berg, Directeur-Generaal Fiscale Zaken bij het ministerie van Financiën. Prof. dr. J.A. Vijlbrief werd in verband met een door hem aanvaarde andere functie binnen het ministerie van Economische Zaken vervangen door mr. J.R. Borst. Het commissielid prof. mr. drs. H.P.H.M. van Arendonk trad uit de studiec commissie in verband met de versnelling van de werkzaamheden.

Namens de gehele studiec commissie spreek ik de hoop uit dat haar rapport een constructieve bijdrage zal leveren aan de verdere verbetering van het Nederlandse belastingstelsel.

Den Haag, 7 april 2010

De voorzitter van de Studiec commissie Belastingstelsel

S. van Weeghel

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
1.1. Aanleiding voor de commissie	13
1.2. Werkwijze commissie	13
1.3. Uitwerking thema's	14
1.3.1. <i>Soliditeit</i>	14
1.3.2. <i>Solidariteit</i>	15
1.3.3. <i>Economische efficiëntie</i>	15
Box 1.1: Toeslagen en fiscaliteit	16
1.3.4. <i>Eenvoud</i>	17
1.3.5. <i>Milieuvriendelijkheid</i>	17
1.3.6. <i>Samenhang en strijdigheid van de thema's</i>	17
Box 1.2: Belastingherziening: een recente geschiedenis	18
1.4. De Mirrlees Review	19
1.4.1 <i>Aanleiding</i>	19
1.4.2. <i>Inkomensafhankelijke regelingen</i>	19
1.4.3. <i>Arbeidsaanbod</i>	19
1.4.4. <i>BTW en accijnzen</i>	20
1.4.5. <i>Vergroening</i>	20
1.4.6. <i>Belastinggrondslag</i>	21
1.4.7. <i>Vermogen en vermogensoverdrachten</i>	22
1.4.8. <i>Effecten op consumptie en sparen van het belasten van inkomsten uit vermogen</i>	22
1.4.9. <i>Vennootschapsbelasting</i>	22
1.4.10. <i>Belasting van internationaal kapitaal</i>	23
1.4.11. <i>Kleine bedrijven</i>	23
1.4.12. <i>Beheer en naleving</i>	24
1.4.13. <i>De politieke economie van belastingbeleid</i>	24
1.5. Het OESO-rapport 'Tax and Economic Growth'	25
1.5.1. <i>Doelstellingen rapport</i>	25
1.5.2. <i>Opzet rapport</i>	25
1.5.3. <i>Resultaten</i>	26
2. Een beschrijving van het huidige stelsel	27
2.1. Soliditeit van de belastinginkomsten: de ontwikkeling van de belastinginkomsten in relatie tot die van het BBP	27
2.2. Wie betaalt de belasting in Nederland? – het stelsel beschreven vanuit solidariteit	29
2.2.1 <i>Loon- en inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen</i>	29
2.2.2. <i>Winst, loon, resultaat – belasting van verschillende arbeidsrelaties</i>	38
2.2.3. <i>Schenk- en erfbelasting</i>	42
2.2.4. <i>BTW</i>	43
2.2.5. <i>VPB</i>	46
2.3. Efficiency-aspecten van het huidige stelsel	48
2.3.1. <i>Belastingmix</i>	48
2.3.2. <i>Verstoring van de arbeidsmarkt: de marginale druk op inkomsten uit arbeid</i>	48
2.3.3. <i>Belasting van inkomsten uit vermogen</i>	49
2.3.4. <i>Verstorings van de woningmarkt</i>	50
2.3.5. <i>Eigen en vreemd vermogen in de VPB</i>	50

2.3.6. Fiscale faciliteiten	50
2.4. Nederland in internationaal perspectief	51
2.4.1. De verhouding tussen de belastingopbrengsten en het BBP	51
2.4.2. Belasting op arbeid	51
2.4.3. Belasting op kapitaal	52
2.4.4. Belasting op consumptie	52
2.4.5. Belasting op milieu	52
2.4.6. Inkomensongelijkheid	52
2.5. Eenvoud	54
2.5.1. Hoe ervaren burgers en bedrijven het belastingstelsel?	54
2.5.2. Administratieve lasten voor burgers	54
2.5.3. Administratieve lasten voor bedrijven	55
2.5.4. Uitvoeringskosten Belastingdienst	56
2.6. Milieuvriendelijkheid	59
2.6.1. Bestaande milieubelastingen	59
2.6.2. Gedachten achter fiscale vergroening	61
3. Richtingen voor belastingherziening	65
3.1. Inleiding	65
3.2. Tarieven en inkomstenbeperkende regelingen in de LB/IB	65
3.2.1. Afschaffen aftrekposten en heffingskortingen	65
3.2.2. Veranderingen in de tariefstructuur	67
Box 3.1: Belastingheffing en leefvorm	69
3.2.3. Loosomheffing	70
3.2.4. Vergoedingen en verstrekkingen	71
3.2.5. Spaarloon	72
3.2.6. Conclusies	73
3.3. Eigen woning	74
3.3.1. De huidige situatie	74
3.3.2. Inbreng externen	74
3.3.3. CPB	74
3.3.4. Observaties van de commissie	75
3.3.5. Conclusies	77
3.4. Oude dag	78
3.4.1. Geleidelijke afschaffing AOW-premie en fiscale behandeling pensioenopbouw	78
3.4.2. Levensloopregeling	79
3.4.3. Fiscale oudedagsreserve	80
3.4.4. Pensioenopbouw bij de eigen BV	81
3.4.5. Conclusies	81
3.5. Sparen en beleggen	82
3.5.1. Het toe te passen tarief	82
3.5.2. Heffingssystematiek	82
3.5.3. Conclusies	83
Box 3.2: Heffing over vermogensbestanddelen	83
Box 3.3: Belasting en risico	83
3.6. Schenk- en erfbelasting (Successiewet 1956)	84
3.7. Winstbelasting	86
3.7.1. Vennootschapsbelasting	86
Box 3.4: Een CBIT-stelsel	88
Box 3.5: Belgische vermogensaftrek	91
Box 3.6: Dividendbelasting	92
3.7.2. Fiscale behandeling van ondernemers	92
Box 3.7: Een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting	96
3.7.3. Extra heffing op de financiële sector	100
3.7.4. Overige winstonderwerpen	102
3.7.5. Conclusies	105
3.8. BTW	106

3.8.1. <i>Inbreng externen</i>	106
3.8.2. <i>Verhoging BTW-aandeel in de belastingmix</i>	106
3.8.3. <i>Uniform BTW-tarief</i>	106
3.8.4. <i>BTW-vrijstellingen</i>	108
3.8.5. <i>Kleine ondernemers</i>	108
3.8.6. <i>Conclusies</i>	108
3.9. Milieu	109
Box 3.8: Belastingen of andere beleidsinstrumenten?	109
3.9.1. <i>Inbreng externen</i>	110
3.9.2. <i>Soliditeitscorrectie</i>	110
3.9.3. <i>Wijzigingen in de energiebelasting</i>	111
3.9.4. <i>WKK</i>	114
3.9.5. <i>Aanpassing brandstofaccijnzen</i>	114
3.9.6. <i>Afvalstoffenbelasting</i>	117
3.9.7. <i>Grondwater- en leidingwaterbelasting</i>	118
3.9.8. <i>Verpakkingenbelasting</i>	119
3.9.9. <i>Onbelaste reiskostenvergoedingen</i>	121
3.9.10. <i>Vergroening autobelastingen</i>	122
3.9.11. <i>Mogelijke nieuwe milieubelastingen</i>	124
Box 3.9: Vleesbelasting	125
3.9.12. <i>Conclusies</i>	126
3.10. Indirecte belastingen overig	128
3.10.1. <i>Inbreng externen</i>	128
Box 3.10: Frisdrankbelasting	128
3.10.2. <i>Tabak- en alcoholaccijns</i>	128
3.10.3. <i>Assurantiebelasting</i>	129
3.10.4. <i>Conclusies</i>	130
3.11. Agenda voor vervolgonderzoek	131
Bijlage 1: Opdracht aan de studiegcommissie	135
Bijlage 2: Instellingsbesluit en personele mutaties	141
Bijlage 3: A.L. Bovenberg en L.G.M. Stevens: <i>Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht</i>	143
Bijlage 4: S. Cnossen: <i>Enkele gedachten over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel</i>	155
Bijlage 5: B. Ter Haar: <i>Nieuwe paden voor vergroening</i>	165
Bijlage 6: B. Jacobs: <i>Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland</i>	175
Bijlage 7: C.A. de Kam en C.L.J. Caminada: <i>Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek</i>	213
Bijlage 8: C.M. van Praag: <i>Fiscaal bevorderen van groei en innovatie via de DGA?</i>	237
Bijlage 9: A.C. Rijkers en I.J.F.A. van Vijfeijken: <i>Fiscaliteit en vermogensvorming in een inkomensbelasting</i>	251
Bijlage 10: Resultaten van de hoorzittingen van de commissie	261
Bijlage 11: CPB-Notitie: <i>Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen</i>	265
Bijlage 12: De macro-economische progressiefactor	321

Samenvatting

De huidige economische crisis lijkt zijn diepste dalen achter de rug te hebben. Tegelijkertijd heeft de crisis in de internationale en Nederlandse economie littekens achtergelaten die niet snel zullen verdwijnen. De Nederlandse economie heeft welvaart verloren, ongeveer 5% van het BBP, en het huishoudboekje van de staat is uit het lood geslagen. De crisis is de directe aanleiding om te onderzoeken of het huidige Nederlandse belastingstelsel, mede gezien deze veranderende economische omgeving, nog wel up to date is. Maar ook los van de crisis is het verstandig te bezien of het belastingstelsel nog wel is toegesneden op de problemen en structurele trends waar Nederland mee wordt geconfronteerd. Of er verbeteringen zijn te vinden die het stelsel economisch efficiënter, eenvoudiger, meer solide en milieuvriendelijker kunnen maken. Om te bekijken wat de huidige solidariteit van het stelsel is en op wat voor manier deze kan worden aangepast, indien de politiek dat wenst. Dit alles binnen de randvoorwaarde dat de lastendruk gelijk blijft. Een uitdagende opdracht.

Uit haar onderzoek destilleert de Studiecommissie Belastingstelsel de volgende boodschappen:

- **Binnen het huidige stelsel kan al veel worden verbeterd**

De laatste jaren is er veel gesproken over mogelijke grote stelselwijzigingen als een vlaktaks, een loonsomheffing of een ondernemingswinstbelasting. Doel van deze wijzigingen is een efficiënter en eenvoudiger belastingstelsel. Deze stelselwijzigingen zijn niet nodig en werken vaak juist contraproductief:

- Bij een gelijke inkomensverdeling zal het huidige stelsel van inkomstenbelasting met meerdere tarieven altijd efficiënter zijn dan een vlaktaks, doordat het beter in kan werken op het verschil in inkomenselasticiteiten. Voor een vereenvoudiging via grondslagverbreding is geen vlaktaks nodig. Deze grondslagverbreding kan ook worden toegepast onder het huidige stelsel, waardoor eenzelfde vereenvoudiging is te bereiken.
- Een pure loonsomheffing zal juist leiden tot meer administratieve lasten voor de burger en hogere uitvoeringskosten en invorderingsproblemen voor de Belastingdienst. Zo lang de politiek ook met belastingen wil sturen op de inkomensverdeling is een individuele loonbelasting efficiënter.
- Een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting wijkt af van de juridische realiteit. Daardoor zal een complex stelsel nodig zijn dat bovendien in de internationale setting tot ongewenste effecten zal leiden (dubbele heffing of geen heffing). De commissie komt met een voorstel voor de winstbelasting dat het bestaande stelsel en de juridische realiteit intact houdt en tegelijkertijd de met de ondernemingswinstbelasting gewenste belastingneutraliteit tussen verschillende ondernemingsvormen voor het grootste deel realiseert.

- **Verbreding en verlaging blijft goed**

De laatste decennia is een aantal keren de grondslag van de inkomsten- en vennootschapsbelasting verbreed onder gelijktijdige verlaging van de tarieven. Dit is goed voor de economische efficiëntie van het belastingstelsel en zorgt voor vereenvoudiging. Deze trend moet daarom worden voortgezet:

- Evalueer alle grondslagversmallers met als insteek: "afschaffen, tenzij".
- Beëindig in ieder geval al:
 - de giftenaftrek,
 - de levensloopregeling,
 - de spaarloonregeling,
 - de fiscale oudedagsreserve,
 - het pensioen in eigen beheer,
 - het extra heffingsvrij vermogen voor kinderen en ouderen in box 3.

- **Organiseer solidariteit tegen lagere kosten**

Een vlaktaks is minder efficiënt en niet nodig voor de winst op eenvoud. Daarentegen ligt een vlakkere tariefstructuur wel voor de hand:

- Het voordeel van de grondslagversmallers slaat voor een groot deel neer bij de hogere inkomens. Indien de grondslag wordt verbreed, zoals voorgesteld in dit

rapport, ligt het voor de hand de hogere inkomens te compenseren via een lager tarief. Dit zorgt bovendien voor (grotere) positieve arbeidsmarkteffecten.

- o Een verhoging van het toptarief heeft daarentegen vooral symbolische waarde, de extra opbrengst is laag en de negatieve effecten op de arbeidsmarkt van de verhoging zijn in verhouding tot de geringe opbrengst groot. De inkomensongelijkheid is in Nederland lager dan het Europees gemiddelde. Als verdere verkleining van de inkomensverschillen wenselijk is, schrap dan de grondslagversmalleren die weinig relatie met de arbeidsmarkt hebben en vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen.

- **Stop met overstimuleren van vreemd vermogenfinanciering**

Het huidige belastingstelsel kent op een aantal plekken een stimulans om te veel met vreemd vermogen te financieren. Zoals de recente crisis heeft laten zien zorgt dit voor grote risico's in ons economisch stelsel. Deze stimulansen zijn vooral te vinden in het eigen woningdossier en de winstbelasting voor vennootschappen. Deze stimulansen kunnen op de volgende wijze worden aangepakt:

- o Verminder maximale financiering van vreemd vermogen van de eigen woning door afschaffing van de kapitaalverzekering/spaarrekening/beleggingsrecht eigen woning. Tevens zou naar analogie van de bijleenregeling de hypotheekschuld kunnen worden gesaldeerd met het box 3-vermogen. Deze maatregel bevat een prikkel tot schuldaflossing doordat hij voorkomt dat hypotheekrenteaftrek wordt genoten terwijl wel aflossingscapaciteit in de vorm van ander vermogen beschikbaar is. Ook kan worden gedacht aan het inbouwen van een plafond voor het in aanmerking te nemen schuldbedrag.
- o Introduceer een vermogensaftrek in de vennootschapsbelasting. Dit zorgt voor een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen en zorgt er in combinatie met een vermogensbijtelling tegelijkertijd voor dat buitenlandse overnames van Nederlandse ondernemingen met geleend geld minder aantrekkelijk worden. Bovendien zorgt het voor een betere balans in de belastingdruk van Nederlandse multinationals en bedrijven uit het MKB.

- **Het moet én kan neutraler**

Belastingen verstoren keuzes. Dit is niet te voorkomen, tenzij er wordt gekozen voor een vast bedrag aan belasting per inwoner. Tegelijkertijd zorgt het huidige stelsel echter ook voor verstoringen die wel kunnen worden voorkomen. Deze verstoringen komen voort uit verschillen in belastingheffing, waar geen goede onderbouwing voor is te geven. Het stelsel kan neutraler worden door:

- o Langzaam te stoppen met de overmatige subsidie op de eigen woning waarbij toe wordt gegroeid naar een belastingheffing in box 3 gecombineerd met een vrijstelling. Dit zorgt ervoor dat de overstimulering van de eigen woning wordt beëindigd, terwijl tegelijkertijd de tarieven in de inkomstenbelasting flink kunnen worden verlaagd. Dit zal voor een betere werkende arbeidsmarkt zorgen en een toename van de welvaart. Bovendien komt er een meer neutrale behandeling tot stand ten opzichte van andere vermogensbestanddelen, waardoor mensen in hun spaargedrag efficiëntere keuzes maken. Ook ontstaat er een eenvoudiger belastingstelsel. De commissie realiseert zich ten volle dat deze ingrepen in de fiscale behandeling van de eigen woning, ook voor bestaande gevallen, grote impact kunnen hebben voor de burgers en voor bedrijven die actief zijn op de woningmarkt. Daarom moet de transitie gefaseerd en zeer geleidelijk gaan. Daar hoort bij dat het systeem toepasbaar moet zijn op bestaande hypotheekvormen.
- o Het geleidelijk omzetten van de overdrachtsbelasting in een bezitsbelasting of verhoging van het eigenwoningforfait. De doorstroming op de onroerend goedmarkt en de arbeidsmarkt zal hierdoor verbeteren.
- o Een uniformering van de tarieven in de BTW. Het lage BTW-tarief verdwijnt daardoor. De maatschappelijke welvaart zal toenemen. Eventuele niet gewenste inkomenseffecten kunnen worden gerepareerd via de inkomstenbelasting.
- o De introductie van een nieuw stelsel van winstbelasting, waarbij zowel de ondernemer in de inkomstenbelasting als de directeur-grotaandeelhouder (via zijn

vennootschap) een vermogensaftrek krijgen. In ruil daarvoor zal geleidelijk de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting verdwijnen. De MKB-winstvrijstelling blijft behouden. Dit stelsel is neutraler richting de keuze tussen de ondernemingsvorm maar ook neutraler tussen werknemer en ondernemer. Tegelijkertijd zorgt het ervoor dat de belastingvoordelen voor ondernemers daar aangrijpen, waar het meeste voordeel van is te verwachten: de creatie van vermogen.

- Schuiven in de belastingmix, waarbij minder versturende belastingen een groter aandeel krijgen. Gedacht kan worden aan een stijging van de BTW, de belastingheffing op het bezit van onroerend goed en de assurantiebelasting. Met de opbrengst moeten meer versturende belastingen, zoals de inkomsten- en vennootschapsbelasting, worden verlaagd.

- **Nationale belastingen spelen een bescheiden rol bij de klimaataanpak**

Belastingen zijn in beginsel een efficiënt instrument om milieubeleid vorm te geven. Met belastingen is het mogelijk om externe kosten van voor het milieu schadelijk gedrag te internaliseren. Het instrument is daarom terecht veelvuldig ingezet. Een verdergaande inzet van dit instrument zal echter moeten worden gezien in samenhang met andere instrumenten. De commissie heeft geconstateerd dat in de context van het huidige milieu-instrumentarium het verhogen van de milieubelastingen slechts tot een beperkte extra afname zal leiden van de nationale CO₂-uitstoot. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat het klimaat een mondiaal probleem is en er al internationale instrumenten bestaan, zoals het Europese systeem van emissiehandel (ETS). Door de samenloop met deze instrumenten en door grenseffecten wordt een deel van de CO₂-besparing als gevolg van verhogingen van milieubelastingen weer teniet gedaan. Wel zijn nog de volgende stappen te zetten:

- Inzetten op Europese/internationale gecoördineerde acties, zoals de verhoging van de minimumtarieven in de energiebelastingrichtlijn (deze gelden ook voor de brandstofaccijnzen), de introductie van een duidelijker CO₂-element in die richtlijn, het verbreden van het instrument van emissiehandel en het afschaffen van de internationale accijnsvrijstellingen voor de (zee)scheepvaart en de luchtvaart.
- De onderbouwing voor het lage tarief voor rode diesel en LPG is achterhaald. Het is niet meer op zijn plaats om milieuvervuilend gedrag via een lager tarief te subsidiëren. Deze lage tarieven moeten worden afgeschaft en dat sluit ook beter aan bij de beprijzing van het gebruik van een auto.
- Verhogingen van de energiebelasting zijn mogelijk met als doel energiebesparing en de insteek om de vervuiler meer te laten betalen. De CO₂-effecten van zo'n verhoging zijn echter gering.
- De differentiatie in de BPM naar CO₂-uitstoot werkt goed. Het is daarom verstandig om in de toekomst een substantieel deel van de BPM te behouden, ook in het geval er een kilometerprijs wordt ingevoerd. Indien er geen kilometerprijs wordt ingevoerd zal er moeten worden gezocht naar een ander soort heffing op het gebruik van de auto die in de plaats kan komen van de MRB.
- Nieuwe milieubelastingen worden alleen aanbevolen indien zij duidelijke milieueffecten hebben tegen lage administratieve lasten en uitvoeringskosten. De vleesbelasting voldoet hier niet aan en wordt daarom afgeraden. Overigens zal een uniform BTW-tarief er al voor kunnen zorgen dat de prijs van vlees toeneemt.
- Als nieuwe milieubelastingen worden overwogen, dan zouden deze bij voorkeur op basis van Europese regelgeving moeten worden ingevoerd. Dit zorgt voor grotere milieueffecten.

- **Maak de opbrengst meer solide**

Juist in een periode van opgelopen financieringstekorten is het van groot belang dat de opbrengst van het belastingstelsel solide is. Deze soliditeit kan toenemen door:

- Een toename van de BTW-opbrengst in de belastingmix, het liefst via een uniformering van de tarieven.

- Een toename van de belastingheffing op onroerend goed in de belastingmix. Dit is voor een deel te bereiken met de voorstellen rondom de eigen woning. Voor ander onroerend goed kan worden gedacht aan een hogere bezitsbelasting.
- Versnelling van het reeds ingezette traject van fiscalisering van de AOW.
- Minder aftrekposten/grondslagversmallers.
- Indexatie van de tabaks- en alcoholaccijns.

Met dit rapport laat de Studiecommissie Belastingstelsel zien welke verbeteringen er volgens haar te bereiken zijn. Soms zijn dit verbeteringen waarvoor politieke durf nodig zal zijn maar ook verbeteringen die een realistische kijk op belastingheffing laten zien, die de mogelijkheden en onmogelijkheden van het belastinginstrument respecteren. Bij het lezen moet niet vergeten worden dat de commissie een voorstudie heeft verricht. Een blauwdruk voor een nieuw belastingstelsel was niet het streven en ook niet haalbaar binnen het gegeven en later ingekorte tijdspad. Tevens benadrukt de commissie dat zij geen concrete uitspraken doet over het invoeringspad van haar voorstellen. Zij kan dat ook niet doen, omdat het in de eerste plaats bij uitstek een politieke vraag is welke verdelingseffecten aanvaardbaar zijn, en welke prikkels passen binnen de doelstellingen van een kabinet. In de tweede plaats maken fiscale beleidskeuzen deel uit van overheidsbeleid in bredere zin. Invoeringstrajecten van (soms ingrijpende) fiscale veranderingen moeten dus worden gezien in de context van dat algemene overheidsbeleid. De commissie beveelt daar waar nodig de weg der geleidelijkheid aan, om schokeffecten te voorkomen. Er zal ook het nodige vervolgonderzoek moeten worden verricht. Tegelijkertijd laat dit rapport echter zien dat er een scala aan wijzigingen mogelijk is, grote en kleine, die bijdragen aan een beter belastingstelsel, gezien vanuit de kernthema's die aan de commissie zijn meegegeven: solidariteit, solidariteit, economische efficiëntie, eenvoud en milieuvriendelijkheid.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor de commissie

De economische crisis heeft geleid tot fundamentele vragen over de inrichting van de Nederlandse samenleving. Dergelijke vragen kunnen ook worden gesteld over de vormgeving van het Nederlandse belastingstelsel. Om die reden is deze Studiecommissie Belastingstelsel ingesteld. De commissie heeft als opdracht meegekregen om een voorstudie te verrichten naar verschillende scenario's voor een mogelijke herziening van het Nederlandse belastingstelsel. De economische crisis heeft ook geleid tot de vraag of de omvang van de belastingontvangsten als gevolg van de huidige Nederlandse belastingmix en de structuur van de verschillende belastingsoorten voor de toekomst voldoende solide is. Ten slotte heeft het verzoek van de Tweede Kamer om een Nederlandse Mirrlees Review uit te voeren en de resultaten van andere onderzoeken (zoals de OESO-studie *Tax and Economic Growth*) een rol gespeeld bij de totstandkoming van de commissie.

In de opdrachtbrief is deze aanleiding samengevat aan de hand van een vijftal kernvragen die zijn geformuleerd rondom de thema's soliditeit, solidariteit, economische efficiëntie, eenvoud en milieuvriendelijkheid. De commissie heeft deze thema's gebruikt als de leidraad voor haar onderzoek. Om die reden zal in dit hoofdstuk een nadere uitwerking van deze thema's plaatsvinden. Eerst zal echter de werkwijze van de commissie worden toegelicht. Het einde van dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de huidige inzichten uit de Mirrlees Review en een bespreking van het OESO-rapport *Tax and Economic Growth*.

1.2. Werkwijze commissie

De werkwijze van de commissie bestond uit drie fasen. In de eerste fase heeft de commissie in kaart gebracht welke mogelijke herzieningsmaatregelen allemaal onderzocht zouden moeten worden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de in de opdrachtbrief aangegeven thema's, de recente (internationale) ontwikkelingen in de literatuur rondom het ideale belastingstelsel, zoals de Mirrlees Review, en de in de afgelopen jaren in het Nederlandse publieke domein geuite wensen rondom mogelijke belastingherzieningen. Tevens is op basis van de thema's uit de opdrachtbrief het huidige belastingstelsel geanalyseerd. Deze analyse is te vinden in hoofdstuk 2. Ten slotte is voor de eerste fase input gevraagd van buiten de commissie. Hiervoor is een aantal Nederlandse wetenschappers gevraagd hun visie op het Nederlandse belastingstelsel op papier te zetten. Deze visies zijn vervolgens in een zitting met alle essayschrijvers en een lid van het core editorial team van de Mirrlees Review, Malcolm Gammie QC, bediscussieerd. Verder zijn er twee openbare hoorzittingen georganiseerd en is er gesproken met de directeur van het Centre for Tax Policy and Administration van de OESO, dr. Jeffrey Owens. De resultaten van de verzoeken om externe input zijn te vinden in de bijlagen 3 t/m 10.

In tweede fase heeft de commissie de lijst met mogelijke herzieningsmaatregelen geclusterd om het onderzoek meer hanteerbaar te maken. Dit heeft geresulteerd in negen clusters, te weten:

- Tarieven en inkomstenbeperkende regelingen in de LB/IB
- Eigen woning
- Oude dag
- Sparen en beleggen
- Schenk- en erfbelasting
- Winstbelasting
- BTW
- Milieu
- Indirecte belastingen overig

De geclusterde onderwerpen zijn vervolgens door de commissie onderzocht aan de hand van de thema's uit de opdrachtbrief. Deze analyse is te vinden in hoofdstuk 3. Tijdens dit onderzoek is aan het CPB gevraagd de (economische) effecten van verschillende herzieningsmaatregelen in kaart te brengen. De notitie met de resultaten van dit onderzoek is toegevoegd als bijlage 11.

In de laatste derde fase zijn op basis van de conclusies uit het onderzoek van de clusters dwarsverbanden gelegd tussen mogelijke herzieningsmaatregelen. Deze dwarsverbanden hebben geleid tot de in de samenvatting opgenomen boodschappen.

Overigens is van belang dat het werk van de commissie in een relatief korte tijdspanne tot stand is gekomen. Daarbij speelde ook nog een flinke versnelling in het werk die noodzakelijk werd als gevolg van de val van het kabinet Balkenende IV. De commissie heeft ervoor gekozen de resultaten van het onderzoek omstreeks 1 april op te leveren zodat politieke partijen het werk zouden kunnen gebruiken in de voorbereiding naar de verkiezingen van 9 juni. Dit heeft er wel toe geleid dat de commissie niet alle onderwerpen in dezelfde mate van detail heeft kunnen onderzoeken en dat voor sommige onderwerpen nader onderzoek wordt voorgesteld. Deze onderzoeksagenda is te vinden aan het einde van hoofdstuk 3.

1.3. Uitwerking thema's

Hierna zullen de vijf thema's uit de opdrachtbrief worden uitgewerkt en becommentarieerd, zodat duidelijk wordt hoe de commissie deze thema's heeft toegepast in haar onderzoek.

1.3.1. Soliditeit

Het ministerie van Financiën heeft een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van de belastingopbrengsten in vergelijking met die van het bruto binnenlands product (BBP). Uit die analyse volgt dat er aanwijzingen zijn dat de belastinginkomsten, geschoond voor beleidsmaatregelen, de groei van het nominale BBP het laatste decennium niet helemaal bijgehouden hebben. De relevante indicator hiervoor is de macro-economische progressiefactor (MEP). Deze factor geeft de verhouding aan tussen de endogene groei van de belastinginkomsten en de nominale ontwikkeling van het BBP. Bij een MEP van 1 groeien de belastinginkomsten even hard als het BBP, bij een MEP kleiner dan 1 blijven de inkomsten achter bij het BBP. Een MEP lager dan 1 kan de budgettaire ruimte beperken. Als de collectieve uitgaven gelijke tred houden met het nominale BBP is lastenverzwaring in de vorm van tariefsmutaties of maatregelen die de grondslag verbreden nodig om een verslechtering van het EMU-saldo te voorkomen. In die zin is een belastingsoort waarvan de groei van de grondslag achterblijft bij de trendmatige BBP-groei zonder nader beleid op lange termijn dus niet solide.

Op korte termijn hoeft een solide belastingsoort niet stabiel en voorspelbaar te zijn. De ontwikkeling van de belastingontvangsten kan op korte termijn afwijken van het BBP als gevolg van de conjuncturele ontwikkeling. Dit geldt voor de ene belastingsoort uiteraard sterker dan de andere belastingsoort. Volatiliteit in de ontvangsten die wordt veroorzaakt door conjunctuur is niet ongewenst. Dit bevordert de werking van de automatische stabilisatie. Automatische stabilisatie betekent dat de inkomsten mee ademen met het BBP bij gelijkblijvende ontvangsten. Het volledig laten werken van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant betekent dat bij neergaande conjunctuur het EMU-saldo zal verslechteren (en de economie wordt gestimuleerd) en bij opgaande conjunctuur het EMU-saldo zal verbeteren (en de economie wordt afgeremd). Op deze manier dempt de overheid de gevolgen van de conjuncturele ontwikkeling. Volatiliteit die niet wordt veroorzaakt door de conjuncturele ontwikkeling, zou echter zoveel mogelijk moeten worden beperkt. De belastingontvangsten zijn daardoor immers minder voorspelbaar zonder dat een gunstige automatische stabilisatie van de economie wordt bereikt.

Belastingsoorten die volatiel zijn, zijn op korte termijn weliswaar minder voorspelbaar maar kunnen op lange termijn wel solide zijn indien zij zich op lange termijn in gelijke mate ontwikkelen als het BBP. Dat de MEP gemiddeld genomen over de afgelopen 10 jaar lager is uitgekomen dan 1 wil niet zeggen dat dit in de toekomst ook het geval zal zijn. De MEP is een uitkomst die afhankelijk is van diverse factoren. Zo kunnen bepaalde trends zoals de vergrijzing er bijvoorbeeld voor zorgen dat de inkomsten uit de loon- en inkomstenbelasting respectievelijk de BTW als aandeel in het BBP gedurende een lange periode wat zullen toenemen (*ceteris paribus*). Bovendien spelen bij de beoordeling van het belastingstelsel op lange termijn ook andere dimensies een rol. Zo kan bij een MEP van 1 sprake zijn van grote economische verstoringen, bijvoorbeeld door een hoge collectieve lastendruk, die de inkomsten voor de overheid op termijn ondermijnen. Voor een goede beoordeling van het belastingstelsel is het daarom van belang om naar de ontwikkeling van

relevante belastinggrondslagen in de toekomst en de invloed van het belastingstelsel daarop te kijken.

De commissie heeft zich in dit rapport beperkt tot een kwantitatieve analyse van de MEP. Waar nodig is dit aangevuld met een kwalitatieve beschouwing die de overige relevante lange termijn aspecten in beeld brengen. Voor haar onderzoek naar mogelijke herzieningsmaatregelen definieert de commissie het begrip soliditeit als volgt: 'een solide belastingopbrengst houdt zonder beleidswijzigingen op de lange termijn gelijke tred met de waardeontwikkeling van het BBP'.

Hoofdstuk 2 bevat een samenvatting van genoemd onderzoek naar de ontwikkeling van de MEP, waarin ook de bijdrage van de verschillende belastingsoorten aan deze ontwikkeling wordt gepresenteerd.

1.3.2. Solidariteit

Eén van de grondslagen van het belastingstelsel is het draagkrachtprincipe. Onder dit principe loopt de mate waarin belasting wordt betaald op met het inkomen. In de inkomstenbelasting is dit onder andere vorm gegeven door het schijvenstelsel en de heffingskortingen. Ook andere elementen in het belastingstelsel vinden hun oorsprong in het draagkrachtprincipe. Zo bestaat er een belastingvermindering in de energiebelasting en wordt op bepaalde goederen een lager BTW-tarief toegepast omdat het eerste levensbehoeften zijn.

Ondanks deze verwevenheid met het stelsel, is de mate waarin aan het draagkrachtprincipe wordt voldaan, niet te kwantificeren. Wat een rechtvaardige inkomensverdeling wordt gevonden, is in hoge mate afhankelijk van de politieke overtuiging. De commissie zal dan ook geen uitspraak doen of zij het huidige stelsel voldoende solidair vindt.

Bij de beschrijving van het huidige stelsel in hoofdstuk 2 wordt aangegeven hoe verschillende belastingen bij verschillende inkomensgroepen neerslaan. Daarbij zal ook de verschillende behandeling van huishoudens met één verdiener en twee verdienen – die overigens ten dele zijn oorsprong vindt in maatregelen om het arbeidsaanbod te bevorderen – in beeld worden gebracht. Specifiek zal aandacht worden besteed aan de fiscale instrumenten die er nu zijn om de inkomensverdeling te beïnvloeden.

Bij de analyse van mogelijke herzieningsmaatregelen worden de gevolgen voor de inkomensverdeling in kaart gebracht. Ook zal worden aangegeven in hoeverre zij invloed hebben op de mogelijkheden om (gedetailleerd) inkomensbeleid te voeren, de zogenoemde knoppen voor inkomensbeleid.

1.3.3. Economische efficiëntie

In zijn algemeenheid is een belastingstelsel efficiënt als het stelsel tot zo min mogelijk verstoring van de beslissingen van economische actoren leidt. In hoeverre het stelsel economische beslissingen verstoort, is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder het aantal actoren dat door de prikkel wordt bereikt (de dichtheid) en hun gevoeligheid voor de betreffende prikkel (de elasticiteit). De verstoring van belastingen wordt verminderd door marginale lasten te leggen bij kleine groepen met lage elasticiteit. Zodoende zorgt een efficiënt vormgegeven belastingstelsel voor positieve welvaartseffecten.

Binnen het begrip economische efficiëntie speelt neutraliteit een grote rol. Door consequent te kiezen voor neutraliteit zou een belastingstelsel ontstaan dat logisch en consistent is en het gedrag van burgers en bedrijven niet verstoort. Probleem bij deze insteek is dat er vele dimensies van neutraliteit zijn. Neutraliteit tussen verschillende rechtsvormen, tussen verschillende inkomensbronnen en vermogenstitels, tussen werknemers en ondernemers, tussen verschillende landen (level playing field), en over de levensloop. Het is niet denkbaar om een stelsel te ontwerpen dat neutraal is langs al deze dimensies. Bovendien wordt in sommige gevallen doelbewust gekozen voor een niet neutrale behandeling om bepaald gedrag te bevorderen (innovatie, participatie) of juist af te remmen (milieuvervuiling). De commissie heeft daarom een pragmatische insteek gekozen. Daarbij is zij uitgegaan van de volgende vraag: welke elementen in het belastingstelsel leiden tot fiscaal gedreven gedrag dat gepaard gaat met substantiële

maatschappelijke kosten? De commissie heeft daarbij zo goed mogelijk rekening gehouden met te verwachten trends, dit in de wetenschap dat het antwoord op voorgaande vraag per definitie tijdsgebonden is.

In hoofdstuk 2 van dit rapport zal onder andere op basis van de hierna beschreven literatuur worden bekeken waar mogelijkheden liggen om verstoringen te verminderen. Daarbij zal de belastingmix worden vergeleken met de OESO-volgorde van minst naar meest versturende belastingsoort¹. De marginale druk van de inkomstenbelasting, die veel van de verstoring op de arbeidsmarkt veroorzaakt, zal worden beschreven en binnen elke belastingsoort worden de huidige grondslagversmalleren geïnventariseerd. Ook andere verstoringen, zoals op de woningmarkt of bij de investerings- en financieringsbeslissingen van ondernemingen, worden behandeld.

Bij het onderzoek naar de mogelijke herzieningsmaatregelen zal worden gekeken naar de economische effecten, zoals de gevolgen voor de BBP-groei en de arbeidsmarkt. Zoals eerder aangegeven is mede hiervoor een onderzoek uitgezet bij het CPB.

Box 1.1: Toeslagen en fiscaliteit

Het onderwerp van dit rapport is het belastingstelsel. Naast het belastingstelsel spelen ook regelingen aan de uitgavenkant van de rijksbegroting, zoals de sociale zekerheid, tegemoetkomingen, subsidies en toeslagen een rol in de beoordeling van een evenwichtige en efficiënte verdeling van de draagkracht, vooral als deze regelingen inkomensafhankelijk zijn. De regelingen aan de uitgavenkant vallen buiten het kader van dit rapport. Vooral bij toeslagen moet echter worden bedacht dat zij net als fiscale instrumenten van invloed zijn op de koopkracht (solidariteit) en marginale druk (efficiency).

De toeslagen zijn recent geïntroduceerd. Ze worden uitgevoerd door een aparte afdeling van de Belastingdienst. Het betreft op dit moment vier regelingen. De huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. De huurtoeslag is de opvolger van de Individuele Huursubsidie. De zorgtoeslag compenseert voor lage en middeninkomens de omzetting van de procentuele werknemerspremie en lage nominale premie in het oude zorgstelsel naar de hogere nominale premie in het nieuwe zorgstelsel. Deze toeslagen zijn derhalve directe opvolgers van subsidie- en sociale zekerheidsregelingen aan de uitgavenkant. De kinderopvangtoeslag is een geheel nieuwe regeling, hoewel deze wel fiscale voorlopers heeft gekend. Het kindgebonden budget is sinds 2008 de opvolger van de fiscale faciliteiten kinderkorting en aanvullende kinderkorting. Deze faciliteiten zijn bij de introductie van IB2001 ingevoerd. De reden om deze heffingskortingen om te zetten in toeslagen was dat toeslagen geen verzilveringsprobleem kennen. Ook de AOW-tegemoetkoming is ingevoerd omdat in de fiscaliteit de ouderenkorting een verzilveringsprobleem kent. De commissie beveelt aan om bij de keuze van het instrumentarium meer dan voorheen expliciet te beargumenteren waarom voor een fiscale maatregel dan wel een toeslag wordt gekozen.

Vanwege het verzilveringsprobleem zijn dus aan de uitgavenkant nieuwe tegemoetkomingen en toeslagen ingevoerd die net als fiscale faciliteiten van belang zijn voor de solidariteit en efficiency. Bij de beoordeling van de solidariteit van het belastingstelsel speelt een rol dat het stelsel vergaand is geïndividualiseerd. Bij de hierboven genoemde toeslagen speelt daarentegen het huishoudbegrip een belangrijke rol. Daar waar bij de inrichting van het belastingstelsel steeds meer aandacht wordt gegeven aan de effecten op de arbeidsparticipatie, ligt de nadruk bij de toeslagen meer op inkomensondersteuning.

De spanning tussen solidariteit en efficiency speelt een rol als wordt gekeken naar de marginale druk. Fiscale instrumenten en toeslagen kunnen elkaar op deze wijze aanvullen in de doelen die worden bereikt, maar kunnen elkaar ook tegenwerken. Bepaalde maatregelen in de fiscaliteit en de toeslagen kunnen echter niet los van elkaar worden gezien. De toeslagen zijn verder geen onderwerp van onderzoek voor deze commissie. Zij zijn wel onderwerp in de heroverwegingen wonen, kindregelingen en toeslagen.

¹ Dit onderzoek wordt behandeld in paragraaf 1.5.

1.3.4. Eenvoud

Onder "eenvoud" verstaat Van Dale (Groot Woordenboek der Nederlandse Taal) "de hoedanigheid van weinig samengesteld, niet te ingewikkeld te zijn". Dat is het tegenovergestelde van hoe het huidige belastingstelsel wordt beleefd: veel wetten (zie de omvang van de Kluwer belastingpocket) en uitvoeringsregels, die vaak ook nog ingewikkeld geconstrueerd zijn. Beoordeling van de eenvoud van een belastingstelsel kent daarbij een "zachte" kant (de beleving) en een "harde" kant (de cijfers).

Bij de zachte kant is de vraag aan de orde hoe burgers en bedrijven het belastingstelsel ervaren en of zij het idee hebben dat zij het (kunnen) begrijpen; belangrijk daarbij is de mate waarin de fiscaliteit beslissingen in hun leven beïnvloedt (fiscalisering van de samenleving). Als zij zich voortdurend onzeker voelen bij het nemen van beslissingen of als zij meestal niet zonder deskundig advies kunnen, is sprake van een (te) ingewikkeld stelsel.

De harde kant van de eenvoud van een belastingstelsel laat zich uitdrukken in twee componenten: de hoogte van de administratieve lasten voor burger en bedrijf en de hoogte van de kosten die aan overheidszijde (bij de Belastingdienst) zijn verbonden aan de uitvoering van de fiscale wetgeving. Tussen die twee componenten bestaat een zekere relatie (verschuiving van werkzaamheden kan leiden tot verlaging van de kosten bij de één en verhoging van de kosten bij de ander), maar het zijn geen communicerende vaten. Er zijn zeker vereenvoudigingen voorstelbaar die leiden tot verlaging van zowel administratieve lasten als uitvoeringskosten.

In het onderzoek van de commissie zal zoveel mogelijk aan de twee kanten van eenvoud worden getoetst. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de eenvoud van het huidige stelsel.

1.3.5. Milieuvriendelijkheid

Belastinginstrumenten kunnen op verschillende manieren effect hebben op een of meerdere milieudoelstellingen. Enerzijds via het internaliseren van de milieukosten en daardoor duurder maken van vervuילend handelen. Anderzijds via belastingkortingen die milieuvriendelijk handelen goedkoper maken. Een voorbeeld van het internaliseren van de kosten is de heffing van een energiebelasting. Hierdoor zullen de kosten van energieverbruik toenemen. Vervolgens zal het energieverbruik dalen als gevolg van de prijsstijging. Een voorbeeld van een belastingkorting is de introductie van een extra aftrekpost voor investeringen in duurzame energie (zoals windenergie). De kosten van deze investeringen zullen afnemen en daardoor zullen de investeringen aantrekkelijker worden.

In het onderzoek van de commissie zal het thema milieuvriendelijkheid zich concentreren op de vermindering van CO₂-uitstoot. Overige milieudoelen zullen alleen aan de orde komen indien er een duidelijke link mee bestaat. In hoofdstuk 2 komen de verschillende bestaande fiscale instrumenten ter bevordering van de milieukwaliteit aan de orde. In hoofdstuk 3 worden verschillende herzieningsmaatregelen tot verdere vergroening bekeken.

1.3.6. Samenhang en strijdigheid van de thema's

Tussen de thema's van de commissie bestaat een inherente spanning. Het betreft vooral de thema's solidariteit, efficiëntie en eenvoud. De tegenstelling tussen solidariteit en efficiëntie is bekend uit de economische literatuur als de afruil tussen 'equity' en 'efficiency'². Meer herverdeling gaat gepaard met hogere marginale tarieven en leidt daardoor tot minder arbeidsaanbod en economische groei. Beide elementen kunnen ook op gespannen voet staan met het begrip 'eenvoud'. Het streven naar meer solidariteit gaat vaak gepaard met de neiging om steeds meer specifieke doelgroepen te identificeren en speciale faciliteiten aan hen toe te kennen. Beleid om de efficiëntie van het systeem te bevorderen kan tot toenemende complexiteit leiden als de marginale tarieven nauwkeurig worden afgestemd op aanbodelasticiteiten en dichtheden. Ook tussen milieuvriendelijkheid en economische groei bestaat een spanning. Internaliseren van milieukosten via belastingheffing kan leiden tot een lagere economische groei. Er kan echter ook worden

² Zie ook het hierna in paragraaf 1.5. te bespreken OESO-rapport *Tax and Economic Growth*.

betoogd dat het beprijzen van externe effecten door milieubelastingen juist bijdraagt aan de efficiëntie³.

Box 1.2: Belastingherziening: een recente geschiedenis

Ten opzichte van 25 jaar geleden is er het nodige veranderd in de belastingheffing in Nederland. In 1984 waren de toptarieven van de inkomsten-, vennootschapsbelasting en BTW nog respectievelijk 72%, 48% en 19% en was er een vermogensbelasting van 0,8%. Dit zorgde voor een collectieve lastendruk van 41,9% van het BBP. Nu zijn de tarieven 52%, 25,5% en 19%, is de vermogensbelasting afgeschaft en is de collectieve lastendruk 38,3% van het BBP. De daling van de collectieve lastendruk lijkt beperkter dan de daling van de toptarieven. Dit komt doordat veelvuldig grondslagverbreding is ingezet om tariefsverlagingen mogelijk te maken.

De meeste structurele herzieningen van de laatste 25 jaar hadden betrekking op de loon- en inkomstenbelasting (LB en IB). In 1990 is de heffing van de LB en IB aanzienlijk vereenvoudigd. Bestond het stelsel voor de herziening nog uit negen belastingschijven, daarna waren dat er nog slechts vier. Daarbij daalde het toptarief van 72% naar 60%. Dit was onder andere mogelijk omdat door de voorstellen van de commissie-Oort de grondslag voor de LB en IB met circa € 45 mld. (fl. 100 mld.; 19% BBP) is verbreed. Deze verbreding bestond voornamelijk uit het niet langer in aftrek laten komen van de premies volksverzekering en de gemengde kosten. Tevens is de grondslag voor de premies volksverzekeringen gelijk getrokken met de grondslag voor de IB zodat de heffing van beide gelijktijdig plaats kan vinden.

Met de invoering van de Wet IB 2001 zijn er opnieuw fundamentele wijzigingen aangebracht in de IB. De belangrijkste was de overgang van een zogeheten synthetische naar een analytische IB door de invoering van het boxensysteem. Opnieuw is de belastinggrondslag verbreed, in het bijzonder door een aantal kosten (zoals de verwervingskosten voor werknemers) niet langer in aftrek toe te laten. Ook deze grondslagverbreding ging gepaard met de verlaging van het hoogste tarief, nu naar 52%. Andere opvallende elementen van deze belastingherziening zijn de invoering van de forfaitaire vermogensrendementsheffing, het vervangen van belastingvrije sommen door heffingskortingen en het in combinatie met de herziening van de IB verhogen van het BTW-tarief en de tarieven van belastingen op milieugrondslag. Met deze verhoging naar 19% kwam het BTW-tarief weer op hetzelfde niveau als in 1984 (in de tussentijd was het eerst gestegen naar 20% en daarna stapsgewijs gedaald tot 17,5%).

Op het gebied van de vennootschapsbelasting (Vpb) heeft zich een soortgelijke ontwikkeling als in de LB en IB voorgedaan. Het tarief was in 1984 nog 48% en is in de loop der jaren verlaagd naar 25,5%. De verlaging naar 43% in het Belastingplan 1986 werd vooral gedekt door zowel het hoge als het lage BTW-tarief met 1% te verhogen. Het tarief is daarna in 1988 verlaagd naar 35%. Dit werd voornamelijk bekostigd uit de afschaffing van de Wet op de investeringsrekening en een herziening van de deelnemingsvrijstelling. Daarna was het tarief enkele jaren redelijk stabiel.

Om niet al te veel uit de pas te lopen met andere Europese landen is in de periode 2005-2006 het tarief in twee stappen verder verlaagd naar 29,6%. Deze tariefsverlagingen werden gefinancierd door tal van kleine maatregelen, waarbij de afschaffing van het MRB-voordeel voor grijze kentekens en de verhoging van de energiebelasting voor het merendeel van de budgettaire dekking zorgden. Bij de energiebelasting werden vooral de tarieven op het middengebruik van aardgas en elektriciteit verhoogd. Hierdoor werd de extra budgettaire opbrengst van de energiebelasting voor 80% door bedrijven gedragen. Het aanvullende Vpb pakket 2006 werd maar gedeeltelijk binnen de Vpb gedekt door middel van de beperking van de aftrek van gemengde kosten en het vervallen van de verrekeningsmogelijkheid van afwaarderingsverliezen.

In de stelselherziening Werken aan winst uit 2007 heeft een fundamentele herziening van de Vpb plaatsgevonden om het Nederlandse vestigingsklimaat te verbeteren om zodoende de Nederlandse concurrentiepositie te behouden. Daartoe werd opnieuw grondslagverbreding toegepast die voornamelijk bestond uit het beperken van de verliesverrekening en de beperking in de afschrijving op gebouwen. Zowel het gewone tarief als het verlaagde MKB-tarief werden naar beneden bijgesteld en bovendien werd een tweede verlaagd MKB-tarief ingevoerd om de belastingopbrengst te verschuiven

³ Dit wordt verder behandeld in paragraaf 2.6.

richting grotere internationaal georiënteerde ondernemingen. Tevens is in de IB een winstvrijstelling voor ondernemers (de MKB-winstvrijstelling) geïntroduceerd. Tot slot is in het wet Werken aan winst ook het tarief van de dividendbelasting verlaagd naar 15%.

1.4. De Mirrlees Review

1.4.1. Aanleiding

In het Verenigd Koninkrijk wordt sinds 2005 de zogenoemde Mirrlees Review uitgevoerd. De Mirrlees Review is een meerjarig project dat wordt uitgevoerd door het Institute for Fiscal Studies, een onafhankelijke organisatie. Het project is geïnspireerd op de 30^{ste} verjaardag van het Meade-rapport⁴. Het doel van de Mirrlees Review is om “de karaktertrekken van een goed belastingstelsel voor een open economie in de 21^e eeuw te identificeren, vast te stellen in welke mate het belastingstelsel van het VK aan die trekken voldoet en om aanbevelingen te doen hoe dat stelsel op realistische wijze in die richting kan worden hervormd”. De rapportage moet het langetermijndenken van wetenschappers en beleidsmakers in het VK en elders beïnvloeden.

Aanleiding voor de Mirrlees Review zijn de veranderingen in de economische en institutionele context van de afgelopen decennia, waardoor beleidsmakers met nieuwe uitdagingen zijn geconfronteerd. Ook is de internationale invloed toegenomen, enerzijds door de globalisering van markten, anderzijds door ontwikkelingen binnen de Europese Unie.

In het kader van de Mirrlees Review zijn er verschillende elementen van het belastingstelsel onderzocht. Over elk van deze elementen is een (concept)rapport geschreven, waarin een aantal aanbevelingen wordt gedaan. Deze rapporten zijn te zien als tussenrapporten en kunnen elkaar op punten tegenspreken; een voorbeeld is de belastingheffing van kapitaal/ondernemingen. Op dit moment wordt gewerkt aan de afronding van een eindrapport, waarin op basis van de deelrapporten conclusies worden getrokken. Deze afsluitende fase duurt al zo'n twee jaar. In het vervolg van deze paragraaf worden de voor de Nederlandse situatie meest relevante aanbevelingen uit de tussenrapporten besproken⁵.

1.4.2. Inkomensafhankelijke regelingen⁶

De keuze die mensen hebben om wel of niet te werken wordt beïnvloed door de marginale belastingdruk. In een optimaal belastingstelsel dient de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen geleidelijk te verlopen, zodat de marginale belastingdruk bij gestegen inkomen niet buitensporig is. Als aanbeveling van deze deelstudie wordt voorgesteld de inkomensgrens, waarboven inkomensafhankelijke kortingen worden afgebouwd, te verhogen. Hierdoor ontstaat er een grotere impuls om (extra) te gaan werken. Voor belastingkortingen op het niveau van huishoudens geldt hetzelfde. De inkomensgrens waarboven sprake is van afbouw zou verhoogd moeten worden.

1.4.3. Arbeidsaanbod⁷

Onderzoek naar arbeidsaanbod is erg belangrijk om inzicht te krijgen in de effecten op de welvaart van belastingheffing. Er zijn echter veel verschillende manieren om het arbeidsaanbod onder de loep te nemen. In dit deelrapport zijn het aantal gewerkte uren, arbeidsparticipatie en het totaal belastbaar inkomen als grootheden onderzocht. Hieruit blijkt dat het aantal door mannen gewerkte uren ongevoelig is voor financiële prikkels. De participatiegraad daarentegen kan erg gevoelig zijn, zeker bij lager en middelbaar opgeleide mannen. Het aantal gewerkte uren en de arbeidsparticipatie bij moeders met jonge kinderen en alleenstaande moeders reageert sterk op belastingprikkels. Laag opgeleide mensen kunnen in geringe mate gestimuleerd worden om te gaan werken door financiële prikkels. Bij hoog opgeleiden ontbreekt deze prikkel volledig. Bovendien veranderen hoog opgeleiden het aantal gewerkte uren niet, maar slagen zij erin hun belastbaar inkomen te verkleinen, door een deel van de beloning buiten de belastingen te houden.

⁴ Prof. James Meade, *The structure and reform of direct taxation*, 1978.

⁵ Alle tussenrapporten zijn te vinden op: www.ifs.org.uk/mirrleesReview.

⁶ Mike Brewer/Emmanuel Saez/Andrew Shephard, *Means testing and tax rates on earnings*, 2008.

⁷ Costas Meghir/David Phillips, *Labour supply and taxes*, 2008.

De auteurs plaatsen zelf nog wel enkele kanttekeningen bij het onderzoek. Zo biedt het gebruikte model onvoldoende houvast om een compleet beeld te schetsen van de exacte effecten op het arbeidsaanbod als gevolg van wijzigingen in het belastingsysteem. De auteurs wijzen er verder op dat belasting- en welvaartsvoordelen meer beïnvloeden dan alleen de beslissing om al dan niet te werken en het aantal uur dat men werkt. Ook andere beslissingen, zoals investeringen in menselijk kapitaal, worden hiermee beïnvloed. Het is belangrijk om inzicht te hebben in de effecten in deze veelheid aan verschillende dimensies.

1.4.4. BTW en accijnzen⁸

Eén van de belangrijkste trends op fiscaal terrein is de verschuiving van directe naar indirecte belasting. De BTW is het belangrijkste indirecte belastinginstrument in het VK (en ook in Nederland). In het deelrapport over BTW en accijnzen wordt een aantal aanbevelingen over deze belastinginstrumenten gedaan.

Bij het bestaan van verschillende BTW-tarieven worden kanttekeningen geplaatst. Een stelsel met een gedifferentieerd tarief draagt bij aan herverdeling, maar volgens de auteurs zijn er meer effectieve en efficiënte manieren van herverdeling denkbaar. Zo kan de opbrengst van het uniformeren van het BTW-tarief worden teruggesluisd naar de lagere inkomens. Zelfs dan blijft er ongeveer de helft van deze extra opbrengst over om andere belastingen te verlagen. De auteurs concluderen dat een systeem met één BTW-tarief het meest geschikt is. Daarbij merken ze wel op dat positieve en negatieve externe effecten een reden kunnen zijn om te differentiëren in tarief.

Verder wordt ingegaan op de BTW in internationaal perspectief. Daarbij worden voorstellen gedaan om carrouselfraude tegen te gaan. Hiervoor is actie op Europees niveau noodzakelijk. Een andere Europese actie die wordt aanbevolen, is het heroverwegen van gedateerde vrijstellingen, zoals die voor financiële diensten.

Over accijnzen op tabak wordt opgemerkt dat de motivering hiervoor controversieel is. Rokers sterven eerder, waardoor kosten voor de maatschappij zoals pensioenen en andere kosten die gepaard gaan met een hoge leeftijd lager uitvallen. Vanwege dit gegeven zijn de auteurs van mening dat de hoogte van tabaksaccijnzen niet alleen gerechtvaardigd kan worden door te verwijzen naar negatieve externe effecten van het roken.

Alcoholaccijns is in de ogen van de auteurs niet het meest efficiënte middel om alcoholmisbruik tegen te gaan, omdat negatieve effecten van alcohol niet bij alcoholconsumptie door alle consumenten, maar bij alcoholmisbruik door een kleine groep consumenten optreden. De accijnzen op alcohol vormen een compromis tussen het beperken van kosten van alcoholmisbruik en de afname van welvaart bij alcoholconsumptie waarbij geen sprake is van misbruik.

1.4.5. Vergroening⁹

Milieubelastingen, emissiehandel en andere instrumenten hebben het vergroeningsbeleid de laatste jaren een andere wending gegeven. Dergelijke instrumenten hebben een aantal voordelen ten opzichte van milieuregelgeving. Ze vormen een prikkel tot continue innovatie met betrekking tot vervuiling en moedigen vervuilers aan het meest kostenefficiënte besparingsmechanisme te kiezen. Economische instrumenten zijn het meest nuttig als er brede gedragsveranderingen worden beoogd bij een groot aantal vervuilers.

Wanneer economische instrumenten worden ingezet bij het milieubeleid is de vormgeving cruciaal. Allereerst is er de keuze tussen fiscale instrumenten en een emissiehandelssysteem. Het plafond aan de vervuiling bij een emissiehandelssysteem is aantrekkelijk, maar kan leiden tot hoge kosten om de vervuiling tegen te gaan. Een combinatie van beide systemen lijkt het beste alternatief omdat hiermee zowel een drempel als een plafond aan de kosten van vervuiling wordt gehangen. Bij emissiehandel is het van groot belang om de rechten van te voren te veilen. Als er een directe link met vervuiling of uitstoot bestaat is een milieubelasting succesvol. Bij het ontbreken hiervan werkt een combinatie van verschillende (milieu)belastingen beter dan een geïsoleerde belasting.

⁸ Ian Crawford/Michael Keen/Stephen Smith, Value added tax and excises, 2008.

⁹ Don Fullerton/Andrew Leicester/Stephen Smith, Environmental taxes, 2008.

Het inzetten van de opbrengst van milieubelasting voor het verlagen van verstorende belastingen zorgt volgens de auteurs niet noodzakelijk voor een dubbel dividend: het positieve effect van de verlaging van andere belastingen zal worden gecompenseerd door stijgende productiekosten en prijzen als gevolg van de (hogere) milieubelastingen. Het gebruik van milieubelastingen zal daarom moeten worden gemotiveerd vanuit de te verwachten milieuwinsten.

De auteurs stellen dat er geen groot opbrengstpotentieel bestaat bij milieubelastingen in het VK. Enerzijds komt dit doordat belastingen op brandstoffen al op een hoog niveau liggen in relatie tot de milieuschade die optreedt. Het grootste potentieel ligt bij energiebelasting of CO₂-belasting, maar op dat terrein is grote politieke druk te verwachten om huishoudens en energie-intensieve industrie buiten de belasting te houden.

Op het terrein van vervoer is het van belang congestie zwaarder te belasten. Het huidige systeem is sterk gericht op het belasten van brandstof. Brandstof heeft echter weinig relatie met congestie, terwijl congestie voor een groot deel bepalend is voor de negatieve externe effecten. Een systeem van kilometerbeprijzing kan beter gericht worden op congestie. In de luchtvaart is een combinatie van brandstofheffing en belasting op vliegtickets, afhankelijk van de bestemming en de eigenschappen van de vlucht, het beste alternatief.

Ten slotte wordt gewezen op het gevaar van unilaterale maatregelen voor het oplossen van een wereldwijd probleem. Gevolgen van unilateraal optreden kunnen zijn dat vervuiling zich verplaatst naar andere landen, waardoor het netto effect afneemt en er economische verschuivingen optreden. Verder wordt gewezen op het feit dat empirische gegevens over milieuschade een grote rol spelen bij beleidsbepaling, maar dat deze schade vaak onduidelijk en moeilijk te waarderen is. Daarnaast speelt nog het probleem dat compensatie van lage inkomens voor hogere milieubelastingen ingewikkeld is.

1.4.6. Belastinggrondslag¹⁰

Vaak begint een discussie over belastinghervormingen met de definitie van een optimale belastinggrondslag. Volgens de auteurs is het beter om de consequenties van een aantal verschillende belastingssystemen te onderzoeken voor het over het leven gemeten nutsniveau of welvaartsniveau van alle burgers. Traditioneel wordt gedebatteerd over de afweging tussen het belasten van het totale inkomen enerzijds en consumptie anderzijds. In dit deelrapport beantwoorden de auteurs de vraag hoe inkomsten uit kapitaal het best belast kunnen worden.

Volgens de auteurs moeten inkomsten uit kapitaal op een of andere manier belast worden. Zij verwerpen het breed erkende resultaat uit de optimale belastingtheorie dat inkomsten uit kapitaal niet belast moeten worden om de keuze tussen huidige en latere consumptie niet te verstoren. Inkomsten uit kapitaal hoeven echter niet op dezelfde wijze belast te worden als inkomsten uit arbeid. De auteurs neigen naar een systeem waarbij de marginale tarieven op inkomsten uit kapitaal en arbeid op enige wijze aan elkaar gerelateerd zijn, in tegenstelling tot een gescheiden systeem met een uniform laag tarief op inkomsten uit kapitaal zoals in Scandinavië.

Verder staan de auteurs positief tegenover leeftijdsafhankelijke belasting op inkomsten uit kapitaal. De belangrijkste reden hiervoor is dat leeftijdsafhankelijke belasting op kapitaalinkomsten aansluit bij veranderende omstandigheden gedurende het leven van belastingplichtigen. Bovendien kunnen ze gebruikt worden als instrument voor individuen met verschillende toekomstverwachtingen. Er is al een aantal studies gepubliceerd over leeftijdsafhankelijke belastingen. Uit één van die onderzoeken blijkt dat de belastingdruk voor jonge werknemers lager moet zijn dan voor oudere werknemers. Volgens de auteurs moet meer onderzoek gedaan worden naar de opbrengsten en overgangskosten van een dergelijk systeem.

¹⁰ James Banks/Peter Diamond, *The base for direct taxation*, 2008.

1.4.7. Vermogen en vermogensoverdrachten¹¹

Belasting op vermogen en vermogensoverdrachten is erg impopulair. In het huidige systeem in het VK is er een aantal problemen, waarvan een gedeelte ook in het Nederlandse systeem voorkomt. Zo blijken welgestelden beter in staat om het bedrag dat zij aan belasting betalen te verminderen dan minder welgestelden. Een andere veelgehoorde klacht is dat er sprake is van dubbele belasting door de successiebelasting. Volgens de auteurs van dit deelrapport is een goede rechtvaardiging van het bestaan van belasting op vermogensoverdrachten gelegen in het feit dat belasting op vermogensoverdracht bijdraagt aan het creëren van gelijke kansen.

Voor de toekomst van de successiebelasting worden verschillende opties geschetst. Eén van deze opties is dat de betalen belasting afhankelijk is van het totale vermogen dat iemand door vermogensoverdracht (via schenking of vererving) verkrijgt gedurende zijn hele leven. Wanneer dit bedrag hoger is, moet er meer successiebelasting betaald worden. Dit zorgt voor een eerlijker systeem omdat de marginale druk stijgt naarmate meer vermogen wordt verkregen. Bovendien kan het systeem als gevolg hebben dat vermogens over meer mensen gespreid worden, omdat de belasting die dan betaald wordt lager uitvalt. Dit leidt uiteindelijk tot een betere spreiding van welvaart. Nadeel van het systeem is dat administratieve lasten toenemen, omdat levenslang alle giften bijgehouden moeten worden. Een andere optie is het compleet afschaffen van successiebelastingen. Het rapport schetst echter niet de voor- en nadelen.

Tegenover een algemene vermogensbelasting staan de auteurs niet positief. Hoewel het heffen van belasting op vermogen gerechtvaardigd kan worden vanwege het feit dat individuen direct voordeel hebben van het hebben van vermogen en status en macht die bij vermogen horen, is het de vraag of vermogensbelasting het beste instrument is om dit te doen. Volgens de auteurs leidt vermogensbelasting tot hoge administratieve lasten, zal de opbrengst klein zijn, kan de uitwerking oneerlijk en inefficiënt zijn en zal er sprake zijn van grote kapitaalvlucht. Beter is het om belasting te heffen op een zeer immobiele grondslag. Om die reden zou een belasting op zeer dure woningen wel kansrijk zijn.

1.4.8. Effecten op consumptie en sparen van het belasten van inkomsten uit vermogen¹²

In dit deelrapport worden geen concrete aanbevelingen voor de hervorming van het fiscale stelsel gedaan. De auteurs tonen aan de hand van het levenscyclusmodel aan wat de welvaartseffecten zijn van het verlagen van belasting op sparen en beleggen. De belangrijkste conclusie is dat verlagen van de belasting op sparen en beleggen zorgt voor grotere welvaartswinst dan een verlaging van andere belastingen. Een kanttekening die de auteurs wel plaatsen is dat het levenscyclusmodel uitgaat van een sterk gestileerde werkelijkheid, waarin bijvoorbeeld arbeidsaanbod geen rol speelt. Ze presenteren dan ook een aantal opties voor toekomstig onderzoek om de mate van gestileerdheid te verkleinen en conclusies robuuster te maken. Op dit moment is de waarde van dit onderzoek daarom beperkt.

1.4.9. Vennootschapsbelasting¹³

Alternatieven voor het belasten van winst kunnen verschillen op twee dimensies. Allereerst is de vraag wat de grondslag van de belasting is en op welke wijze daarbij rekening wordt gehouden met de financiering van vennootschap, i.e. de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. De tweede dimensie is de locatie van heffing. Mogelijke locaties zijn belasting bij de bron, op de locatie van de aandeelhouders, de locatie van het hoofdkantoor of bij de uiteindelijke consument. De belasting van winst beïnvloedt een aantal beslissingen bij bedrijven. De gemiddelde belastingdruk speelt mee bij de locatie van investeringen. Voor de hoogte van investeringen is het marginale tarief van belang. Het statutaire tarief heeft invloed op de plaats waar winst neer zal slaan.

Voor wat betreft de eerste dimensie van winstbelasting, de grondslag, merken de auteurs allereerst op dat de inconsistente behandeling van eigen en vreemd vermogen niet langer in het systeem zou moeten zitten. Ten aanzien van de grondslag worden twee opties geschetst. De eerste is het invoeren van een aftrek voor eigen vermogen (Allowance for Corporate Equity). Een alternatief is een systeem waarbij rentelasten niet meer op de winst in mindering zijn te brengen

¹¹ Robin Boadway/Emma Chamberlain/Carl Emmerson, *Taxation of wealth and wealth transfers*, 2008.

¹² Orazio Attanasio/Matthew Wakefield, *The effects on consumption and saving of taxing asset returns*, 2008.

¹³ Alan Auerbach/Michael Devereux/Helen Simpson, *Taxing corporate income*, 2008.

(Comprehensive Business Income Tax). Een nadeel van ACE is dat dit tot een lagere belastinggrondslag leidt, wat betekent dat het statutaire tarief verhoogd zal moeten worden om een budgetneutrale hervorming te bewerkstelligen. Dit is een prikkel voor het verschuiven van winst. Het nadeel van CBIT is dat vennootschappen met veel vreemd vermogen hard zullen worden geraakt. Om die reden is een CBIT alleen maar mogelijk met een (lange) transitieperiode.

Tegenover de traditionele belasting op de plaats waar de winst ontstaat (source-based belasting) plaatsen de auteurs twee alternatieven. Dit zijn belasting op de locatie van het hoofdkantoor (residence-based belasting) en belasting bij consumptie (destination-based belasting). Residence-based belasting heeft een aantal praktische bezwaren in een sterk geglobaliseerde wereld, omdat 'eigenaren' en investeerders overal ter wereld kunnen wonen. Het alternatief van destination-based belasting die geheven wordt op het moment dat de eindconsument in beeld komt heeft de voorkeur van de auteurs. Zij stellen een belasting voor die werkt zoals de btw. Ingaande stromen worden belast, over uitgaande stromen wordt belasting teruggegeven. Het zou dan gaan om reële en financiële stromen.

1.4.10. Belasting van internationaal kapitaal¹⁴

Globalisering heeft grote gevolgen voor het belastingstelsel. In het deelrapport over belasting van internationaal kapitaal wordt ingegaan op de vraag hoe het belastingstelsel beter kan aansluiten bij de veranderende internationale context: kapitaal en winst zijn veel mobieler dan een aantal decennia geleden.

Er zijn twee mogelijkheden voor het belasten van inkomsten uit kapitaal: belasting bij de eigenaar van het vermogen in het land waar deze woont of belasting bij de bron in het land waar het inkomen wordt verdiend. Het meest ideaal is het belasten bij elke afzonderlijke eigenaar in het land waar deze verblijft op inwonerniveau. Praktisch gezien is het onuitvoerbaar om van grote ondernemingen elke aandeelhouder wereldwijd te identificeren en te belasten.

Als alternatief hiervoor kan belasting worden geheven op bedrijfsniveau in het land waar het hoofdkantoor is gevestigd. Nadeel hiervan is dat een hoofdkantoor eenvoudig verplaatst kan worden waardoor belasting ontweken kan worden. Hierdoor kiezen veel landen voor het principe van belasting bij de bron van bedrijfswinsten. Ook hiervan gaat een versturende werking uit. Belasting bij de bron verstoort namelijk de locatiekeuze van investeerders en lokt fiscale concurrentie tussen staten uit.

De verstoringen die veroorzaakt worden door belasting bij de bron kunnen worden tegengegaan door internationale samenwerking. Veel landen lijken echter niet bereid hun soevereiniteit op fiscaal terrein uit handen te geven aan een internationale organisatie. Daarnaast zullen de voordelen van internationale samenwerking beperkt en ongelijk verdeeld over de landen zijn. Tenslotte is het de vraag of een Europees belastingstelsel wel voor minder verstoring zorgt.

Wat kan een afzonderlijk land doen zolang internationale samenwerking niet van de grond komt? Op bedrijfsniveau pleiten de auteurs voor een bronbelasting van kapitaalinkomsten met aftrek van normaal rendement van het eigen vermogen. Hiermee wordt voorkomen dat binnenlandse investeringen onder druk komen te staan. Het voorstel impliceert ook dat er een deelnemingsvrijstelling wordt geïntroduceerd. Op persoonsniveau stellen de auteurs voor inkomsten uit kapitaal tegen een relatief laag, vlak tarief te belasten en los van het progressieve belastingstelsel voor inkomsten uit arbeid te bezien. Als beleidsmakers een systeem van op consumptie gebaseerde belasting op persoonsniveau prefereren kan dit worden bereikt door het invoeren van een aftrek van rendement op gespaard vermogen.

1.4.11. Kleine bedrijven¹⁵

Kleine bedrijven moeten volgens dit deelrapport zo min mogelijk "speciaal" behandeld worden. Het rapport pleit voor een belastingheffing die zo rechtsvormneutraal mogelijk is en voor effectieve belastingtarieven die voor alle groepen in het spectrum werknemer – vennootschap zo gelijk

¹⁴ Rachel Griffith/James Hines/Peter Birch Sørensen, International capital taxation, 2008.

¹⁵ Claire Crawford/Judith Freedman, Small business taxation, 2008.

mogelijk zijn. Om de effectieve tarieven over het hele spectrum gelijk(er) te krijgen, kunnen aanpassingen gedaan worden aan het huidige systeem of kan een meer fundamentele wijziging worden doorgevoerd.

Langs de lijnen van het huidige belastingstelsel in het VK, stellen de auteurs voor de premies volksverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen gelijk te trekken en tegelijkertijd het vennootschapsbelastingtarief voor kleine bedrijven te verhogen tot het normale tarief voor vennootschapsbelasting.

Een meer fundamentele wijziging die wordt voorgesteld, is om zowel op aandeelhoudersniveau als bij de vennootschap het normale rendement vrij te stellen (in de vorm van een rate of return aftrek, respectievelijk een aftrek voor eigen vermogen). Het meerdere wordt in het voorstel belast tegen eenzelfde progressief tarief als inkomen uit arbeid. Dit zou moeten gelden voor alle ondernemingen, ongeacht de rechtsvorm.

1.4.12. Beheer en naleving (compliance)¹⁶

Discussies over hervorming van het belastingstelsel blijven vaak beperkt tot kosten van gedragsverstoring als gevolg van belastingheffing. Daarbij vallen uitvoeringskosten en kosten van naleving buiten de discussie. In deze deelstudie besteden de auteurs aandacht aan de vormgeving van een fiscaal stelsel waarbij ze rekening houden met de uitvoeringskosten en de kosten voor naleving.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een gesimplificeerd model waarmee een optimale mix van belastinginstrumenten wordt samengesteld. Hieruit is een aantal inzichten gedestilleerd. Belangrijk is allereerst om te onderkennen dat een instrument met minimale kosten van gedragsverstoring de uitvoering en naleving onder grote druk kan zetten. Daarnaast is het van belang om bij kleine wijzigingen naar de marginale uitvoerings- en nalevingskosten te kijken in plaats van naar de gemiddelde of totale kosten. Ten slotte is het te eenvoudig om in de uitvoering uit te gaan van een maximalisering van de netto-opbrengst (belastingopbrengst minus kosten van uitvoering) omdat dit kan leiden tot een te hoge handhavingsinspanning. Immers elke extra handhavingsinspanning zal waarschijnlijk leiden tot extra netto-opbrengsten. Er is echter een grens aan het niveau van controle dat de gemeenschap bereid is te accepteren.

Een belangrijke vraag is verder welke factoren de kosten van belastingheffing bepalen. Naleving kan worden beïnvloed door de pakkans van belastingontduiking te vergroten of de straf te verhogen. Hiervoor is overigens weinig empirisch bewijs. Daarnaast is de mate van naleving afhankelijk van de algemene belastingmoraal en de (on)tevredenheid over het belastingstelsel. De afstand tussen Belastingdienst en de burger dient ook niet te groot te zijn.

De complexiteit van belastingen, de karakteristieken van de grondslag, de structuur van belastingtarieven, de frequentie van wijzigingen, de efficiency van de Belastingdienst zijn voorbeelden van factoren die de uitvoeringskosten en de kosten van naleving bepalen. De auteurs adviseren daarom belastingen zo simpel en stabiel mogelijk te maken. Verder signaleren de auteurs dat het bedrijfsleven een steeds grotere rol speelt bij het innen van belastingen.

1.4.13. De politieke economie van belastingbeleid¹⁷

In het laatste deelrapport van de Mirrlees Review wordt aandacht besteed aan de relatie tussen het politieke klimaat en belastingbeleid. Aan de hand van ontwikkelingen in het VK wordt een aantal zaken gesignaleerd die achtereenvolgens worden besproken.

Allereerst constateren de schrijvers dat kiezers in het VK altijd een voorkeur voor herverdeling van de hoogste naar de laagste inkomens hebben. Het is echter opvallend dat de grootste verlagingen van tarieven in de inkomstenbelasting hebben plaatsgevonden in periodes waarin kiezers het meest positief stonden tegenover herverdeling.

¹⁶ Jonathan Shaw; Joel Slemrod; John Whiting, *Administration and compliance*, 2008.

¹⁷ James Alt/Ian Preston/Luke Sibieta, *The political economy of tax policy*, 2008.

Het tweede punt waar de auteurs dieper op ingaan is weerstand tegen belastingmaatregelen. Er wordt opgemerkt dat introductie van belastingfaciliteiten belangengroepen creëert, ook als deze belangengroepen voor de introductie nog geen lobby voerden voor de faciliteit. Het bestaan van belangengroepen bemoeilijkt toekomstige wijzigingen en beperking van de faciliteiten. Verder is een belangrijke les uit het verleden dat beperken van belastingfaciliteiten op minder weerstand stuit wanneer dit in een geleidelijk tempo gebeurt. Voorbeelden hiervan zijn de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en de belastingvrije voet voor gehuwden in het VK.

Ook wordt dieper ingegaan op het voordeel van het presenteren van een samenhangend pakket belastingmaatregelen ten opzichte van het nemen van losstaande maatregelen. Een pakket maatregelen waarbij duidelijk wordt gepresenteerd dat er sprake is van nemen en geven bij verschillende groepen heeft als voordeel dat er minder druk voor lastenverlichting of handhaving van faciliteiten optreedt.

Als vierde wordt aandacht besteed aan transparantie van het belastingstelsel. Maatregelen die de transparantie voor de burger en het begrip van het belastingstelsel vergroten zijn gewenst. Ze helpen situaties te voorkomen waarin de overheid gebruik maakt van verkeerd begrepen belastinginstrumenten of van niet transparante instrumenten. Op dit terrein ligt ook verantwoordelijkheid bij het parlement en bij externe partijen.

Tenslotte wordt geconcludeerd dat een meer kritische blik van het parlement bij voorbereiding van belastingwetgeving in hoge mate gewenst is. Vaak hebben externe partijen en andere belastingprofessionals wel een kritische kijk op voorgestelde maatregelen, maar ontbreekt die van het parlement. Invulling hiervan door het parlement kan gebeuren door het instellen van een speciale raad die zich over belastingvoorstellen buigt. Daarnaast zouden parlementsleden over meer informatie moeten kunnen beschikken. Dit kan informatie van externen zijn of, naar Amerikaans voorbeeld, afkomstig van een Congressional Budget Office¹⁸.

1.5. Het OESO-rapport 'Tax and Economic Growth'

1.5.1. Doelstellingen rapport

Het project "Tax and Economic Growth" van de OESO is begin 2007 van start gegaan en heeft getracht op basis van empirische resultaten inzicht te geven in de invloed van de belastingstructuur op de groei van het BBP per capita. De inzichten uit het onderzoek zijn bedoeld om de juiste prikkels te kunnen bepalen die de economische groei kunnen bevorderen, maar de belastinginkomsten handhaven en het principe van belastingen naar draagkracht intact laten. Het rapport laat echter geen ideale belastingmix per OESO lidstaat zien. Wel worden er (nieuwe) inzichten in bepaalde economische principes gegeven.

1.5.2. Opzet rapport

Nadat het verband tussen belastingstructuur en de groei van BBP per capita empirisch is onderzocht voor 21 OESO-landen voor de periode 1971-2004, is gezocht naar verklaringen voor de gevonden verbanden. Er is voor het onderzoek alleen gekeken naar de gevolgen van veranderingen in de belastingstructuur, het niveau van de belastingen is buiten beschouwing gelaten. De aanjagers van economische groei zijn inzet van arbeid en kapitaal, en de ontwikkeling van de productiviteit van die factoren, zoals de verbetering van de arbeidsproductiviteit, extra scholing en technologische ontwikkeling. Voor het vinden van de verbanden tussen belastingstructuur en werkgelegenheid, investeringen, 'human capital', innovatie en prikkel voor ondernemerschap wordt gebruik gemaakt van de empirische partiële analyses van de betrokken OESO landen. Dit wordt gedaan aan de hand van een econometrisch model waarmee de impact op het BBP op lange termijn van een budgetneutrale verschuiving van één belastingsoort naar een andere belastingsoort kan worden bestudeerd.

¹⁸ In Nederland bediende tot voor kort de Raad van Economische Adviseurs (REA) de leden van de Tweede Kamer van gevraagd en ongevraagd advies op financieel-economisch terrein. Evaluatie van de REA eind 2007 is aanleiding geweest tot het beëindigen van de werkzaamheden per 1 januari 2008.

1.5.3. Resultaten

Belastingen zullen altijd versturende effecten met zich brengen. Op basis van de geschatte parameters in het econometrische model wordt in het rapport een aantal belastingsoorten gerangschikt naar hun versturende effecten op het BBP per capita. Oplopend van weinig naar veel versturende effecten ziet deze schikking er als volgt uit: vermogensbelastingen (met name 'immovable property') < indirecte belastingen < inkomstenbelastingen < vennootschapsbelasting. Daarnaast wijst het rapport uit dat een progressief belastingstelsel een negatieve invloed op BBP per capita heeft.

Het rapport concludeert dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen een positieve invloed op BBP per capita zal hebben. Omdat inkomsten minder worden belast, leidt dit met name bij personen uit hogere inkomensdecielen tot meer besparingen. Bij een gelijk blijvende totale belastingopbrengst leidt dit in eerste instantie ook tot meer toekomstige consumptie (i.p.v. huidige consumptie). Een toename van de besparingen betekent dat investeringen toenemen. Daarnaast neemt het arbeidsaanbod toe omdat de marginale belastingdruk per gewerkt uur daalt bij de schuif van direct naar indirect. Deze twee factoren leiden ertoe dat de productie en consumptie toenemen en er sprake is van economische groei.

In het rapport worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de conclusies dat de vermogensbelasting – en met name belastingen op onroerende zaken – de minst versturende belasting is. Allereerst geeft het rapport aan dat er slechts beperkt in de belastingstructuur geschoven kan worden en het daarom, mede gezien het relatief kleine aandeel van belastingen op onroerende zaken in de totale belastingopbrengsten, onmogelijk is een groot deel van de belastingopbrengsten te verplaatsen naar belastingen op onroerende zaken. Daarnaast zijn vermogensbelastingen – en in het bijzonder belastingen op onroerende zaken – impopulair. Bijkomend praktisch nadeel van een de verschuiving is dat de belasting op onroerende zaken in veel OECD landen door lagere overheden wordt geheven, wat hervorming in de verdeling van de belastingopbrengsten tussen de verschillende overheidslagen noodzakelijk maakt.

Een belangrijke kanttekening bij de resultaten in het rapport is dat een beweging van directe naar indirecte belastingen én het verlagen van de progressiviteit de ongelijkheid zal doen toenemen doordat mogelijkheden tot inkomsthervreiding beperkt worden. Het rapport suggereert dan ook dat er een balans moet worden gevonden tussen economische groei en een rechtvaardige verdeling van de belastingdruk. Deze balans kan in elke lidstaat weer anders zijn en is voor een groot deel politiek gekleurd.

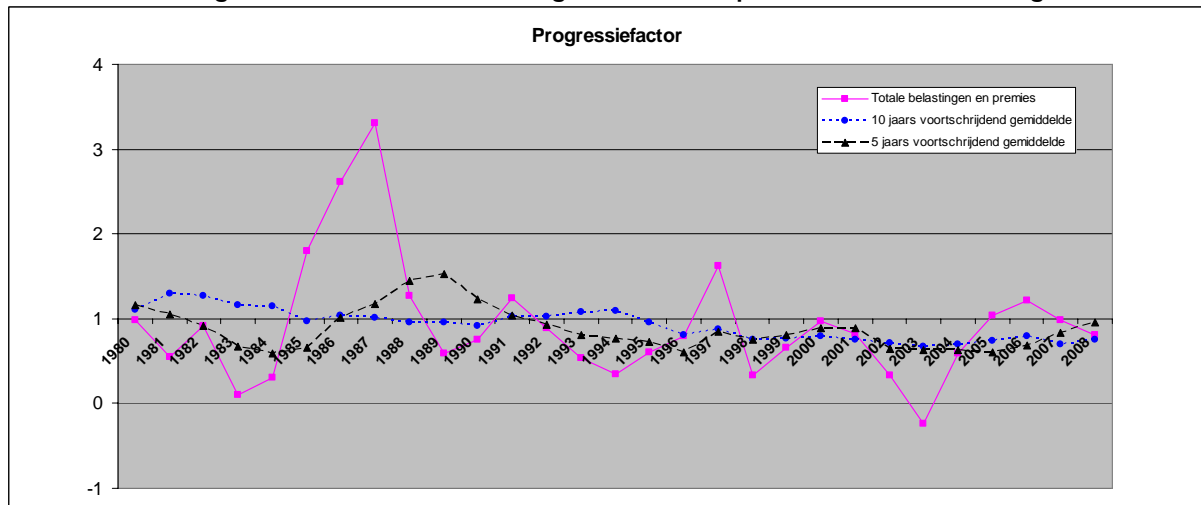
2. Een beschrijving van het huidige stelsel

In dit hoofdstuk wordt het huidige stelsel beschreven vanuit de vijf thema's van de commissie: soliditeit, solidariteit, efficiëntie, eenvoud en milieuvriendelijkheid. De scheiding tussen de thema's is niet altijd direct te maken. Met name solidariteit en efficiëntie zijn vaak twee kanten van één medaille. Regelingen die bedoeld zijn om de solidariteit te vergroten, leiden soms tot inefficiënties. Ook zijn er veel regelingen die beogen om bepaalde activiteiten (b.v. scholing, bepaalde soorten investeringen) of bepaalde sectoren (landbouw, bosbouw, scheepvaart) te stimuleren. Om de beschrijving van het systeem niet te zeer te verbrokkelen, worden in paragraaf 2.2. (solidariteit) alle fiscale faciliteiten in de IB, de LB en de Vpb en de BTW behandeld.

2.1. Soliditeit van de belastinginkomsten: de ontwikkeling van de belastinginkomsten in relatie tot die van het BBP

De afgelopen jaren is de niet-beleidsmatige groei van de belasting- en premie-inkomsten achtergebleven bij de nominale groei van het BBP. De verhouding tussen genoemde grootheden wordt aangeduid met het begrip macro-economische progressiefactor (MEP). Bij een MEP kleiner dan 1 blijven de belasting- en premieontvangsten zonder beleidswijzigingen achter bij het BBP. Onderstaande grafiek laat zien dat het 10-jaars voortschrijdend gemiddelde¹ van de progressiefactor halverwege de jaren 90 beneden de 1 is uitgekomen. Als de gemiddelde progressiefactor over een periode van 5 jaar wordt gezien dan blijkt dat deze sinds begin jaren 90 al onder de 1 uitkomt. In 2008 komt het 5-jaarsgemiddelde vrij dicht tegen de 1 uit. De progressiefactor zal in 2009 en 2010 echter weer lager uitkomen gegeven de huidige verwachtingen t.a.v. de economische groei en de ontwikkeling van belastingontvangsten in die jaren².

Grafiek 2.1.1: Progressiefactor totale belastinginkomsten en premies volksverzekeringen³



Naar aanleiding van deze constatering is de ontwikkeling van de progressiefactor van de verschillende belastingsoorten geanalyseerd. De (10-jaars) gemiddelde progressiefactor van de Vpb is afgenomen tot onder de 1. De Vpb is echter een zeer volatiele belastingsoort. Dit wordt mede veroorzaakt door de mogelijkheid van voortwenteling en terugwenteling van verliezen en

¹ 10-jaars voortschrijdend gemiddelde berekend als de $\frac{\{[\Pi(1+\text{endogene groei}_i)]-1\}}{\{[\Pi(1+\text{BBP-groei}_i)]-1\}}$. Het betreft de gemiddelde groei over de afgelopen 10 jaar.

² In het jaar 2009 komt de nominale BBP-ontwikkeling onder de 0 uit. Omdat de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten eveneens negatief is, heeft de MEP in 2009 een positief teken. De invloed van de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten op het 10-jaars respectievelijk het 5-jaars gemiddelde van de MEP is echter wel negatief en geeft daarmee geen vertekend beeld.

³ In de gehele periode die in de analyse in beschouwing is genomen was sprake van een positieve nominale BBP-groei. In 1987 was sprake van een lage absolute BBP-groei: 0,9%. Dit verklaart de hoge macro-economische progressiefactor van de belasting- en premieontvangsten in dat jaar. Deze uitslag wordt dus grotendeels veroorzaakt door het noemereffect.

daarnaast de methodiek van de aanslagoplegging. Kasontvangsten in het ene jaar als gevolg van voorlopige aanslagen kunnen in een volgend jaar weer de kas uitvloeien als gevolg van nadere voorlopige of definitieve aanslagen. De structurele ontwikkeling van de Vpb-ontvangsten is onzeker. De gemiddelde progressiefactor van de loonheffing/inkomstenbelasting (LB/IB) ligt normaal gesproken op of boven de één ligt. De ontwikkeling is echter gevoelig voor grondslagversmalling door onder andere de ontwikkeling in de hypotheekrenteaftrek respectievelijk de pensioenpremieaftrek en jaren waarin de ontwikkeling van lonen en werkgelegenheid afwijkt van die van het BBP.

Het 10-jaars gemiddelde van de progressiefactor van de BTW komt de laatste 10 jaar vrijwel continu uit op 1. De overdrachtsbelasting is de afgelopen tien jaar sterk gestegen onder invloed van de stijgende huizenprijzen en toenemende verhuismobiliteit. In een evenwichtig groeipad zal de MEP voor deze belasting naar verwachting ongeveer één zijn. Ontkoppeling van de groei van milieuvervuiling en de economische groei is een expliciet beleidsdoel. Het wekt dan ook geen verbazing dat de grondslag van milieubelastingen geen gelijke tred houdt met het BBP. Zonder aanpassing van de tarieven geldt hetzelfde voor de opbrengst van deze belastingen. Ook van accijnzen op alcohol en rookwaren neemt de grondslag af. Bovendien zijn de tarieven van deze belastingen niet geïndexeerd, zodat zonder tariefsmaatregelen de groei van de opbrengst achter blijft bij die van het BBP. De ontwikkeling van de brandstofaccijnzen is het saldo van twee tegengestelde tendensen. Enerzijds worden auto's steeds zuiniger, anderzijds is mobiliteit een goed waarvan het gebruik sneller toeneemt dan de welvaart.

De autobelastingen MRB en BPM zijn de afgelopen jaren, afgezien van beleidsmatige verhogingen, achtergebleven bij het BBP. De ombouw naar CO₂-grondslag van de BPM kan een negatief effect hebben op de progressiefactor. De progressiefactor van de erfbelasting is op lange termijn naar verwachting groter dan 1. Uitgaande van de definitie van soliditeit zoals beschreven in hoofdstuk 1 kwalificeren vooral de LB/IB en de omzetbelasting als solide belastingsoorten.

2.2. Wie betaalt de belasting in Nederland? – het stelsel beschreven vanuit solidariteit

40% van de belasting- en premieontvangsten wordt via de gecombineerde heffing van loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen direct door particuliere huishoudens opgebracht. Daarnaast nemen particulieren een groot deel van de indirecte belastingen voor hun rekening (tabel 2.2.1). Bij de verdeling van de belastingdruk is overigens geen rekening gehouden met afwenteling. Uiteindelijk zullen ondernemingen de door hen betaalde belastingen weer doorberekenen aan particulieren. Dat kunnen zowel hun afnemers, hun werknemers als hun aandeelhouders zijn.

Tabel 2.2.1: Belasting- en premieontvangsten 2010

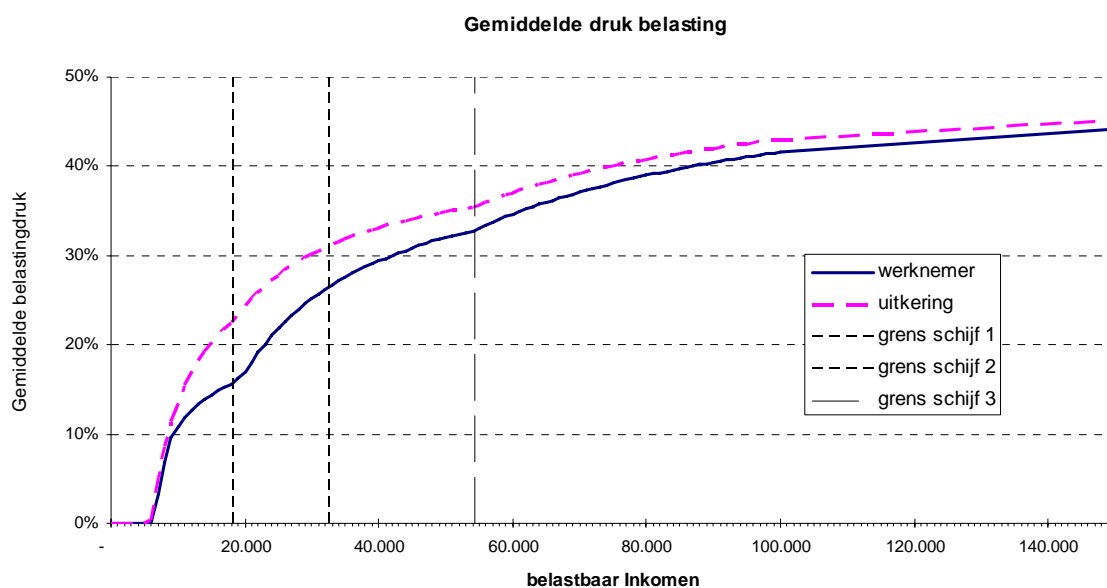
mln. euro	opbrengst in mln. euro	aandeel belasting in totaal	aandeel huishoudens
kostprijsverhogende belastingen	68.383	32%	
omzetbelasting	41.100	19%	56%
belasting op aanschaf en bezit van auto's en motorfietsen	5.793	3%	
brandstofaccijns	7.350	3%	
milieubelastingen	4.956	2%	47%
accijns op alcohol en tabak, verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken	3.470	2%	
overdrachtsbelasting	2.885	1%	60%
assurantiebelasting	829	0%	
invoerrechten	2.000	1%	
belastingen op inkomen, winst en vermogen	63.137	30%	
Loon- en inkomstenbelasting	44.443	21%	100%
Vennootschapsbelasting gassector	1.600	1%	0%
Vennootschapsbelasting niet-gassector	12.038	6%	0%
Dividendbelasting	2.891	1%	0%
Erf- en schenkbelasting	1.713	1%	100%
Kansspelbelasting	452	0%	0%
niet nader toe te rekenen	98	0%	
totaal belastingen	131.618	62%	
premies volksverzekeringen	35.317	17%	100%
belastingen en premies volksverzekeringen	166.935	79%	
premies werknemersverzekeringen (w.o. ZVW-premies)	44.958	21%	0% ¹
totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	211.893	100%	

¹Na invoering van de Wet Uniformering Loonbegrip zullen alle premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringwet ten laste van de werkgever komen.

2.2.1. Loon- en inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen

Eén van de principes van de belastingheffing is het draagkrachtprincipe. Particulieren met een grote draagkracht dragen meer bij aan de collectieve ontvangsten dan particulieren met een kleinere draagkracht. Een belangrijk deel van de invulling van dit draagkrachtprincipe vindt plaats in de inkomstenbelasting. Deze invulling krijgt vorm door de combinatie van een schijvensysteem met oplopende tarieven en een algemene heffingskorting voor de inkomsten uit werk en woning (grafiek 2.2.1 en tabel 2.2.2). Veertig procent van de ongeveer 12 mln. personen die loon- en inkomstenbelasting betalen heeft een inkomen dat niet hoger reikt dan de eerste schijf. Daarbij moet worden aangetekend dat het einde van de eerste schijf ongeveer overeen komt met het wettelijk minimumloon. In deze 40% vallen naast uitkeringsontvangers ook deeltijdwerkers, scholieren en studenten met een bijbaan. De opbrengst van de belastingen en premies volksverzekeringen in box 1 is in 2010 ongeveer € 80 mld.

Grafiek 2.2.1: Gemiddelde belastingdruk voor een werkende alleenstaande en een alleenstaande met een uitkering, 2010



Tabel 2.2.2: Tariefstructuur inkomstenbelasting box 1, 2010

	bovengrens schijf	gecombineerd tarief 65-	gecombineerd tarief 65+	aandeel belasting betalers met eindinkomen in deze schijf
schijf 1	18218	33,45%	15,55%	40%
schijf 2	32738	41,95%	24,05%	30%
schijf 3	54367	42%	42%	22%
schijf 4	geen	52%	52%	8%
totaal				100%

Behalve door het schijvenstelsel wordt de solidariteit ingevuld door de mogelijkheid om bepaalde kosten in aftrek te brengen en worden bepaalde groepen door de toekenning van heffingskortingen op de verschuldigde belastingen tegemoet gekomen. Persoonsgebonden aftrekposten en heffingskortingen hebben niet uitsluitend uitvoering van het draagkrachtprincipe tot doel. Sommige van deze maatregelen zijn ingevoerd om bepaalde activiteiten of sectoren te stimuleren, zoals scholing of giften aan goede doelen. Met de persoonsgebonden aftrekposten is een budgettair belang van ca € 1,4 mld. gemoeid, waarvan 0,9 mld. uit draagkrachtmotieven en 0,5 mld. om bepaalde activiteiten te stimuleren. Bij de heffingskortingen gaat een veel groter bedrag om: € 36,5 mld. Zestig procent hiervan wordt gevormd door de algemene heffingskorting. Verdere invulling van het draagkrachtprincipe (met name voor alleenstaande ouders en ouderen met een laag inkomen) kost € 2,3 mld. Heffingskortingen om arbeidsparticipatie te bevorderen kosten ongeveer € 11,5 mld. (tabel 2.2.4).

Het te betalen bedrag aan belasting kan niet kleiner worden dan nul, ook als het totaal van de heffingskortingen het belastingbedrag overtreft of als het belastbaar inkomen door aftrekposten kleiner dan nul wordt. Dit betekent dat in sommige gevallen heffingskortingen en aftrekposten niet (direct) 'verzilverbaar' zijn⁴.

⁴ Aftrekposten die leiden tot een fiscaal verlies kunnen wel in een ander jaar worden vergolden.

Tabel 2.2.3: Persoonsgebonden aftrekposten

Maatregel	aantal (x1000)	Kosten 2010	Onderdeel systeem	Stimulans		Draagkracht herverdeling
				<i>Activiteit</i>	<i>Sector</i>	
Onderhoudsverplichtingen ⁵	99	€ 341 mln				
Verliezen durfkapitaal	1	€ 4 mln		kapitaal voor starters		
Levensonderhoud kinderen	237	€ 223 mln				
Specifieke zorgkosten	1.400	€ 516 mln				
Weekenduitgaven gehandicapten	15	€ 6 mln				
Scholingsuitgaven	301	€ 178 mln		scholing		
Monumentenpanden	9	€ 57 mln		onderhoud monumenten		
Giftenaftrek	799	€ 305 mln			"goede" doelen	
Totaal (na aftrek belasting over ontvangen alimentatie)		€ 1.435 mln				

⁵ Hier staat tegenover dat 57.600 personen alimentatie ontvangen, waarover 195 mln. belasting wordt betaald.

Tabel 2.2.4: Heffingskortingen

Korting	Belangrijkste doelstelling van de korting	Bedrag (€)	aantal gerechtigden (x 1000)	Op loonstrook?	Budget (€ mld)	Via partner te verzilveren	Opmerkingen
Algemene heffingskorting	Inkomens-beleid	1.987	13.500	Ja	22,6	Beperkt	Vanaf 2009 beperkt "overdraagbaar", uitzondering voor personen van 1971 en eerder en gezinnen met jonge kinderen.
Arbeidskorting	Arbeidsmarkt-beleid		8.700	Ja	9,6	Ja	Afhankelijk van inkomsten uit arbeid en leeftijd
- maximaal voor 56 jaar en jonger		1.489					
- maximaal voor 62 jaar en ouder		2.273					
Doorwerkbonus maximaal (64-jarige)	Arbeidsmarkt-beleid	4.679	200	Nee	0,26	Nee	2-10% (afhankelijk van leeftijd) van inkomen boven € 9.041)
Inkomensafhankelijke combinatiekorting (maximaal)	Arbeidsmarkt-beleid	1.859	965	Nee	1,25	Ja	Voor werkende minstverdienende partner of alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar en minimaal inkomen uit werk € 4.706.
Ouderschaps-verlofkorting	Overig/ levensloop	Divers	NB	Nee	0,09	Ja	€ 32,49 per opgenomen dag
Alleenstaande ouderkorting	Inkomens-beleid	945	425	Nee	0,36	Nee	Voor alleenstaande ouder met inwonend kind < 27 jaar
Aanvullende alleenstaande ouderkorting (maximaal)	Inkomens- en Arbeidsmarkt-beleid	1.513	295	Nee	0,175	Nee	Voor werkende alleenstaande ouder met kind < 16 jaar. Korting bedraagt 4,3% van het inkomen uit werk
Jonggehandicaptenkorting	Inkomens-beleid	691	NB	Ja	0,09	Nee	Voor Wajong-gerechtigden
Ouderenkorting	Inkomens-beleid	684	2.200	Ja	1,36	Nee	Voor iedereen van 65 jaar en ouder en een inkomen onder € 34.934
Alleenstaande ouderen korting	Inkomens-beleid	418	1.150	Ja	0,46	Nee	Voor iedereen van 65 jaar en ouder met een alleenstaande AOW-pensioen (70%)
Levensloopverlofkorting	Overig/ levensloop	Divers	NB	Ja	0,01	Ja	Bij opname levensloop, € 199 per jaar dat is ingelegd in levensloop
Korting voor maatschappelijk beleggen (maximaal)	Overig	716	NB	Nee	0,11	Nee	Korting bedraagt 1,3% van de desbetreffende belegging
Korting beleggingen in durfkapitaal en cultureel (max)	Overig	716	NB	nee	0,01	Nee	Korting bedraagt 1,3% van de desbetreffende belegging
Totaal					36,4		

Faciliteiten in de loonbelasting

Ook in de loonbelasting zitten draagkrachtelelementen en bestaan faciliteiten om bepaalde activiteiten te stimuleren. Zo wordt bij voorbeeld privé-gebruik van de auto van de zaak als loon in natura forfaitair belast en wordt een groot aantal vergoedingen van de werkgever aan de werknemer voor kosten die worden gemaakt in verband met het werk niet belast (tabel 2.2.5). Een speciaal geval is de spaarloonregeling. Over bedragen die werknemers vier jaar vastzetten op een geblokkeerde rekening betaalt de werkgever 25% eindheffing. Het bedrag wordt dan bij de werknemer niet meer belast. In totaal is met deze faciliteiten een budgettaire derving van ruim € 5 mld. gemoed.

Tabel 2.2.5: Faciliteiten in de loonbelasting

Maatregel	aantal (x1000)	Kosten 2010	Onderdeel systeem	Stimulans		Draagkracht herverdeling
				<u>Activiteit</u>	<u>Sector</u>	
Geen bijtelling privé-gebruik auto < 500 km		€ 0,5 mld				
Verlaagde bijtelling (zeer) zuinige auto's		€ 0,1 mld		aanschaf zuinige auto's		
gemengde kosten die onder de werkkostenregeling gaan vallen		€ 1,8 mld				
Reisvergoeding openbaar vervoer		€ 0,4 mld				
Kilometervergoeding eigen auto		€ 0,7 mld				
Vergoeding tijdelijke verblijfkosten anders dan extraterritoriaal		€ 0,3 mld				
Verstrekking cursussen en dergelijke		€ 0,4 mld				
Vergoeding studiekosten		€ 0,3 mld				
Extraterritoriale kosten (30% regeling)		€ 0,3 mld + PM		aantrekken buitenlandse experts/ uitzenden NL experts		
Verhuiskosten		€ 0,1 mld				
Spaarloon		€ 0,2 mld		sparen		
Totaal		€ 5,1 mld				

Eigen woning

De eigen woning is als bron van inkomen in box 1 belast tegen het progressieve tarief. De inkomsten uit eigen woning worden forfaitair berekend. Daartegenover staat de aftrek van de kosten, waaronder de hypotheekrente. Indien de toegerekende inkomsten (het eigenwoningforfait) groter zijn dan de betaalde rente wordt geen inkomen bijgeteld (Wet Hillen). Sparen voor de aflossing van de hypotheek in de vorm van Kapitaalverzekeringen eigen woning (KEW) en Spaarrekening en Beleggingsrecht eigen woning (SEW en BEW) wordt niet belast, noch in box 1, noch in box 3. De hypotheekrente blijft over de volledige schuld aftrekbaar⁶. De aftrekbaarheid van de rente is in 2001 beperkt tot een periode van 30 jaar. De zogenoemde bijleenregeling voorkomt

⁶ Deze regelingen zijn door de wetgever bewust ingezet om vermogensvorming voor aflossing van de eigenwoningsschuld tot een bedrag van thans € 150.500 per belastingplichtige te faciliteren.

dat bij verhuizing de overwaarde van het oude huis opnieuw fiscaal gefacilieerd wordt geleend. Alles bijeen genomen ontstaat door de inkomsten uit eigen woning een budgettaire derving van ca. € 10 mld⁷.

Regelingen voor de oude dag en levensloop

De premie voor de AOW wordt tegelijk met de inkomstenbelasting betaald. Voor mensen ouder dan 65 jaar valt deze premie weg. Daardoor betalen deze ouderen een lager gecombineerd tarief van de inkomstenbelasting en premies volksverzekering in de eerste twee schijven⁸. Voor het sparen voor aanvullende pensioenvoorzieningen geldt de omkeerregel. De ingelegde premies zijn geen onderdeel van het belastbaar loon en de pensioenuitkering is belast. Deze regeling wordt toegepast op collectieve pensioenen. Personen met een pensioentekort en zonder collectief pensioen kunnen de premie voor een individuele verzekering onder voorwaarden aftrekken. Ook hier is de omkeerregel van toepassing en is dus de uitkering belast. De omkeerregel is ook van toepassing op de levensloopregeling: ingelegde gelden zijn onbelast en de onttrekking aan het levenslooptegoed is belast met toepassing van een heffingskorting voor elk jaar dat is ingelegd. De levensloopregeling is bedoeld om langere verlofperioden tijdens de loopbaan mogelijk te maken en wordt ook gebruikt ter financiering van vervroegd pensioen.

Door de premies vrij te stellen en de uitkeringen te belasten kan belastingvoordeel ontstaan. In de eerste plaats wordt het moment van betaling uitgesteld. Bovendien daalt na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd het gecombineerde tarief in de eerste twee schijven en daalt in het algemeen ook het inkomen. Daardoor is het tarief dat wordt betaald over de uitkering vaak lager dan het tarief waartegen de premie is afgetrokken. Ten slotte wordt aangroei van vermogen dat is ondergebracht in een pensioenfonds niet belast, terwijl dit bij een privé-besparing wel zo zou zijn. Voor 2010 ontstaat hierdoor een belastingderving van € 11,6 mld. als wordt uitgegaan van het belasten van de aangroei van het pensioenvermogen in box 3. Dit is overigens een momentopname, gebaseerd op de huidige pensioenpremies en -uitkeringen. Als rekening wordt gehouden met de toename van het aantal pensioenuitkeringen en de daaraan gekoppelde groei van de in de toekomst te ontvangen belastingen en premies is de derving lager. Voor de levensloop is de derving op dit moment € 0,5 mld. en deze wordt € 0,2 mld. als rekening wordt gehouden met de belasting over de toekomstige uitkeringen.

Voor ondernemers bestaat er daarnaast nog de oudedagsreserve. Deze reserve kan worden gezien als een fictieve spaarpot die ten laste van de fiscale winst mag worden gevormd. De regeling is bedoeld voor de oudedagsvoorziening en tegelijkertijd voor de financiering van het ondernemingsvermogen. Met de oudedagsreserve is een budgettair belang gemoeid van € 226 mln.

Inkomsten uit aanmerkelijk belang

Directeur-groootaandeelhouders (dga's) betalen over de uitgedeelde inkomsten uit hun BV in box 2 een belastingtarief van 25%. Tot de inkomsten uit aanmerkelijk belang wordt daarnaast de winst gerekend die een dga behaalt bij de verkoop van zijn aandelen. De grondslag van box 2 kan op basis van aangiftegegevens structureel op ongeveer € 5 mld. worden geraamd. De opbrengst is ongeveer € 1,25 mld.

Inkomsten uit sparen en beleggen

De inkomsten uit sparen en beleggen van particulieren worden forfaitair belast in box 3. Het belastbaar inkomen wordt berekend door een forfaitair rendement van 4% per jaar over het positieve saldo van bezittingen en schulden die niet reeds in box 1 of box 2 zijn belast toe te passen. Dit forfaitaire rendement wordt belast tegen een uniform tarief van 30%. Roerende zaken in eigen gebruik worden niet belast. Voor de berekening van het voordeel uit sparen en beleggen geldt een heffingvrij vermogen van ca. € 20.000 per persoon. Verder bestaat ook hier een aantal faciliteiten vanuit oogpunt van draagkracht of stimulering van bepaalde activiteiten. Hierbij zijn de draagkrachtbevorderende faciliteiten en de faciliteit voor groen beleggen het belangrijkste. Box 3 brengt ongeveer € 3,5 mld. per jaar op. (tabel 2.2.6).

⁷ Ten opzichte van een situatie waarin de woning geheel gedefiscaliseerd is.

⁸ Door beperkte indexering van de bovengrens van de tweede schijf wordt dit voordeel geleidelijk verminderd.

Tabel 2.2.6: Grondslagversmalleren in box 3

Maatregel	Kosten	Onderdeel systeem	Stimulans		Draagkracht/herverdeling
			<i>Activiteit</i>	<i>Sector</i>	
Heffingsvrij vermogen box 3	€ 1,6 mld				
Kindertoeslag box 3	€ 25 mln				
Ouderentoeslag box 3	€ 105 mln				
Vrijstelling bos/natuur box 3	€ 5 mln			beheren bos/natuur	
Vrijstelling kunstvoorwerpen box 3	€ 5 mln			kunst en cultuur	
Vrijstelling rechten roerende zaken krachtens erfrecht box 3	NB				
Vrijstelling rechten kapitaalsuitkering bij overlijden box 3	€ 18 mln		sparen voor overlijden		
Vrijstelling spaarloon box 3	€ 9 mln		sparen		
Vrijstelling kortlopende termijnen box 3	NB				
Vrijstelling groen beleggen box 3	€ 90 mln		milieuvriendelijke investeringen		
Vrijstelling sociaal/ethisch beleggen box 3	€ 2 mln			ontwikkelingshulp	
Vrijstelling durf kapitaal box 3	€ 8 mln		kapitaal voor starters		
Vrijstelling cultureel beleggen box 3	€ 1 mln			cultuur	
Totaal grondslagversmalleren	€ 1,9 mld				

NB = niet beschikbaar

Verschillende leefvormen

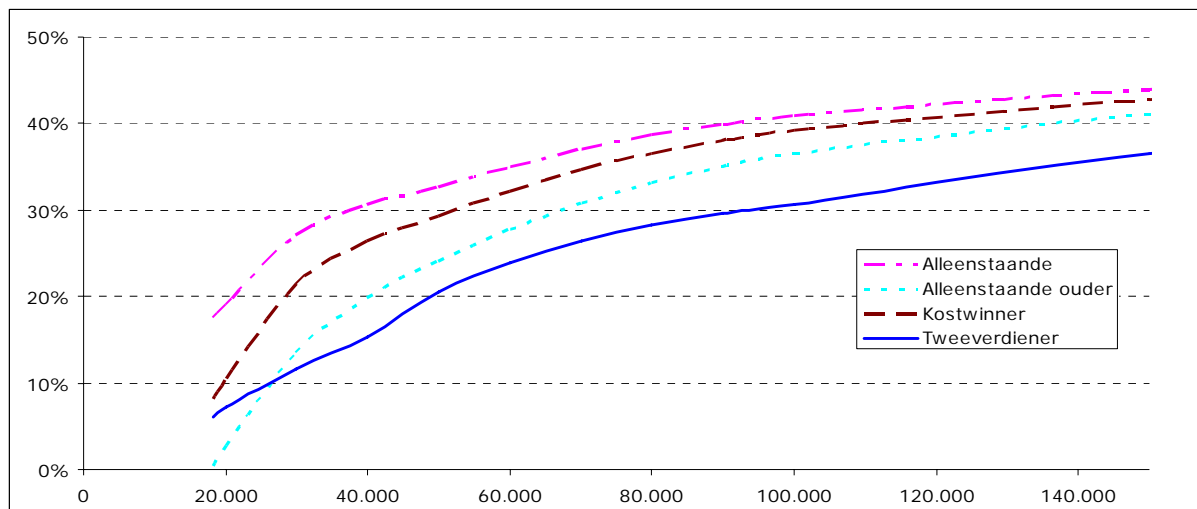
Uitgangspunt van de Wet IB 2001 is individualisering van belastingheffing. Dit leidt ertoe dat verschillende leefvormen bij eenzelfde huishoudinkomen een andere belastingdruk over inkomen in box 1 ervaren. In grafiek 2.2.2 is voor een aantal standaardhuishoudens de belastingdruk in box 1 weergegeven. Hierbij is ervan uitgegaan dat de partner van de kostwinner niet werkt en dat de tweeverdieners ieder evenveel bijdragen aan het huishoudinkomen. De verschillen zijn exclusief bijtel- en aftrekposten en belastingheffing in box 2 en box 3.

Het verschil in af te dragen belasting tussen alleenstaanden, kostwinners- en tweeverdienershuishoudens wordt onder andere veroorzaakt door de volgende onderdelen:

- het inkomen van het kostwinnershuishouden kan voor een deel in een hogere schijf vallen dan bij tweeverdienersgezinnen, waarvan beide partners individueel het schijventarief doorlopen;
- ten opzichte van de alleenstaande heeft het kostwinnershuishouden voordeel van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner;
- de alleenstaande ouder profiteert van de alleenstaande ouderkorting en soms van de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting
- tweeverdienersgezinnen hebben samen recht op twee maal de arbeidskorting, het kostwinnersgezin, de alleenstaande en de alleenstaande ouder éénmaal;
- de minstverdienende partner van het tweeverdienersgezin kan recht hebben op de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

De uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner wordt gefaseerd over een periode van 15 jaar afgebouwd. Hierdoor zal, behoudens uitzonderingen onder andere voor huishoudens met jonge kinderen, de belastingdruk voor het kostwinnershuishouden gelijk worden aan die van een alleenstaande.

Grafiek 2.2.2: gemiddelde belastingdruk op het huishoudinkomen van werkenden in verschillend leefverband



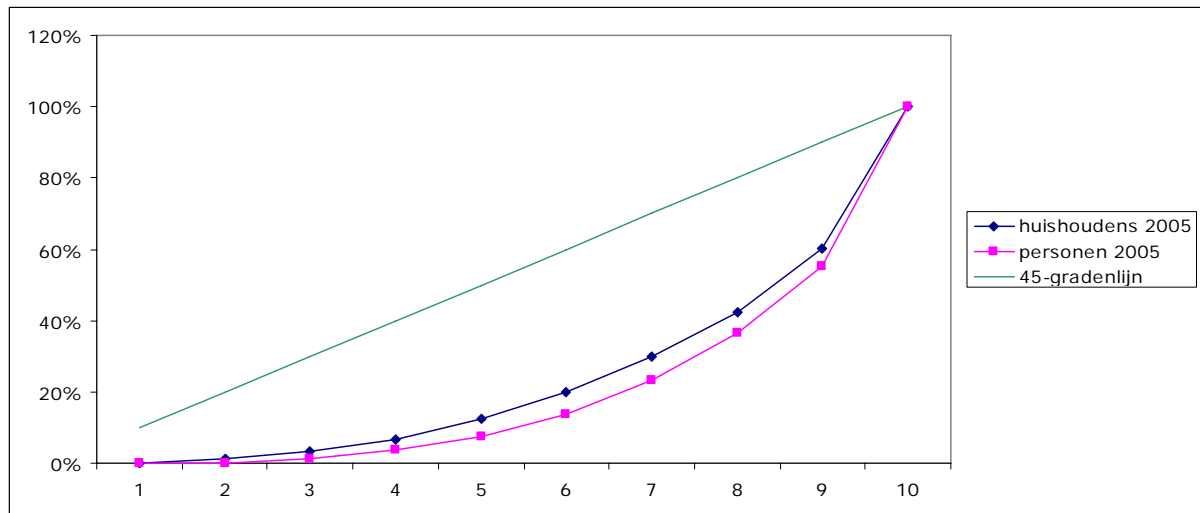
Samenwonenden die als fiscaal partner kwalificeren (zowel tweeverdieners als alleenverdieners) kunnen bovendien (tarief) voordeel hebben bij een optimale toerekening van gemeenschappelijk inkomen, zoals het (negatieve) inkomen uit eigen woning en van de heffingsgrondslag van box 3. Met de wettelijk geboden mogelijkheid van optimale toerekening is niet beoogd om partners te bevoordelen ten opzichte van alleenstaanden, maar om toerekeningproblemen te voorkomen. Uitgangspunt van de Wet IB 2001 is individualisering van belastingheffing, maar bij partners (waarbij inkomen en vermogen verweven is) leidt strikte toepassing van individualisering tot uitvoeringsproblemen. Van welke partner zijn precies de aandelen, het gezamenlijke banksaldo, op wie drukt de doktersrekening van een minderjarig kind?

Tabel 2.2.7: Decielverdeling onderdelen van inkomensheffing, aftrekposten en heffingskortingen, personen, 2007 (bron: CBS)

decielverdeling personen 2007	percentage afkomstig uit x-de 10%-groep van de het belastbaar inkomen									
	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
<i>opbrengsten</i>										
totaal inkomsten belasting en premies										
volksverzekering	0%	0%	1%	2%	3%	6%	9%	13%	19%	49%
Box 2	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	98%
Box 3	1%	2%	2%	2%	3%	4%	5%	7%	11%	62%
belasting en premies volksverzekeringen exclusief box 2 en 3	0%	0%	1%	2%	3%	6%	10%	14%	19%	47%
<i>aftrekbedragen (in mindering op het belastbaar inkomen, voor budgettair effect te vermenigvuldigen met marginaal tarief)</i>										
Spaarloon	2%	2%	3%	4%	7%	10%	14%	18%	21%	21%
saldo EWF en hypotheekrenteaftrek	1%	3%	5%	6%	8%	10%	12%	14%	17%	26%
aftrek reiskosten,	1%	3%	3%	5%	10%	13%	14%	17%	19%	16%
Aftrek uitgaven ziektekosten en weekendbezoek	5%	12%	16%	12%	13%	13%	11%	8%	5%	2%
Aftrek uitgaven levensonderhoud kind < 27jr	2%	2%	2%	3%	5%	9%	12%	16%	19%	30%
Aftrek uitgaven studie/scholing	5%	9%	5%	5%	7%	10%	10%	10%	12%	15%
Aftrek wegens giften	1%	5%	4%	4%	6%	8%	12%	12%	15%	32%
Zelfstandigenaftrek	27%	9%	8%	7%	8%	7%	7%	6%	7%	12%
<i>heffingskortingen (direct in mindering op het te betalen bedrag)</i>										
Algemene heffingskorting	10%	9%	8%	9%	9%	10%	10%	10%	10%	10%
Arbeidskorting	1%	1%	3%	5%	11%	14%	16%	16%	17%	17%
Combinatiekorting	3%	6%	7%	8%	12%	12%	12%	12%	13%	15%
Alleenstaande ouderkorting	3%	5%	8%	15%	24%	11%	11%	9%	9%	6%
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	1%	2%	4%	8%	14%	17%	17%	14%	14%	10%
Ouderenkorting	2%	17%	27%	19%	14%	10%	7%	4%		
Alleenstaande ouderenkorting,	1%	4%	18%	28%	17%	10%	7%	5%	5%	4%
Korting maatschappelijk en groen beleggen	1%	2%	4%	6%	6%	8%	9%	10%	17%	36%

door afrondingen tellen niet alle kolommen op tot 100%

Grafiek 2.2.3: Lorentz-curve van de betaalde belastingen en premies volksverzekeringen, personen en huishoudens, 2005



Verdeling van belastinginkomsten en aftrekposten

Uiteindelijk leidt het bovenstaande tot een systeem van inkomstenbelasting en premies volksverzekering waarin bijna de helft van de inkomensheffing door de bovenste tien procent van de inkomensverdeling wordt gedragen (tabel 2.2.7). Voor de verdeling van de belasting- en premie-inkomsten maakt het niet veel uit of naar personen of naar huishoudens wordt gekeken (grafiek 2.2.3). Het betalen van belasting is iets gelijkjer over huishoudens verdeeld dan over personen.

De belastinginkomsten uit aanmerkelijk belang komen vrijwel geheel uit de hoogste tienprocentgroep. Dit is onder meer te verklaren doordat directeur-grotaandehouders zichzelf in beginsel een loon van ten minste € 41.000 moeten uitbetalen. De betaalde belasting over voordeel uit sparen en beleggen is eveneens in belangrijke mate afkomstig van de hogere inkomensgroepen.

In tabel 2.2.7 is eveneens de verdeling van een aantal aftrekposten en heffingskortingen over de inkomensverdeling in 2007 weergegeven. Het grootste deel van de aftrek van hypotheekrente na verrekening van het eigenwoningforfait komt terecht bij hogere inkomensgroepen (vanaf het 7^e deciel). Dit is minder geprononceerd dan bij de belasting in box 3. Overigens is het voordeel als percentage van het inkomen bij huiseigenaren met een hoog inkomen kleiner dan bij huiseigenaren met een laag inkomen. Bij huishoudens met een laag inkomen komt de eigen woning minder vaak voor.

Faciliteiten die zich richten op werkenden worden meer gebruikt door hogere inkomens. Voorbeelden hiervan zijn het spaarloon, de aftrek reiskosten, de arbeidskorting en de combinatiekorting⁹. Ook van de giftenaftrek wordt veel gebruik gemaakt door de hogere inkomens. De aftrek voor buitengewone uitgaven¹⁰ concentreerde zich bij het tweede tot zevende deciel. De alleenstaande ouderkorting en de ouderenkortingen komen eveneens voornamelijk bij lage en middeninkomens terecht.

2.2.2. Winst, loon en resultaat – belasting van verschillende arbeidsrelaties

Ondernemers, werknemers, resultaatgenieters (ROW-ers) en directeur-grotaandehouders worden fiscaal verschillend behandeld. Hieronder wordt een beschrijving van de verschillen gegeven.

⁹ De vormgeving van deze regeling is overigens na 2007 ingrijpend gewijzigd.

¹⁰ Deze regeling is sinds 2007 ingrijpend gewijzigd en vervangen door de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten.

Een werknemer voor de loon- en inkomstenbelasting wordt belast in box 1 van de inkomstenbelasting. Ingeval de werkgever beroepskosten (vrije vergoedingen en verstrekkingen) vergoedt, worden deze in de loonbelasting gefacilieerd. Hiermee is € 4,5 miljard belasting op jaarbasis gemoeid. Ingeval de werkgever dergelijke kosten niet vergoedt is niet voorzien in een aftrekfaciliteit in de inkomstenbelasting.

Een ondernemer in de inkomstenbelasting (IB-ondernemer) onderneemt voor eigen rekening en risico en is persoonlijk aansprakelijk voor de schulden van de onderneming. De IB-ondernemer drijft zijn onderneming in de vorm van een eenmanszaak, een maatschap, een vennootschap onder firma (VOF) of als beherend vennoot in een commanditaire vennootschap (CV). Het winstinkomen van IB-ondernemers wordt belast in box 1 van de inkomstenbelasting (IB). Daarbij genieten IB-ondernemers de ondernemersfaciliteiten, zoals de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Voorwaarde voor een deel van de faciliteiten is dat aan het zogenoemde urencriterium¹¹ wordt voldaan. Het urencriterium geldt met ingang van 2010 niet meer voor de MKB-winstvrijstelling. Er zijn ongeveer 800 000 IB-ondernemers, waarvan ruim 600 000 voldoen aan het urencriterium. De helft van deze ondernemers heeft een winst van minder dan € 20 000 (tabel 2.2.9).

tabel 2.2.9: Verdeling IB-ondernemers over winstklassen

winst voor ondernemersaftrek	aantal aangiften	
	2007	
kleiner dan 0	111 000	14%
tussen 0 en 10 000 euro	170 000	21%
tussen 10 000 en 20 000 euro	132 000	16%
tussen 20 000 en 40 000 euro	191 000	23%
tussen 40 000 en 60 000 euro	102 000	13%
tussen 60 000 en 80 000 euro	46 000	6%
tussen 80 000 en 100 000 euro	22 000	3%
meer dan 100 000 euro	41 000	5%
	815 000	100%
w.v. met zelfstandigenaftrek	638 000	
aantal dga's	>200 000	

Resultaat uit overige werkzaamheden (ROW) is een 'restcategorie' voor inkomsten die niet kunnen worden aangemerkt als winst uit onderneming of als loon uit dienstbetrekking. Voorbeelden van ROW-ers zijn mensen die meer incidentele freelance-werkzaamheden verrichten, gastouders, hulpen van persoonsgebonden budgethouders, overblijfmoeders, gekozen politieke functionarissen, geestelijken en gemeenteraadsleden. Bij een resultaatgenieter ontbreekt de gezagsverhouding en is doorgaans sprake van het meer incidenteel aanbieden van arbeid, terwijl een onderneming wordt gekenmerkt door een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal. Het resultaat uit overige werkzaamheden wordt bepaald overeenkomstig de regels die gelden voor de winst uit onderneming en belast in box 1 van de IB. ROW-ers kunnen dus net als ondernemers en in tegenstelling tot werknemers hun kosten aftrekken. Zij hebben echter geen toegang tot de ondernemersfaciliteiten.

De directeur-groootaandeelhouder drijft zijn onderneming door middel van een BV. De werkzaamheden worden verricht voor rekening en risico van de BV. De aansprakelijkheid is dus beperkt (de BV is aansprakelijk, de dga alleen bij onbehoorlijk bestuur). Oprichting van een BV geschiedt bij notariële akte. Er geldt nu nog een minimumkapitaalvereiste van € 18 000. In het wetsvoorstel vereenvoudiging en flexibilisering BV-recht vervalt dit kapitaalvereiste.

De winst wordt bij de BV belast met vennootschapsbelasting tegen een tarief van maximaal 25,5%. Daarbij wordt het zogenoemde gebruikelijk loon van de dga afgetrokken van de winst. Het gebruikelijk loon wordt belast in box 1 van de Wet IB 2001 (overeenkomstig de wettelijke

¹¹ Het urencriterium houdt in dat een ondernemer in een kalenderjaar ten minste 1225 uren én meer dan de helft van de tijd die hij in totaal besteedt aan werkzaamheden in het economische verkeer (onderneming, loon, resultaat) moet besteden aan de onderneming. Voor startende ondernemers geldt uitsluitend de 1225 urennorm.

bepalingen van de loonbelasting). Als de BV aan de dga winst uitdeelt, wordt vervolgens in box 2 inkomstenbelasting geheven tegen een tarief van 25% (tabel 2.2.10).

Tabel 2.2.10: Belastingheffing naar de winst van dga en IB-ondernemer

<i>dga en zijn BV</i>		<i>IB-ondernemer</i>	
Winst incl. arbeidsbeloning		Winst incl. arbeidsbeloning	
-/- gebruikelijk loon	IB box 1 – max 52%	-/- zelfstandigenaftrek	<i>max 9.400, min. 4.600</i>
		-/- MKB-winstvrijstelling	12%
Winst	Vpb – max 25,5%	Winst incl. arbeidsbeloning	IB box 1 – max 52%
Uitdeling	IB box 2 - 25%		

De IB-ondernemer, werknemer, ROW-er en de dga kennen dus allemaal een progressieve belastingheffing over het arbeidsinkomen. Bij de IB-ondernemer en de dga dient echter nog rekening te worden gehouden met het feit dat een deel van hun inkomen bestaat uit kapitaalinkomen. In het algemeen wordt aangenomen dat kapitaalinkomen lager dient te worden belast dan arbeidsinkomen.¹² Voor de dga wordt met de kapitaalscomponent rekening gehouden doordat de winst voor zover deze niet wordt uitgedeeld en dus beschikbaar blijft voor de onderneming, wordt belast tegen het relatief lage tarief van de Vpb. Bij de IB-ondernemer wordt geen rekening gehouden met de kapitaalscomponent als zodanig. Wel geniet de IB-ondernemer een aantal faciliteiten - de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling - waardoor zijn winstinkomen (inclusief kapitaalinkomen) lager wordt belast dan het arbeidsinkomen van werknemers.

Tabel 2.2.11: Faciliteiten voor ondernemers

Maatregel	Aantal (x1000)	Kosten 2010	Onderdeel systeem	Stimulus		Draagkracht, herverdeling
				<i>Activiteit</i>	<i>Sector</i>	
Zelfstandigenaftrek	640	€ 1.188 mln		ondernemerschap		
Startersaftrek		€ 68 mln		ondernemerschap starters		
Meewerkaftrek		€ 10 mln				
Startersaftrek arbeidsongeschikten		€ 14 mln		arbeidsongeschikt ondernemerschap		
MKB-winstvrijstelling ¹³	640	€ 665 mln		ondernemerschap		
FOR niet omgezet in lijfrente		€ 226 mln		pensioenopbouw		
Stakingsaftrek		€ 15 mln				
Doorschuiven stakingswinst		€ 151 mln				
Doorschuiven winst a.b. bij fusies		€ 39 mln				

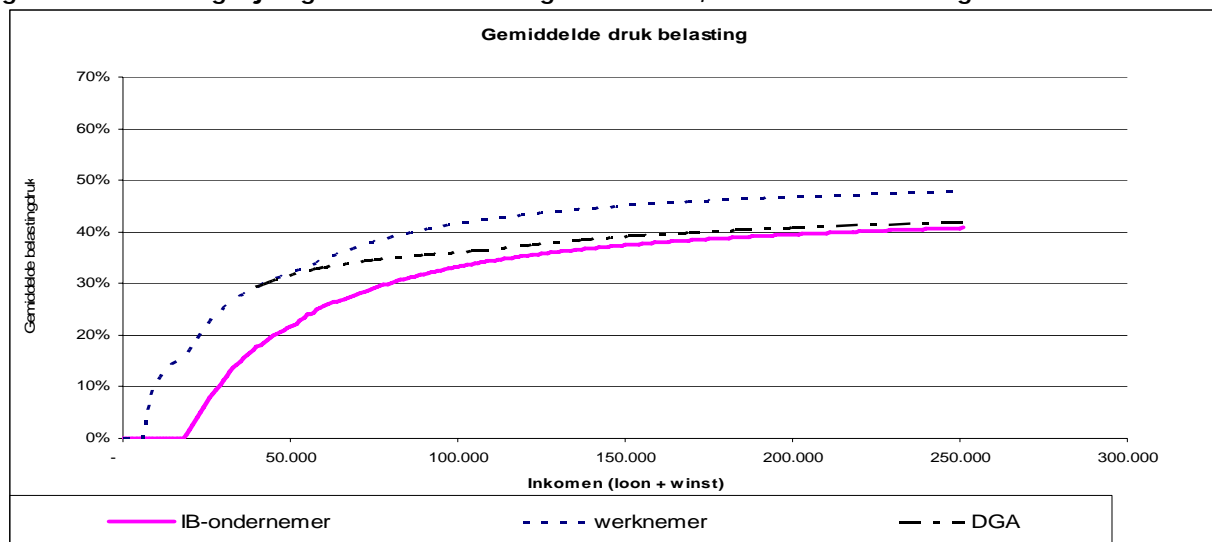
¹² Vgl. Crawford en Freedman, *Small business taxation, a special study of the structural issues surrounding the taxation of business profits of owner managed firms*, 6th August 2008, H. 1.

¹³ Bij de MKB-winstvrijstelling is uitgegaan van de situatie in 2009 waarbij de ondernemer moet voldoen aan het urencriterium.

Totaal		€ 2.376 mln.				
--------	--	--------------	--	--	--	--

Door de belastingvoordelen die worden toegekend aan IB-ondernemers (zie tabel 2.2.11), met name de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling, kunnen de verschillen in belastingdruk ten opzichte van werknemers, dga's en resultaatgenieters aanzienlijk zijn (grafiek 2.2.4)¹⁴. Deze faciliteiten bestaan, en hebben hun huidige omvang bereikt, om verschillende redenen, zoals het bevorderen van ondernemerschap, de reserverings- en investeringsfunctie van winstinkomen, terugsluis in verband met lastenverzwaringen elders, tariefverlagingen in de Vpb, compensatie voor grondslagverbreding en het feit dat ondernemers zelf het werkloosheidsrisico dragen. Ook is er een aantal faciliteiten in het leven geroepen om de continuïteit van de onderneming te waarborgen bij bedrijfsopvolging. Door de hoogte en het degressieve verloop van de zelfstandigenaftrek zijn er vooral grote verschillen bij lage inkomens. Een (niet startende) IB-ondernemer die aan het urencriterium voldoet, betaalt door de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling pas belasting vanaf een inkomen van circa € 19.000. De werknemer, de resultaatgenieter en de dga betalen door de algemene heffingskorting en de arbeidskorting (die ook gelden voor de IB-ondernemer) belasting vanaf een inkomen van circa € 6.250¹⁵.

grafiek 2.2.4: Vergelijking fiscale behandeling werknemer, IB-ondernemer en dga 2010¹⁶



¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 10.

¹⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 3, bijlage 1.

¹⁶ Bron: MinFin. Technische toelichting: Er is geen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Ook is geen rekening gehouden met het feit dat om een goede vergelijking te maken winst eigenlijk met een lager loon moet worden vergeleken (vgl. Nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2010). Voor de DGA is een variant gepresenteerd waarin het gebruikelijk loon geleidelijk oploopt met de winst. Bij een som van loon en winst van €50.000 is het gebruikelijk loon € 40.000; bij € 100.000 is het gebruikelijk loon € 50.000 en bij € 200.000 is het gebruikelijk loon € 100.000. Tussen die waarden loopt het gebruikelijk loon gelijkmatig op. Bij de berekening is aangenomen dat de volledige netto winst van de BV aan de DGA wordt uitgekeerd. Resultaten voor de DGA zijn gevoelig voor de aannamen rond het gebruikelijk loon en het uitkeren van de volledige netto winst van de BV. De keuze tussen een BV of een IB-onderneming is afhankelijk van individuele voorkeuren, waarbij naast fiscale motieven ook andere overwegingen een rol spelen, onder meer commerciële en juridische overwegingen.

2.2.3. Schenk- en erfbelasting

Per jaar overlijden in Nederland ongeveer 135.000 mensen. In ca. 50% van de gevallen wordt bij dat overlijden een vermogen nagelaten dat voor de erfgenaam leidt tot een belaste verkrijging voor de erfbelasting. In tabel 2.2.12 is de structuur van de schenk- en erfbelasting weergegeven. In de tabellen 2.2.13 en 2.2.14 is aangegeven hoeveel personen onder de verschillende schijven vallen.

Tabel 2.2.12 Tariefstructuur schenk- en erfbelasting

Tarieven schenk- en erfbelasting			
Deel van de belaste verkrijging	Tariefgroep 1 (partners en kinderen)	Tariefgroep 1A (kleinkinderen)	Tariefgroep 2 (overige verkrijgers)
€ 0 - € 118.000	10%	18%	30%
€ 118.000 - hoger	20%	36%	40%

Vrijstellingsbedragen erfbelasting	
Partners	€ 600 000
Kinderen en kleinkinderen	€ 19 000
Zieke en gehandicapte kinderen	€ 57 000
Ouders	€ 45 000
Overige verkrijgers	€ 2 000
Vrijstellingsbedragen schenkbelasting	
Kinderen	€ 5 000
Kinderen 18 – 35 jaar (eenmalig) of	€ 24 000
Kinderen 18 – 35 jaar (eenmalig) indien schenking wordt aangewend voor aankoop huis of voor een studie	€ 50 000
Overige verkrijgers	€ 2 000

Tabel 2.2.13: Erfbelasting uitgesplitst naar tariefgroep en –schijf x € mln (raming wetsvoorstel 2010)

Schijf	Tariefgroep 1*		Tariefgroep 1A**		Tariefgroep 2***		Totaal	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
tot € 118.000	59.710	338	2.010	16	47.070	426	108.790	780
boven € 118.000	7.810	429	210	17	3.260	268	11.280	713
Totaal	67.520	767	2.220	33	50.330	693	120.070	1.493

De aantallen hebben betrekking op de schijf die voor de desbetreffende verkrijger de hoogste tariefschijf is.

Tabel 2.2.14: Schenkbelasting uitgesplitst naar tariefgroep en -schijf x € mln (raming wetsvoorstel 2010)

Schijf	Tariefgroep 1*		Tariefgroep 1A**		Tariefgroep 2***		Totaal	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
tot € 118.000	46.310	196	2.010	11	2.520	35	50.840	242
boven € 118.000	1.760	66	55	6	190	14	2.005	86
Totaal	48.070	262	2.065	16	2.710	50	52.845	328

* partners en kinderen

** (achter)kleinkinderen

*** overige verkrijgers

2.2.4. BTW

De BTW belast het consumptieve verbruik van goederen en diensten. De BTW wordt in EU-verband geheven volgens het principe van belasting over de toegevoegde waarde met aftrek van voorbelasting¹⁷. Hierdoor drukt bij ondernemers in beginsel feitelijk geen belasting en is de belasting die drukt bij (particuliere) consumenten en bij andere eindverbruikers die geen voorbelasting in aftrek kunnen brengen strikt evenredig aan de eindprijs.

Ingevolge het huidige EU-recht¹⁸ zijn voor de BTW drie tarieven denkbaar, te weten een algemeen tarief van ten minste 15% en twee verlaagde tarieven van ten minste 5%. Nederland hanteert een algemeen tarief 19% en één verlaagd tarief van 6%. In beginsel vallen alle goederen en diensten onder het algemene tarief. Alleen voor een aantal met name genoemde goederen en diensten (zie bijlage III bij richtlijn 2006/112/EG) is toepassing van het verlaagde tarief mogelijk (tabel 2.2.15). De verlaagde tarieven kunnen grofweg in een vijftal verschillende (doel)categorieën worden ingedeeld: eerste levensbehoefte, landbouw, zorg, cultuur en werkgelegenheid. Voor bepaalde goederen en diensten bestaat een vrijstelling voor de BTW (zie titel IX van richtlijn 2006/112/EG). Enkele voorbeelden van prestaties waarvoor een vrijstelling geldt, zijn medische leveringen en diensten, bank- en verzekeringsdiensten, het verstrekken van onderwijs en de leveringen en diensten van sociale of culturele aard.

Met het verlaagde tarief is een budgettair beslag van € 8 mld. gemoeid. De grondslag van het verlaagde BTW-tarief is ongeveer 30% van de totale niet-vrijgestelde grondslag. De opbrengst van het verlaagde tarief is 10% van de totale opbrengst. Vrijwel de gehele opbrengst van het lage tarief wordt door huishoudens betaald (tabel 2.2.16). Van de opbrengst van het hoge tarief is ongeveer de helft afkomstig van investeringen en verbruik van de overheid en vrijgestelde sectoren. Het lage BTW-tarief wordt wel gemotiveerd als herverdelingsinstrument. Gemiddeld genomen blijkt uit studies slechts een gering nivellerend effect van het bestaan van het verlaagde BTW-tarief.

¹⁷ Daarbij zijn belastingplichtigen (ondernemers) BTW aan de Belastingdienst verschuldigd over de vergoedingen voor de door hen verrichte leveringen en diensten. Ondernemers brengen op de aldus verschuldigde belasting de ter zake van aan hen verrichte leveringen van goederen en aan hen verleende diensten in rekening gebrachte of verschuldigde belasting in aftrek.

¹⁸ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU L 347).

Tabel 2.2.15: Producten en diensten onder het lage BTW-tarief

Post		Doel					Budgettair beslag (in € mln) (2010)	
		Eerste levensbehoefte	Landbouw	Zorg	Cultuur en ontspanning	Werkgelegenheid		Overig
Goederen		5.469	185	797	869	96	225	7.941
A1	Voedingsmiddelen	X						3.510
A2	Granen en peulvruchten		X					onderdeel van A1
A3	Pootgoed groenten en fruit		X					
A4	Landbouwdieren en slachtafval		X					
A5	Broedeieren		X					
A6	Humane geneesmiddelen			X				797
A7	Diergeneesmiddelen			X				
A8	Verbandmiddelen			X				onderdeel van A6
A28	Water	X						157
A29	Kunst- en verzamelvoorwerpen				X			
A30	Boeken, nieuwsbladen en periodieken				X			518
A31	Hulpmiddelen voor blinden en slechtzienden			X				
A32	Gas en olie voor tuinbouwproducten		X					
A34	Hulpmiddelen voor invaliden			X				
A35	Kunstledematen en hulpmiddelen voor zieken			X				
A36	Hulpmiddelen voor diabetici			X				
A37	Diverse medische hulpmiddelen			X				
A40	Beetwortelen		X					
A41	Land- en tuinbouwzaden		X					
A43	Rondhout		X					
A44	Stro en veevoeders		X					
A45	Vlas		X					
A46	Wol		X					
A48	Sierteeltproducten		X					185
Diensten								
B1	Herstellen van medische hulpmiddelen			X				
B2	Verhuur van boeken en bladen				X			102
B3	Sportbeoefening en baden				X			onderdeel van B15
B4	Herstellen van fietsen					X		9
B5	Herstellen van schoeisel en lederwaren					X		

Post		Doel					Budgettaire beslag (in € mln) (2010)
		Eerste levensbehoefte	Landbouw	Zorg	Cultuur en ontspanning	Werkgelegenheid	
B6	Herstellen en vermaken kleding					X	
B7	Kappersdiensten					X	271
B8	Schilderwerk en stukadoorswerk					X	81
B9	Personenvervoer	X					664
B10	Kamperen						225
B11	Logiesverstrekking					X (toerisme)	
B12	Verstrekken van voedingsmiddelen	X				X (toerisme)	1.138
B13	Landbouwdiensten		X				
B14	Cultuur en ontspanning				X		130
B15	Kermissen				X		119
B16	Oplevering van roerende zaken						X (stelsel)
B17	Uitvoerende kunstenaars				X		
B18	Vervoer van gas voor tuinbouw		X				
B19	Isolatie van woningen					X	25
B20	Schoonmaken van woningen					X	10

Tabel 2.2.16: Samenvattend overzicht betaalde BTW, 2006 (betaalde BTW in mln. euro)

	totaal					
Eindverbruik huishoudens (incl. landbouwconsumptie)	21.894	56%	3.435	89%	18.459	52%
Lopende aankopen van de overheid (incl. onderwijs)	3.384	9%	99	3%	3.285	9%
Bruto investeringen in vaste activa van bedrijven voor zover daarop niet-aftrekbare BTW rust	8.695	22%	-		8.695	25%
Intermediair verbruik voor zover daarop niet-aftrekbare BTW rust	5.212	13%	315	8%	4.897	14%
Totaal (excl. BTW)	39.185	100%	3.849	100%	35.336	100%
in procenten van de totale opbrengst			9,8%		90,2%	

2.2.5. Vennootschapsbelasting

De opbrengst van de vennootschapsbelasting inclusief de aardgassector is in 2010 naar verwachting goed voor 7% van de belasting- en premieopbrengsten. Dit aandeel fluctueert sterk met de conjunctuur. Ook de verdeling over bedrijfstakken fluctueert sterk. Zo varieert het aandeel van de financiële sector in de periode 2000-2007 tussen de 20 en 30%. Ook de Vpb kent een progressief tarief. In 2010 wordt over de eerste € 200.000 winst 20% Vpb geheven en over het meerdere 25,5%. Het doel van deze tariefstructuur is om het midden- en kleinbedrijf te ontzien. Voor ondernemingen, zowel in de IB als in de Vpb bestaat een aantal faciliteiten (tabel 2.2.13). Sommige daarvan lopen via de bepaling van de belastbare winst voor de IB of de Vpb, andere zijn gekoppeld aan de loonbelasting. Met uitzondering van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek hebben deze faciliteiten geen herverdelende functie. Zij hebben tot doel om bepaalde sectoren (landbouw, bosbouw, scheepvaart) of bepaalde activiteiten (speur- en ontwikkelingswerk, milieuinvesteringen) te stimuleren.

Tabel 2.2.14: Belastingfaciliteiten voor ondernemers/ondernemingen

Deze faciliteiten zijn zowel voor de IB-ondernemer als voor BV's en NV's van toepassing

Maatregel	Kosten 2010	Onderdeel systeem	Stimulans		Draagkracht, herverdeling
			<i>Activiteit</i>	<i>Sector</i>	
<i>Ondernemers/ondernemingen</i>					
Landbouvvrijstelling	€ 285 mln			landbouw	
Kleinschaligheids investeringsaftrek	€ 337 mln		investeringen door kleine ondernemers		
Willekeurige afschrijving starters	€ 9 mln		starters		
Willekeurige afschrijving zeeschepen	€ 3 mln			zeevaart	
Tonnagebelasting	€ 61 mln			zeevaart	
Aftrek speur en ontwikkeling	€ 8 mln		R&D		
Vamil	€ 42 mln		milieuvriendelijke investeringen		
EIA	€ 298 mln		milieuvriendelijke investeringen		
MIA	€ 111 mln		milieuvriendelijke investeringen		
Bosbouvvrijstelling	€ 1 mln			bosbouw	
Vrijstelling vergoeding bos/natuurbeheer	€ 9 mln			bosbouw natuurbeheer	
Totaal IB/Vpb	€ 1.164 mln.				
<i>Loonbelasting: afdrachtverminderingen ten gunste van werkgever</i>					
VA onderwijs	€ 369 mln		stimulans leerplekken		

Maatregel	Kosten 2010	Onderdeel systeem	Stimulans		Draagkracht, herverdeling
			<i>Activiteit</i>	<i>Sector</i>	
VA zeevaart	€ 88 mln			werkgelegenhe id zeevaart	
WBSO	€ 692 mln		R&D		
Totaal via loonbelasting	€ 1.149 mln.				

2.3. Efficiency-aspecten van het huidige stelsel

In deze paragraaf wordt een aantal punten van het huidige belastingstelsel belicht die leiden tot economische verstoringen en daarmee tot efficiencyverlies.

2.3.1. Belastingmix

Het OESO-rapport 'Tax and Economic Growth' geeft inzicht in de invloed van de belastingstructuur of belastingmix op het BBP per hoofd van de bevolking. Daarbij blijkt de vennootschapsbelasting het meest verstorend, gevolgd door de inkomstenbelasting en de indirecte belastingen. Belastingen op vermogen, met name op onroerende zaken zijn het minst verstorend. In tabel 2.3.1 is weergegeven welke landen de hoogste aandelen van de verschillende belastingen in de opbrengst hebben en wat de positie van Nederland in die lijsten is.

De Nederlandse belastingmix wijkt niet veel af van het gemiddelde in de 30 OESO-landen of in de 'oude' vijftien leden van de EU. Landen met een echt van het gemiddelde afwijkende samenstelling bevinden zich buiten de Europese Unie. Zo heeft Turkije een laag aandeel belastingen op arbeid en een hoog aandeel op consumptie en heeft Korea een hoog aandeel belasting op eigendom en laag op arbeid. Opvallend is het hoge aandeel van de Vpb-opbrengst in Noorwegen en het hoge aandeel belastingen op eigendom in het Verenigd Koninkrijk.

tabel 2.3.1: Rangschikking OESO-landen naar aandeel van verschillende belastingen in de belastingmix, 2005

soort belasting	Vpb	Inkomstenbelasting + sociale premies		totale belastingen op consumptie		belastingen op vermogen ¹⁹		
		aandeel	aandeel	aandeel	aandeel			
hoogste	Noorwegen	27%	Duitsland	63%	Turkije	47%	VK	12%
één na hoogste	Australië	19%	België	61%	Portugal	39%	Korea	12%
positie Nederland	13^e plaats	10%	13^e plaats	52%	15^e plaats	29%	13^e plaats	5%
één na laagste	Duitsland	5%	Turkije	37%	Japan	17%	Oostenrijk	1%
laagste	IJsland	5%	Korea	34%	VS	15%	Tsjechië	1%
OESO-gemiddelde		10%		50%		30%		6%
EU-15		9%		53%		29%		5%

bron: OESO-database

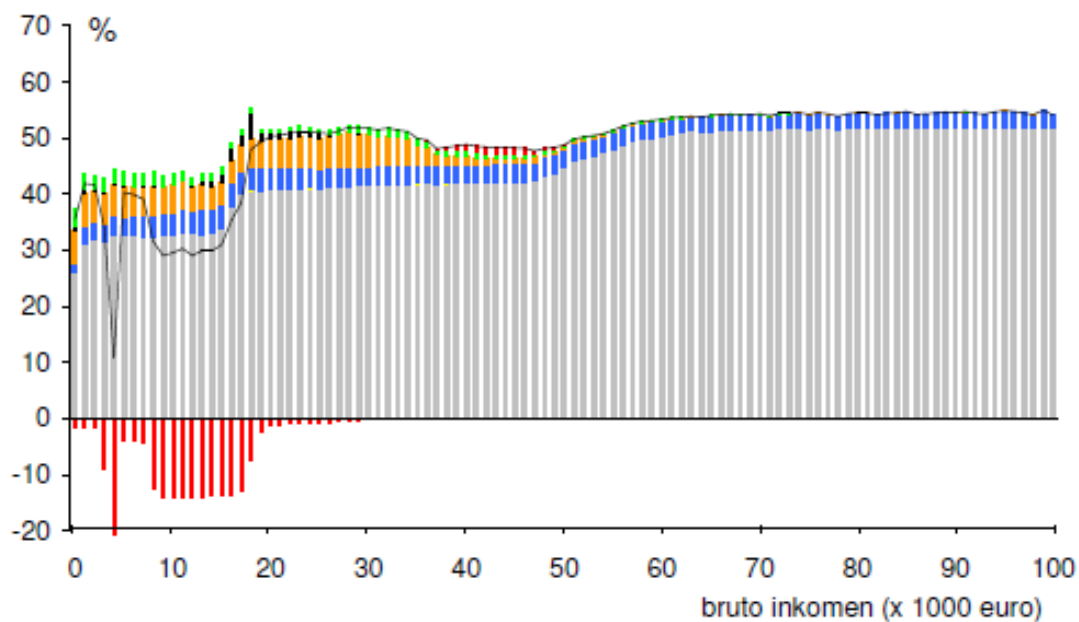
2.3.2. Verstoring van de arbeidsmarkt: de marginale druk op inkomsten uit arbeid

Een belangrijke veroorzaker van economische verstoringen in het belastingstelsel is de marginale druk van de belastingen op arbeid. Deze verlaagt de opbrengst van extra arbeidsinspanningen en daarmee het arbeidsaanbod. Dit heeft uiteindelijk een negatief effect op de economische groei. Het CPB heeft onderzoek gedaan naar de marginale druk. Daaruit blijkt dat gemiddeld genomen de marginale druk boven het minimumloon rond de 50% zweeft en onder het minimum rond de 30%. In grafiek 2.3.1 wordt de marginale druk weergegeven door de getrokken lijn. De belangrijkste verklaring van dit verschil is de arbeidskorting die tot een inkomen van ca. € 20.000 toeneemt met ongeveer 12 % van het inkomen. De invloed van de arbeidskorting wordt in de grafiek weergegeven door de staven onder de horizontale as.

¹⁹ Onder deze categorie vallen in Nederland onder andere de OZB, de overdrachtsbelasting, de schenk- en erfbelasting.

Grafiek 2.3.1: Decompositie marginale druk naar brutoloon, 2011²⁰

2011



De marginale druk van het schijventarief is zichtbaar als het onderste deel van de staven boven de horizontale as. Deze loopt op met het inkomen. De marginale druk wordt echter ook door regelingen buiten het belastingstelsel beïnvloed, zoals de toeslagen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorgverzekeringswet. De toeslagen, de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget, ondersteunen huishoudens met een laag inkomen en worden bij oplopend huishoudinkomen afgebouwd. Deze afbouw van de toeslagen verhoogt de marginale druk en zorgt ervoor dat deze bij een inkomen tussen de € 20.000 en € 40.000 bijna even hoog is als boven de € 55.000, waar de vierde schijf begint. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat de grafiek een gemiddelde weergeeft. De marginale druk van de toeslagen is derhalve een gemiddelde van personen die wel en personen die geen gebruik maken van de betreffende toeslag.

Naast de in de figuur getoonde regelingen vergroten ook indirecte belastingen de marginale druk: door extra te gaan werken wordt weliswaar meer verdiend, maar met die opbrengst kan minder worden gekocht.

2.3.3. Belasting van inkomsten uit vermogen

Over de vraag hoe inkomsten uit vermogen belast moeten worden lopen de meningen in de literatuur uiteen. Sommige auteurs betogen dat inkomsten uit vermogen in het geheel niet belast moeten worden, andere nemen het standpunt in dat de feitelijke inkomsten uit vermogen, waaronder vermogenswinsten op dezelfde manier moeten worden belast als inkomen uit arbeid. Ook empirisch materiaal geeft hier niet de doorslag. Dit geldt des te meer voor de invloed op het arbeidsaanbod van wijzigingen in de belasting op inkomsten uit vermogen. Immers, als de opbrengsten van besparingen belast worden, wordt sparen onaantrekkelijker en daarmee het aanbieden van arbeid om later uit te consumeren. Bij de vormgeving van de belastingen op inkomsten uit vermogen speelt ook een rol dat vermogen als mobieler wordt gezien dan arbeid en om die reden lager moet worden belast.

²⁰ Bron: Mirjam Gielen, Joke Goes, Marcel Lever en Rocus van Opstal: Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001-2011, CPB-Document no. 195, november 2009

2.3.4. Verstoringen van de woningmarkt

De rente over de eigenwoningschuld is de enige rente die voor particulieren aftrekbaar is tegen het progressieve tarief van de inkomstenbelasting. Bovendien kan arbitrage tussen box 1 en box 3 optreden als het netto rendement op besparingen die zijn belast in box 3 hoger is dan de netto kosten van geldleningen in Box 1. Dit geldt nog sterker voor kapitaalverzekeringen eigen woning (KEW) en Spaarrekening en Beleggingsrecht eigen woning (SEW en BEW), die in het geheel niet belast zijn. Dit leidt tot het maximaliseren van de schuldpositie en het maximaliseren van de duur van de renteaftrek.

Hierdoor worden particulieren gestimuleerd om met vreemd vermogen te investeren in de eigen woning met als gevolg een sterk opgelopen bedrag aan eigenwoningschulden. Eigenwoningbezitters zijn geprikkeld tot het aangaan van grotere verplichtingen dan zij zonder de huidige eigenwoningregeling zouden zijn aangegaan (bijvoorbeeld hoge leningen). Dit leidt tot hogere prijzen en, gedeeltelijk, hogere woonconsumptie²¹. Bovendien worden eigenwoningbezitters slechts beperkt gestimuleerd de schuld af te lossen. Overigens hebben toegenomen financieringsmogelijkheden eveneens bijgedragen aan de toegenomen omvang van de eigenwoningschuld. Een andere verstoring wordt veroorzaakt door de overdrachtsbelasting. Deze fungeert voor de eigenaar-bewoner als een belasting op verhuizen en beperkt aldus de verhuis- en de arbeidsmobiliteit.

2.3.5. Eigen en vreemd vermogen in de Vpb

Net als in de meeste andere landen is in Nederland betaalde rente aftrekbaar bij de bepaling van de belastbare winst voor de inkomsten- en de vennootschapsbelasting. Rente als vergoeding voor vreemd vermogen vormt (ook bedrijfseconomisch gezien) een kostenpost. Dividend als vergoeding voor eigen vermogen niet. In de sfeer van de vennootschapsbelasting worden beide vormen van geldverstrekking en hun vergoedingen in beginsel neutraal behandeld. Rente op vreemd vermogen is aftrekbaar bij de schuldenaar en belast bij de schuldeiser. Dividend stamt uit reeds belaste winst en wordt door toepassing van de deelnemingsvrijstelling bij de ontvanger niet nogmaals belast.²² Wel spelen internationaal opererende ondernemingen bij de keuze tussen en de allocatie van eigen vermogen en vreemd vermogen in op tariefverschillen. Dergelijke ondernemingen zullen hun activiteiten in hoogbelastende jurisdicties met (extern) vreemd vermogen financieren en hun eigen vermogen zoveel als mogelijk laten renderen in laagbelastende jurisdicties. Ook worden activiteiten in hoogbelastende jurisdicties gefinancierd met groepsleningen vanuit laagbelastende jurisdicties. Door dit verschil in behandeling bestaat bij ondernemingen een prikkel tot financiering met vreemd vermogen.

2.3.6. Fiscale faciliteiten

In paragraaf 2.2. is een groot aantal faciliteiten opgenoemd die tot doel hebben om bepaalde activiteiten en/of sectoren te stimuleren. Het is evident dat deze faciliteiten ook leiden tot economische verstoringen. Deze zijn soms juist bedoeld om andere doelstellingen te bereiken.

²¹ Zie Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen: De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagrestricties, in: Prof. dr. F.J.H. Don (red.): Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde 2008.

²² Als verder wordt gekeken dan de Vpb, is bij verstrekking van EV sprake van dubbele heffing Vpb en IB. Bij de verstrekking van VV is dat niet het geval aftrek in de Vpb en heffing in de IB.

2.4. Nederland in internationaal perspectief

2.4.1. Omvang van de belastinginkomsten in verhouding tot BBP

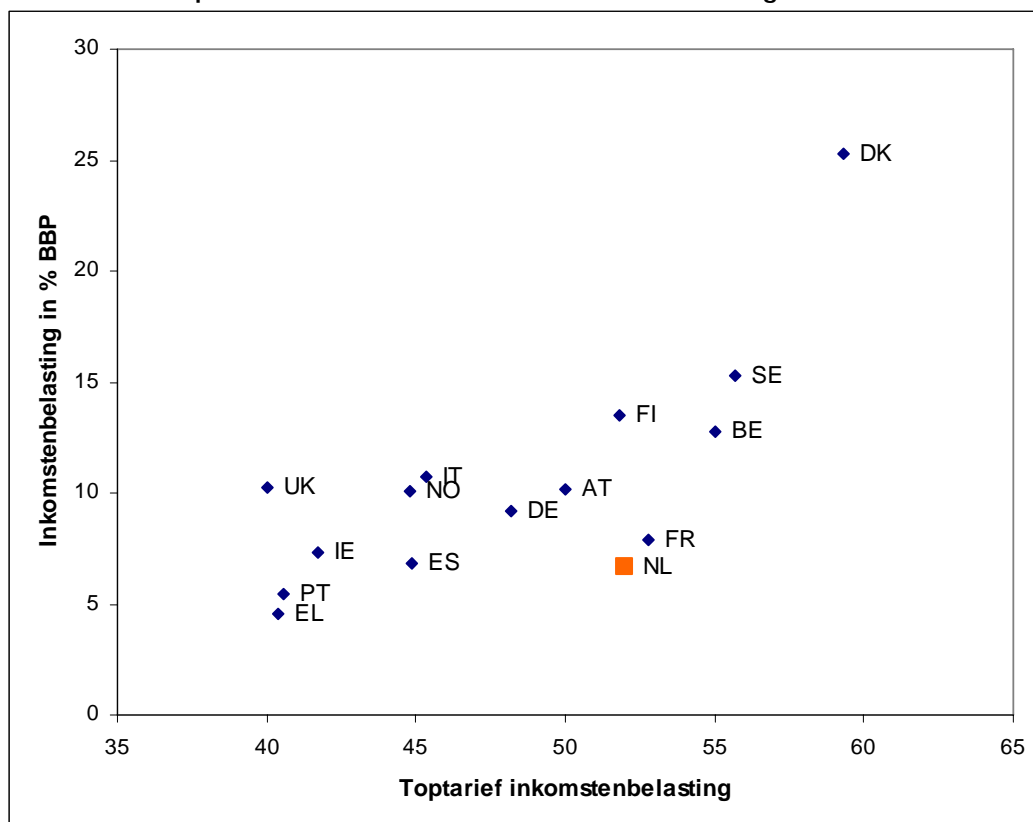
Met een percentage van 38,9% scoort Nederland 1,2%-punt hoger dan het EU27 rekenkundig gemiddelde. Dat is relatief laag vergeleken met de andere 'oude' lidstaten. De Scandinavische landen, België, Frankrijk, Italië en Oostenrijk hebben allen percentages van 40% of hoger. Het VK en Luxemburg heffen relatief minder belasting dan Nederland.

De verklaring voor het hogere percentage in Nederland en de andere 'oude' lidstaten is waarschijnlijk te vinden in de zogenoemde 'non-tax compulsory payments'. In geval van Nederland zijn dat bijvoorbeeld ziektekosten- en pensioenpremies. Maar ook de wijze van financiering van bijvoorbeeld kinderopvang kan van invloed zijn op de uitkomsten. Met name pensioenpremies zouden het verschil in percentage met Frankrijk, Italië en België kunnen verklaren. Dit zijn landen met relatief grote staatspensioenen. Voor wat betreft de Scandinavische landen ligt het meer voor de hand om de verklaring te vinden in de ruime voorzieningen voor gezinnen.

2.4.2. Belasting op arbeid

Het marginale toptarief in de inkomstenbelasting in Nederland behoort tot de hoogste in Europa en ligt ruim boven het EU27 gemiddelde van 37,8%. Alleen België, Denemarken en Zweden kennen een hoger toptarief. Luxemburg en Oostenrijk hebben een toptarief van 50%, de overige West-Europese landen kennen een toptarief dat ligt tussen de 40% en 45%. De tarieven in de Centraal Europese landen zijn over het algemeen substantieel lager; al dan niet door een vlaktaks. Bovendien vangt in Nederland het marginale toptarief al aan bij 1,2 maal het modaal inkomen. In vergelijking tot de andere West-Europese landen is de progressie in de inkomstenbelasting relatief steil. Alleen België, Luxemburg en Denemarken kennen meer progressie. Het VK zit op hetzelfde niveau als Nederland. In grafiek 2.4.1 is de samenhang tussen het toptarief en het aandeel van de inkomstenbelasting in het BBP weergegeven. In Nederland is het aandeel van de inkomstenbelasting in de totale belastingopbrengst laag in verhouding met het hoge toptarief. Dit lijkt te wijzen op relatief veel grondslagversmallerers in verhouding tot andere landen.

Grafiek 2.4.1: toptarieven en aandeel van de inkomstenbelasting in het BBP



2.4.3. Belasting op kapitaal

Het Nederlandse statutaire tarief in de vennootschapsbelasting ligt iets boven het EU27 gemiddelde. De grotere landen in de EU (Duitsland, Frankrijk, het VK, Italië en Spanje) en België hebben hogere tarieven. De tarieven van de vennootschapsbelasting in de overige West-Europese landen – m.u.v. Ierland – liggen op een vergelijkbaar niveau als in Nederland. In Centraal Europa zijn de laagste tarieven te vinden. De effectieve belastingdruk van Nederland ligt volgens de OESO iets hoger dan het statutaire tarief. Het verschil met de grote landen in de EU blijft. De effectieve belastingdruk in België en Luxemburg is lager dan de statutaire tarieven. Voor België laat zich dat verklaren door de aftrek op eigen vermogen (notionele interest).

2.4.4. Belasting op consumptie

De BTW tarieven in Nederland zijn vergelijkbaar met andere landen in de EU. De Scandinavische landen heffen in de regel wat meer BTW. Denemarken en Zweden zijn uitschieters aan de bovenkant met een BTW-tarief van 25%. België en het Verenigd Koninkrijk bevinden zich aan de onderkant met een tarief van 15%.

2.4.5. Belasting op milieu

Met bijna 4% van het BBP heeft Nederland relatief hoge heffingen op milieu. Alleen Denemarken heft met 5,9% van het BBP relatief meer milieubelastingen. Slechts een viertal andere landen heft ook meer dan 3% BBP aan milieubelastingen, te weten Bulgarije, Cyprus, Malta en Slovenië.

Tabel 2.4.1. De positie van Nederland in internationaal perspectief

	Top Statutory Tax to GDP (incl. SSC) 2007 in %	Top Statutory Personal Income Tax 2007 in %	Threshold Top Statutory Personal Income Tax ¹⁾²⁾ 2007	Top Corporate Income Tax Rate 2007 in %	Average Effective Corporate Tax Rate ²⁾ 2007 in %	Standard VAT Rate 2007 in %	Taxes on environ- ment % of GDP 2007 in %
België	44,0	53,7	1,0	34,0	30,1	21,0	2,1
Denemarken	48,7	59,0	1,0	25,0	25,1	25,0	5,9
Duitsland	39,5	47,5	5,8	29,8	35,5	19,0	2,2
Ierland	31,2	41,0	1,0	12,5	14,4	21,5	2,4
Griekenland	32,1	40,0	3,4	25,0	25,2	19,0	2,0
Spanje	37,1	43,0	2,6	30,0	36,5	16,0	1,8
Frankrijk	43,3	45,8	2,8	34,4	34,4	19,6	2,1
Italië	43,3	44,9	3,2	31,4	31,8	20,0	2,6
Luxemburg	36,7	39,0	0,9	28,6	25,9	15,0	2,6
Nederland	38,9	52,0	1,2	25,5	27,4	19,0	3,9
Oostenrijk	42,1	50,0	1,8	25,0	23,0	20,0	2,4
Portugal	36,8	42,0	4,2	26,5	24,6	20,0	2,9
Finland	43,0	50,1	1,8	26,0	24,5	22,0	2,8
Zweden	48,3	56,4	1,5	26,3	24,6	25,0	2,6
Ver. Koninkrijk	36,3	40,0	1,2	28,0	29,2	15,0	2,5
EU27	37,5	37,8	-	23,5	-	-	2,7
Noorwegen	43,6	40,0	1,5	28,0	-	-	2,9

Bron: EU

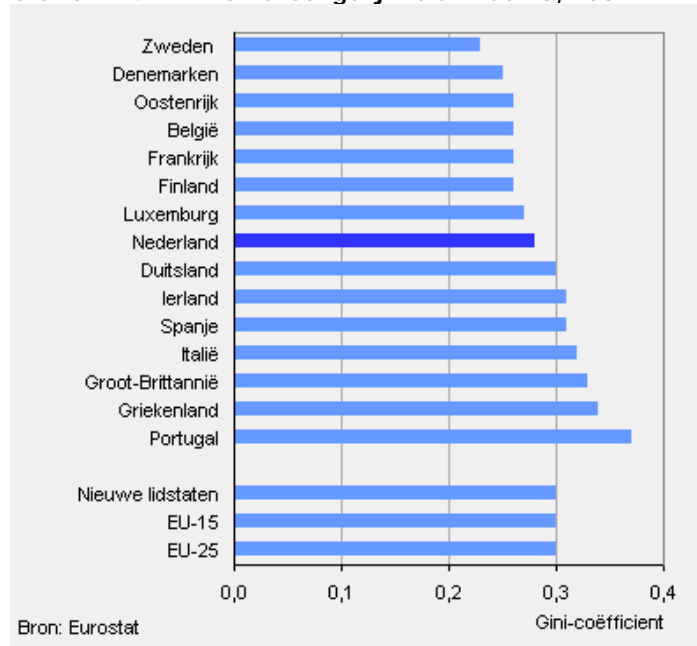
1) Drempel: Het veelvoud van het gemiddelde inkomen waarop de gecombineerde top marginale tarieven voor het eerst van toepassing zijn.

2) Bron: OESO

2.4.6. Inkomensongelijkheid

De inkomensongelijkheid is in Nederland laag in vergelijking met de meeste andere Europese landen. In de Scandinavische landen, België en Frankrijk is de ongelijkheid kleiner, in Duitsland en Groot-Brittannië is de ongelijkheid groter. Hieronder is op basis van de Gini-coëfficiënt de inkomensongelijkheid weergegeven. Hoe lager de Gini-coëfficiënt is, hoe kleiner de inkomensongelijkheid.

Grafiek 2.4.2: Inkomensongelijkheid in de EU, 2007



2.5. Eenvoud

In paragraaf 1.3.4. is aangegeven dat de beoordeling van de eenvoud van een belastingstelsel een "zachte" kant (de beleving) en een "harde" kant (de cijfers) kent.

Bij de zachte kant is de vraag aan de orde hoe burgers en bedrijven het belastingstelsel ervaren. De harde kant van de eenvoud van een belastingstelsel laat zich uitdrukken in twee componenten: de hoogte van de administratieve lasten voor burger en bedrijf en de hoogte van de kosten die aan overheidszijde (bij de Belastingdienst) zijn verbonden aan de uitvoering van de fiscale wetgeving. In het vervolg van deze paragraaf worden deze elementen kwalitatief en kwantitatief onderbouwd.

2.5.1. Hoe ervaren burgers en bedrijven het belastingstelsel?

Het is een feit dat 60% van de burgers wordt geholpen bij het invullen van de belastingaangifte; bijna tweederde daarvan geeft het doen van aangifte zelfs geheel uit handen. De BelastingTelefoon ontvangt jaarlijks van burgers 600.000 à 700.000 inhoudelijke vragen. In de eerste helft van 2009 hadden die vragen vooral betrekking op de heffingskortingen (met name de algemene heffingskorting), de buitengewone uitgaven en de eigen woning. Volgens de FNV belastingsservice zijn onduidelijkheid en complexiteit de belangrijkste oorzaken voor fouten in de aangifte; ook ervaringen van de Belastingdienst ondersteunen dit: bij een steekproef bleek dat bij 90% van de correcties sprake was van onkunde, slordigheid of onbekendheid met de materie. In minder dan 10% van de gevallen was het oordeel dat vermoedelijk van opzet sprake was. Ten slotte bevestigen ook de eerste ervaringen bij de vooraf ingevulde aangifte (de VIA) dat het vooraf invullen veel fouten voorkomt.

Het onderzoek naar de administratieve lasten voor burgers (zie 2.5.2 hierna) heeft weinig kwalitatieve informatie opgeleverd over de vraag hoe een burger het belastingstelsel ervaart. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van burgerpanels en interviews met afzonderlijke burgers en deskundigen.

Het overgrote deel van de "kleine" ondernemingen (en die vormen 95% van het totale ondernemingsbestand) besteedt de belastingzaken uit: 47% besteedt alles uit, 43% besteedt een deel uit en 10% handelt alle belastingzaken zelf af. Slechts 20% van deze ondernemers geeft aan voldoende kennis van zaken te hebben om belastingzaken goed af te handelen.

Bij het onderzoek naar administratieve lasten voor bedrijven (zie 2.5.3 hierna) is op belastingmiddelniveau aan de respondenten gevraagd naar hun beleving. Ondernemers blijken zich niet actief bezig te houden met de wet en wetswijzigingen in inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Zij hebben het werk uitbesteed aan fiscaal intermediairs of maken gebruik van softwarepakketten die hen ondersteunen. Wel is het zo dat intermediairs zich beklagen over een toename van complexiteit. Ondernemers zijn zelf meer betrokken bij de omzetbelasting; de wet- en regelgeving wordt door hen als ingewikkeld ervaren.

2.5.2. Administratieve lasten voor burgers

Naar de peildatum 31 december 2002 is een onderzoek uitgevoerd naar de administratieve lasten die voor burgers voortvloeien uit het nakomen van hun fiscale verplichtingen. Recentere gegevens zijn niet beschikbaar. De berekening omvat niet alle fiscale regelgeving, maar wel de regelgeving die voor deze doelgroep het meest relevant is, dat wil zeggen de regelgeving waarmee deze doelgroep het meest wordt geconfronteerd.

De totale administratieve lasten voor de burger worden voor de geselecteerde regelgeving op basis van het kostenmodel Financiën Burger geraamd op 18,7 miljoen uren en € 182,9 mln. per jaar. Overigens past voorzichtigheid met het hanteren van deze gegevens; er is kritiek (mogelijk) op de aanpak en uitvoering van het onderzoek. Voor het doel van de commissie is echter voldoende dat het onderzoek een beeld geeft door welke regelgeving de meeste administratieve lasten worden veroorzaakt. In tabel 2.5.1. zijn de resultaten samengevat weergegeven.

Tabel 2.5.1: Totaaloverzicht administratieve lasten Financiën voor de burger

Beschrijving Titel	Administratieve lasten	
	TxQ (U)	KxQ (€)
Wet inkomstenbelasting 2001	15.132.836	€ 156.455.840
Wet op de loonbelasting 1964	2.250	€ 351
Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992	432	€ 79
Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994	2.784.068	€ 14.239
Wet op de Accijns	8	€ -
Wet belastingen op milieugrondslag	4.414	€ 2.083
Algemene wet inzake rijksbelastingen	21.051	€ -
Douanewet	5.763	€ 5
Invorderingswet 1990	457.167	€ 20.320
Successiewet 1956	333.939	€ 26.389.864
Totaal	18.741.929	€ 182.882.781

bron: Nulmeting AL Burger Ministerie van Financiën, p.16

Uit de tabel blijkt dat de volgende regelgeving de meeste administratieve lasten voor de burger veroorzaakt:

1. Wet IB 2001
2. Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994
3. Successiewet 1956
4. Invorderingswet 1990

De lasten die door deze regelgeving worden veroorzaakt kunnen als volgt op hoofdlijnen worden toegelicht:

Wet IB 2001

Uit de tabel blijkt dat de Wet inkomstenbelasting 2001 de meeste administratieve lasten op jaarbasis veroorzaakt (81% van de tijdsbesteding, 86% van de uitgaven die burgers doen). Het betreft vooral het verzamelen van informatie teneinde vervolgens de aangifte (digitaal of op papier) in te vullen. Daarnaast zijn er enkele aanverwante processen (voorlopige teruggaaf, bezwaar) die tijd en geld kosten.

Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994

Deze wet is verantwoordelijk voor 15% van de tijdsbesteding van burgers. Die tijd gaat vooral zitten in het doen van betalingen (acceptgiro; NB het gaat om een onderzoek uit 2002!) en de acties in het kader van een naheffing.

Successiewet 1956

De successiewet veroorzaakt 2% van de tijdsbesteding en 14% van de uitgaven. Dit concentreert zich op het doen van aangifte successie- en/of schenkingsrecht, waarbij vaak extern advies wordt ingewonnen. Deels vanwege de complexiteit van de regelgeving, deels vanwege het incidentele karakter van de heffing waardoor de burger niet vertrouwd is met het doen van dergelijke aangiften. Wel moet worden opgemerkt dat de nieuwe schenk- en erfbelasting eenvoudiger is dan zijn voorganger. Hierdoor is het nieuwe aangiftebiljet zo opgesteld dat een gewone burger zonder hulp van een professional het biljet kan invullen.

Invorderingswet 1990

De Invorderingswet veroorzaakt 2% van de tijdsbesteding van de burger, dit vanwege de acties om uitstel of kwijtschelding aan te vragen.

2.5.3. Administratieve lasten voor bedrijven

Naar de peildatum 1 maart 2007 is een onderzoek uitgevoerd naar de administratieve lasten die voor bedrijven voortvloeien uit het nakomen van hun fiscale verplichtingen.

De totale lasten voor het fiscale domein bedragen volgens het Standaardkostenmodel ruim € 3,65 miljard. Dat is inclusief de –gefiscaliseerde- factuurplicht; exclusief zou de totale omvang bijna € 2,65 miljard zijn. Afgezien van de factuurplicht kent de inkomstenbelasting de hoogste administratieve lasten, gevolgd door de vennootschapsbelasting en de omzetbelasting.

In de tabel zijn de resultaten samengevat weergegeven:

Tabel 2.5.2: Administratieve lasten van het fiscale domein, nulmeting 2007

Wetsdomein	Omvang AL	
	- in euro's	- in percentages
Opnieuw gemeten		
Inkomstenbelasting	497.882.057	13,6
Vennootschapsbelasting	492.926.844	13,5
Loonbelasting	375.432.871	10,3
Omzetbelasting	1.483.956.669	40,6
waarvan factuurplicht	1.076.375.730	72,5
overige Omzetbelasting	407.580.939	27,5
Douane en accijnsbepalingen	364.159.203	10,0
Geactualiseerd		
Overige Fiscale Wetgeving, bestaande uit:	438.632.434	12,0
Algemene Wet Rijksbelastingen	315.286.669	71,9
Successiewet	52.216.848	11,9
Wet Waardering Onroerende Zaken	22.876.805	5,2
Registratiewet	14.560.958	3,3
Wet op de Motorrijtuigenbelasting	13.194.222	3,0
Wet Belasting Zware Motorrijtuigen	9.507.499	2,2
Invorderingswet	6.565.628	1,5
Wet Belastingen op Milieugrondslag	1.552.851	0,4
Wet op de Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen	1.494.428	0,3
Dividendbelasting	1.054.158	0,2
Wet op Belastingen van Rechtsverkeer	302.652	0,1
Wet op de Kansspelbelasting	19.716	0,0
Totaal	3.652.990.078	100,0

De lasten die door deze regelgeving worden veroorzaakt, kunnen als volgt op hoofdlijnen worden toegelicht:

Wet IB 2001

De administratieve lasten van de inkomstenbelasting voor ondernemers bedragen bijna € 498 mln. Deze hebben te maken met het doen van aangifte, waarbij het grote aantal ondernemers dat aan deze verplichting moet voldoen een belangrijke oorzaak is.

Wet op de vennootschapsbelasting 1969

De totale administratieve lasten bedragen € 492 mln. 73% daarvan heeft betrekking op het doen van aangifte, 25% op overige berichten en 3% op het natraject. Het aandeel van kleine ondernemingen in het totaal van de kosten is ongeveer 83%.

Loonheffingen

De administratieve lasten van de loonbelasting bedragen 375 mln. Dit is 40% van de totale administratieve lasten voor de loonheffingen. Deze worden voor de rest toegerekend aan de SZ-premies en de AWBZ en ZVW-premie. Ook de regels rondom vergoedingen en verstrekkingen leveren administratieve lasten op (€ 330 mln). Deze zijn niet in de nulmeting opgenomen. Als deze in de beschouwing worden betrokken, zijn de totale administratieve lasten van de loonheffing € 1260 mln. Iets meer dan de helft hiervan (€ 640 mln) bestaat uit de inhuur van externe salarisbureaus die de loonheffingen voor de inhoudingsplichtigen berekenen en namens hen aanleveren aan de Belastingdienst.

Wet op de omzetbelasting 1968

De administratieve lasten veroorzaakt door de omzetbelasting bedragen bijna € 1,5 mld.; daarvan is ruim € 1 miljard veroorzaakt door de factuurplicht.

2.5.4. Uitvoeringskosten Belastingdienst

De tabel hierna geeft inzicht in de huidige uitvoeringskosten per belastingmiddel. Deze kunnen onderling vergeleken worden en gerelateerd worden aan belastingontvangsten. Hieruit valt af te leiden welke middelen (relatief) meer of minder kosten. In het algemeen geldt dat vooral bij de

directe kosten het volume een belangrijke kostenveroorzaker is. De volumes werken direct of indirect overal door. Zo zal een groter aantal belastingplichtigen gepaard gaan met meer heffing en inning. Bij gelijke percentages voor bezwaar, telefonische dienstverlening, etc. nemen de kosten in de keten toe of af naarmate het volume groeit of afneemt.

Op een dieper niveau werken andere/meer factoren door in het kostenniveau. Een voorbeeld hiervan is de complexiteit van de uit te voeren wet- en regelgeving. Dit werkt door in het dienstverleningsproces, het toezichtsproces en in de automatisering. Complexe regelgeving leidt tot meer vragen van belastingplichtigen zowel aan de BelastingTelefoon als aan de balies. Daarnaast leidt complexiteit tot meer fouten in de aangiften en daarmee ook tot meer correcties. Het percentage bezwaar zal in dat geval ook hoger liggen. Tot slot werkt complexiteit ook door in de automatisering: complexe regelingen vragen ook om complexe automatiseringssystemen. Kosten van onderhoud zijn daarbij eveneens hoog, evenals de kans op procesverstoringen en het behandelen van de daaraan verbonden uitval.

Directe kosten

De verdeling van de directe kosten per belastingmiddel laat het volgende beeld zien:

Belastingmiddel	% x €1000		% x €1000		% x €1000		% x €1000		% x €1000		Opbrengst x €1000		
	Belastingregio's		Belastingtelefoon		B/CA		ICT Onderhoud en Ontw.		Overige onderdelen keten*			Totaal	
<i>Aan middelen toegerekend</i>													
IH niet-winst	15%	156.461	70%	41.310	19%	28.521	17%	50.217	11%	52.916	16%	329.425	-13.000.000
IH winst	11%	114.738	13%	7.760	5%	7.395			7%	35.587	8%	165.480	8.000.000
OB	8%	83.446	7%	4.019	6%	9.120	4%	12.692	6%	28.712	7%	137.990	43.310.000
Vpb	5%	52.154	0%	56	1%	1.969	5%	14.106	4%	17.860	4%	86.144	18.814.000
LH	7%	73.015	4%	2.177	9%	13.894	13%	39.141	5%	26.481	8%	154.707	108.456.000
Toezicht buiten IH winst, LH, OB, Vpb	24%	250.338							15%	73.736	16%	324.073	
Successie en schenking	2%	20.861							1%	6.145	1%	27.006	1.795.000
Motorrijtuigenbelasting					10%	15.986	0%	1.008	0%	487	1%	17.481	3.079.000
Overige middelen	6%	62.584	6%	3.517	2%	3.713			4%	18.641	4%	88.455	8.648.000
Invordering	15%	156.461			18%	27.884			10%	47.481	11%	231.826	
<i>Niet aan middelen toegerekend</i>	7%	73.015			29%	43.829	61%	183.782	36%	176.929	23%	477.555	
Totaal	100%	1.043.074	100%	58.838	100%	152.311	100%	300.945	100%	484.973	100%	2.040.142	179.102.000

* Overige onderdelen keten betreffen: CKC, CFD, FIOD, CPP en DGBel.

De kosten van bedrijfsvoering (facilitaire bedrijven²³) zijn met een verdeelsleutel verdeeld over de belastingmiddelen. In de laatste kolom zijn de belastingopbrengsten over 2008 opgenomen. De grootste opbrengststromen worden gegenereerd door de aangiftebelastingen: omzetbelasting en loonheffing²⁴. De loonheffing moet in relatie worden gezien tot de IH niet winst. De IH niet winst²⁵ is de definitieve afrekening op reeds eerder afgedragen voorheffingen zoals loonheffing en dividendbelasting. Per saldo wordt meer aan voorheffingen afgedragen dan voor de IH niet winst verschuldigd is. De belastingopbrengst voor dit middel is dan ook negatief.

Niet direct toerekenbare kosten

Op basis van aannames zijn met verdeelsleutels de indirecte kosten en de directe kosten die niet aan een specifiek belastingmiddel zijn toe te rekenen (kosten van invordering en toezicht buiten) verdeeld. Hierbij zij aangetekend dat de verdeelsleutels een enigszins arbitrair karakter hebben. In de praktijk zullen dergelijke kosten niet te scheiden zijn omdat bijvoorbeeld behandeling van belastingplichtigen voor alle middelen integraal plaatsvindt. In onderstaande tabel zijn kosten die niet gerelateerd zijn aan belastingmiddelen eveneens afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Dit betreft enkele kleinere specifieke uitgaven.

²³ Facilitaire bedrijven zijn: Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (CFD) en Centrum voor Kennis en Communicatie (CKC).

²⁴ Loonheffing bestaat uit: loonbelasting, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen

²⁵ IH niet winst bestaat uit: Inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. Loonheffing is een voorheffing op de IH niet winst.

Belastingmiddel	Belastingregio's	Beltel	B/CA	ICT	Overige onderdelen keten	Totaal direct toerekenbaar	Totaal niet direct toerekenbaar	%	
								x € 1000	
								Totaal direct en niet direct toerekenbaar	
<i>Aan middelen toegerekend</i>									
IH niet-winst	156.461	41.310	28.521	50.217	52.916	329.425	153.775	24%	483.199
IH winst	114.738	7.760	7.395		35.587	165.480	212.026	19%	377.506
OB	83.446	4.019	9.120	12.692	28.712	137.990	196.565	16%	334.554
Vpb	52.154	56	1.969	14.106	17.860	86.144	95.754	9%	181.898
LH	73.015	2.177	13.894	39.141	26.481	154.707	179.956	16%	334.664
Successie en schenking	20.861				6.145	27.006	13.818	2%	40.824
Motorrijtuigenbelasting			15.986	1.008	487	17.481	1.094	1%	18.575
Overige middelen	62.584	3.517	3.713		18.641	88.455	123.060	10%	211.515
Geen relatie met belastingmiddelen						57.407		3%	57.407
Totaal	563.260	58.838	80.598	117.164	186.828	1.064.094	976.048	100%	2.040.142

2.6. Milieuvriendelijkheid

Deze paragraaf is gewijd aan de milieuvriendelijkheid van het huidige belastingstelsel. De milieuvriendelijkheid van het belastingstelsel hangt af van de mate waarin belastingen ertoe bijdragen om de versturende werking van de economie op het milieu te verminderen (de vervuiler betaalt) en van de mate waarin belastingen een bijdrage leveren aan milieuvriendelijk gedrag.

2.6.1. Bestaande milieubelastingen

Het aandeel van de groene belastingen in de belastinginkomsten van het Rijk is gestegen van 8,6% in 1990 tot 14,1% in 2001. Deze stijging is vooral toe te schrijven aan de invoering en verhoging/verbreding in drie stappen van de energiebelasting onder gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting. In de periode 2001 tot 2010 is het aandeel groene belastingen vrijwel constant gebleven. Nederland heeft in Europees verband nog steeds een koppositie wat betreft het aandeel groene belastingen in de totale belastinginkomsten. Van de belastinginkomsten voor 2010 (geraamd op € 131 mld.) is 13,8% afkomstig van milieubelastingen. De opbrengst van de milieubelastingen is in tabel 2.6.1. op hoofdlijnen uitgesplitst.

Tabel 2.6.1: Opbrengst milieubelastingen

<i>Milieubelastingen (MN2010)</i>	<i>Opbrengst (in € mld.)</i>
Accijnzen op brandstof	7,4
Belastingen op milieugrondslag	4,9
<i>Waarvan energiebelasting</i>	4,2
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	3,7
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	2,0
Belasting op zware motorrijtuigen	0,1
Totaal	€ 18,1 (13,8%)

Historisch gezien vallen de milieubelastingen uiteen in drie groepen:

1. Accijnzen op motorbrandstoffen

De benzineaccijns bestaat reeds sinds 1932 en om budgettaire redenen bestaat sinds 1962 ook een accijns op andere motorbrandstoffen.

2. Belastingen op motorrijtuigen

De BPM en MRB bestaan in hun huidige vorm sinds 1993 resp. 1995. De BZM (belasting op zware motorrijtuigen) bestaat sinds 1995.

3. Belastingen op milieugrondslag

namelijk:

- o Energiebelasting (1996²⁶)
- o Kolenbelasting (2008²⁷)
- o Grondwaterbelasting (1995)
- o Leidingwaterbelasting (2000)
- o Afvalstoffenbelasting (1995)
- o Verpakkingenbelasting (2008)

Bij de oorspronkelijke introductie van de accijnzen op motorbrandstoffen en de belastingen op motorrijtuigen speelde het milieu een ondergeschikte rol. De inzet van deze belastingen als milieu-instrument is later belangrijker geworden. Bij de belastingen op milieugrondslag was het milieuelement vanaf het begin een van de belangrijke redenen achter invoering, al staat het belang voor de schatkist ook bij deze heffingen voorop.

De belastingen op milieugrondslag komen juridisch gezien ten laste van bedrijven aangezien deze belastingplichtig zijn. Economisch gezien speelt echter ook de mogelijkheden mee om de belasting af te wentelen via hogere prijzen. Uitgaande van de cijfers van het CBS, de Belastingdienst en Agentschap NL betalen op macroniveau bedrijven 53% en huishoudens 47% van alle belastingen op milieugrondslag. Een uitsplitsing van deze verdeling over de verschillende belastingen op milieugrondslag is te vinden in tabel 2.6.2.

²⁶ Tussen haken is de datum van invoering vermeld.

²⁷ Voorheen brandstoffenbelasting.

Tabel 2.6.2: Verdeling opbrengst belastingen op milieugrondslag over bedrijven en huishoudens (2009)

	<i>Opbrengst MN2010 (x 1 mln)</i>	<i>Aandeel bedrijven</i>	<i>Aandeel huishoudens</i>
Energiebelasting	4.231	48%	52%
Afvalstoffenbelasting	114	100%	
Kolenbelasting	-	-	-
Verpakkingenbelasting	317	100%	0%
Grondwaterbelasting	166	100%	0%
Belasting op leidingwater	114	40%	60%
Totaal	4.942	53%	47%

Ook in de milieubelastingen zitten verschillende grondslagversmallers, zie tabel 2.6.3. Deze grondslagversmallers zorgen ervoor dat de financiële prikkel van de milieubelasting afneemt. Het milieueffect van de heffing zal daardoor ook afnemen. De redenen achter deze grondslagversmallers zijn divers. Een deel is geïntroduceerd vanwege de ondersteuning van specifieke sectoren (bijv. ondersteuning glastuinbouw, taxibranche). Het lagere accijnstarief voor rode diesel vindt zijn oorsprong in het feit dat de gebruikers van de rode diesel over het algemeen geen gebruik maken van de openbare weg. De teruggaaf in de energiebelasting voor kerken en non-profit is ingevoerd omdat deze groep niet kon worden gecompenseerd voor een verhoging van de energiebelasting²⁸. De lagere energiebelasting voor energie-intensieve bedrijven is een uitruil voor het sluiten van convenanten en is gerelateerd aan de internationale concurrentiepositie en het feit dat de meeste energie-intensieve bedrijven onder het ETS vallen. De accijnsvrijstelling in scheep- en luchtvaart vindt zijn oorsprong in internationale verdragen en Europese richtlijnen. Enige uitzondering binnen de grondslagversmallers in de milieubelastingen is het nihil tarief in de MRB voor zeer zuinige auto's. Dit is een positieve prikkel. De lagere belasting zorgt juist voor een positief milieueffect. Verderop zal nader op positieve prikkels worden ingegaan.

Tabel 2.6.3: Grondslagversmallers in de milieubelastingen

Maatregel	Kosten 2010	Onderdeel systeem	Stimulans		Draagkracht herverdeling
			<i>Activiteit</i>	<i>Sector</i>	
Lagere EB energie-intensieve bedrijven/ convenantpartijen	PM			energie-intensief	
Lagere EB glastuinbouw	€ 174 mln			glastuinbouw	
EB-teruggaaf kerkgebouwen en non-profit	€ 20 mln			kerken en non-profit	
Tariefdifferentiatie accijnzen tractoren en mobiele werktuigen ("rode diesel")	€ 131 mln			(land)bouw en treinen	
Accijnsvrijstellingen zeevaart, binnenvaart en luchtvaart	€ 310 mln			zee- en luchtvaart	
Verlaagde BPM en MRB taxi's	€ 78 mln			taxi	
Verlaagde MRB motorrijtuigen	€ 119 mln		Rijden in		

²⁸ Andere groepen werden gecompenseerd via verlaging van de IB of Vpb, kerken en non-profit organisaties betalen deze belastingen niet.

Maatregel	Kosten 2010	Onderdeel systeem	Stimulus		Draagkracht herverdeling
			<i>Activiteit</i>	<i>Sector</i>	
ouder dan 25 jaar			oldtimers		
Nihilstarief MRB zeer zuinige auto's	€ 34 mln		Aanschaf zeer zuinige auto's		
Totaal	€ 866 mln				

2.6.2. Gedachten achter fiscale vergroening

Er worden vaak²⁹ drie argumenten genoemd die pleiten voor een vergroening van het belastingstelsel:

1. fiscale vergroening geeft invulling aan het beginsel dat de vervuiler betaalt,
2. het leidt tot een brede en evenwichtige belastinggrondslag, en
3. het geeft de mogelijkheid om via positieve prikkels het milieu te verbeteren.

Vervuiler betaalt

In het algemeen zullen belastingen de werking van de economie verstoren. Immers, belastingen verhogen de kosten van economisch handelen. Hierdoor worden keuzes verstoord met als gevolg dat misschien niet de meest efficiënte (welvaartsoptimale) keuzes worden gemaakt. Daarentegen kunnen belastingen juist de werking van de economie helpen bevorderen indien in de prijs van een goed niet alle maatschappelijke kosten van dat goed zijn verwerkt zoals de milieukosten (b.v. luchtverontreiniging of CO₂-uitstoot). Met milieubelastingen wordt ernaar gestreefd deze maatschappelijke kosten in de prijs van dat goed tot uitdrukking te brengen. Dit leidt juist tot efficiëntere keuzes omdat nu de milieukosten wel in de beslissing worden meegewogen.

Het beginsel "de vervuiler betaalt" wordt breed gedragen door de Europese lidstaten en is opgenomen in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit beginsel vindt zijn oorsprong in de gedachte dat degene die vervuiling veroorzaakt, ook de kosten daarvan moet betalen. Dit heeft onder andere geleid tot een ander rechtvaardigheidsdenken over wie de belastingen moet opbrengen. Hierbij is de wens toegenomen om degenen die vervuiling veroorzaken een groter deel van de belastingen op te laten brengen (ofwel "tax bads, not goods"³⁰). Het vervuiler betaalt-principe hoeft niet in te houden dat de daaruit voortvloeiende belastingheffing per definitie moet leiden tot een gedrags- of milieueffect (al zal dit zich vaak wel voordoen). Vanuit de gedachte van een rechtvaardige belastingheffing is het voldoende dat de belasting een uiting is van het vervuiler betaalt-principe. Met milieubelastingen kan op deze manier een internalisering van deze kosten worden bereikt.

De OESO³¹ concludeert dat milieubelastingen een effectieve bijdrage leveren aan het milieubeleid. De vraagelasticiteit van veel milieubelastinggrondslagen ligt op de korte termijn tussen 0 en -1. De vraag zal dus bij een prijsstijging afnemen. Dat betekent dat er in het algemeen een gedragseffect en dus een milieueffect bij milieubelastingen is. Voor de langere termijn zijn absoluut hogere elasticiteiten gevonden, maar nog steeds tussen 0 en -1. Het CPB en Ecofys³² hebben geconcludeerd dat de energiebelasting een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het klimaatbeleid. Zonder energiebelastingen zou het energieverbruik in Europa twee keer zo hoog zijn geweest³³. Berekeningen van CE tonen aan dat verhogingen van de accijns op benzine, diesel en LPG effectieve instrumenten zijn voor het verlagen van de CO₂-emissies in het verkeer³⁴.

²⁹ Bijvoorbeeld in de fiscale vergroeningsbrief van 30 mei 2008, Kamerstukken II, 2007/08, 31 492, nr. 1.

³⁰ K.A. Heineken en M.A.M. Arts, Fiscale vergroening in Nederland, Belastingen met beleid, 2007.

³¹ OESO, The political economy of environmentally related taxes, 2006.

³² CPB, Ecofys, Joosen e.a., Evaluatie van het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving 1995-2002, 2004.

³³ N. Stern, (eds.) (2006) Stern Review: The economics of climate change-.

³⁴ Onderzoeksbureau CE Delft, Opties voor een Schoner & Zuiniger verkeer, februari 2010.

Niet alleen de introductie van een milieubelasting kan voor een milieueffect zorgen. Bij de vormgeving van een milieubelasting kunnen keuzes worden gemaakt die ervoor zorgen dat het milieueffect van de belasting groter zal zijn. Zo kunnen belastingtarieven worden gedifferentieerd om een groter milieueffect te bereiken. Zo wordt de BPM in de periode 2010-2013 stapsgewijs gebaseerd op de CO₂-uitstoot van een personenauto, is in het verleden een accijnsdifferentiatie tussen gelode en ongelode benzine ingevoerd en zijn de tarieven van de verpakkingenbelasting afhankelijk van de milieudruk van het verpakkingsmateriaal.

Brede en evenwichtige belastinggrondslag

Door de inzet van milieubelastingen in de belastingmix ontstaat een bredere belastinggrondslag, de totale belastingopbrengst wordt over meerdere grondslagen verspreid. Bij het gebruik van milieubelastingen bestaan wel twijfels over de stabiliteit van de opbrengst. Hiervoor is de analyse van de ontwikkeling van de MEP uit paragraaf 1.3.1 van belang. Uit deze analyse blijkt dat de endogene opbrengstontwikkeling van milieubelastingen is achtergebleven bij de groei van het BBP (dus een MEP lager dan 1). Het aardgasverbruik bij huishoudens (voornamelijk stookkosten) blijft in de afgelopen 10 jaar achter bij de toename van de welvaart. Het verbruik van elektriciteit bij huishoudens daarentegen loopt wel ongeveer gelijk op met de welvaarttoename waardoor de progressiefactor rond de 1 ligt. Het totale energieverbruik van huishoudens is minder toegenomen dan de economische ontwikkeling. Dit wordt mede veroorzaakt door (beoogde) gedragseffecten als gevolg van de verhoging van de energiebelasting. Ook de opbrengst van de brandstofaccijnzen blijft op een vrij constante wijze achter bij de economische groei. Bij de analyse van de MEP van milieubelastingen moet overigens wel worden bedacht dat ontkoppeling van de groei van milieuvervuiling en de economische groei een expliciet beleidsdoel is. Indien wel rekening wordt gehouden met beleidswijzigingen, is het aandeel van de milieubelastingen in de belastinginkomsten van het Rijk vrijwel constant gebleven. Verder zijn indirecte belastingen (zoals milieubelastingen) in vergelijking met directe belastingen, zoals die op arbeid en winst vaak relatief eenvoudig te innen en zijn ze moeilijker te ontlopen.

Een ander argument dat wordt gehanteerd om de belastingdruk naar milieuvervuilende activiteiten te verschuiven is, dat daarmee ruimte wordt gecreëerd om marktversturende belastingen op bijvoorbeeld arbeid en winst te verminderen. Dit zou leiden tot een betere arbeidsmarkt en wordt wel aangeduid in termen als het tweesnijdend zwaard of *double dividend*. Deze theorie is echter niet onomstreden. Ervan uitgaande dat de belasting leidt tot een hogere consumentenprijs dalen de reële lonen hetgeen leidt tot een reductie in het arbeidsaanbod. Dit zou er op kunnen duiden dat er geen sprake is van "double dividend" bij een verschuiving van belastingen op arbeid naar milieubelastingen³⁵. Daarentegen verwacht de OESO een neutraal tot licht positief effect op de werkgelegenheid.

Positieve prikkels

De fiscaliteit wordt niet alleen ingezet om milieuonvriendelijk gedrag te beboeten maar ook om milieuvriendelijk gedrag te belonen. Meestal wordt in dat verband gesproken over positieve prikkels. Het budgettaire belang van deze fiscale prikkels bedraagt meer dan € 700 mln. in 2010. Voorbeelden zijn de energie-investeringsaftrek (EIA), milieu-investeringsaftrek (MIA), willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL), groen beleggen, differentiatie van tarieven in de BPM, het nihil tarief in de MRB³⁶ voor zeer zuinige auto's en de verlaagde bijtellingpercentages voor privégebruik van (zeer) zuinige auto's en nulmissieauto's van de zaak.

De EIA, MIA en de VAMIL zijn regelingen voor ondernemers in de winstsfeer. De energie-investeringsaftrek is gebudgetteerd³⁷ (€ 298 mln. voor 2010), evenals de MIA (€ 113 mln. voor 2010) en de VAMIL (€ 42 mln. voor 2010). Met de EIA wordt beoogd de rentabiliteit van

³⁵ Zie Don Fullerton/Andrew Leicester/Stephen Smith, *Environmental taxes*, 2008, dat onderdeel is van de *Mirrlees Review*.

³⁶ BPM: Belasting op personenauto's en motorrijwielen, MRB: Motorrijtuigenbelasting.

³⁷ Ter bewaking van het budget dient de investering binnen 3 maanden na het investeringstijdstip te worden aangemeld bij het bureau investeringsregelingen en willekeurige afschrijving van de Belastingdienst (bureau IRWA te Breda). Bij dreigende overschrijding van het budget kon de regeling in het verleden buiten toepassing worden gesteld. Met ingang van 11 juli 2008 geldt een meerjarige benadering van het budget voor de energie-investeringsaftrek, de milieu-investeringsaftrek en de VAMIL.

investeringen in energiebesparing en duurzame energie te verhogen en de marktintroductie van energiezuinige middelen te stimuleren. Thans bedraagt de EIA 44% van het investeringsbedrag, bij een belastingtarief van 25% komt dit neer op een subsidie van 11%.

De MIA heeft als doel het investeren in bedrijfsmiddelen die van belang zijn voor het Nederlandse milieu te stimuleren. De MIA bedraagt 15%, 30% of 40% van het investeringsbedrag. De VAMIL heeft tot doel het stimuleren van niet-gangbare bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van het beschermen van het Nederlandse milieu. De VAMIL voorziet in de mogelijkheid van willekeurige afschrijving hetgeen leidt tot een liquiditeits- en rentevoordeel. Met de regeling Groen beleggen (budgettair belang € 200 mln in 2010) wordt beoogd beleggingen en investeringen die in het belang zijn van de bescherming van het milieu te bevorderen. Door het belastingvoordeel in box 3 (vrijstelling en heffingskorting van 1,3%) kan de belegger genoeg nemen met een lager rendement, exclusief het belastingvoordeel, en daardoor kan de investeerder in groenprojecten goedkoper aan geld komen.

3. Richtingen voor belastingherziening

3.1 Inleiding

Aan het begin van haar werkzaamheden heeft de commissie een informatiefase doorlopen. Op grond van de verzamelde informatie heeft de commissie een aantal mogelijke richtingen voor belastingherziening geïdentificeerd. Deze richtingen worden in dit hoofdstuk besproken. Daarbij is een clustering naar verschillende onderdelen van het belastingstelsel aangebracht.

3.2. Tarieven en inkomstenbeperkende regelingen in de LB/IB.

3.2.1 Afschaffen aftrekposten en heffingskortingen

De opbrengst van de inkomstenbelasting wordt onder meer verminderd door aftrekposten en heffingskortingen¹. De eerste vraag die de commissie zich heeft gesteld, is: 'Wat zijn de effecten op de inkomensverdeling en de arbeidsmarkt als verschillende aftrekposten en heffingskortingen worden afgeschaft of sterk verminderd en de opbrengst wordt gebruikt voor verlaging van de schijftarieven?'

Om die vraag te beantwoorden heeft het CPB op verzoek van de studiecmissie een aantal varianten doorgerekend. De resultaten van deze berekeningen zijn samengevat in tabel 3.2.1. In de eerste variant worden alle persoonsgebonden aftrekposten afgeschaft en wordt de opbrengst van € 1,5 mld. gebruikt om de tarieven in box 1 te verlagen. Dit levert een klein positief effect op de arbeidsmarkt op. Voor de gebruikers van de aftrekposten is er een negatief inkomenseffect, dat in sommige gevallen vrij groot is. 22% van de huishoudens ziet het besteedbaar inkomen terug lopen, waarvan 3%-punt met meer dan 5%.

In de tweede variant wordt de algemene heffingskorting verlaagd en in de derde variant worden alleen de heffingskortingen voor inactieven (de alleenstaande ouderkorting, de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting) afgeschaft. Met de opbrengst worden, zoals gezegd, de tarieven verlaagd. De uitkomsten ondersteunen de notie dat een beter functionerende arbeidsmarkt gepaard gaat met vergroting van de inkomensverschillen. De verlaging van de algemene heffingskorting leidt voor personen met een laag inkomen tot een negatief inkomenseffect: de daling van het tarief is voor hen onvoldoende om de daling van de heffingskorting te compenseren. Het omgekeerde is voor de hogere inkomens het geval. Zij gaan erop vooruit. De inkomensachteruitgang is breed (56% van de huishoudens gaat erop achteruit), maar niet diep. Geen van hen heeft een inkomensachteruitgang van meer dan 5%. De tariefsverlaging verlaagt de marginale druk en leidt tot een toename van het arbeidsaanbod, loonmatiging en toename van de arbeidsvraag. Uiteindelijk stijgt de werkgelegenheid met 0,5% bij een verschuiving van € 3 mld.

De afschaffing van de heffingskortingen voor inactieven heeft een kleiner budgettair effect: € 1,8 mld. en een ander effect op de inkomensverdeling. Nu gaan er minder huishoudens op achteruit (26%), voor 11% is de achteruitgang meer dan 5%. Ook in deze variant leiden de lagere tarieven tot een hoger arbeidsaanbod en stijgt de werkgelegenheid met 0,3%, hetgeen in de orde van grootte ligt van het effect van de tweede variant, als rekening wordt gehouden met de verschillende grootte van de verschuiving.

¹ zie paragraaf 2.2.

Tabel 3.2.1: Arbeidsmarkteffecten belastingvarianten structuur box 1

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Arbeidsaanbod in uren	0,1	0,3	0,2	0,2	0,0
– kostwinners	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
– partners	0,1	0,5	0,3	- 0,1	- 0,7
– alleenstaanden	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2
Arbeidsaanbod in personen	0,0	0,1	0,1	0,0	- 0,1
Werkloosheidsvoet (absolute mutaties)	0,0	- 0,2	0,0	0,3	0,1
Werkgelegenheid (bedrijven)	0,1	0,5	0,3	- 0,1	- 0,2
– laag opgeleid	0,0	0,1	0,0	- 0,9	- 0,4
– hoog opgeleid	0,1	0,6	0,4	0,1	- 0,1
Productie (bedrijven)	0,1	0,4	0,2	0,0	- 0,1
Ongelijkheid individuele inkomensverdeling (Theil coëfficiënt)	0,0	0,8	0,4	0,2	0,7
Percentage huishoudens dat erop achteruit gaat idem met meer dan 5%	22 3	56 0	26 11	51 0	18 2

(1) Afschaffen aftrekposten a 1,5 mld, verlagen box 1 tarieven 0,45%-punt;

(2) Verlagen algemene heffingskorting a 3 mld, verlagen box 1 tarieven met 1%-punt;

(3) Afschaffen heffingskortingen inactieven a 1,8 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,56%-punt;

(4) Verlagen arbeidskorting a 3 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,9%-punt;

(5) Afschaffen heffingskortingen actieven 1,9 mld, verlagen tarieven box 1 met 0,6%-punt;

Verder zijn de effecten onderzocht van wijzigingen in de heffingskortingen die zijn ingevoerd om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het betreft in de vierde variant verlaging van de arbeidskorting en in de vijfde variant afschaffing van de leeftijdsafhankelijke component van de arbeidskorting, de doorwerkbonus, de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. In beide gevallen daalt de werkgelegenheid. Opvallend is dat bij beperking van de heffingskortingen gericht op specifieke groepen het negatief effect op de werkgelegenheid (-0,2%) groter is dan bij verlaging van de algemene arbeidskorting (-0,1%), terwijl de impuls bij de laatste variant groter is. Het positief effect op de arbeidsmarkt van de gerichte faciliteiten is dus groter dan dat van de algemene arbeidskorting.

Wat zeggen de schrijvers van de essays voor de studiecommissie over het onderwerp heffingskortingen en aftrekposten? Bovenberg en Stevens vinden inkomensafhankelijke heffingen of toeslagen, gebaseerd op het huishoudinkomen noodzakelijk om voor huishoudens met lage inkomens het inkomen op peil te houden. Dit moet overigens wel worden bekeken in het licht van de door hen bepleite vlaktaks. Cnossen wil het aantal heffingskortingen beperken tot drie: een algemene heffingskorting, een arbeidskorting en een korting voor de eigen woning. De Kam en Caminada zijn voorstanders van het snoeien in de heffingskortingen.

Hoe scoort het beperken of het afschaffen van aftrekposten en heffingskortingen op de kernbegrippen van de commissie? Het bovenstaande is een illustratie van de afruil tussen de kernbegrippen 'solidariteit' en 'efficiëntie'. Het afschaffen of beperken van aftrekposten en heffingskortingen leidt bij de betrokken groepen tot grote negatieve inkomenseffecten. Daar staat tegenover dat via verlaging van de tarieven positieve arbeidsmarkteffecten bereikt kunnen worden. Kortingen die de participatie stimuleren voor specifieke groepen met een grote aanbodelasticiteit, zoals ouders met jonge kinderen en ouderen, zijn effectiever voor de arbeidsmarkt dan de algemene arbeidskorting. Daarbij moet overigens wel worden opgepast voor overstimulering. In de

brief over arbeidsparticipatie van ouderen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid² is te lezen, dat, indien alle voorstellen rond het verhogen van de AOW-leeftijd doorgaan, de overheid € 10.000 extra bijdraagt om één baan op het niveau van het minimumloon tot stand te brengen of te handhaven voor een 64-jarige³. Een grotere eenvoud kan bereikt worden door bepaalde heffingskortingen en aftrekposten af te schaffen. Hierdoor kan het aantal personen dat aangifte moet doen afnemen en verminderen administratieve lasten voor de burger en uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

Een aantal van de grondslagversmallers wordt beschouwd als belastinguitgave en is de laatste jaren geëvalueerd⁴. Bij deze evaluaties is gekeken of de regelingen effectief bijdragen aan de doelstellingen waarvoor zij in het leven zijn geroepen. Er is niet gekeken of de doelstelling zelf nog actueel is. Bij één van de persoonsgebonden aftrekposten, de giftenaftrek⁵, kon niet worden aangetoond dat hij bijdraagt aan de doelstelling, het bevorderen van het geven aan goede doelen.

Conclusie

De studiec commissie is in het algemeen voorstander van het zo veel mogelijk verbreden van de belastinggrondslag, zodat de tarieven kunnen dalen. Tegen die achtergrond zouden zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen moeten worden geschrapt, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming. De negatieve evaluatie van de giftenaftrek is voor de studiec commissie aanleiding om specifiek voor deze aftrek afschaffing op korte termijn voor te stellen. Ook andere heffingskortingen en aftrekposten moeten tegen het licht worden gehouden met als insteek dat zij worden afgeschaft⁶.

De commissie stelt voor om ook de heffingskortingen met een arbeidsmarktdoelstelling nader tegen het licht te houden. Een belangrijke onderzoeksvraag daarbij is of de mate waarin de verschillende leeftijdsgroepen profiteren van de verschillende heffingskortingen overeen komt met de verschillende arbeidsaanbodelasticiteiten van deze leeftijdsgroepen. De commissie is van mening dat financiële prikkels een effectief instrument kunnen zijn om de participatie van doelgroepen te bevorderen. De werkgroep constateert echter ook dat instrumenten op elkaar gestapeld zijn, met name voor de doelgroep oudere werknemers. Bij het hiervoor genoemde onderzoek zal daarom specifiek voor deze doelgroep de vraag moeten worden gesteld of er sprake is van overstimulering. Ook het handhaven van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner bij de aanwezigheid van kinderen van 0 tot 5 jaar en voor personen geboren voor 1972 moet onderdeel uitmaken van dat onderzoek. Daarbij is er een relatie met de sociale wetgeving, bij voorbeeld de sollicitatieplicht.

3.2.2. Veranderingen in de tariefstructuur

De commissie heeft het CPB verzocht om de effecten op de arbeidsmarkt van wijzigingen in de tarieven en de tariefstructuur in kaart te brengen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.2.2. In de eerste vijf kolommen wordt bekeken wat de gevolgen zijn van het verhogen van de tarieven van de verschillende schijven als de opbrengst wordt gebruikt voor tekortreductie⁷. Deze varianten laten zien dat verhoging van de belasting om het overheidstekort te verkleinen in het algemeen negatieve arbeidsmarkteffecten heeft (kolom 5). Het maakt daarbij uit in welke schijf het tarief wordt verhoogd. Verhoging van de derde en de vierde schijf is het meest schadelijk voor de productie en de werkgelegenheid. De grootte van het effect is ongeveer gelijk. Het effect van verhoging van het tarief van de vierde schijf heeft wel een groter effect op de inkomensongelijkheid. Deze is in de tabel weergegeven door het effect op de Theil-coëfficiënt.

² Kamerstukken II 2009/10 32163 nr. 13.

³ Het gaat in genoemde brief overigens niet alleen om fiscale voordelen, maar ook om een premiekorting van € 6.500.

⁴ Een overzicht van alle evaluaties van belastinguitgaven is bij het ministerie van Financiën in voorbereiding.

⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123-IXB, nr. 9.

⁶ Bijvoorbeeld: in het rapport van heroverwegingswerkgroep 5 (kindregelingen) zijn varianten ontwikkeld waarin diverse fiscale regelingen voor kinderen worden afgeschaft.

⁷ Deze gegevens zijn ontleend aan: Egbert Jongen en Kees Folmer: Werkgelegenheidseffecten van lastenverzwaringen en bezuinigingen, TPEdigitaal, 2010 jaargang 4(1) pagina 50-63.

Tabel 3.2.2: Arbeidsmarkteffecten belastingvarianten structuur box 1

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Arbeidsaanbod in uren	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	0,0	1,7	-0,4	-0,1
– kostwinners	0,1	-0,1	-0,2	-0,4	0,2	1,6	-0,3	-0,1
– partners	-0,1	-0,2	-0,3	0,0	-0,7	0,0	-0,3	0,1
– alleenstaanden	0,1	-0,2	-0,4	-0,2	0,2	1,8	-1,0	0,0
Arbeidsaanbod in personen	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,5	0,3	0,0
Werkloosheidsvoet (absolute mutaties)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,0
Werkgelegenheid (bedrijven)	0,0	-0,2	-0,5	-0,5	-0,2	2,2	-0,3	-0,1
Productie (bedrijven)	0,0	-0,2	-0,5	-0,5	-0,1	2,2	-0,3	-0,1
Ongelijkheid individuele inkomensverdeling (Theil coëfficiënt)	0,5	-0,2	-1,1	-2,5	0,7	7,0	0,0	-0,6
Percentage huishoudens dat erop achteruit gaat						77	54	3
idem met meer dan 5%						4	0	0
(1) Verhogen tarief eerste schijf met 1,5 mld.;								
(2) Verhogen tarief tweede schijf met 1,5 mld.								
(3) Verhogen tarief derde schijf met 1,5 mld.;								
(4) Verhogen tarief vierde schijf met 1,5 mld.;								
(5) Verhogen tarief alle schijven met 1,5 mld.;								
(6) Budgetneutrale vlaktaks 38,15%;								
(7) Budgetneutrale en inkomensneutrale vlaktaks 44,95%;								
(8) Toptarief 60% boven 100.000 euro, overige tarieven 0.08%-punt omlaag;								

Toptarief

Het toptarief in Nederland behoort tot de hoogste in Europa. Alleen België, Denemarken en Zweden kennen een hoger toptarief. Luxemburg en Oostenrijk hebben een toptarief van 50%, de overige West-Europese landen kennen een toptarief dat ligt tussen de 40% en 45%. Bovendien vangt in Nederland het marginale toptarief al aan bij 1,2 maal het gemiddeld inkomen⁸. Alleen in België, Luxemburg en Denemarken begint het hoogste tarief op een lager niveau. Het VK zit op hetzelfde niveau als Nederland. Hoe hoog het toptarief zou moeten zijn, is afhankelijk van de mate van inkomensongelijkheid die in een samenleving wordt gewenst. Boven een bepaald tarief worden de gedragseffecten echter zo groot dat verhoging niet meer tot meer opbrengst leiden. Onderzoekers concluderen dat het huidige Nederlandse tarief in de buurt van dat niveau ligt⁹.

Verhoging van het toptarief veroorzaakt relatief grote verstoringen. Dit blijkt ook uit de berekening van de arbeidsmarkteffecten van de introductie van een nieuw toptarief van 60% bij een inkomen van € 100.000. De extra opbrengst van dit tarief wordt sterk uitgehold door gedragseffecten van de betreffende groep. Uit empirische studies in andere landen blijkt dat door het ontwijken of verbergen van fiscaal inkomen de opbrengst in belangrijke mate lager is dan verwacht. Rekening houdend met dit effect resulteert een extra opbrengst van € 0,28 mld., waarmee de overige

⁸ Zie tabel 2.4.1 en grafiek 2.4.1.

⁹ Zie bijvoorbeeld het paper van Brewer, Saez en Shephard voor de Mirrlees Review, p.18 en het essay van Jacobs.

tarieven in box 1 met 0,08%-punt kunnen dalen. Per saldo leidt dit tot een daling van de werkgelegenheid met 0,1%. Voor de inkomensverdeling heeft de variant geringe effecten. Slechts 3% van de huishoudens gaat erop achteruit en geen enkel huishouden meer dan 5%.

Vlaktaks

Een bijzondere wijziging van het tarievenstelsel is de invoering van een vlaktaks. Daarbij wordt het schijvenstelsel beperkt tot één marginaal tarief, gecombineerd met een aantal al dan niet inkomensafhankelijke heffingskortingen. In de voor de studietoelichting geschreven essays zijn uiteenlopende standpunten voor een vlaktaks te vinden: Bovenberg & Stevens en Rijkers & Van Vijfeijken zijn voorstander, Jacobs is een tegenstander en Crossen en Caminada & De Kam vinden een toptarief van 60% vanaf een hoog inkomen mogelijk. Het CPB heeft de effecten van een budgetneutrale vlaktaks voor personen jonger dan 65 jaar berekend (tabel 3.2.2., kolom 6). Het gaat dan om een grote lastenverschuiving waarin het tarief eerste schijf met bijna 9 mld. wordt verhoogd tot 38,15% en de overige tarieven dalen tot dit niveau. Het effect op de arbeidsmarkt is groot: de werkgelegenheid stijgt met 2,2%. In personen gemeten neemt de participatie overigens af. Voor deze stijging van de werkgelegenheid wordt een prijs betaald in de vorm van een grotere inkomensongelijkheid: 77% van de huishoudens heeft minder te besteden en 4% meer dan 5% minder.

Het vlak maken van de tariefstructuur leidt op zichzelf niet tot een betere efficiëntie. Dat blijkt als geprobeerd wordt om de effecten op de inkomensverdeling te neutraliseren door de algemene heffingskorting te verhogen. Dat leidt tot een vlak tarief van 44,95 en een algemene heffingskorting van € 3.778. Deze variant leidt tot een werkgelegenheidsverlies van 0,3%, terwijl nog steeds grofweg de helft (54%) van de huishoudens erop achteruit gaat. Geen enkel huishouden gaat er meer dan 5% op achteruit. De conclusie van deze exercitie is, dat een vlaktaks op zich de afruil tussen efficiëntie en gelijkheid verslechtert. Als er meer schijven zijn, kunnen bij dezelfde ongelijkheid betere arbeidsmarktresultaten worden bereikt. De tariefstructuur draagt niet veel bij aan de eenvoud of ingewikkeldheid van het systeem. Als de grondslag eenmaal is bepaald, maakt het voor de berekening niet veel uit hoeveel schijven er zijn.

Conclusie

De studietoelichting stelt vast dat het instellen van een hoger toptarief vooral symbolisch werkt. Er is weliswaar sprake van een optische nivellering, maar de opbrengst is laag en de negatieve effecten op de arbeidsmarkt zijn in verhouding tot de geringe opbrengst groot. Bovendien is de inkomensongelijkheid in Nederland lager dan het Europees gemiddelde¹⁰. Als verdere verkleining van de inkomensverschillen gewenst is, kan dat beter bewerkstelligd worden door grondslagversmalleren te schrappen die weinig relatie met de arbeidsmarkt hebben en vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen. Als geen verdere verkleining van de inkomensverschillen wordt beoogd kan de opbrengst van dergelijke grondslagverbreding worden gebruikt om het toptarief te verlagen. De commissie signaleert dat een vlaktaks slechts economische voordelen oplevert bij een forse denivellerende werking. Als die werking wordt gerepareerd, verdampen die voordelen vanwege het hoge belastingtarief dat dan nodig is. Per saldo ziet de commissie geen voordelen in een vlaktaks.

Box 3.1: Belastingheffing en leefvorm

De structuur van het belastingstelsel heeft ook consequenties voor de belasting van verschillende leefvormen. De heffing van de inkomstenbelasting is geïndividualiseerd. Hierdoor ontstaan verschillen in belastingdruk tussen alleenstaanden, tweeverdieners en alleenverdieners met hetzelfde inkomen (zie paragraaf 3.2.1). Een mogelijkheid om deze verschillen te verkleinen zou zijn om alle inkomens in een huishouden samen te tellen. Arbeidskorting, combinatiekorting en de alleenstaande ouderkortingen zouden kunnen blijven bestaan om te corrigeren voor draagkrachtverschillen samenhangend met arbeid, het eenoudergezin en de combinatie van arbeids- en zorgtaken. Globaal zou dan de belastingdruk voor een alleenstaande gelijk worden aan die van een kostwinner en twee tweeverdieners. Deze samentelling, die voor 1973 (invoering tweeverdienersregeling) bestond, zou tot een lastenverzwaring van 6,5 mld. leiden voor tweeverdieners. Behalve de gemiddelde druk zou voor

¹⁰ Zie figuur 2.2.2 in hoofdstuk 2.

hen ook de marginale druk sterk toenemen, hetgeen naar verwachting tot een verminderd arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen zou leiden.

Een mogelijkheid die het verschil tussen alleenstaanden enerzijds en samenwonenden en gehuwden anderzijds in stand houdt, maar wel het verschil tussen kostwinners en tweeverdieners vermindert, is het zogenaamde splitsingsstelsel. In dit stelsel worden de inkomens van de partners samen geteld en daarna verdeeld over beide partners. per partner wordt dan het schijvensysteem doorlopen. Een dergelijk stelsel leidt tot een lastenverlichting van ongeveer 3,5 mld. waarvan 2,1 mld. bij tweeverdieners terecht komt. De marginale druk gaat voor veel minstverdienende partners omhoog, terwijl hij voor de kostwinners en meestverdienende partners omlaag gaat. Omdat het arbeidsaanbod van de minstverdienende partner elastischer is dan dat van de meestverdienende partner, zal dit naar verwachting tot een vermindering van het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen leiden.

Tenslotte worden de verschillen ook verminderd als het stelsel minder progressief wordt. Bij een vlaktaks vervalt het nadeel van kostwinners ten opzichte van tweeverdieners dat het huishoudinkomen bij laatstgenoemde groep twee maal de lagere schijven kan doorlopen.

Overweging van de commissie

Nederland is de laatste jaren veranderd in een tweeverdienerssamenleving. Of, beter gezegd, een anderhalfverdienerssamenleving. Naast een toenemend aantal alleenstaanden zijn er in veel huishoudens één voltijd baan en één deeltijd baan. Doordat van steeds meer tweepersoonshuishoudens beide partners werken wordt het economisch draagvlak vergroot en de economische zelfstandigheid van beide partners bevorderd. Maatregelen die specifiek gericht worden op gelijkheid tussen verschillende leefvormen zoals samentelling van inkomens of een splitsingsstelsel zouden deze ontwikkeling tegengaan. De netto bijdrage van de minstverdiener aan het huishoudinkomen wordt dan afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de meestverdiener. Hierdoor loont het voor de minstverdiener minder om aan het werk te gaan of om langer te gaan werken en zal het arbeidsaanbod afnemen. Om deze redenen zal de commissie niet voorstellen om inkomens van tweeverdieners samen te tellen of een splitsingsstelsel te introduceren. Een meer gelijke behandeling van verschillende leefvormen kan wel als neveneffect optreden bij andere maatregelen, zoals een verkleining van de verschillen tussen de tariefschijven.

In dit kader stelt de commissie eveneens voor om de uitzonderingen op de geleidelijke afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting nog eens tegen het licht te houden.

3.2.3. Loonsomheffing

Een loonsomheffing wordt al lange tijd genoemd als mogelijkheid ter vereenvoudiging van de loonheffingen. In het huidige stelsel berekent de inhoudingsplichtige de verschuldigde loonheffing, premie werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw per individuele werknemer. Bij introductie van een loonsomheffing, vindt heffing plaats over de loonsom die is berekend op het niveau van de inhoudingsplichtige. De loonsom bestaat uit de optelsom van de lonen die de inhoudingsplichtige aan zijn werknemers uitbetaalt. Idealiter wordt op de totale loonsom tegen één percentage een bedrag berekend dat ofwel geheel voor rekening van de werkgever komt, ofwel geheel voor rekening van de werknemer. Momenteel heeft de loon- en premieheffing een hybride karakter: de loonheffing komt voor rekening van de werknemer en wordt dus ingehouden op zijn loon. De premies voor de werknemersverzekeringen komen voor rekening van de inhoudingsplichtige. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel uniformering loonbegrip (zie hieronder), geldt dat laatste ook voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw voor werknemers.

Het kabinet-Balkenende IV heeft het wetsvoorstel uniformering loonbegrip¹¹ ingediend. Dit wetsvoorstel regelt dat het loonbegrip voor de loonheffing en de heffing van premies werknemersverzekeringen gelijk wordt getrokken. Hierdoor brengt het bij inwerkingtreding een loonsomheffing dichterbij. Vanwege de vereenvoudiging die met dit wetsvoorstel kan worden bereikt, adviseert de studiec commissie om dit wetsvoorstel door te zetten.

¹¹ Kamerstukken II, 2009/2010, 32131

In de meest vergaande varianten worden de premies voor de werknemersverzekeringen geïntegreerd met de loonbelasting en de premies volksverzekering en bij de werknemer in rekening gebracht. Zonder nadere regeling ontstaat dan een aanzienlijke lastenverzwaring voor de werknemer, en lastenverlichting voor de werkgever. Om dit te repareren is een bruteringsoperatie noodzakelijk (voor de premie werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw). Dit is een ingrijpende operatie, waar de studiegroep, gezien de haar toebemeten tijd, geen uitspraak over doet. De heroverwegingswerkgroep uitvoering belasting- en premieheffing stelt een tussenvorm voor: een uniforme heffing van de werkgevers ter vervanging van de huidige premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. De commissie ziet dat dit voorstel tot vereenvoudiging leidt, maar ziet complicaties vanwege de premiedifferentiatie in de werknemersverzekeringen. Daarom raadt de commissie nader onderzoek aan alvorens een dergelijk besluit te nemen.

De commissie heeft wel gekeken naar de consequenties van vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven door vereenvoudigingen in de heffing van de loonbelasting. De meest eenvoudige optie daarvoor is om de loonbelasting af te schaffen. De belastingdienst moet dan de totale inkomensheffing van de werknemers vorderen. Dit leidt tot een verschuiving van de administratieve lasten van bedrijven naar burgers, extra uitvoeringskosten en invorderingsproblemen.

Een pure loonsomheffing, inhouding als vast percentage van de loonsom zonder rekening te houden met heffingskortingen, leidt min of meer tot dezelfde problemen. Als in de inkomstenbelasting wel heffingskortingen en verschillende tarieven bestaan en in de loonbelasting niet, moeten alle werknemers aangifte doen om hun heffingskortingen te verrekenen en eventueel bij te betalen als de loonsomheffing onvoldoende blijkt voor hun verschuldigde inkomstenbelasting. Omdat al een deel van de belasting is ingehouden worden de invorderingsproblemen kleiner dan bij afschaffing van de loonbelasting.

Het aantal aangiften IB en de omvang van de teruggave kan worden verminderd als één of meer heffingskortingen in de loonsomheffing worden meegenomen. Dan wordt echter een individuele berekening van de in te houden belasting en premies volksverzekeringen per werknemer noodzakelijk. De werkgever zal per werknemer moeten berekenen hoeveel hij heeft ingehouden en dit aan de werknemer doorgeven. Als die horde eenmaal genomen is, is er niet veel winst in termen van administratieve lasten te halen door vergroving van de loonbelasting. De uitvoeringskosten worden dan veel lager als de werkgever deze gegevens ook per werknemer doorgeeft aan de Belastingdienst. Dit geldt ook als het huidige stelsel zou worden vervangen door een vlaktaks. In vrijwel alle bestaande systemen wordt de vlaktaks gecombineerd met een heffingskorting of een belastingvrije som¹². Als deze niet wordt meegenomen bij de inhouding van de loonbelasting, verschuift de administratieve last via meer aangiften naar de burger en naar meer uitvoeringskosten. Als hij wel wordt meegenomen verandert er weinig aan de administratieve lasten.

Conclusie

De commissie concludeert dat de maatschappelijke kosten van een heffing over de lonen het geringst zijn indien de heffing wordt uitgevoerd door werkgevers. Afschaffing van de loonbelasting is dus niet aan de orde. Een pure loonsomheffing leidt bij het huidige IB-stelsel tot een verschuiving van administratieve lasten en een toename van de uitvoeringskosten. Aangezien bij vrijwel alle bestaande vlaktakssystemen een heffingskorting of belastingvrije som bestaat, kan een vlaktaks hier geen oplossing voor brengen.

3.2.4. Vergoedingen en verstrekkingen

Ook in de loonbelasting is een aantal regelingen aan te merken als een grondslagversmaller. Het betreft in de eerste plaats de pensioenpremies die buiten het belaste loon worden gelaten. Hieraan wordt in paragraaf 3.4 aandacht besteed. Daarnaast is er een groot aantal belastingvrije

¹² Zie bijvoorbeeld: Michael Keen, Yitae Kim, Ricardo Varsano: The "flat tax(es)": principles and experience, Int. Tax Public Finance (2008) 15: 712-751.

vergoedingen en verstrekkingen en wordt het spaarloon tegen een eindheffing van 25% belast¹³. Het budgettaire belang van de grondslagversmalleren in de loonbelasting buiten de pensioenpremies is ongeveer € 5 mld¹⁴.

Op het gebied van vergoedingen en verstrekkingen zal per 1 januari 2011, eerst optioneel, een grote vereenvoudiging in werking treden. In de loonbelasting is een systematiek ontwikkeld met twee categorieën vergoedingen en verstrekkingen, te weten een forfaitair gedeelte op loonsomniveau en een gedeelte met gerichte vrijstellingen. Gerichte vrijstellingen zijn opgenomen voor:

- reiskosten, zowel zakelijk als woon-werk;
- tijdelijke verblijfskosten;
- cursussen en dergelijke;
- studiekosten;
- verhuiskosten
- extraterritoriale kosten (de 30%-regeling)

Daarbuiten staat het de werkgever vrij om onbelast vergoedingen en verstrekkingen aan zijn werknemers te geven tot een maximum van 1,4% van de loonsom. Bij de bepaling of de vergoedingen en verstrekkingen het maximum bereiken tellen verstrekking van telefoons, consumpties op de werkplek (buiten de maaltijden) en Arbo-voorzieningen niet mee. Voor vergoedingen en verstrekkingen boven het forfait geldt een eindheffing van 80%¹⁵. Per 2013 wordt geëvalueerd of hoogte van het forfait juist is. Behalve fiets en fitness wordt geen onderdeel specifiek meer onderzocht.

Bovendien is de waardering van de verstrekkingen vereenvoudigd. Er wordt aangesloten bij hetgeen door een onafhankelijke derde aan de werkgever in rekening wordt gebracht, de factuurwaarde. Waar een factuur ontbreekt, geldt de waarde in het economisch verkeer.

Conclusie

De studiec commissie juicht de vereenvoudiging door de werkkostenregeling toe en bepleit om op termijn meer vergoedingen en verstrekkingen uit de gerichte vrijstellingen onder het forfait te brengen. De commissie stelt dan ook voor om (onderdelen van) de gerichte vrijstellingen te evalueren.

3.2.5. Spaarloon

De spaarloonregeling is in 1994 ingevoerd met als doel loonmatiging. Sindsdien is de regeling een paar keer versoerd. Voor bedragen die door de werkgever op een geblokkeerde rekening worden gestort, geldt een eindheffing in de loonbelasting van 25%. Het spaarloontegoed komt na vier jaar vrij. De inleg en uitkering zijn verder onbelast en het spaarloontegoed valt buiten box 3. De spaarloonregeling is ingewikkeld. Werknemers moeten aparte rekeningen openen. Voor de banken is het aanbieden van spaarloonrekeningen niet rendabel. De werkgever maakt het geld over naar de banken en moet bij eerder opnemen van het spaarloon toetsen of dat mag. Er gelden allerlei deblokkeringssuitzonderingen. De werkgever moet een eindheffing van 25% betalen. De overheid heeft twee keer de spaarloontegoeden vroegtijdig gedeblokkeerd. Hierdoor is de regeling niet transparanter geworden. Bovendien is het belang voor de werknemer gering: bij een marginaal tarief van 52% bedraagt het voordeel maximaal € 20 per maand, afgezien van de onbelaste rente.

De spaarloonregeling geldt alleen voor werknemers en werkt daarmee bijna hetzelfde als een arbeidskorting. Alleen wordt met een arbeidskorting een grotere groep bereikt omdat alle werkenden de arbeidskorting incasseren; Bovendien is er geen reden om werknemers te stimuleren het geld 4 jaar lang vast te zetten; de spaarquote in Nederland is relatief hoog.

Conclusie

De commissie is van mening dat de spaarloonregeling kan worden afgeschaft. Door de spaarloonregeling af te schaffen en om te zetten in een hogere arbeidskorting wordt met hetzelfde

¹³ Daarnaast valt het spaarloon buiten box 3.

¹⁴ Zie tabel 2.2.4.

¹⁵ Dit komt overeen met een tarief van $80/180 = 44,4\%$ over de bruto waarde van de verstrekking.

geld op macroniveau hetzelfde bereikt – namelijk hogere netto lonen - alleen op een veel eenvoudiger manier.

3.2.6. Conclusies

- De studiec commissie is in het algemeen voorstander van het zo veel mogelijk verbreden van de belastinggrondslag, zodat de tarieven kunnen dalen.
- Daarom moeten zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen tegen het licht worden gehouden met als insteek dat zij worden geschrapt.
- Daarbij moet worden getoest of er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en of het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming.
- De negatieve evaluatie van de giftenaftrek is voor de studiec commissie aanleiding om specifiek voor deze aftrek afschaffing op korte termijn voor te stellen.
- Ook voor de spaarloonregeling stelt de commissie afschaffing op korte termijn voor.
- De commissie stelt voor om ook de heffingskortingen met een arbeidsmarkt doelstelling nader tegen het licht te houden. Daarbij moet met name gekeken worden naar de instrumenten en effecten voor verschillende leeftijdsgroepen.
- Bij de regelingen voor ouderen moet de vraag worden gesteld of er sprake is van overstimulering.
- De uitzonderingen op de geleidelijke afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner maken eveneens deel uit van dit onderzoek.
- De studiec commissie stelt vast dat het instellen van een hoger toptarief vooral symbolisch werkt. Als verdere verkleining van de inkomensverschillen gewenst is, kan dat beter bewerkstelligd worden door grondslagversmallers te schrappen die weinig relatie met de arbeidsmarkt hebben en vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen.
- Per saldo ziet de commissie geen voordelen in een vlaktaks.
- Vanwege de effecten op het arbeidsaanbod zal de commissie niet voorstellen om inkomens van tweeverdieners samen te tellen of een splitsingsstelsel te introduceren.
- De studiec commissie adviseert om het wetsvoorstel Uniformering Loonbegrip door te voeren.
- De commissie doet geen uitspraak over volledige fiscalisering van de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW.
- Een pure loonsomheffing, inhouding als vast percentage van de loonsom zonder rekening te houden met heffingskortingen, leidt tot verschuiving van administratieve lasten en een toename van de uitvoeringskosten.
- Samenvoeging van de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW tot één heffing (hybride loonsomheffing) leidt tot vereenvoudiging, en moet vanwege complicaties door de premiedifferentiatie nader worden onderzocht.
- De studiec commissie juicht de vereenvoudiging door de werkkostenregeling toe en bepleit om meer vergoedingen en verstrekkingen uit de gerichte vrijstellingen onder het forfait te brengen.
- Zij stelt voor om onderdelen van de gerichte vrijstellingen in de Loonbelasting te evalueren.

3.3. Eigen woning

3.3.1. De huidige situatie

De huidige fiscale situatie rond de eigen woning valt als het ware uiteen in een grondslagkant en een kostenkant. Aan de grondslagkant geldt er voor de eigen woning een bijtelling in het inkomen (eigenwoningforfait) in box 1. Deze bedraagt 0,55% van de WOZ-waarde van de woning. Voor woningen met een waarde van meer dan € 1.010.000 geldt sinds 2010 boven dit bedrag een bijtelling van 0,80%. Dit percentage zal doorgroeien naar 2,35% in 2016. Als gevolg van de zogenoemde Wet Hillen bestaat er recht op aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld, indien er geen of weinig eigenwoningrente wordt afgetrokken. Het gevolg hiervan is dat er per saldo nooit een positief inkomen uit eigen woning in de heffing wordt betrokken. De grondslagkant van de woning zal daarom nooit tot een belastingopbrengst leiden. Sparen voor aflossing van de eigenwoningschuld is vrijgesteld van heffing in box 1 en box 3 via de regelingen Kapitaalverzekeringen eigen woning (KEW) en Spaarrekening en Beleggingsrecht eigen woning (SEW en BEW).

Voor de kostenkant geldt dat rente en kosten voor de financiering van de eigen woning in beginsel in box 1 aftrekbaar zijn. Op dit beginsel worden twee uitzonderingen toegepast met als argument dat het onwenselijk is dat de eigen woning maximaal en langdurig met vreemd vermogen wordt gefinancierd. Om die reden is de aftrek van rente en financieringskosten beperkt tot een maximumtermijn van 30 jaar en is er een aftrekbeperking aangebracht voor gerealiseerde verkoopwinst bij verkoop van een eigen woning, de zogenoemde bijleenregeling.

De huidige fiscale behandeling van de eigen woning levert uiteindelijk een belastingderving op van ongeveer € 10 mrd¹⁶. Dit is een saldo van eigenwoningforfait en hypotheekrenteaftrek.

In de belastingheffing rondom de eigen woning spelen ook nog twee andere heffingen een belangrijke rol: de overdrachtsbelasting en de onroerendezaakbelasting (OZB); de overdrachtsbelasting heeft een opbrengst van € 2,4 miljard. De OZB wordt door de gemeenten geheven.

3.3.2. Inbreng externen

De opvattingen over de eigen woning van de essayschrijvers lopen zeer uiteen. Er is wel consensus over het feit dat de eigen woning niet in box 1 thuishoort. Daarmee houdt de overeenstemming dan ook op. Rijkers en Van Vijfeijken bepleiten het defiscaliseren van de eigen woning. Cnossen en Jacobs zijn van mening dat de verkoopwinst moet worden belast. Een aantal andere schrijvers kiest in meerdere of mindere mate voor het gelijk behandelen van de eigen woning met de fiscale behandeling van sparen en beleggen¹⁷. Daarbij worden allerlei varianten geïntroduceerd, waaronder het fors verhogen van het forfait (naar 5,7%; Jacobs), het introduceren van een verzilverbare vrijstelling (Bovenberg/Stevens) en het aftrekbaar maken van de betaalde rente tegen het tarief van de eerste schijf (De Kam/Caminada).

Ten aanzien van de overdrachtsbelasting geldt dat velen constateren dat deze de verhuismobiliteit en daarmee de arbeidsmobiliteit beperkt. De OESO stelt zich op het standpunt dat bezit moet worden belast en niet overdracht.

3.3.3. CPB

Het CPB heeft een studie verricht naar de invloed van het overheidsbeleid op de woningmarkt¹⁸. Daarin kijkt het ook naar de subsidie op de eigen woning. Het CPB gebruikt de term 'subsidie', omdat het constateert dat de hypotheekrenteaftrek leidt tot versmalling van de belastingbasis, waartegen de bijtelling via het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting niet opwegen. Het CPB merkt verder op dat de eigen woning in vergelijking met andere vormen van bezit (belast in

¹⁶ Dit bedrag is berekend op basis van een defiscalisering van de eigen woning, d.w.z. het eigenwoningforfait verdwijnt en de hypotheekrente is niet langer aftrekbaar. Indien ook rekening wordt gehouden met een box 3-heffing over de overwaarde van de eigen woning en de overdrachtsbelasting bedraagt de derving € 15 mrd.

¹⁷ Ook in de fiscale literatuur komt men deze opvatting wel tegen. Zie bijvoorbeeld Van Soest Belastingen (23^{ste} druk, blz. 221).

¹⁸ Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning. CPB-studie nr. 62, september 2006.

box 3) in ons fiscale systeem relatief gunstig wordt behandeld. De subsidie op wonen veroorzaakt volgens het CPB verstoringen in de keuzes van huishoudens, waardoor welvaartsverlies ontstaat. Huishoudens besteden namelijk meer aan wonen dan efficiënt is op grond van hun voorkeuren. Er is daardoor, in de woorden van het CPB, sprake van "overconsumptie" van wonen. Daarnaast is de fiscale behandeling van de eigen woning ook nadelig voor de werkgelegenheid; het is efficiënter om de belastingmiddelen in te zetten voor verlaging van de lasten op arbeid dan op het woningbezit van huishoudens.

Ten aanzien van de overdrachtsbelasting merkt het CPB nog op dat die belasting een heffing vormt op transacties in woningen en daardoor een rem is op de mobiliteit op de woningmarkt. Afschaffing van de overdrachtsbelasting leidt volgens het CPB tot een betere doorstroming op de woningmarkt en de arbeidsmarkt.

3.3.4. Observaties van de commissie

De commissie heeft langs de lijnen van de thema's een aantal observaties over de fiscale behandeling van de eigen woning:

- De fiscale aftrek van de eigen woning is de periode 1995 tot 2007 sneller gegroeid dan het BBP. Dit vermindert de soliditeit van de inkomstenbelasting. De bijleenregeling heeft in de afgelopen jaren dit effect overigens gedempt.
- De behandeling van de eigen woning zorgt voor herverdeling van inkomens op basis van de hoogte van de woningschuld. Dit is vreemd in het kader van de solidariteit, aangezien de woningschuld niet een directe vertaling is van draagkracht.
- Zoals onder andere het CPB heeft geconstateerd leidt het huidige stelsel tot overconsumptie van wonen en daardoor welvaartsverlies.
- De KEW, SEW en BEW en het tariefverschil tussen box 1 en 3 dragen bij aan een langdurig hoge fiscaal gefaciliteerde schuld. Dit vergroot de kans op overfinanciering. De economische crisis heeft laten zien dat dit grote risico's met zich brengt.
- De netto-belastingderving van per saldo € 10 miljard leidt ertoe dat de tarieven in de IB verhoudingsgewijs hoog zijn. Dit verstoort de arbeidsmarkt.
- De behandeling van de eigen woning is met name door de bijleenregeling erg ingewikkeld geworden.

Deze toetsing van de behandeling van de eigen woning brengt de commissie tot de conclusie dat ingrepen niet achterwege kunnen blijven. De vervolgvraag is welke plek de eigen woning in het belastingstelsel en in het bijzonder de IB moet gaan krijgen. Bij het antwoord op deze vraag wordt er een onderscheid gemaakt tussen de grondslagkant en de kostenkant van de eigen woning.

Voor de grondslagkant van de eigen woning is de opvatting van belang over de *functie* van de eigen woning in het vermogen van een burger. Is sprake van consumptie (zoals bij de aanschaf van een auto, een boot) of is sprake van een belegging? Naar de mening van de commissie is deze vraagstelling niet zwart/wit. De eigen woning heeft een hybride functie: enerzijds het voorzien in een primaire levensbehoefte (te weten huisvesting), maar anderzijds is de eigen woning een vorm van belegging die concurreert met andere beleggingsmogelijkheden van vermogen.

Gegeven dit hybride karakter van de eigen woning zal het eindbeeld op de lange termijn naar het oordeel van de commissie dan ook een mix moeten zijn. Voor wat betreft het beleggingsdeel van de woning dient dit hetzelfde te worden behandeld als andere vormen van vermogen, in het huidige stelsel betekent dat een belastingheffing in box 3. Om rekening te houden met het consumptieve deel van de eigen woning kan gedacht worden aan de introductie van een vrijstelling voor een deel van de waarde van de eigen woning. Voor dit deel wordt de eigen woning als het ware gedefiscaliseerd. Bij het vaststellen van de hoogte van deze vrijstelling moeten de maatregelen die door de werkgroep Wonen in het kader van de brede heroverwegingen voor de huurmarkt worden voorgesteld in de beschouwing worden betrokken.

Bij een belastingheffing in box 3 ligt het met betrekking tot de kostenkant van de eigen woning voor de hand dat de eigenwoningschuld meeverhuist naar box 3. Deze kan derhalve in mindering worden gebracht op waarde van de eigen woning en eventueel ander vermogen.

Het voorgaande eindbeeld zorgt ervoor dat de overmatige subsidie op de eigen woning flink wordt verminderd. Bovendien komt er een meer neutrale behandeling ten opzichte van andere vermogensbestanddelen. Dit zal voor een veel efficiënter belastingstelsel zorgen. De overstimulering van de eigen woning wordt beëindigd terwijl tegelijkertijd de tarieven in de inkomstenbelasting flink kunnen worden verlaagd. Dit zal voor een betere werkende arbeidsmarkt zorgen en een toename van de welvaart. Bovendien ontstaat er een eenvoudiger belastingstelsel doordat de bijleenregeling en de beperking van de hypotheekrenteaftrek tot 30 jaar kunnen verdwijnen.

Er zijn verschillende manieren om tot het hiervoor beschreven eindbeeld te komen. Van groot belang daarbij is dat er gekozen wordt voor een langzame ingroei. Wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning moeten met de grootst mogelijke voorzichtigheid gepaard gaan. Dat komt niet alleen voort uit de wens rechtszekerheid te bieden aan burgers die langjarige financiële verplichtingen zijn aangegaan, maar ook uit de noodzaak om, zeker tegen de huidige economische achtergrond, schokeffecten op de woningmarkt te voorkomen. Om de effecten op de woningmarkt zo eerlijk mogelijk te verdelen is het van groot belang dat een andere behandeling van de eigen woning niet beperkt blijft tot nieuwe huiseigenaren maar geldt voor alle huiseigenaren. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met (on)mogelijkheden van de op dit moment gebruikte hypotheekvormen.

De commissie is op basis van het voorgaande voorstander van geleidelijke veranderingen van de huidige fiscale behandeling waarbij de eigen woning langzaam naar de box 3-situatie toegroeit. Deze transitie moet nader worden uitgewerkt, waarbij het af te leggen traject in de wet wordt verankerd, zodat de huiseigenaar de noodzakelijke rechtszekerheid wordt geboden. De commissie komt niet met een exact voorstel voor de ingroei naar box 3 maar ziet wel twee aangrijpingspunten, aan de ene kant verhoging van het eigenwoningforfait en aan de andere kant beperking van de hypotheekrenteaftrek:

- Een geleidelijke verhoging van het forfait is een praktische en goed uitvoerbare maatregel, die bovendien goed aansluit bij het lange termijn perspectief van plaatsing van de eigen woning in box 3 waar een rendement van 4% geldt in plaats van de huidige 0,55% bij de eigen woning. In combinatie met de verhoging van het forfait moet ook het effect van de wet Hillen langzaam worden afgebouwd en geleidelijk een vrije voet als vrijstelling worden geïntroduceerd.
- Voor de beperking van de hypotheekrenteaftrek kan worden gedacht aan het jaarlijks beperken van het percentage van de rente dat in aftrek in box 1 wordt toegelaten totdat het niveau aan aftrek in box 3 is behaald.

Bij de eigen woningschuld speelt verder nog het probleem van overfinanciering. Dit zorgt voor een scheefgroei in de verhouding eigen vermogen/vreemd vermogen. Bovendien maakt het fiscaal faciliteren van schuldfinanciering huishoudens kwetsbaar voor fluctuaties in de rentestand. De commissie stelt zich op het standpunt dat de fiscale behandeling van de eigen woning sterke prikkels moet bevatten tot schuldreductie en aflossing. In dat kader kan ten eerste worden gedacht aan het afschaffen van de KEW/SEW/BEW. Deze regelingen hebben tot gevolg dat de maximale schuld gedurende de maximale looptijd blijft bestaan, terwijl het systeem zoals gezegd juist prikkels zou moeten bevatten om tot schuldaflossing over te gaan. Naar analogie van de bijleenregeling stelt de commissie verder voor een bepaling in de wet op te nemen die leidt tot saldering van de in aanmerking te nemen hypotheekschuld met het box 3-vermogen. Deze maatregel zorgt voor een extra schuldaflossingsprikkel en voorkomt dat hypotheekrenteaftrek wordt genoten terwijl wel aflossingscapaciteit in de vorm van ander vermogen beschikbaar is. De precieze vormgeving van deze saldering verdient nog wel bijzondere aandacht, vooral met het oog op de uitvoeringsaspecten, temeer daar ook dit – vanwege het vermijden van schokeffecten - geleidelijk zal moeten gebeuren. Ten slotte kan er worden gedacht aan het inbouwen van een plafond voor het in aanmerking te nemen schuldbedrag in box 1, waarbij het plafond in kleine stappen kan worden verlaagd. Daarbij is ook denkbaar om de afbouw nog gematigder te laten plaatsvinden, namelijk door het plafond eenvoudigweg niet jaarlijks aan de inflatie aan te passen.

De commissie deelt ten slotte de opvatting van het CPB dat een afschaffing van de overdrachtsbelasting gunstig is voor de doorstroming op de woningmarkt en arbeidsmarkt. Door de

overdrachtsbelasting langzaam om te zetten in een bezitsbelasting zal een minder verstorend belastingstelsel ontstaan, terwijl tegelijkertijd de soliditeit kan worden behouden. Omdat het eigenwoningforfait ook te zien is als een bezitsbelasting zou het verdwijnen van de overdrachtsbelasting ook kunnen worden ingezet als compensatie voor de geleidelijke toename van het eigenwoningforfait richting het eindbeeld.

3.3.5 Conclusies

Op het cluster eigen woning komt de commissie tot de volgende conclusies:

- Op de lange termijn moet de eigen woning, rekening houdend met een vrijstelling, in aanmerking worden genomen in box 3, net zoals ander vermogen. Er moet een begin worden gemaakt met de ingroei richting dit eindbeeld. Voor deze ingroei noemt de commissie twee aangrijpingspunten, aanpassing van het eigenwoningforfait en beperking van de hypotheekrenteaftrek.
- De commissie realiseert zich ten volle dat ingrepen in de fiscale behandeling van de eigen woning, ook voor bestaande gevallen, grote impact kunnen hebben voor de burgers en voor bedrijven die actief zijn op de woningmarkt. Daarom moet de transitie gefaseerd en zeer geleidelijk gaan. Daar hoort bij dat het systeem toepasbaar moet zijn op bestaande hypotheekvormen.
- Om overfinanciering te voorkomen moeten de fiscale faciliteiten voor de KEW, SEW en BEW worden afgeschaft. Een ander instrument is om de in box 1 in aanmerking te nemen hypotheekschuld te verminderen met het vermogen in box 3. De precieze vormgeving van deze saldering verdient nog wel bijzondere aandacht, vooral met het oog op de uitvoeringsaspecten, temeer daar ook dit geleidelijk zal moeten gebeuren. Ook kan worden gedacht aan een het inbouwen van een plafond voor het in aanmerking te nemen schuldbedrag.
- De overdrachtsbelasting moet in stappen worden vervangen door een bezitsbelasting of toename van het eigenwoningforfait, omdat dit leidt tot een betere doorstroming op de woningmarkt en de arbeidsmarkt.

3.4. Oude dag

Onder de noemer *Oude dag* wordt in deze paragraaf een aantal onderwerpen samengebracht, te weten:

- Geleidelijke afschaffing AOW-premie
- Fiscale behandeling van de pensioenopbouw
- De levensloopregeling
- De fiscale oudedagsreserve en pensioenopbouw bij de eigen BV

De commissie doet geen uitspraken over het ambitieniveau en de toekomstbestendigheid van het Nederlandse pensioenstelsel. Voor beleidsonderzoek op dat terrein is onder meer de Commissie Goudswaard ingesteld.

3.4.1. Geleidelijke afschaffing AOW-premie en fiscale behandeling pensioenopbouw Huidige regeling

Pensioenen worden thans via de zogenoemde omkeerregel belast. Dit betekent dat premies voor pensioenopbouw niet tot het inkomen behoren. Pas op het moment dat het pensioen ingaat worden de uitkeringen belast. Mensen boven de 65 jaar betalen geen AOW-premie. Het tarief in de eerste twee belastingschijven is voor hen daardoor 17,9 procent lager dan voor mensen jonger dan 65. De toepassing van de omkeerregeling, gecombineerd met het achterwege laten van een heffing op het pensioenvermogen in box 3, zorgt thans voor een budgettair beslag van rond de € 11 mld.

Inbreng externen

De schrijvers van de essays laten verschillende geluiden horen ten aanzien van de fiscale pensioenfaciliteit, echter om verschillende redenen. Geen van hen pleit ervoor om de omkeerregel voor pensioenen af te schaffen. Jacobs stelt voor om de aangroei van het pensioenvermogen te belasten bij de pensioengerechtigde en door een versnelde fiscalisering van de AOW het tariefvoordeel tussen aftrek en inkomen weg te halen. Bovenberg en Stevens pleiten voor versobering van het voordeel van de huidige fiscale behandeling van pensioenen doordat de door hun bepleite vlaktaks en fiscalisering van de AOW de waarde van de premieaftrek vermindert en het voordeel van het temporale tariefverschil wegneemt. Ook wordt er in hun essay een beperking van het pensioengevend salaris bepleit. De Kam en Caminada houden een pleidooi voor beperking van de omkeerregel tot een pensioen van € 25.000 om zodoende het grote voordeel van de huidige fiscale behandeling voor mensen met een hoger inkomen weg te nemen¹⁹. Dit past binnen een eventueel (politiek) gewenste herverdeling. Bovendien wordt fiscale emigratie na pensionering voor belastingplichtigen met een particulier pensioen hiermee minder aantrekkelijk.

Geleidelijke afschaffing AOW-premie

Doordat belastingplichtigen vanaf 65 jaar geen AOW-premie betalen, is er thans sprake van een tariefsverschil tussen aftrek van pensioenpremies en de daaruit voortvloeiende inkomsten. In de huidige wetgeving is reeds de lijn ingezet om dit tariefsverschil op de zeer lange termijn weg te nemen. Dit geschiedt doordat met ingang van 2011 de bovengrens van de tweede schijf niet volledig wordt geïndexeerd, waardoor het lage ouderentariaf over een relatief steeds kleiner inkomensdeel zal worden geheven (houdbaarheidsbijdrage). De commissie is van mening dat dit een goede richting is, die vanwege de positieve effecten op de efficiëntie van het belastingstelsel en de solidariteit versneld kan worden doorgezet. Daarbij moet wel bedacht worden dat de budgettaire opbrengst van een versnelling op de zeer lange termijn, door de reeds ingevoerde houdbaarheidsbijdrage, steeds verder af zal nemen.

Wanneer de AOW-premie in één keer zou worden afgeschaft en worden vervangen door een even hoge belasting, zou dit ca. 3 mld. euro opleveren. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat de bruto AOW-uitkering wordt opgehoogd vanwege de koppeling van de netto AOW aan het netto minimum loon. De opbrengst van 3 mld. zou kunnen worden gebruikt om de tarieven in box 1 met 0,9%-punt te verlagen. Afschaffing van de AOW-premies heeft bij invoering ineens grote negatieve gevolgen voor de koopkracht van ouderen met een aanvullend pensioen. Wanneer de afschaffing wordt uitgesmeerd over meerdere jaren, dan zijn de jaarlijkse koopkrachteffecten navenant kleiner. Wanneer de opbrengst van de afschaffing van de AOW-premie wordt gebruikt om de

¹⁹ Volgens De Kam en Caminada komt de huidige fiscale behandeling van pensioenen voor 42 procent ten goede aan de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens.

belastingdruk op tegenwoordige arbeid te verlagen, heeft dit in beginsel gunstige arbeidsmarkteffecten omdat dit werkenden aanmoedigt hun vrije tijd te substitueren voor werk. Bovendien leidt het tot een efficiëntere spaarkeuze omdat het de kunstmatige prikkel wegneemt die uitgaat van het lage ouderentariaf. Deze leidt op dit moment tot het uitstellen van consumptie tot na het bereiken van de pensioenleeftijd. M.b.t. de solidariteit kan worden opgemerkt dat de groep mensen die meebetaalt aan de AOW zal toenemen. Doordat het aantal gepensioneerden in verhouding tot het aantal werkenden de komende jaren zal stijgen zal de soliditeit van het belastingstelsel door een versnelde fiscalisering flink verbeteren.

De commissie stelt voor dat de reeds ingezette stapsgewijze afschaffing van de AOW-premie wordt versneld, waarbij er een afbouw plaatsvindt van één procentpunt per jaar. De opbrengst van de fiscalisering kan worden ingezet voor verlaging van het tarief op arbeid. Overigens zal bij de vormgeving van de versnelde afschaffing nog wel moeten worden gekeken naar de verplichtingen van internationale en Europese regelgeving aangaande premieheffing.

Fiscale behandeling van pensioenopbouw

De fiscale behandeling van pensioenen, met name de toepassing van de omkeerregel, vormt één van de grootste grondslagversmallsers van het belastingstelsel. De commissie ziet echter geen aanleiding om voorstellen te doen in de richting van afschaffing van de omkeerregel voor pensioenopbouw. De omkeerregel zorgt namelijk voor een gewenste spreiding van de belastinggrondslag, zodat ouderen ook na pensionering blijven bijdragen aan de opbrengst van de IB.

De commissie meent echter wel dat er op dit moment sprake is van een bovenmatige pensioenopbouw die zou moeten worden afgetopt. De pensioenopbouw is in voorkomende gevallen zodanig groot dat deze niet meer als hoofddoel het bieden van een oudedagsvoorziening heeft, maar er veel meer sprake is van vermogensopbouw. Aftopping zal bijdragen aan een meer evenwichtige lastenverdeling en het streven naar houdbare overheidsfinanciën. Aftopping is mogelijk via een versobering van het Witteveen kader (verlaging van het opbouwpercentage) Dit leidt ertoe dat werknemers over de gehele linie minder pensioen fiscaal gefaciliseerd kunnen opbouwen. De aftopping zou zich ook meer kunnen richten op mensen met hoge inkomens, bijvoorbeeld door de aftrekbaarheid van pensioenpremies niet toe te staan boven een bepaalde inkomensgrens. Deze twee vormen van versobering leveren een beperkte extra belastingopbrengst op en – bij terugsluis naar de belasting op tegenwoordig looninkomen - geringe effecten op de arbeidsmarkt²⁰.

Daarnaast is het gewenst om bij de discussie over de ophoging van de AOW-leeftijd nader te onderzoeken of de thans fiscaal toegestane opbouwpercentages (2% resp. 2,25%) leiden tot het door de wetgever beoogde pensioenniveau van 70% van het eindloon resp. 80% van het middelloon of dat in veel gevallen in de praktijk een hoger percentage wordt bereikt²¹. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een eventuele beperking in de pensioenopbouw dient te worden bezien in samenhang met de aftrekruijmt in de derde pijler (lijfrenten) en de brede aanpak van de pensioenproblematiek zoals thans in voorbereiding is.

3.4.2. Levensloopregeling

Huidige regeling

De levensloopregeling is een fiscaal gefaciliteerde spaarregeling, waarmee door werknemers via toepassing van de omkeerregeling gespaard kan worden voor perioden van onbetaald verlof. Per jaar mag maximaal 12% van het loon worden gespaard. Het saldo mag maximaal 210% bedragen van het jaarloon. Voor werknemers ouder dan 55 jaar geldt het maximum van 12% niet.

Inbreng externen

Jacobs pleit voor afschaffing van de levensloopregeling omdat deze een subsidie geeft op vrije tijd, terwijl een verhoging van de arbeidsparticipatie nodig is, en zorgt voor extra spaargedrag bij

²⁰ Zie de notitie van het CPB.

²¹ Een belangrijke basis hiervoor is de nieuwe statistiek over pensioenaanspraken die door het CBS zal worden gepubliceerd. Bij een eventuele versnelde afschaffing van de AOW-premies, zal er moeten worden gekeken naar de gevolgen voor het te bereiken pensioenniveau.

huishoudens die juist in het spitsuur van het leven op hoge kosten zitten en daardoor eerder behoefte hebben aan een leenregeling. Bovenberg en Stevens laten de levensloopregeling opgaan in een brede levensloopvrijstelling in box 3. Dit zorgt er voor dat alleen de toename van het vermogen niet is belast, de betaalde levenslooppremies daarentegen wel en de uitkering niet.

Evaluatie levensloopregeling

De levensloopregeling is oorspronkelijk in het leven geroepen om een betere verdeling te vinden tussen tijd en inkomen in de verschillende levensfasen. Het budgettaire belang van de regeling bedraagt € 220 mln. Uit cijfers van het CBS blijkt dat ruim de helft van de deelnemers (51%) aangeeft de regeling te willen gebruiken voor vervroegde uittreding. Slechts circa 21% van de deelnemers geeft aan te sparen voor een concrete vorm van tussentijds verlof. Bovendien wordt de regeling veel minder gebruikt dan oorspronkelijk verwacht (270.000 deelnemers tegen een verwachte 2,7 mln deelnemers bij invoering in 2006). De gemiddelde inleg per persoon in de levensloopregeling bedroeg in 2008 volgens het CBS circa € 2.900. In combinatie met een maximaal toegestane inleg van 12% van het jaarloon wijst dit erop dat vooral de hogere inkomensklassen gebruik maken van de regeling. De levensloopregeling draagt slechts in geringe mate bij aan haar doelstelling van vermindering van de druk in het spitsuur van het leven en past bovendien niet in een efficiënt belastingstelsel, waar vrije tijd juist extra moet worden belast zodat een groter arbeidsaanbod wordt bereikt. De levensloopregeling zorgt er vooral voor dat ouderen eerder uittreden, terwijl vanwege de vergrijzing juist het doorwerken van ouderen nodig is. Ten slotte leidt de levensloopregeling tot complexiteit in het belastingstelsel en in de uitvoering daarvan.

De commissie stelt om deze redenen (efficiëntie en eenvoud) voor om de levensloopregeling af te schaffen.

3.4.3. Fiscale oudedagsreserve

Huidige regeling

Om ondernemers de mogelijkheid te bieden tot opbouw van een oudedagsvoorziening zonder vermogen aan de onderneming te onttrekken, is in 1973 de oudedagsreserve in het leven geroepen. De oudedagsreserve is in wezen een fictieve spaarpot die ten laste van de fiscale winst mag worden gevormd. De regeling kent van oudsher twee hoofddoelstellingen:

- oudedagsvoorziening
- financiering ondernemingsvermogen

Met de oudedagsreserve is een budgettair belang gemoeid van € 226 mln. De jaarlijkse toevoeging aan de oudedagsreserve bedraagt 12% van de winst, met een maximum van ongeveer € 11.500. De totale oudedagsreserve mag niet groter zijn dan het fiscale ondernemingsvermogen. De regeling staat open voor ondernemers die voldoen aan het urencriterium en die niet ouder zijn dan 65 jaar.

Inbreng externen

Door de schrijvers van de essays is geen separate aandacht besteed aan de fiscale oudedagsreserve. Bovenberg en Stevens merken wel op dat ondernemers bij invoering van een ondernemerswinstbelasting ook zouden kunnen profiteren van de fiscale faciliteiten voor pensioen, zodat de oudedagsreserve zou kunnen vervallen.

Evaluatie

Uit diverse onderzoeken is gebleken dat de oudedagsreserve niet voldoet aan de verzorgingsdoelstelling. In de praktijk wordt de oudedagsreserve vooral gebruikt om belastingheffing uit te stellen en niet als echte oudedagsfaciliteit. Uit het proefschrift van Poelmann blijkt dat in de onderzochte periode (1994-2000) de overgrote meerderheid van de oudedagsreserves niet is afgewikkeld voor de aanschaf van een lijfrente²².

²² Zie E. Poelmann, Enige fiscale aspecten van de oudedagsreserve, 2009, hfdst. 9, waar is beschreven dat in 1994 in nog geen 3 procent van het aantal for-afnamen en voor nog geen 10% van het totale for-bedrag een oudedagslijfrente werd gekocht. Het percentage van het aantal en van het bedrag van de belaste for-afnamen was volgens dit onderzoek in 1994 ruim 80, resp. 70 procent.

De IB biedt ondernemers via de route van onbelaste omzetting van stakingswinst in een lijfrente reeds een ruime mogelijkheid om fiscaal gefacilieerd een oudedagsvoorziening te treffen. Via deze regeling kan bij staking vanaf 60-jarige leeftijd een vrijstelling van € 433.053 worden genoten. De oudedagsreserve is geen reële oudedagsvoorziening; er wordt immers bij toevoeging aan de reserve geen vermogen veilig gesteld voor de oude dag. Het vermogen blijft juist in de onderneming, met alle risico's van dien.

Het binnen de onderneming houden van vermogen, met het oog op de fiscale faciliteit, leidt verder tot een inefficiëntie. Het vermogen zal als gevolg van het lock-in effect niet worden ingezet op de plaats waar het hoogste rendement wordt behaald. De regeling is bovendien complex, met name door de vermogenstoets. De afwikkeling van de fiscale claim op de oudedagsreserve leidt daarnaast in de praktijk tot problemen doordat bij staking van de onderneming te weinig ondernemingsvermogen aanwezig is om de belastingclaim uit te voldoen. De oudedagsreserve past wetsystematisch niet binnen de Nederlandse winstbepalingsregels en ook niet binnen het Nederlandse driepijlersysteem van oudedagsvoorzieningen.

De commissie stelt vanwege het bovenstaande voor de fiscale oudedagsreserve af te schaffen. Voor bestaande reserves moet gezocht worden naar een passende overgangsmaatregel.

3.4.4. Pensioenopbouw bij de eigen BV

Het toestaan van opbouw van pensioen bij de eigen BV kent een vergelijkbare achtergrond als de fiscale oudedagsvoorziening. Veel van de hierboven genoemde inefficiënties en uitvoeringsproblemen gelden ook voor pensioenopbouw bij de eigen BV. Bij uitvoering van de pensioenregeling in eigen beheer is met het oog op beheersbaarheid van de regeling sprake van een relatief grote hoeveelheid ingewikkelde wet- en regelgeving, die leidt tot hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten. Aanvullend kan nog worden opgemerkt dat deze mogelijkheid wellicht deels overbodig is geworden doordat het gecombineerde IB/VPB-tarief lager is dan het IB-tarief in de vierde schijf, waardoor het in privé opbouwen van een oudedagsvoorziening in dergelijke gevallen fiscaal aantrekkelijker is dan opbouw via de eigen BV.

Bij afschaffing van de fiscale oudedagsreserve ligt het voor de hand om ook de mogelijkheid tot pensioenopbouw bij de eigen BV te beëindigen.

3.4.5. Conclusies

Op het cluster oude dag komt de commissie tot de volgende conclusies:

- De omkeerregel hoeft in zijn essentie niet te worden aangepast.
- Wel is de huidige fiscale behandeling van de oude dag in aantal gevallen niet efficiënt. Spaarbeslissingen worden verstoord en niet efficiënte doelen worden gestimuleerd. Bovendien kan door verschillende aanpassingen de soliditeit van het belastingstelsel verbeteren en het stelsel eenvoudiger worden. Om deze redenen wordt een aantal aanpassingen van de fiscale behandeling van de oude dag voorgesteld:
 - o Versnelling van de afschaffing van de AOW-premie, gedacht wordt aan 1 procentpunt per jaar.
 - o Aftopping van overmatige pensioenopbouw.
 - o Beëindiging van de levensloopregeling.
 - o Afschaffing van de faciliteiten om in de eigen onderneming pensioen op te bouwen via de fiscale oudedagsreserve en de pensioenopbouw in de eigen BV.

3.5. Sparen en beleggen

Voor het belasten van de inkomsten uit sparen en beleggen heeft de Wet IB 2001 een forfaitaire heffing geïntroduceerd. Dit in reactie op het onder de Wet IB 1964 bestaande regime waarmee werd beoogd de reële opbrengst van vermogensbestanddelen in de heffing te betrekken (daarnaast bestond overigens ook nog een vermogensbelasting). "Beoogd" omdat belastingheffing in belangrijke mate werd voorkomen door in beginsel belaste opbrengsten om te zetten in onbelaste waardeinstijgingen. De forfaitaire heffing gaat uit van een te behalen rendement van 4% op de waarde van een vermogensbestanddeel. Op dit rendement wordt vervolgens een vast tarief van 30% toegepast.

De belastingopbrengst van box 3 bedraagt ongeveer € 3,5 miljard; dit bedrag wordt opgebracht door ongeveer 20% van de belastingplichtigen.

De commissie constateert dat de heffing via box 3 maatschappelijk redelijk geaccepteerd lijkt; als er kritiek is, dan betreft deze de hoogte van het rendementspercentage.

Een discussie over het belasten van sparen en beleggen speelt zich af op twee duidelijk te onderscheiden niveaus:

- wat is het toe te passen tarief in relatie tot het tarief op inkomsten uit arbeid;
- welke heffingssystematiek moet worden toegepast.

3.5.1. Het toe te passen tarief

De essayschrijvers verschillen in hoge mate over de vraag hoe kapitaalinkomen te belasten in relatie tot arbeidsinkomen. Rijkers en Van Vijfeijken en De Kam en Caminada stellen zich op het standpunt dat kapitaalinkomen hetzelfde moet worden belast als arbeidsinkomen; zijn gaan daarbij uit van een synthetische inkomstenbelasting. Jacobs en Cnossen daarentegen pleiten voor een duaal systeem, waarbij kapitaalinkomen lager (proportioneel tarief) wordt belast dan arbeidsinkomen (progressief tarief). Bovenberg en de Mirrlees Review hebben nog weer een andere benadering, waarbij zij een consumptiebelasting tot uitgangspunt kiezen; daar hoort bij dat er niet geheven wordt over kapitaalinkomen dan wel slechts geheven wordt voor zover het rendement een normaal rendement overtreft.

3.5.2. Heffingssystematiek

In de wetenschap bestaat op principiële gronden een voorkeur voor een vermogenswinst- of een vermogensaanwasbelasting. De modaliteiten van de voorgestelde systematieken verschillen overigens sterk. Een dergelijke diversiteit blijkt ook uit de OECD-studie naar de "General Tax Treatment of Capital Gains /Losses of Individuals" die is uitgebracht in 2006 en die de situatie beschrijft per 1 juli 2004. Op basis van die studie kan worden geconcludeerd dat in geen van de beschreven landen een zuivere vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting bestaat. Vaak zijn, om redenen van uitvoerbaarheid voor burgers en belastingdiensten, bepaalde categorieën vermogensbestanddelen uitgesloten van heffing. Soms gelden tijdsbepalingen (bezittingen die voor kortere of langere tijd in bezit van de belastingplichtige zijn). En niet altijd worden verliezen op dezelfde manier behandeld als opbrengsten.

Volgens de commissie is de kernvraag bij het belasten van sparen en beleggen of er geheven wordt over feitelijke opbrengsten of over forfaitair bepaalde opbrengsten. Twee toetsingscriteria zijn daarbij van belang: de economische effecten en de uitvoeringsaspecten.

Over de economische effecten kan worden opgemerkt dat mag worden aangenomen dat een feitelijke heffing bij een gelijk tarief meer zal opbrengen dan de huidige forfaitaire heffing: de op de lange termijn behaalde rendementen van de meeste categorieën vermogensbestanddelen liggen (ruim) boven de 4%. Dat betekent dus dat de hoger renderende vermogenstitels ook meer worden belast, hetgeen mogelijk tot kapitaalvlucht leidt (het CPB geeft aan dat uitgaande van de huidige tarieven bij een hogere belasting ongeveer 1/3 deel van de potentiële meeropbrengst weglekt). Vanuit een oogpunt van eenvoud verdient een forfaitaire heffing de voorkeur. Die leidt tot minder administratieve lasten bij de burger en tot minder uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. Zo vereist een vermogenswinstbelasting dat burgers een gedetailleerde administratie van hun vermogensmutaties bijhouden en is het voor de Belastingdienst onmogelijk gegevens voor in te vullen (zoals het voorbeeld van Zweden uitwijst); daarnaast is er in het kader van de transitie naar een dergelijk systeem de noodzaak van een eenmalige step-up. Ook een vermogensaanwasbelasting vereist aanzienlijke administratieve inspanningen van burgers waar het

gaat om het vastleggen van stortingen en onttrekkingen die de waarde-aanwas van een vermogensbestanddeel beïnvloeden (denk aan een verbouwing van een woning waardoor de waarde toeneemt); daarnaast geldt als bezwaar dat wordt geheven over niet-gerealiseerde opbrengsten.

3.5.3. Conclusies

- De commissie stelt vast dat er onder wetenschappers geen consensus bestaat over de beste manier om over sparen en beleggen te heffen. Vanuit het criterium eenvoud verdient de huidige forfaitaire heffing zonder meer de voorkeur. Zou de wens bestaan de opbrengst van kapitaal anders te belasten dan nu, dan zijn er twee mogelijkheden om dat te bewerkstelligen: aanpassen van het percentage forfaitair rendement of aanpassen van het tarief waartegen dat wordt belast. - - De commissie stelt voor de huidige box-3-heffing te handhaven. Eveneens vanuit een oogpunt van eenvoud (zowel voor burgers als Belastingdienst) moet daarbij het bedrag aan heffingsvrij vermogen worden gehandhaafd: daardoor wordt voorkomen dat (veel) meer dan de huidige 20% van de belastingplichtigen met deze heffing wordt geconfronteerd.
- Op basis van evaluaties (IB 2001) is vastgesteld dat de kindertoeslag en de ouderentoeslag (deels) niet aan hun doel beantwoorden. De omvang van deze toeslagen is relatief zo beperkt dat ze nauwelijks effect hebben op de inkomenspositie van de betrokken doelgroepen. De commissie stelt daarom voor ze af te schaffen.
- De commissie beschikt niet over gegevens over de effectiviteit van de overige vrijstellingen en grondslagversmalleren. De commissie adviseert daarom deze grondig te heroverwegen. Ook hier geldt de insteek "afschaffen, tenzij".

Box 3.2: Heffing over vermogensbestanddelen

Bij de beschrijving in deze paragraaf Sparen en beleggen geldt als uitgangspunt dat de allocatie van vermogensbestanddelen in box 3 een gegeven is. Er is echter een voorafgaande, meer principiële kwestie: hoe is in het belastingstelsel afstemming te bereiken tussen belastingheffing over vermogensbestanddelen die zich in verschillende "sferen" bevinden. Zo bestaan er (ogenschijnlijk) grote verschillen tussen de belastingheffing over vermogensbestanddelen die worden aangewend voor pensioenopbouw, die worden aangewend in een onderneming, die een eigen woning vormen en de vermogensbestanddelen die kwalificeren voor box 3. De commissie roept de vraag naar de samenhang tussen deze bepalingen op, zonder een allesomvattend antwoord te geven. Wel geeft de commissie een aanzet die een van deze verschillen verkleint: de voorstellen voor de behandeling van de eigen woning leiden er op termijn mogelijk toe dat de behandeling van de eigen woning en de behandeling van de vermogensbestanddelen in box 3 naar elkaar toegroeien. Door de regels inzake vermogensetikettering is er voor natuurlijke personen maar een beperkte keuzevrijheid waar het gaat om de allocatie van vermogensbestanddelen in de IB-ondernemings sfeer of in de particuliere sfeer; de verschillende fiscale behandeling ervan (met feitelijk een heffing over vermogenswinsten in de ondernemings sfeer) leidt niet tot de conclusie dat het ene regime per definitie voordeliger is dan het andere.

Box 3.3: Belasting en risico

De keuze voor een forfaitair rendement in box 3 impliceert dat de risicopremie op beleggingen niet wordt belast. Bij een heffing op het feitelijke rendement, zoals onder de vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting met verliesverrekening, gebeurt dat wel. Vanuit economisch oogpunt roept dit de vraag op in hoeverre het wenselijk is dat de overheid meedraagt in het risico van beleggers. Enerzijds kan de overheid door haar impliciete verzekering beleggers stimuleren om meer risico te nemen waardoor zij hogere rendementen behalen. Anderzijds wordt ook de overheidsopbrengst volatieler. Dit relateert aan een breder vraagstuk in hoeverre de overheid moet participeren in de risico's van private partijen, inclusief de financiële sector en de pensioenen. Over de rol die het belastingstelsel daarbij kan spelen wordt momenteel veel nieuw onderzoek gedaan. De komende jaren zou dit onderzoek kunnen bijdragen aan de discussie over belastingheffing via box 3.

3.6. Schenk- en erfbelasting (Successiewet 1956)

Ingevolge de per 1 januari 2010 gewijzigde Successiewet 1956 worden twee belastingen geheven:

- een erfbelasting over de waarde van alles wat volgens erfrecht wordt verkregen door het overlijden van iemand die in Nederland zijn laatste woonplaats had;
- een schenkbelasting over de waarde van alles wat uit schenking wordt verkregen van iemand die in Nederland woont.

De opbrengt van deze beide belastingen bedroeg in 2009 € 1,7 miljard.

Door de wetwijziging per 1 januari 2010 is een sterk vernieuwde en vereenvoudigde Successiewet in werking getreden. Voor deze vernieuwing en vereenvoudiging was alle aanleiding: de oude Successiewet was grotendeels gebaseerd op wetgeving uit de 19^e eeuw, veel reparatiewetgeving leidde tot een ontoegankelijke lappendeken van wettelijke bepalingen, vormgeving en systematiek waren achterhaald en de sterke ontwikkeling van estateplanning leidde tot complexe adviesproducten om de beoogde werking van de wet te ontgaan. Het resultaat was een ingewikkelde wet die niet meer was toegesneden op de eisen van de huidige tijd.

Met de wetwijziging per 1 januari 2010 is mede een vereenvoudiging voor de uitvoering beoogd; die vereenvoudiging gaat gelden voor de burger en voor de Belastingdienst.

Zoals ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot modernisering van de Successiewet al bleek, lopen de maatschappelijke opvattingen over de beide belastingen die op grond van deze wet worden geheven, sterk uiteen. Een populaire redenering is dat de erfbelasting onredelijk is omdat eenzelfde bate drie keer belast wordt: eerst als inkomen, vervolgens, wanneer een deel van het inkomen gespaard of belegd wordt als vermogen en ten slotte bij overlijden. De staatssecretaris van Financiën heeft zich op het standpunt gesteld dat het "legitiem kan zijn belasting te heffen over vermogen dat iemand zonder inspanning toevalt". Hij voegde eraan toe: "Niet is gebleken dat het uitgangspunt dat de erfrechtelijke verkrijging een draagkrachtvermeerderende omstandigheid is, niet langer juist is. Verder is heffing van schenk- en erfbelasting doorgaans economisch minder verstorend dan heffingen op inkomsten uit arbeid of winst. Om budgettaire redenen kan de heffing binnen het huidige belastingstelsel op dit moment niet worden gemist. De schenk- en erfbelasting levert 1,9 miljard euro op, het afschaffen ervan zou een niet gedekt tekort geven."²³

In de aanloop naar de nieuwe wetgeving heeft een breed maatschappelijk debat plaatsgevonden over de gepresenteerde schets van een mogelijke nieuwe Successiewet.

In de op verzoek van de commissie opgestelde essays is het hiervóór gesignaleerde verschil in opvatting ook terug te vinden. Sommigen bepleiten afschaffing of verlaging van het tarief (omdat de belasting onredelijk is), anderen stellen voor het tarief te verhogen (er is sprake van een draagkrachtvermeerdering waarvoor geen inspanning is verricht). Soms wordt de heffing van schenk- en erfbelasting gerelateerd aan de heffing van inkomstenbelasting, bijvoorbeeld door schenkingen en erfenissen te belasten als was de verkrijging "inkomen" (Rijkers) of door voor de vermogenswinsten in erfenissen een relatie te leggen met box 3 (Jacobs).

De studiec commissie is zich ervan bewust dat over de schenk- en erfbelasting een fundamentele wetenschappelijk discussie kan worden gevoerd. Daarbij kan bijvoorbeeld de vraag aan de orde komen wat de reactie moet zijn op de toenemende internationale mobiliteit (van potentiële erflaters); overwogen zou kunnen worden voor de heffing niet langer aan te grijpen bij de persoon van de erflater of de schenker, maar juist bij de persoon van een verkrijger die ten tijde van een verkrijging in Nederland woont. Bovendien zou dan een relatie met de inkomstenbelasting (box 1 en box 3) in de beschouwing kunnen worden betrokken.

Conclusies

- De commissie is van mening dat de schenk- en erfbelasting vanuit een oogpunt van solidariteit en economische efficiëntie een stevige plaats in het belastingstelsel (de belastingmix) verdient.
- Gegeven het feit dat de Successiewet per 1 januari 2010 ingrijpend is aangepast, vindt de commissie het niet verstandig op dit moment een nieuwe discussie te starten over de schenk- en erfbelasting.

²³ Wijziging van de Successiewet 1956 en enige andere belastingen (31 930), Memorie van Toelichting, blz. 3

- De commissie stelt voor de werking van de nieuwe wetgeving in de komende jaren nauwlettend te volgen en te toetsen aan de uitgangspunten van eenvoud en constructiebestendigheid. Evaluaties kunnen leiden tot de noodzaak de wetgeving (opnieuw) aan te passen. Dan is er ook reden de fundamentele discussies te voeren over het aangrijpingspunt van de heffing (erflater of erfgenaam) en over de relatie met de inkomstenbelasting.

3.7. Winstbelasting

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de belastingheffing op ondernemingswinsten kan worden hervormd. Eerst zal worden ingegaan op de vennootschapsbelasting. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de fiscale behandeling van ondernemers. Daarbij is tevens gekeken naar de verhouding van de belastingheffing van ondernemers en werknemers en het fiscaal bevorderen van ondernemerschap. Voor beide paragrafen heeft de commissie een meer neutrale behandeling van de financiering van de onderneming als uitgangspunt genomen. Een meer neutrale behandeling van eigen vermogen of vreemd vermogen is vooral van belang in de sfeer van de vennootschapsbelasting waar financiering met eigen vermogen mede door het klassieke stelsel duurder kan zijn dan financiering met vreemd vermogen. Keuzes omtrent de behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen in de vennootschapsbelasting kunnen vervolgens doorwerken naar de wijze waarop het kapitaalinkomen van ondernemers (in de inkomstenbelasting) wordt belast. Tot slot worden de overige winstonderwerpen behandeld zoals de mogelijke extra heffing op de financiële sector en het idee van een winstbepaling volgens commerciële grondslagen.

3.7.1. Vennootschapsbelasting

Aanleiding

Rente als vergoeding voor vreemd vermogen vormt (ook bedrijfseconomisch gezien) een kostenpost en is aftrekbaar. Dividend als vergoeding voor eigen vermogen niet. In de sfeer van de vennootschapsbelasting worden beide vormen van geldverstrekking en hun vergoedingen in beginsel toch neutraal behandeld. Rente op vreemd vermogen is namelijk aftrekbaar bij de schuldenaar, maar wordt belast bij de schuldeiser. Dividend stamt uit reeds belaste winst, maar wordt door toepassing van de deelnemingsvrijstelling bij de ontvanger niet nogmaals belast²⁴. Als er verder wordt gekeken dan de vennootschapsbelasting, is bij verstrekking van eigen vermogen in de regel sprake van dubbele heffing (vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting). Bij de verstrekking van vreemd vermogen is dat niet het geval (aftrek in de vennootschapsbelasting en heffing in de inkomstenbelasting). De commissie trekt hieruit de conclusie dat de huidige Vpb de financieringsbeslissingen van vennootschappen verstoort. Deze conclusie wordt gedeeld door het CPB, de Mirrlees Review en een aantal van de essayschrijvers²⁵.

Het versturende effect op de financieringsbeslissingen wordt verder versterkt doordat internationaal opererende ondernemingen de mogelijkheid hebben via de allocatie van vorderingen en schulden in te spelen op internationale tariefverschillen tussen verschillende belastingjurisdicties (aftrek tegen hoog tarief en heffing tegen laag tarief). Dit is mede de aanleiding geweest voor het verzoek van de toenmalige staatssecretaris van Financiën aan de commissie²⁶ om te bezien hoe via een fundamentele aanpassing van de Vpb een betere verdeling van de vennootschapsbelastingdruk mogelijk is tussen nationaal en internationaal opererende ondernemingen. Daarbij heeft hij ook aandacht gevraagd voor de huidige mismatch tussen vrijgestelde deelnemingsvoordelen en aftrekbare deelnemingskosten en het gegeven dat bij bedrijfsovernames de grondslag van de vennootschapsbelasting wordt uitgehold. Dit laatste wordt bereikt door de schulden die zijn aangegaan om de overname te financieren na de overname samen te brengen met het overgenomen bedrijf, waardoor de rente op deze schulden wordt afgetrokken van de winst van het overgenomen bedrijf. Naast de overnemer en het overgenomen bedrijf financiert de schatkist in dat geval ook deels de overname.

Ten slotte heeft de toenmalige staatssecretaris gevraagd in hoeverre het mogelijk is om tevens de doelstelling van een verplichte groepsrentebox te bereiken, te weten het creëren van een mogelijkheid voor concernfinanciering tegen een belastingdruk die internationaal gezien niet uit de pas loopt. Dit is van belang voor de aanwezigheid van hoofdkantoren van grote internationaal opererende ondernemingen. De aanwezigheid van dergelijke hoofdkantoren heeft een positief effect op de economie. De fiscaliteit is mede bepalend voor de vestigingsplaats van hoofdkantoren. De treasury (concernfinancieringsfunctie) is een belangrijk onderdeel van een hoofdkantoor. Dit

²⁴ Is er geen sprake van een deelneming dan is het dividend bij de Vpb-plichtige ontvanger nogmaals belast. In die gevallen is er dus geen sprake van een neutrale behandeling ten opzichte van vreemd vermogen.

²⁵ Zie o.a. de essays van Jacobs en Bovenberg/Stevens.

²⁶ Zie de brief van staatssecretaris van Financiën van 5 december 2009, Kamerstukken II 2009-10, 31 369, nr. 9.

deel dat zich bezig houdt met de allocatie van financiële activa binnen het concern is erg gevoelig voor belastingdruk. Een aantrekkelijk hoofdkantorenklimaat houdt dus mede in dat de belastingheffing op concernfinancieringsactiviteiten internationaal gezien niet te hoog mag zijn. Het huidige tarief van 25,5% is te hoog voor concernfinancieringsactiviteiten in een internationale context waarin deze activiteiten veelal tegen een tarief van (ruim) minder dan 10% worden belast.

De commissie heeft twee aanpassingen in de structuur van de vennootschapsbelasting gezien waarmee de bovengenoemde punten kunnen worden aangepakt. Het eerste alternatief behelst defiscalisering van rente in de vennootschapsbelasting, het tweede invoering van een vermogensaftrek als sprake is van een positief eigen vermogen en een vermogensbijtelling als sprake is van een negatief eigen vermogen. Beide benaderingen sluiten aan bij de tussenuitkomsten van de Britse Mirrlees Review.

Defiscaliseren van rente in de vennootschapsbelasting

Defiscalisering houdt in dat alle rente die verschuldigd is door vennootschapsbelastingplichtige ondernemingen niet aftrekbaar is. Daar staat tegenover dat alle rente die ontvangen is door vennootschapsbelastingplichtige ondernemingen onbelast is, ongeacht wie de rente betaalt. Dus ook rente ontvangen uit het buitenland, van particulieren (hypotheek) en van de staat (obligaties) zal worden vrijgesteld. Het ligt voor de hand om een uitzondering te maken voor financiële instellingen (banken en beleggingsmaatschappijen), omdat zij anders de facto worden vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Voor die instellingen zou de huidige vennootschapsbelasting kunnen worden voortgezet.

Via defiscalisering wordt vreemd vermogen binnen de sfeer van de vennootschapsbelasting hetzelfde behandeld als eigen vermogen. Beide vormen van vermogensverstrekking leiden niet tot een aftrekpost bij de betaler en niet tot heffing bij de ontvanger. De fiscale prikkel tot financiering met vreemd vermogen verdwijnt. Ook verdwijnt de mismatch tussen vrijgestelde deelnemingsvoordelen en aftrekbare deelnemingskosten, evenals de fiscale prikkel om overgenomen ondernemingen met vreemd vermogen te financieren. De rente op geldleningen is immers niet langer aftrekbaar.

Het huidige fiscale winstbegrip wordt hierdoor enerzijds verbreed (geen aftrek voor betaalde rente). Anderzijds wordt het versmald doordat ontvangen rente er geen deel meer van uitmaakt. Per saldo leidt defiscalisering van alle rente tot een flinke verbreding van de Vpb-grondslag. Dit komt doordat ondernemingen buiten de financiële sector doorgaans per saldo rentebetaler zijn. Ervan uitgaande dat de opbrengst van ca. € 3 mrd generiek wordt teruggesluisd²⁷ (bijvoorbeeld via tariefverlaging naar ca. 19%) worden bedrijven met veel vreemd vermogen getroffen en profiteren bedrijven met veel eigen vermogen. Ook zijn er minder mogelijkheden voor internationale bedrijven om de Nederlandse grondslag via de allocatie van groepsvorderingen en -schulden uit te hollen. Ervan uitgaande dat internationale bedrijven hun vreemde vermogen zoveel mogelijk in hoogbelastende landen (zoals Nederland) alloceren en hun eigen vermogen in laagbelastende landen, zullen dergelijke bedrijven relatief veel vreemd vermogen in Nederland hebben en er gemiddeld genomen dus meer op achteruit gaan dan nationale bedrijven. Voor kleinere ondernemingen die nu alleen het 20%-tarief (MKB-tarief) betalen, zou het - zonder nadere verlaging van dit tarief - een verslechtering kunnen betekenen.

Internationale concernfinanciering vanuit Nederland wordt waarschijnlijk zeer aantrekkelijk. Via defiscalisering worden rentebaten namelijk in Nederland niet belast terwijl ze in het buitenland normaliter wel aftrekbaar zullen zijn. Verdragspartners zullen dit effect echter naar verwachting interpreteren als het uithollen van hun belastinggrondslag en om die reden zal het mogelijk tegenreacties uitlokken. Bovendien zal het langs deze weg verbeteren van het vestigingsklimaat voor Nederlandse concernfinancieringsmaatschappijen waarschijnlijk op weerstand stuiten van de gedragscodegroep.

²⁷ Dit past bij de randvoorwaarde dat de vennootschapsbelasting internationaal gezien concurrerend moet blijven.

Defiscalisering maakt de uitvoering in beginsel eenvoudiger. De huidige renteaftrekbepkeringen zouden kunnen vervallen. Wel ontstaan er mogelijk nieuwe afbakeningsvragen over de begrippen rente en financiële instelling en moet bij verdere uitwerking nadere aandacht worden besteed aan de mismatches die binnen Nederland ontstaan bijvoorbeeld tussen de directeur-grotaandeelhouder en zijn BV.

Een belangrijk nadeel is dat defiscalisering zeer slecht uitpakt voor (buitenlandse) investeerders in reële activiteiten²⁸. Deze investeerders zullen hun Nederlandse activiteiten namelijk veelal voor een (groot) deel met vreemd vermogen hebben gefinancierd. Bij defiscalisering zou die verschuldigde rente niet langer aftrekbaar zijn. Omdat omringende landen een dergelijke aftrekbepkering niet kennen, zal de concurrentiepositie van Nederland bij het aantrekken van investeringen verslechteren. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan de randvoorwaarde van een internationaal gezien concurrerende vennootschapsbelasting. De commissie acht volledige defiscalisering van rente in de vennootschapsbelasting daarom geen verstandige weg.

Box 3.4: Een CBIT-stelsel

Het CBIT-stelsel (Comprehensive Business Income Tax) is in de VS ontwikkeld, maar nooit ingevoerd. Een CBIT-stelsel is vergelijkbaar met defiscalisering van rente in de vennootschapsbelasting. Een CBIT-stelsel houdt in dat zowel de kosten als de opbrengsten van vreemd vermogen en eigen vermogen bij de ontvanger respectievelijk de verstrekker buiten de heffing blijven. Wat de vermogensverstrekker betreft geldt dat niet alleen voor vennootschappen, maar ook voor particulieren. Het doel van zo'n systeem is namelijk niet een gelijke behandeling van vreemd vermogen en eigen vermogen binnen de vennootschapsbelasting, maar een integratie van de behandeling van vermogensverstrekking in de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting. Internationale mismatches worden voorkomen omdat de regel dat rente en dividend zijn vrijgesteld alleen geldt als deze worden ontvangen van een lichaam waarvoor het CBIT-stelsel ook geldt. Rente en dividend ontvangen van een buitenlandse vennootschap die niet in een CBIT wordt betrokken, worden dus volgens de gewone regels in de heffing betrokken met een credit voor eventuele onderliggende belasting. De mismatch die mogelijk in de omgekeerde situatie ontstaat doordat betaalde rente in het binnenland niet aftrekbaar is, maar in het buitenland wel wordt belast, wordt echter geaccepteerd. Dit is zeer nadelig voor buitenlandse investeerders. Ook voor een CBIT-stelsel geldt dus dat de concurrentiepositie van Nederland bij het aantrekken van investeringen zal verslechteren, omdat rente in de ons omringende landen wel aftrekbaar is. Tevens impliceert een CBIT-stelsel invoering van een verrekeningsstelsel met alle daarmee samenhangende lasten (administratief en voor de uitvoering).

Een vermogensaftrek/bijtelling

Een vermogensaftrek/bijtelling houdt een forfaitaire aftrek in (van bijvoorbeeld 4%) over het eigen vermogen. Het eigen vermogen waarover de vermogensaftrek wordt toegepast, wordt verminderd met de fiscale waarde van eventuele deelnemingen. Hiermee worden dubbeltellingen van het eigen vermogen tegengegaan, dat wil zeggen vermogensaftrek bij de moeder en vervolgens bij dochter nog eens vermogensaftrek over het kapitaal dat de moeder in de dochter heeft gestort. De vermogensaftrek slaat om in een bijtelling als sprake is van een negatief eigen vermogen.

Tabel 3.7.1: Voorbeelden werking vermogensaftrek

BV X	
Onderneming 700	EV 550
Deelneming 300	VV 450
1000	1000

²⁸ Illustratief is dat de invoering van de verplichte groepsrentebox, waarbij groepsrente tegen 5% kon worden afgetrokken, niet is doorgezet vanwege de negatieve gevolgen voor (buitenlandse) investeerders in reële activiteiten.

BV X heeft een eigen vermogen van 550. De grondslag voor de vermogensaftrek is 550 (eigen vermogen) -/- 300 (deelnemingen) = 250. Bij een vermogensaftrek van 4% kan BV X dus $4\% * 250 = 10$ ten laste van de winst brengen.

BV Y	
Onderneming 300	EV 550
Deelneming 700	VV 450
1000	1000

BV Y heeft eveneens een eigen vermogen van 550, maar omdat BV Y een deelneming heeft van 700 is de grondslag voor de vermogensaftrek negatief ($550 -/- 700 = -150$). De vermogensaftrek slaat dan om in een bijtelling. Bij een percentage van 4 moet BV Y dus $4\% * 150 = 6$ bij de winst tellen.

Via de forfaitaire aftrek voor het eigen vermogen wordt globaal gezien een meer gelijke behandeling bereikt van eigen en vreemd vermogen. Voor beide vormen van financiering geldt dan namelijk een aftrek. Hierdoor wordt enerzijds de huidige verstoring van de financieringsbeslissing verminderd. Anderzijds worden de kapitaalkosten van de vennootschap verlaagd. De notitie van het CPB laat zien dat daardoor een forse stimulans zal ontstaan voor de investeringen en het BBP, in het geval de vermogensaftrek wordt gefinancierd door een verhoging van de BTW.

In beginsel zou een vermogensaftrek de bestaande mismatch tussen vrijgestelde deelnemingsvoordelen en aftrekbare deelnemingskosten vergroten. Tegenover vrijgestelde deelnemingsvoordelen zouden immers niet langer alleen maar aftrekbare rentekosten staan voor leningen die voor de financiering van die deelnemingen zijn aangetrokken, maar ook aftrekbare kosten van het eigen vermogen dat voor deelnemingen wordt gebruikt. Deze nieuwe mismatch wordt echter weggenomen door het eigen vermogen te verminderen met de fiscale waarde van de deelnemingen. Tegelijkertijd wordt de bestaande mismatch aangepakt. Het gaat om situaties waarin het eigen vermogen kleiner is dan de waarde van de deelnemingen. In deze situaties zijn de deelnemingen dus deels met vreemd vermogen gefinancierd. Als dit zich voordoet is het saldo van de fiscale waarde van de deelnemingen en het fiscale eigen vermogen negatief en slaat de vermogensaftrek om in een bijtelling. Deze bijtelling verhoogt de fiscale winst. De bijtelling staat dan tegenover de aftrek voor de financieringskosten van de deelnemingen en werkt dus feitelijk als een aftrekbeperking voor die kosten.

Als sprake is van een overname van een onderneming die omvangrijke stille reserves en/of goodwill heeft en waarbij de schulden die zijn aangegaan om de overname te financieren na de overname worden samengebracht met de overgenomen onderneming, zal veelal sprake zijn van een negatief eigen vermogen²⁹. Ook in die gevallen zal er dus een vermogensbijtelling plaatsvinden. Die bijtelling staat in dit geval tegenover de aftrek van de rente als gevolg van de overname en werkt dus feitelijk als een aftrekbeperking voor die rente.

Door de vermogensaftrek wordt het fiscale winstbegrip versmald tot een overwinstbegrip. Daar staat een grondslagverbreding in de vorm van een vermogensbijtelling over negatief eigen vermogen tegenover. Bij een vermogensaftrek/bijtelling van 4% is per saldo sprake van een

²⁹ Bij een bedrijfsovername betaalt de overnemer de aandeelhouders van de overgenomen onderneming voor de werkelijke waarde van die onderneming (inclusief de stille reserves en de goodwill). In de praktijk wordt vaak een overnamehoudster opgericht die de lening aangaat waarmee de aankoop van de aandelen van de over te nemen onderneming wordt gefinancierd. Na de overname gaat deze overnamehoudster een fiscale eenheid aan met de overgenomen onderneming. Bij het aangaan van een fiscale eenheid worden de activa van de overgenomen onderneming op de geconsolideerde fiscale balans van de overnamehoudster echter opgenomen tegen de fiscale boekwaarde. Bij de fiscale consolidatie neemt het eigen vermogen van de overnamehoudster dus af met het bedrag van de stille reserves en de goodwill van de overgenomen onderneming. Dit leidt tot een (fiscale) vermogensdaling.

belastingderving van ca. € 1,5 mrd. Als deze derving niet binnen de vennootschapsbelasting wordt gecompenseerd, is per saldo sprake van een verlaging van de vennootschapsbelasting en daarmee van een daling van de vennootschapsbelastingdruk. Zonder rekening te houden met gedragseffecten treedt er in de verdeling van de druk een verschuiving op ten gunste van nationaal opererende en ten nadele van internationaal opererende ondernemingen.

Nationale concerns met een positief eigen vermogen gaan er in beginsel op vooruit. Zij krijgen namelijk een extra aftrek over het gehele eigen vermogen. Ook werkmaatschappijen van buitenlandse ondernemingen met een positief eigen vermogen die hier geen tussenhoudsterfunctie vervullen, gaan erop vooruit.

Ondernemingen (nationaal en internationaal) met een negatief eigen vermogen in Nederland gaan er op achteruit. Dit kan het geval zijn bij ondernemingen die vanuit het buitenland zijn overgenomen (bijvoorbeeld door private equity) en waarbij de schulden die zijn aangegaan om de overname te financieren na de overname worden samengebracht met de overgenomen onderneming. Het kan echter ook het geval zijn bij binnenlandse overnames en bij ondernemingen die een aantal jaren (fiscaal) verlies hebben geleden. Het is denkbaar dat deze laatste groep niet wordt getroffen met een vermogensbijtelling en tegemoet wordt gekomen door het eigen vermogen voor de toepassing van de vermogensaftrek/bijtelling te verhogen met de compensabele verliezen.

De meeste Nederlandse internationaal opererende ondernemingen zullen er naar verwachting niet veel baat bij hebben. Door de vermindering van het eigen vermogen met de (buitenlandse) deelnemingen zal er slechts een beperkte grondslag voor de vermogensaftrek overblijven.

Nederlandse ondernemingen met relatief weinig eigen vermogen maar wel buitenlandse deelnemingen (bijvoorbeeld banken) en Nederlandse ondernemingen waarbij de buitenlandse activiteiten veel groter zijn dan de Nederlandse, kunnen er op achteruit gaan. Door de vermindering van het eigen vermogen met de (buitenlandse) deelnemingen hebben zij geen voordeel van de vermogensaftrek, maar lopen zij aan tegen de vermogensbijtelling. Hetzelfde geldt voor tussenhoudsters van buitenlandse internationaal opererende ondernemingen (laag eigen vermogen en relatief veel deelnemingen). Ook zij hebben in beginsel geen voordeel van de vermogensaftrek, maar lopen aan tegen de vermogensbijtelling.

Gedagsreacties zouden dit beeld kunnen veranderen. De vermogensaftrek/bijtelling geeft namelijk een fiscale prikkel ten gunste van financiering met eigen vermogen. Verwacht kan worden dat de Nederlandse activiteiten van internationaal opererende ondernemingen meer dan nu het geval is met eigen vermogen zullen worden gefinancierd. Dit betekent dat de grondslag van de vennootschapsbelasting robuuster wordt.

Een vermogensaftrek/bijtelling maakt internationale concernfinanciering vanuit Nederland aantrekkelijk voor buitenlandse internationaal opererende ondernemingen. Zij kunnen relatief eenvoudig eigen vermogen in een Nederlandse vennootschap storten en van daar uit groepsleningen verstrekken. De belastbare winst bestaat uit de ontvangen rentebate vermindert met de (forfaitaire) aftrek op het eigen vermogen. Over dit saldo wordt belasting geheven.

Nederlandse internationaal opererende ondernemingen kunnen dit niet. Om optimaal te profiteren van een vermogensaftrek zullen zij hun buitenlandse dochters anders moeten financieren: minder met kapitaalstortingen en meer met groepsleningen. Het is de vraag in hoeverre zij dit kunnen (dit speelt vooral bij internationaal opererende ondernemingen waarvan de buitenlandse activiteiten veel groter zijn dan de Nederlandse) en hiertoe bereid zijn.

Invoering van een vermogensaftrek/bijtelling maakt de uitvoering eenvoudiger. Bestaande renteaftrekbeperkingen kunnen worden afgeschaft, waardoor wordt teruggevallen op de algemene antimisbruikdoctrine (fraus legis). Een vermogensaftrek/bijtelling lijkt EU-rechtelijk houdbaar omdat geen verschil wordt gemaakt op het punt van de vestigingsplaats van eventuele dochtermaatschappijen waarin wordt deelgenomen. Ook het al dan niet aangaan van een fiscale

eenheid is niet van invloed op de uitkomst. Mede gelet op de reacties op de Belgische vermogensaftrek lijken er internationaal gezien geen grote bezwaren.

Omdat een vermogensaftrek/bijtelling conceptueel gezien voldoet aan de doelstellingen en randvoorwaarden en kan leiden tot een toename van investeringen en BBP, stelt de commissie voor dit concept verder uit te werken en de gevolgen ervan verder in kaart te brengen.

Box 3.5: Belgische vermogensaftrek

België kent sinds 2006 een vermogensaftrek (notionele interestaftrek). De grondslag vormt het eigen vermogen, verminderd met onder meer deelnemingen en vaste inrichtingen. Het aftrekpercentage wordt afgeleid van de rente op 10-jarige staatsobligaties. In 2006 beliep de aftrek 3,442%, in 2007 3,781%, in 2008 4,307% en in 2009 4,473%. Voor kleine vennootschappen beliep de aftrek 0,5%-punt meer. De vermogensaftrek is gepresenteerd als maatregel die de minder gunstige behandeling van eigen vermogen repareert, maar vormt tevens een alternatief voor het door de Europese Commissie als verboden staatssteun aangemerkte regime voor coördinatiecentra (het Belgische concernfinancieringsregime). De kosten waren voor 2006 begroot op € 0,5 mrd. In de Belgische media is evenwel gesuggereerd dat de kosten in werkelijkheid veel meer zouden bedragen. Het verschil zou een gevolg kunnen zijn van gedragsreacties waarmee de vermogensaftrek maximaal wordt benut, bijvoorbeeld via een zogenoemde 'double dip'. Zo is een 'double dip' denkbaar door een kapitaalstorting in dochter (vermogensaftrek bij dochter) gefinancierd met banklening (renteaftrek bij moeder). Als Nederland zou kiezen voor de Belgische vermogensaftrek, zou deze ontgaansmogelijkheid kunnen worden voorkomen door bij de (Nederlandse) groepsvennootschappen voor de grondslag van de vermogensaftrek niet aan te sluiten bij het eigen vermogen van die afzonderlijke vennootschappen, maar bij het geconsolideerde eigen vermogen van het Nederlandse deel van de groep. Een dergelijke aanpak is echter, zeker bij grote concerns, zeer complex. Daarnaast laat de Belgische vermogensaftrek de mismatch tussen vrijgestelde deelnemingsvoordelen en aftrekbare deelnemingskosten en de grondslaguitholling van de vennootschapsbelasting bij bedrijfsovernames ongemoeid. In het door de commissie geschetste systeem worden deze punten ondervangen door de bijtelling ingeval van een negatief vermogen.

Zoals aangegeven leidt een vermogensaftrek/bijtelling per saldo tot een lastenverlichting en kost dus geld. Dit zou niet moeten worden gedekt door een stijging van het Vpb-tarief omdat dit de positieve effecten op de vermindering van de kapitaalkosten (en derhalve de stimulans voor investeringen en BBP) weg zou nemen. Wel zou de vermogensaftrek deels gedekt kunnen worden met de opbrengst van de voorgenomen objectvrijstelling voor vaste inrichtingen. Deze maatregel draagt bij aan een verschuiving van de druk van de vennootschapsbelasting ten gunste van meer nationaal opererende ondernemingen. Verder kan worden gedacht aan het geheel of gedeeltelijk afschaffen van het tariefopstapje in de vennootschapsbelasting. Dit kan wel tot gevolg hebben dat de lastenverlichting als gevolg van de vermogensaftrek/bijtelling voor kleinere ondernemingen met een laag fiscaal eigen vermogen omslaat in een lastenverzwaring. In paragraaf 3.7.4 wordt nader op deze maatregelen ingegaan. Ook zouden de middelen die bij de Wet werken aan winst zijn gereserveerd voor de invoering van de rentebox kunnen worden aangewend voor de invoering van een vermogensaftrek/bijtelling. Met de hiervoor genoemde maatregelen wordt al een groot deel van de kosten van de vermogensaftrek gedekt. De rest, naar schatting ruim € 0,5 mrd, zou gedekt kunnen worden door een lastenschuif van de vennootschapsbelasting naar de omzetbelasting. Dit zorgt voor een toename van de BTW-opbrengst in de belastingmix en een afname van de Vpb-opbrengst in de belastingmix en sluit aan bij de conclusies van het OESO-rapport 'Tax and Economic Growth' en de CPB-notitie over een efficiënt en minder verstorend belastingstelsel.

In discussies over de Vpb wordt vaak een band gelegd met de dividendbelasting. Als gevolg van de versnelling van haar werkzaamheden heeft de studiegcommissie geen conclusies getrokken met betrekking tot de dividendbelasting. Wel bevat box 3.6 een aantal opmerkingen over de dividendbelasting.

Box 3.6: Dividendbelasting

In binnenlandse verhoudingen is de betekenis van de dividendbelasting beperkt. Voor binnenlandse aandeelhouders (beleggers) fungeert de dividendbelasting als voorheffing die kan worden verrekend met de verschuldigde IB / Vpb. Niet te verrekenen dividendbelasting wordt teruggegeven. In (binnenlandse) deelnemingsverhoudingen alsmede binnen een fiscale eenheid geldt een inhoudingsvrijstelling dividendbelasting.

Voor buitenlandse aandeelhouders fungeert de Nederlandse dividendbelasting in het algemeen als eindheffing. Wel kan in het woonland op grond van de nationale wetgeving aldaar of op basis van internationale regelingen (zoals een belastingverdrag) recht bestaan op verrekening van de Nederlandse belasting met de buitenlandse belasting. Op de heffing van dividendbelasting van buitenlandse aandeelhouders zijn belangrijke beperkingen aangebracht. Zo zijn de vrijstellings- en teruggaafregelingen in de dividendbelasting (artikelen 4 en 10) op basis van het EU-recht uitgebreid tot inwoners van EU- en bepaalde EER-landen. Het gaat hierbij in het bijzonder om deelnemingsdividenden en dividenden betaald aan buitenlandse pensioenfondsen en charitatieve instellingen. Ook de door Nederland afgesloten belastingverdragen bevatten beperkingen op de door Nederland te heffen dividendbelasting. De structurele netto-opbrengst van de dividendbelasting wordt volgens de nieuwste inzichten geschat op € 2 mld. per jaar. Voor de jaren 2009 en 2010 (en wellicht nog enige jaren daarna) zal de netto-opbrengst vanwege de conjunctuur evenwel lager uitvallen. De netto-opbrengst is de opbrengst na vermindering van de ontvangen dividendbelasting met de bedragen die met de Nederlandse IB of Vpb worden verrekend en met de bedragen die op grond van nationale of internationale regelingen worden teruggevraagd. Van De netto-opbrengst van de dividendbelasting komt het grootste gedeelte voor rekening van de buitenlandse (portfolio) beleggers in de grote Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen.

De netto betaalde dividendbelasting heeft mogelijke gevolgen voor het vestigingsklimaat die kunnen verschillen afhankelijk van de (fiscale) positie van de (buitenlandse) aandeelhouder en het dividenduitkerende lichaam. Voor (beurs)ondernemingen wordt de dividendbelasting gezien als een negatief element in de keuze voor Nederland als vestigingslocatie. Buitenlandse partijen zullen zonder dividendbelasting eerder geneigd zijn te beleggen of investeren in Nederlandse aandelen. De zwaarte van deze factor hangt echter af van de fiscale positie van de aandeelhouders. Bij deelnemingsbelangen die van de inhoudingsvrijstelling of een "nul" in een belastingverdrag gebruik kunnen maken, zal er geen effect zijn. Het belang zal wel aanwezig zijn bij Nederlandse vennootschappen met veel buitenlandse portfolio-aandeelhouders en (deelnemings)aandeelhouders in niet-verdragslanden of verdragslanden waarmee geen "nul" is overeengekomen. De dividendbelasting kan het in dat geval met name voor Nederlandse multinationals lastiger maken om buitenlands kapitaal aan te trekken. De Nederlandse multinationals zien afschaffing van de dividendbelasting (op termijn) als een belangrijke stap in het Nederlandse vestigingsklimaat. Tevens kan hiervan een positief effect uitgaan op de keuze voor Nederland als vestigingslocatie. Dit kan zowel de verplaatsing van een hoofdkantoor naar Nederland betreffen, als de vestiging van een regionaal hoofdkantoor of een tussenhoudster. Hierbij dient te worden bedacht dat de Nederlandse dividendbelasting thans ook wordt geheven over winsten die in het buitenland zijn behaald. Dit geldt – in beginsel – ook indien deze winsten zijn behaald vóór vestiging in Nederland. De dividendbelasting kan aldus buitenlandse ondernemingen ontmoedigen om hun vestigingslocatie (hoofdkantoor) naar Nederland te verplaatsen. Deze negatieve effecten van de dividendbelasting moeten worden afgewogen tegen de negatieve effecten die optreden als de € 2 mld. opbrengst van de dividendbelasting via een verhoging van andere belastingen zou worden opgebracht.

3.7.2. Fiscale behandeling van ondernemers

Aanleiding

Het inkomen van ondernemers bestaat uit twee componenten: een beloning voor hun arbeid, en een beloning voor hun kapitaalinzet. De belastingheffing over beide componenten wordt bepaald door de juridische verschijningsvorm van de onderneming, een rechtspersoon (B.V.) of een onder de inkomstenbelasting vallend eenmansbedrijf of samenwerkingsverband van natuurlijke personen. De verschillen kunnen op vereenvoudigde wijze volgens onderstaand schema worden weergegeven.

Tabel 3.7.2: Belastingheffing naar de winst van dga en IB-ondernemer

<i>dga en zijn BV</i>		<i>IB-ondernemer</i>	
Winst incl. arbeidsbeloning		Winst incl. arbeidsbeloning	
-/- gebruikelijk loon	IB box 1 – max 52%	-/- zelfstandigenaftrek	<i>max 9.400, min. 4.600</i>
		-/- MKB-winstvrijstelling	12%
Winst	Vpb – max 25,5%	Winst incl. arbeidsbeloning	IB box 1 – max 52%
Uitdeling	IB box 2 - 25%		

Voor zover het gaat om de arbeidsinkomenscomponent wordt de dga belast op een wijze die globaal vergelijkbaar is met de behandeling loon uit dienstbetrekking. In de belastingheffing van de IB-ondernemer wordt geen arbeidsbeloning onderscheiden. Vanwege de ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting (box 1) is er echter een sterke fiscale prikkel om, zeker tot aan een modaal niveau, arbeidsinkomen te realiseren als zelfstandige en niet als werknemer. Zoals blijkt uit paragraaf 2.2.3 is, ten gevolge van de hoogte en het degressieve verloop van de zelfstandigenaftrek, het verschil in belastingdruk van de IB-ondernemer ten opzichte van de dga, de werknemer en de row-er echter met name groot bij lagere inkomens. Een (niet startende) IB-ondernemer die aan het urencriterium voldoet, betaalt door de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling pas belasting vanaf een inkomen van circa € 19 000. De werknemer, de row-er en de dga betalen door de algemene heffingskorting en de arbeidskorting (die ook gelden voor de IB-ondernemer) belasting vanaf een inkomen van circa € 6 250³⁰. De prikkel om arbeid in de vorm van zelfstandig ondernemerschap (dat wil zeggen als IB-ondernemer) te verrichten blijkt ook in de praktijk goed zichtbaar, bijvoorbeeld in de recente toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel.³¹ Daarbij zijn er aanwijzingen dat de fiscaal gedreven groei van zelfstandig ondernemerschap de winstmarges van kleine ondernemers onder druk zet³², zoals overigens ook op grond van de economische theorie te verwachten is.

Voor zover het gaat om de kapitaalbeloning, is de rechtsvorm van de onderneming bepalend voor de fiscale behandeling. Voor de dga wordt met de kapitaalscomponent rekening gehouden doordat de winst voor zover deze niet wordt uitgedeeld en dus beschikbaar blijft voor de onderneming, wordt belast tegen het tarief van de Vpb. Bij de IB-ondernemer wordt geen rekening gehouden met de kapitaalscomponent als zodanig. Maar per saldo is de gecumuleerde (Vpb plus box 2 IB) belastingdruk op dga-inkomen grofweg vergelijkbaar met die op het inkomen van de zelfstandig ondernemer (toptarief box 1 na toepassing van MKB-winstvrijstelling). De dga geniet echter de mogelijkheid om box 2-heffing uit te stellen tot het moment van winstuitdeling. Naarmate de winst hoger is, wordt incorporatie daarom aantrekkelijker, een prikkel die nog wordt versterkt door het huidige tariefopstapje in de Vpb. Er zijn empirische aanwijzingen dat de rechtsvormkeuze van (kleinere) ondernemers inderdaad in substantiële mate door de fiscaliteit wordt bepaald³³. De maatschappelijke kosten daarvan zijn overigens naar de mening van de commissie, afgezien van de effecten op belastingopbrengsten, niet heel substantieel.

In de hier summier geschetste verhoudingen is geen sprake van "rechtsvormneutraliteit" ongeacht de hoogte van de winst, veeleer van een omslagpunt: beneden dat punt is zelfstandig ondernemerschap fiscaal aantrekkelijker, boven dat punt wordt incorporatie fiscaal gestimuleerd. Waar dat omslagpunt ligt is overigens afhankelijk van verschillende factoren, zoals de hoogte van het (gebruikelijk) loon en de mate waarin de door een BV gemaakte winst wordt ingehouden dan wel wordt uitgedeeld. Als de volledige winst wordt uitgedeeld en/of het gebruikelijk loon oploopt met de winst, zal de IB-onderneming doorgaans ook bij hogere winsten nog fiscaal aantrekkelijker zijn. Er is daarnaast geen sprake van neutraliteit ten aanzien van juridische vormen van beloning: arbeid wordt aanmerkelijk lichter belast wanneer deze de vorm krijgt van zelfstandig ondernemerschap. De commissie heeft als uitgangspunt voor haar analyse niet genomen het

³⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 3, bijlage 1.

³¹ F. van Es, D. van Vuuren, A decomposition of the growth in self-employment, CPB Discussion Paper no. 145, March 2010.

³² Zie de evaluatie van de fiscale ondernemersfaciliteiten: Ondernemen makkelijker én leuker?, EIM 2005, p. 56.

³³ Zie de literatuuroverzichten in Crawford en Freedman, *Small business taxation, a special study of the structural issues surrounding the taxation of business profits of owner managed firms*, 6th August 2008, en in R.A. de Mooij en G. Nicodème, *Corporate tax policy, entrepreneurship and incorporation in the EU*, 2006.

probleem van rechtsvormneutraliteit, maar het probleem van neutraliteit ten aanzien van juridische vormen van beloning. Dit probleem omvat immers, naast de rechtsvormkeuze ook, en met name, de keuze of arbeid op zelfstandige dan wel onzelfstandige wijze wordt verricht.

De commissie hanteert drie uitgangspunten ten aanzien van de belastingheffing in de winstfeer. Ten eerste dient kapitaalinkomen lager belast te worden dan arbeidsinkomen. Dit sluit aan bij de tussenuitkomsten van de Britse Mirrlees Review zoals opgenomen in het deelrapport "Small business taxation"³⁴. Ten tweede zal ondernemerschap gericht gestimuleerd moeten worden dan nu het geval is, waarbij met name het arbeidsbestanddeel evenwichtiger moet worden belast. Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat fiscale faciliteiten die (mede) de arbeidsbeloning van ondernemers betreffen, kritische heroverweging verdienen. In het genoemde deelrapport van de Mirrlees Review worden belastingvoordelen voor kleine ondernemingen in beginsel afgewezen. Ten derde dient sprake te zijn van meer evenwicht in de fiscale behandeling van dga en IB-ondernemer binnen het huidige stelsel. Dit betekent niet dat gestreefd wordt naar een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting maar wel naar een zo neutraal mogelijke winstbelastingheffing. Ook dit sluit aan bij het deelrapport "Small business taxation". Volgens dit rapport moet een belastingstelsel zo neutraal mogelijk zijn. De oplossing wordt daarbij echter niet gezocht in het volledig gelijktrekken van de belastingheffing van ondernemingen gedreven door rechtspersonen en niet-rechtspersonen, omdat er reële juridische verschillen zijn die dat lastig maken. In plaats daarvan moeten volgens dit rapport de effectieve belastingtarieven voor alle groepen werkenden op elkaar worden afgestemd nadat rekening is gehouden met het kapitaalinkomen.

Onderscheid kapitaalinkomen en arbeidsinkomen

Kapitaalinkomen verschilt fundamenteel van arbeidsinkomen. Economen geven aan dat er diverse redenen zijn om kapitaalinkomen lager te belasten dan arbeidsinkomen. Zo is kapitaal mobieler dan arbeid, waardoor hoge kapitaalbelastingen meer verstoring werken dan hoge belastingen op arbeid. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gewezen op het inflatieaspect. Een belasting op het nominale rendement van kapitaal is deels een belasting op de inflatie. Omdat inflatiecorrectie ingewikkeld is, vormt een lager tarief compensatie voor deze belasting op schijnwinst.³⁵

Met het onderscheid tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen wordt in het Nederlandse belastingstelsel bijvoorbeeld rekening gehouden doordat de tarieven over aanmerkelijk-belangvoordelen en voordelen uit privé-beleggingen (box 2 respectievelijk box 3) lager zijn dan het tarief op arbeidsinkomen (box 1). De commissie acht het wenselijk met dit onderscheid ook rekening te houden binnen de belasting over de door ondernemingen gemaakte winst. Deze winst is immers een resultante van de inzet van zowel arbeid als kapitaal. Dit onderscheid kan op gelijke wijze worden gemaakt bij rechtspersonen als bij niet rechtspersonen, namelijk via een vermogensaftrek van bijvoorbeeld 4% van het fiscale eigen vermogen. In tegenstelling tot bij de vennootschapsbelasting speelt bij de IB-ondernemer niet de problematiek ten aanzien van deelnemingen en is er dus ook geen aanleiding voor een bijtelling in geval van een negatief eigen vermogen.

Stimuleren ondernemerschap

Er is discussie mogelijk over de vraag of ondernemerschap, nadat rekening is gehouden met het kapitaalinkomen, gestimuleerd zou moeten worden door middel van fiscale faciliteiten. Zoals reeds aangegeven, worden in het deelrapport "Small business taxation" van de Britse Mirrlees Review belastingvoordelen voor kleine ondernemingen in beginsel afgewezen. Er zijn volgens dit onderzoek wel een beperkt aantal mogelijke omstandigheden waarin belastingvoordelen voor kleine ondernemingen gerechtvaardigd kunnen zijn, zoals duidelijke gevallen van marktfalen, maar ook voor die gevallen wordt uitermate kritisch gedacht over het nut en de effectiviteit van dergelijke belastingvoordelen. Ook het CPB geeft aan dat er geen economische argumenten zijn voor een generiek lagere belasting op het arbeidsinkomen van ondernemers in vergelijking met werknemers. Volgens het CPB zijn er echter wel economische argumenten om faciliteiten eventueel gericht in te zetten daar waar ondernemerschap positieve externe effecten heeft, zoals innovatie. Een gerichte

³⁴ Crawford en Freedman, *Small business taxation, a special study of the structural issues surrounding the taxation of business profits of owner managed firms*, 6th August 2008.

³⁵ Zie hierover ook hoofdstuk 6 van de als bijlage opgenomen CPB-notitie "budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen".

inzet betekent volgens het CPB dat innovatie dan direct dient te worden gestimuleerd via specifieke ondernemersfaciliteiten, dus niet via generieke faciliteiten. Dit sluit gedeeltelijk aan bij het essay van Van Praag. Ook volgens haar moeten stimulansen meer gericht worden ingezet dan thans het geval is. Zij wijst op recent economisch onderzoek, dat aantoont dat positieve externe effecten van ondernemerschap zoals werkgelegenheidsgroei en innovatie in grote mate (of volgens sommige onderzoekers zelfs uitsluitend) worden veroorzaakt door een klein deel van de ondernemers: de snelgroeiende ondernemingen³⁶. Het stimuleren van ondernemerschap zou zich volgens Van Praag dan ook meer moeten richten op deze groep ondernemingen, des te meer nu in Nederland het aantal ondernemers als percentage van de werkzame beroepsbevolking meer stijgt dan in de ons omringende landen³⁷ maar de kwaliteit van het ondernemerschap in termen van innovatie, kennis en groei achterblijft. Volgens Van Praag moeten groeiende en innoverende ondernemers gestimuleerd worden en zouden ambitieuze en capabele mensen gestimuleerd moeten worden om op innovatie en groei gerichte ondernemingen te leiden. Zij lijkt meer generieke faciliteiten niet uit te sluiten mits deze gericht zijn op groei.

Naast mogelijke economische afwegingen kunnen er nog juridische afwegingen zijn om ondernemers bepaalde faciliteiten toe te kennen. Deze vloeien dan voort uit het feit dat er juridische verschillen zijn tussen werknemers en ondernemers, zoals de verplichte collectieve verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, de ontslagbescherming en de vaak collectieve pensioenvoorzieningen voor werknemers. Het lastige is dat het voordeel dat werknemers hebben van de overheidsbijdrage aan deze voorzieningen niet goed in geld is uit te drukken. Verder is ook ten aanzien van deze meer juridische argumenten discussie mogelijk. Zo zou de mindere mate van sociale zekerheid voor ondernemers volgens het deelrapport "Small business taxation" tot uitdrukking moeten komen in de prijzen die zij vragen en niet in het belastingstelsel.

Ondernemerschap stimuleren via fiscale faciliteiten is dus niet onomstreden. De economische argumenten leiden echter eenduidig tot de conclusie dat er onvoldoende rechtvaardiging bestaat voor de zelfstandigenaftrek. Het betreft een generieke belastingfaciliteit voor ondernemers die met name hoog is aan de onderkant van de inkomensverdeling en afneemt naarmate de winst stijgt. Zoals Van Praag aangeeft in haar essay, stimuleert de zelfstandigenaftrek de keuze voor ondernemerschap ten opzichte van loondienst sterker aan de onderkant van de inkomensverdeling dan aan de bovenkant. De faciliteit is daarmee niet gericht op de positieve externe effecten van ondernemerschap. De zelfstandigenaftrek werkt daarbij zelfs averechts, doordat deze een sterke progressie veroorzaakt en daardoor de groeiprikkel niet bevordert³⁸.

De zelfstandigenaftrek is dus onvoldoende gericht op groei en kan bovendien leiden tot verstoringen tussen verschillende categorieën werkenden, zowel binnen als buiten de winstsfeer (IB-ondernemer versus dga respectievelijk IB-ondernemer versus werknemer). Het voorgaande pleit dan ook voor afschaffing van de zelfstandigenaftrek. Het daarmee vrijvallende budget kan geheel of gedeeltelijk worden ingezet voor de invoering van een vermogensaftrek. Een vermogensaftrek past bij het beter richten van de fiscale prikkel, omdat snelgroeiende ondernemingen doorgaans een hogere kapitaalinzet hebben. Het gevolg is ook dat de fiscale prikkel voor werknemers om, met geringe kapitaalinzet, dezelfde werkzaamheden als ondernemer uit te gaan oefenen minder wordt. De beslissing om als zelfstandige verder te gaan wordt dan (meer) op zakelijke gronden genomen.

³⁶ Henrekson en Johanssen, 2009, Acs, 2008 resp. ACE, Entrepreneurship Update 7, 2009, geciteerd in het essay van Van Praag.

³⁷ Volgens recent onderzoek van het CPB heeft het beleid een grote invloed gehad op de sterke groei van het aantal ondernemers in Nederland. Zie het CPB Discussion Paper "A decomposition of the growth in self-employment", Van Es en Van Vuuren, March 2010. Hierin wordt aangegeven dat het beleid, waaronder de introductie en de intensivering van belastingaftrekposten, met name in de recente jaren (na 2000) vermoedelijk de belangrijkste rol heeft gespeeld bij de sterke toename in Nederland in de afgelopen twee decennia van het aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking (waaronder de opkomst van de zzp'ers).

³⁸ Zie ook hoofdstuk 7 van het rapport van het CPB (opgenomen als bijlage) waarin wordt aangegeven dat fiscale progressie nadelig is voor het ondernemerschap.

Met de zelfstandigenaftrek kan voorts het urencriterium verdwijnen, hetgeen leidt tot een vereenvoudiging. De vraag is hoe wordt omgegaan met startende ondernemers. Starters krijgen thans een tijdelijke verhoging van de zelfstandigenaftrek (startersaftrek), waarbij het begrip starter gekoppeld is aan het urencriterium. Indien ervoor gekozen zou worden om het starten van ondernemingen via een fiscale faciliteit te blijven stimuleren, zal dus een nieuw startersbegrip uitgewerkt moeten worden of het urencriterium voor starters in stand moeten blijven.

Voorts is de vraag of er naast een vermogensaftrek nog een rechtvaardiging is voor een MKB-winstvrijstelling. Gelet op voorgaande is hier discussie over mogelijk. Echter, het afschaffen van de zelfstandigenaftrek (in ruil voor een vermogensaftrek) is al een ingrijpende maatregel met grote herverdelingseffecten. De commissie adviseert daarom een geleidelijke afschaffing van de zelfstandigenaftrek onder handhaving van de MKB-winstvrijstelling bij gelijktijdige invoering van een vermogensaftrek.

Evenwicht tussen dga en IB-ondernemer

De commissie adviseert om de dga en de IB-ondernemer zoveel mogelijk gelijk te behandelen, en ziet daarvoor goede mogelijkheden binnen het huidige stelsel van IB en Vpb. Dit betekent dat de commissie geen voorstellen doet voor een nieuwe ondernemingswinstbelasting.

Box 3.7: Een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting

1. Zelfstandige belastingplicht transparante entiteiten

Een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting zou ten eerste kunnen worden bereikt door de transparante entiteiten zelfstandig belastingplichtig te maken voor winsten behaald met het ondernemingsvermogen. Hierbij ontstaan diverse vraagstukken en problemen. Deze hangen samen met het feit dat bij het zelfstandig belastingplichtig maken van juridisch transparante entiteiten zoals de eenmanszaak, wordt afgeweken van de civiel-juridische werkelijkheid. Daarbij is ook van belang dat in het buitenland, net als nu in Nederland, in het algemeen verschil wordt gemaakt tussen de belastingheffing naar de winst uit onderneming afhankelijk van de privaatrechtelijke rechtsvorm waarin de onderneming wordt gedreven (wel of geen rechtspersoon). Als Nederland hiervan eenzijdig gaat afwijken, kunnen ongewenste effecten optreden in internationale situaties (dubbele heffing dan wel geen heffing). Om oplossingen te vinden voor dergelijke problemen, zou diverse aanvullende en ingewikkelde wetgeving nodig zijn. De commissie vindt dit niet in verhouding staan tot het beoogde doel van een neutrale winstbelasting, omdat dit doel ook in voldoende mate binnen het huidige stelsel kan worden bereikt.

2. Fiscale transparantie Vpb-plichtige lichamen (algemeen of beperkt)

De tweede benadering voor een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting is het fiscaal transparant maken van de huidige Vpb-plichtige lichamen. In dat geval vindt geen winstheffing meer plaats op het niveau van de onderneming, maar wordt de winst belast bij de achterliggende aandeelhouders (natuurlijke personen). Dit lijkt praktisch niet te realiseren, gelet op problemen die zouden ontstaan ten aanzien van bijvoorbeeld beursgenoteerde ondernemingen, holdingstructuren en beleggingsvennootschappen. Ook in relatie tot het buitenland is deze benadering moeilijk voorstelbaar. De commissie wijst fiscale transparantie voor alle Vpb-plichtige lichamen dan ook af. Een meer beperkte benadering, waarin bijvoorbeeld alleen vennootschappen met als enig werknemer de dga transparant worden, acht de commissie wel denkbaar, zij het niet zonder bezwaren, zie ook hieronder.

3. Optionele fiscale transparantie voor dga's

Een andere beperkte variant van fiscale transparantie zou zijn om slechts aan bepaalde Vpb-plichtige lichamen optionele transparantie aan te bieden. Zo zou bijvoorbeeld gekozen kunnen worden voor fiscale transparantie bij Vpb-plichtige lichamen met een beperkt aantal aandeelhouders/natuurlijke personen waarvan minimaal één dga is (dus tevens werknemer van het lichaam). Bij een keuze voor fiscale transparantie wordt de winst van het lichaam rechtstreeks belast bij de aandeelhouders/natuurlijk personen als winst uit onderneming in de IB. De dga wordt dan fiscaal hetzelfde behandeld als een IB-ondernemer. Ook optionele fiscale transparantie roept echter diverse vragen en problemen op, omdat ook in dit geval fiscaal wordt afgeweken van de civiel-juridische werkelijkheid. Zo is bijvoorbeeld de vraag hoe bij een optie voor transparantie moet worden omgegaan met de inhoudingsplicht van het lichaam voor de sociale verzekeringen en met het pensioen in eigen beheer dat een dga kan hebben opgebouwd bij het lichaam. Een ander probleem is de

vermogensetikettering in de IB die niet geldt in de Vpb. Als het lichaam bezittingen heeft die in de IB geen ondernemingsvermogen zijn, leidt fiscale transparantie fiscaal tot een sfeerovergang en zal moeten worden afgerekend. Ook hier geldt dat de commissie de problemen die door optionele transparantie worden opgeroepen niet in verhouding vindt staan tot het beoogde doel.

Het beoogde evenwicht tussen dga en IB-ondernemer kan worden bereikt door, in combinatie met invoering van een vermogensaftrek en afschaffing van de zelfstandigenaftrek, de effectieve tarieven zo te stellen dat het kapitaalinkomen, het arbeidsinkomen en de overwinst bij dga en IB-ondernemer per saldo ongeveer even hoog worden belast. Schematisch kan dit als volgt (vereenvoudigd) worden weergegeven:

Tabel 3.7.3: Een neutraal systeem voor belastingheffing van dga en IB-ondernemer

<i>IB-ondernemer</i>		
Winst incl. arbeidsbeloning		
<u>-/- vermogensaftrek</u>	IB box 2 - 25%	
Overwinst incl. arbeidsbeloning	IB box 1 - max. 44%	(= MKB-winstvrijstelling 15%)
<i>Dga</i>		
Winst incl. arbeidsbeloning		
<u>-/- vermogensaftrek</u>		
<u>-/- gebruikelijk loon</u>	IB box 1 - max. 44%	(= "vrijstelling arbeidsbeloning dga" 15%)
Overwinst	VPB - 25,5%	
Uitdeling*	IB box 2 - 25%	cumul. druk VPB en box 2 ca. 44%

* De uitdeling geschiedt uit de kapitaalscomponent (de vermogensaftrek) en de overwinst. De overwinst is de winst na vermogensaftrek en na aftrek van het gebruikelijk loon. Bij uitdeling is de kapitaalscomponent dus per saldo belast tegen 25% en de overwinst, die reeds belast is met Vpb, tegen 44% (cumulatie Vpb- en box 2-tarief).

Kapitaalinkomen

Voor IB-ondernemers wordt het kapitaalinkomen forfaitair vastgesteld op 4% van het fiscale ondernemingsvermogen (het "normale rendement op kapitaal"). Dit normale rendement op kapitaal wordt vrijgesteld van box 1-heffing via de vermogensaftrek. Bij dga's wordt het kapitaalinkomen forfaitair vastgesteld op 4% van het eigen vermogen van hun BV. Doordat de vermogensaftrek op de winst van een dga plaatsvindt in de Vpb, wordt dit bedrag bij uitdeling van de winst alsnog belast in box 2 tegen 25%. Met andere woorden, het normale kapitaalrendement van de dga is vrijgesteld van Vpb en wordt bij uitdeling belast tegen 25%. Om tot dezelfde uitkomst te komen bij de IB-ondernemer, dient het normale kapitaalrendement bij de IB-ondernemer ook belast te worden in box 2 tegen 25%. De vermogensaftrek betekent in beide gevallen per saldo dus geen vrijstelling, maar een relatief lage belasting over de vermogenscomponent van de winst. Het kapitaalinkomen wordt bij zowel de IB-ondernemer als de dga per saldo belast tegen 25%.

Overwinst

De rest van de winst van de IB-ondernemer wordt progressief belast in box 1. Deze winst bestaat uit arbeidsbeloning en overwinst. Hierop kan een MKB-winstvrijstelling van 15% worden toegepast. Dit resulteert in een effectieve belastingdruk van maximaal circa 44%. Dit is ongeveer gelijk aan de uiteindelijke belastingdruk bij de dga over zijn overwinst. Dit is de cumulatieve Vpb- en box 2-druk (25,5% respectievelijk 25%). De overwinst wordt dus bij zowel de IB-ondernemer als de dga effectief belast tegen maximaal circa 44%.

Arbeidsbeloning

De arbeidsbeloning van de dga wordt via de gebruikelijkloonregeling belast in box 1 tegen maximaal 52%. De arbeidsbeloning van de IB-ondernemer wordt eveneens in box 1 belast, maar - bij een MKB-winstvrijstelling van 15% - per saldo tegen maximaal circa 44%. Een gelijke behandeling van de arbeidsbeloning van de dga kan worden bereikt door ook op het gebruikelijk loon een vrijstelling toe te passen van 15% (een "vrijstelling arbeidsbeloning dga"). Daardoor wordt echter wel weer het evenwicht verstoord tussen de belastingheffing over de arbeidsbeloning

van de dga en de arbeidsbeloning van de werknemer. Er ontstaat dan een verschillende behandeling van looninkomen afhankelijk van de vraag door wie het genoten wordt. De vraag is of dit wenselijk is. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om ook bij de IB-ondernemer een gebruikelijk loon af te zonderen van zijn winst en dat te belasten tegen het reguliere box 1-tarief van maximaal 52%. De MKB-winstvrijstelling zou dan alleen toegepast worden op de overwinst. Echter, het in aanmerking nemen van een gebruikelijk loon bij de IB-ondernemer is vanuit een oogpunt van complexiteitsreductie niet wenselijk.

Uiteraard zou voor andere percentages gekozen kunnen worden. Hierbij is van belang dat een aanpassing in het Vpb-tarief, het box 1-tarief, het box 2-tarief of de MKB-winstvrijstelling, in beginsel het evenwicht verstoort. Om het evenwicht te behouden, dienen deze grootheden dus zoveel mogelijk op elkaar afgestemd te blijven.

Het progressieve tarief in box 1 van de IB verstoort het evenwicht enigszins. Echter, ook bij een progressief box 1-tarief wordt met het beschreven systeem een vergaande mate van rechtsvormneutraliteit bereikt. Ook het tariefopstapje in de Vpb zou het evenwicht enigszins verstoren. Het afschaffen van het tariefopstapje vergroot met andere woorden het evenwicht. Verder kan de dga de belastingheffing over een deel van zijn winst uitstellen. Dit voordeel ten opzichte van de IB-ondernemer wordt echter gemitigeerd door het gebruikelijk loon.

Voorstel

De commissie adviseert om het hiervoor beschreven voorstel nader uit te werken, waarbij niet gekozen wordt voor een vrijstelling arbeidsbeloning op het gebruikelijk loon van de dga. Het voorgestelde systeem kan dan als volgt schematisch (vereenvoudigd) worden weergegeven:

Tabel 3.7.4 : Voorstel commissie voor belasting dga en IB-ondernemer

<i>IB-ondernemer</i>		
Winst incl. arbeidsbeloning		
<u>-/- vermogensaftrek</u>	IB box 2 - 25%	
<u>Overwinst incl. arbeidsbeloning</u>	IB box 1 - max. 44%	(= MKB-winstvrijstelling 15%)
<i>Dga</i>		
Winst incl. arbeidsbeloning		
<u>-/- vermogensaftrek</u>		
<u>-/- gebruikelijk loon</u>	IB box 1 - max. 52%	
Overwinst	VPB - 25,5%	
<u>Uitdeling*</u>	IB box 2 - 25%	cumul. druk VPB en box 2 ca. 44%

* De uitdeling geschiedt uit de kapitaalscomponent (de vermogensaftrek) en de overwinst. De overwinst is de winst na vermogensaftrek en na aftrek van het gebruikelijk loon. Bij uitdeling is de kapitaalscomponent dus per saldo belast tegen 25% en de overwinst, die reeds belast is met Vpb, tegen 44% (cumulatieve Vpb- en box 2-tarief).

Het voorstel houdt kort samengevat in dat rekening wordt gehouden met de kapitaalscomponent in de winst via een vermogensaftrek bij zowel de IB-ondernemer als bij de BV van de dga. Deze kapitaalscomponent wordt belast tegen 25% (box 2-tarief). De zelfstandigenaftrek vervalt.

De maximale effectieve belastingdruk over de overwinst inclusief arbeidsbeloning van de IB-ondernemer is ongeveer gelijk aan de maximale cumulatieve Vpb- en box 2-druk over de overwinst van de dga, namelijk 44%. Dit wordt bereikt via een MKB-winstvrijstelling van 15% voor de IB-ondernemer.

Doordat het gebruikelijk loon van de dga in box 1 wordt belast tegen maximaal 52%, blijft er nog een verschil bestaan tussen de belastingheffing over de arbeidsbeloning van de dga en de IB-ondernemer. De arbeidsbeloning van de IB-ondernemer wordt effectief belast tegen maximaal circa 44%. Dit verschil wordt geaccepteerd omdat de commissie de neutraliteit tussen werknemer en dga op dit punt belangrijker vindt dan de neutraliteit tussen IB-ondernemer en dga. In dit verband wordt benadrukt dat de commissie streeft naar meer rechtsvormneutraliteit binnen de winstsfeer,

maar niet persé naar een volledige rechtsvormneutraliteit. Zo blijft anderzijds ook het voordeel voor de dga bestaan van mogelijk uitstel van een deel van de belastingheffing over de winst. De IB-ondernemer heeft dit voordeel niet.

Schematisch kunnen de effectieve belastingtarieven over het kapitaalinkomen, het arbeidsinkomen en de overwinst bij de dga en de IB-ondernemer dan als volgt worden weergegeven:

Tabel 3.7.5: Marginale druk op verschillende inkomenscomponenten in het commissievoorstel

Winst	Dga	IB-ondernemer
Kapitaalinkomen	25%	25%
Arbeidsinkomen	52% (max.)	44% (max.)
Overwinst	44%	44% (max.)

Met het voorstel wordt in de winstsfeer een grotere mate van rechtsvormneutraliteit bereikt. Daarnaast wordt de verstoring die de zelfstandigenaftrek kan veroorzaken in het evenwicht tussen de fiscale behandeling van het arbeidsinkomen van de IB-ondernemer en andere werkenden (dga, werknemer en row-er) weggenomen. Door de vermogensaftrek wordt gericht rekening gehouden met de kapitaalscomponent van het winstinkomen en wordt bovendien de fiscale prikkel meer gelegd op groei. Hierbij kan tot slot nog worden opgemerkt dat met de in paragraaf 3.4 van dit rapport beschreven voorstellen om de fiscale oudedagsreserve voor de IB-ondernemer en het pensioen in eigen beheer voor de dga af te schaffen ook meer gelijkheid wordt bereikt ten aanzien van de oudedagsvoorziening van de dga en de IB-ondernemer.

Bij nadere uitwerking zal onder andere gekeken moeten worden naar de budgettaire effecten. Daarnaast zal gelet moeten worden op de herverdelingseffecten. De commissie wijst er echter op dat het bereiken van meer evenwicht tussen verschillende groepen werkenden en van meer rechtsvormneutraliteit niet kan worden bereikt zonder dat bepaalde groepen ten opzichte van het huidige stelsel nadelige inkomenseffecten ondervinden. Verder dient bij nadere uitwerking bekeken te worden wat de gevolgen zijn voor de startersaftrek en andere specifieke faciliteiten in de IB die alleen gelden voor IB-ondernemers, zoals de stakingsaftrek en de meewerkaftrek. Hier dient een afweging te worden gemaakt tussen de vraag of de faciliteit gelet op het doel ervan behouden dient te blijven dan wel dat deze gelet op het bereiken van zoveel mogelijk evenwicht tussen werknemer, dga en IB-ondernemer kan vervallen.

Het CPB geeft aan dat dit voorstel tegemoet komt aan alle drie de elementen voor een goede belasting voor ondernemers en dat het een aantrekkelijk stelsel is vanuit doelmatigheid. De drie elementen betreffen neutraliteit in ondernemingsvorm, neutraliteit tussen ondernemer en werknemer en een verschillende behandeling van arbeids- en kapitaalinkomen. Het voorstel van de commissie bevat zoals gezegd geen volledige neutraliteit in ondernemingsvorm, omdat ten aanzien van de arbeidsbeloning voorrang gegeven wordt aan het behouden van de neutraliteit tussen de dga en de werknemer.

Tot slot wijst de commissie er op dat het invoeren van een vermogensaftrek in de Vpb geen noodzakelijke voorwaarde is voor het invoeren van een vermogensaftrek in de IB en vice versa. Uiteraard wordt een minder vergaande vorm van rechtsvormneutraliteit bereikt indien de vermogensaftrek niet gelijktijdig in zowel de Vpb als de IB wordt ingevoerd.

3.7.3. Extra heffing op de financiële sector

Het afgelopen jaar is regelmatig gevraagd om een extra belasting heffing op de financiële sector. Die roep komt nadat vele financiële instellingen zwaar in de problemen zijn gekomen, mede door te risicovol gedrag van die instellingen. In tal van gevallen moesten overheden financiële instellingen met publieke garanties of kapitaalinjecties te hulp komen. De directe kosten daarvan zijn voorsnog relatief beperkt geweest. Op kapitaalinjecties en garanties wordt een vergoeding betaald. Indirect zijn de kosten wel substantieel, doordat de financiële crisis de economie in een forse recessie heeft gestort en zo ook de begroting heeft aangetast.

Een heffing op de financiële sector staat ten minste al ter discussie sinds Keynes in 1936 pleitte voor een financial transaction tax. Meer recent heeft de Amerikaanse econoom James Tobin in de

jaren '70 zijn idee voor een heffing op wisselkoerstransacties gedaan. Hij deed dit voorstel na het uiteenvallen van het Bretton Woods systeem om zo het systeem van flexibele wisselkoersen enigszins te stabiliseren. Een kleine heffing zou speculatieve transacties afremmen zonder een al te verstorend effect te kennen. Na al in de jaren '90 te zijn geïntroduceerd door de anti-globalisten, heeft de recente financiële crisis de interesse voor de Tobin tax opnieuw doen oplaaien, maar daarbij is de aandacht verlegd naar het afremmen van alle vormen van speculatieve of risicovolle transacties. Tegelijkertijd zijn er in de discussie alternatieven op tafel gelegd die niet transacties belasten, maar wel een heffing opleggen aan financiële instellingen.

Inmiddels hebben de regeringsleiders van de VS, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zich allemaal voor een bepaalde vorm van belasting op de financiële sector uitgesproken. België heeft de daad bij het woord gevoegd en ook daadwerkelijk een bankenbelasting aangekondigd. De VS heeft plannen gepresenteerd om door middel van een tijdelijke heffing de kosten als gevolg van overheidssteun te verhalen op financiële instellingen. In Zweden is een zogenoemd Stabiliteitsfonds ingericht waarbij banken een premie betalen om eventueel toekomstig overheidsingrijpen te financieren. Duitsland heeft recent vergelijkbare plannen naar buiten gebracht. Een aantal landen werkt op dit moment ook aan opties voor een heffing op financiële transacties in de zogenaamde 'leading group' onder leiding van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Kouchner. Ten slotte heeft de G20 aan het IMF gevraagd om een plan voor een heffing op de financiële sector uit te werken. Het IMF heeft bij monde van managing director Strauss-Kahn gesteld de opdracht van de G20 uit te voeren. Het IMF zal in april met een rapport komen hierover.

Overigens zijn er al beperkte vormen van heffingen op financiële transacties in verschillende landen. Zo kennen diverse landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk een zogenoemde 'stamp duty', een belasting op bepaalde waardetransacties (bijv. aandelen).

Waarom een extra heffing op de financiële sector?

De populaire argumentatie, die ook weerspiegeld wordt in de afspraken in de G20, is dat de problemen in de financiële sector en de daarmee gepaard gaande reddingsoperaties (direct en indirect) de overheidsschulden hebben doen toenemen. Het is dan ook niet onlogisch te bezien of een deel van deze rekening bij de sector zelf kan worden gelegd. Tegelijkertijd is hiervoor al aangegeven dat voor de gedane interventies door de instellingen zelf al een vergoeding betaald wordt. Daarmee zijn de directe kosten nihil. De meer indirecte kosten zouden wel voor een deel bij de sector neergelegd kunnen worden. Die kosten zijn echter moeilijk precies te bepalen en het is vervolgens nog lastiger te bepalen welk deel daarvan, op welke wijze aan de financiële sector zou moeten worden toegerekend.

Een ander argument voor een extra heffing zou kunnen zijn dat hiermee overheidsingrijpen in toekomstige crises al ex ante aan de sector in rekening wordt gebracht (het "Zweedse" model). Een derde argument komt voort uit de vraag of bepaalde vormen van risicovol gedrag door banken niet via een heffing ontmoedigd zouden kunnen worden door de potentiële kosten voor de economie en de samenleving (externe effecten) van dergelijk gedrag op een of andere wijze te internaliseren.

Typen bankenheffing

Er zijn grofweg twee typen bankenheffing te onderscheiden: een heffing op financiële transacties (van bijv. 0,05% per transactie) en een heffing op financiële instellingen (op bijv. de omvang van de balans of winst). Hieronder wordt ingegaan op de voor- en nadelen van deze twee typen heffingen. Bij de keuze voor een eventuele extra heffing zou ook rekening moeten worden gehouden met het voorstel van de commissie om in de Vpb een vermogensaftrek te introduceren en de gevolgen van dit voorstel voor de financiële sector.

Heffing op financiële transacties

De voorstanders van een heffing op financiële transacties betogen dat deze bepaald schadelijk speculatief gedrag kan ontmoedigen en daarmee bij kan dragen aan beter werkende financiële

markten zonder nuttige transacties te verstoren³⁹. Korte termijn speculatie, niet gebaseerd op een analyse van fundamentele maar van trends, zou leiden tot prijsschommelingen die niet zijn gebaseerd op reële ontwikkelingen in de onderliggende waarden. Tegenstanders betogen juist dat onbelemmerde transacties via arbitrage voor juiste prijzen zorgen en schommelingen beperken⁴⁰. Het afremmen van transacties werkt dit proces tegen. Een heffing zou bovendien andere belangrijke transacties, bedoeld voor hedging en risicospreiding, belasten.

Niet alleen de meningen over de richting van het gedragsbeïnvloedende effect lopen uiteen. Datzelfde geldt voor de omvang van het effect. Omdat een meer ambitieuze vormgeving van een heffing op financiële transacties nooit is ingevoerd, is er op basis van empirie weinig over te zeggen. Paul de Grauwe (2009) betoogt dat de minimale omvang van een dergelijke heffing nooit veel effect op het aantal transacties kan hebben. Bestaande heffingen (zie bijvoorbeeld de stamp duties) laten zien dat partijen zich er weinig van aantrekken. Onroerendgoedmarkten laten bovendien zien dat hoge transactiekosten zeepbelvorming niet altijd voorkomen.

Gelet op de onzekerheid over het effect en de inschatting dat het waarschijnlijke effect klein is, lijkt een heffing op financiële transacties niet het beste instrument om in te zetten, teneinde gedrag van actoren op de financiële markten te beïnvloeden. Een heffing op financiële transacties raakt bovendien in beginsel alle participanten op de financiële markten en is daarom minder relevant om risicovol gedrag van financiële instellingen te sturen. De heffing is erop gericht het aantal transacties terug te dringen maar het aantal transacties is geen ideale graadmeter voor het totale risico dat een financiële instelling neemt.

De complexiteit van de uitvoering lijkt erg afhankelijk van de precieze vormgeving. Meer bescheiden varianten, zoals de genoemde 'stamp duties' op een beperkt aantal transacties, lijken weinig complex. Meer ambitieuze varianten met heffingen op velerlei typen van transacties zijn complexer. Dat geldt niet alleen voor implementatie en administratieve uitvoering. Een heffing zal ook een prikkel geven om producten te creëren die niet onder de heffing vallen en/of om uit te wijken naar financiële centra die de heffing niet kennen. Hierdoor vereist invoering in Nederland dus meteen ook een invoering in internationale context die uitwijking onaantrekkelijk maakt, bijvoorbeeld op Europese schaal, maar bij voorkeur op de schaal van de G20 of breder.

Heffing op financiële instellingen

Financiële instellingen betalen net als iedere andere onderneming belasting. Een extra heffing op een financiële instelling zal dan ook een extra argumentatie moeten kennen. Die argumentatie is er. Anders dan andere ondernemingen hebben grote financiële instellingen een dermate belangrijke functie voor het maatschappelijk en economisch verkeer dat wanneer zij failliet dreigen te gaan de overheid geneigd is bij te springen. Via regulering, toezicht en een consistent raamwerk van crisismanagement kan de kans hierop zo klein mogelijk worden gemaakt. Toch kan het efficiënt zijn om die kans niet volledig tot nul te willen reguleren. Op dat moment is er een rechtvaardiging om banken door middel van een heffing mee te laten betalen aan de eventuele kosten van deze hulp voor de samenleving en de economie. Hierbij moet wel bedacht worden dat een dergelijke heffing voor een deel zal worden doorberekend aan de klant. De mate waarin banken dit kunnen doen hangt af van de mate van concurrentie in de financiële sector.

Op die manier betalen financiële instellingen een soort 'verzekeringspremie'. De hoogte van de premie zou gebaseerd moeten zijn op het risico dat een financiële instelling loopt om failliet te gaan en de maatschappelijke kosten die dit met zich brengt. De premie moet dan ook hoger zijn naarmate de onderneming groter/meer systeemrelevant is en meer risico neemt. De premie moet worden gezien in de context van het stelsel van crisismanagement. Het vormt daarvan het sluitstuk. De premie kan lager zijn naarmate er een raamwerk van crisismanagement en regulering

³⁹ Zie S. Schulmeister, 2009, A General Financial Transaction Tax: A Short Cut of the Pros, the Cons and a Proposal, *WIFO Working Papers*, no. 344, of P. Krugman, 2009, Taxing the Speculators, <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

⁴⁰ Zie bijv. ECB, 2004, Opinion of the European Central Bank at the request of the Belgian Ministry of Finance on a draft law introducing a tax on exchange operations involving foreign exchange, banknotes and currency (CON/2004/34), of Prof. W. Buiter, 2009, Forget tobin tax there is a better way to curb finance, <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/09/forget-tobin-tax-there-is-a-better-way-to-curb-finance>.

ligt dat het risico op faillissement kleiner maakt en de gevolgen van een dergelijk faillissement voor de maatschappij als geheel beperkt houdt.

Als er een heffing in de vorm van verzekeringspremie komt, moet gewaakt worden voor moral hazard. Als een instelling premie betaalt en de instelling weet dat toch een beroep op de overheid gedaan kan worden, dan zal zij toch te veel risico lopen. Bij reguliere verzekeringen wordt dit opgelost door bijvoorbeeld een eigen risico in te stellen. In het geval van financiële instellingen kan er ook voor worden gezorgd dat de heffing geen verkeerde prikkels geeft door onder andere het risico open te laten dat een instelling gewoon failliet gaat. Idealiter is een heffing dan ook de sluitpost van een raamwerk van crisismanagement en regulering.

De uitvoering van heffingen op een financiële instelling lijkt ogenschijnlijk minder complex dan een algemene heffing op financiële transacties. De heffing is minder eenvoudig te ontduiken en ook de mobiliteit van de grondslag is minder groot. Toch vereist een intelligente vormgeving wel dat er een goede proxy wordt gevonden voor het risico op faillissement en de kosten die dit voor de maatschappij met zich mee zal brengen. Een andere potentiële hindernis in de uitvoering is, net als bij de heffing op transacties, de mogelijkheid voor financiële instellingen om uit te wijken naar het buitenland. Invoering in Nederland vereist dus wellicht ook invoering in regionale/internationale context. Met de haalbaarheid van invoering in internationaal verband zal dus ook rekening gehouden moeten worden.

Conclusie

Vanwege de internationale verwevenheid van de financiële sector raadt de commissie af om als Nederland unilateraal stappen te zetten in het dossier van extra heffingen op de financiële sector. De internationale ontwikkelingen in o.a. de IMF kunnen beter worden afgewacht.

3.7.4. Overige winstonderwerpen

Fiscale winstbepaling op commerciële grondslagen

In de huidige situatie worden gegevens meerdere keren gecontroleerd met deels overlappende doelen: door het bedrijf zelf voor de interne sturing en verantwoording, door de accountant voor de aandeelhouders en schuldeisers en door de Belastingdienst voor de belastingheffing. In dat verband wordt wel gesuggereerd om voor de fiscale winstbepaling meer dan nu aan te sluiten bij de commerciële cijfers. Voordelen hiervan zijn administratieve lastenverlichting doordat commerciële en fiscale winst naar dezelfde grondslagen worden bepaald en een te behalen efficiencywinst doordat het fiscale toezicht (voor een deel) kan worden verlegd naar openbare accountants.

Geconstateerd moet worden dat er geen eenduidige grondslagen voor de commerciële jaarrekening zijn. Wat de grondslagen zijn hangt af van de aard van de rechtspersoon. Beursgenoteerde rechtspersonen en financiële instellingen moeten hun geconsolideerde jaarrekening opstellen volgens IFRS⁴¹. Hun enkelvoudige jaarrekening kan worden opgesteld volgens IFRS of de Nederlandse algemeen geaccepteerde boekhoudregels (GAAP). Niet-beursgenoteerde rechtspersonen kunnen hun enkelvoudige en geconsolideerde jaarrekening opstellen volgens IFRS of de Nederlandse GAAP. Kleine rechtspersonen (dit betreft ruim 95% van de vennootschapsbelastingplichtigen) kunnen hun jaarrekening opstellen op basis van fiscale waarderingsgrondslagen, waardoor de commerciële winst aansluit bij de fiscale⁴². Dit betekent dat een keuze voor het bepalen van de fiscale jaarwinst op basis van IFRS voor alle ondernemingen een administratieve lastenverzwaring zou betekenen voor het overgrote deel van de ondernemingen. Een verplichting tot toepassing van IFRS geldt immers alleen voor beursfondsen en dat betreft een zeer klein deel van alle ondernemingen. Dat maakt dat een

⁴¹ Daarnaast is IFRS ook verplicht voor ondernemingen die schuldpapieren op een gereguleerde effectenbeurs genoteerd hebben.

⁴² Een rechtspersoon is klein als aan twee of meer van de volgende voorwaarden is voldaan in twee opeenvolgende jaren:

- de waarde van de activa op basis van de verkrijgingsprijs is niet meer dan € 4,4 mln;
- de netto omzet is niet meer dan € 8,8 mln;
- het gemiddeld aantal werknemers is minder dan 50.

Of aan twee voorwaarden is voldaan, moet – in principe – op geconsolideerde basis worden bepaald.

dergelijke keuze niet voor de hand ligt. Ook zou dit ingaan tegen de trend waarbij de fiscale winst mag worden gebruikt voor de commerciële verslaggeving.

Een andere benadering zou kunnen zijn om het bepalen van de fiscale jaarwinst op basis van IFRS alleen voor te schrijven voor ondernemingen die IFRS toepassen of om voor alle ondernemingen voor te schrijven dat ze voor het bepalen van de fiscale jaarwinst moeten aansluiten bij de commerciële verslaggevingsregels die gelden voor de desbetreffende rechtspersoon. De laatstgenoemde mogelijkheid van deze twee is het gunstigst uit een oogpunt van administratieve lastenverlichting en efficiencywinst voor de Belastingdienst, maar houdt wel in dat het fiscale begrip goed koopmansgebruik niet langer leidend is voor de fiscale jaarwinstbepaling. Daarvoor in de plaats komen de verslaggevingsregels. Hierop zal een aantal uitzonderingen moeten worden gemaakt. Zo kan de deelnemingsvrijstelling niet worden afgeschaft, onder meer vanwege de Moeder-dochterrichtlijn. Ook kan de commerciële consolidatie niet zonder meer in de plaats komen van de fiscale eenheid in de vennootschapsbelasting. Bijvoorbeeld omdat buitenlandse groepsvennootschappen worden meegeconsolideerd die niet worden betrokken in de Nederlandse belastingheffing. Bovendien is de fiscale eenheid optioneel en is commerciële consolidatie in principe verplicht en gebaseerd op feitelijke zeggenschap (veelal bij een meerderheidsbelang).

Door de verschillen tussen fiscale en commerciële grondslagen zouden er materiële gevolgen optreden voor de hoogte en het tijdstip van belastingheffing. Commercieel zijn het ijzeren voorraadstelsel en de lifo-waardering niet toegestaan. Beide waarderingsstelsels zijn volgens goed koopmansgebruik wel mogelijk. Ook verbiedt IFRS afschrijving op goodwill. Volgens de Nederlandse GAAP moet goodwill worden afgeschreven in overeenstemming met de wijze waarop de bepaling van de overnameprijs (en dus de restpost goodwill) heeft plaatsgevonden, dit kan 3 jaar zijn, of 7 of 12 jaar. Fiscaal wordt goodwill in 10 jaar afgeschreven. Tot slot zou de toepassing van de commerciële "fair value accounting" ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de fiscale winstbepaling. Waardeschommelingen moeten commercieel meteen worden gerapporteerd en zouden fiscaal gezien tot grote uitslagen in het resultaat (winst of verlies) kunnen leiden en daardoor tot grote uitslagen in de te betalen of terug te ontvangen belasting.

Een ander verschil is meer principieel van aard. De commerciële verslaggeving moet een 'getrouw beeld' geven van bezittingen en schulden ten behoeve van aandeelhouders en schuldeisers en heeft niet als primair doel om (objectief) vast te stellen wat de bijdrage van een onderneming aan de overheidsfinanciën moet zijn. Dat betekent dat een afwijking (bijvoorbeeld fraude) die commercieel gezien in relatie tot de grootte van de onderneming 'niet materieel' is zodat de jaarrekening weliswaar onjuist is maar niettemin een 'getrouw beeld' geeft, doorwerkt in de uiteindelijke belastingdruk. Dit raakt ook aan de vraag of het 'at arm's length-beginsel' en de mogelijkheid om fraud leges in stelling te brengen in stand moet blijven. Als het antwoord hierop bevestigend zou zijn, gaat dit ten koste van de administratieve lastenverlichting en efficiencywinst.

Het gevolg van deze verschillen is enerzijds een grilliger verloop van de belastingheffing en anderzijds een mogelijk ongelijke behandeling van belastingplichtigen. Al met al is de inschatting van de commissie dat deze nadelen niet opwegen tegen de voordelen op het punt van verlichting van administratieve lasten voor bedrijven en verbetering van efficiency voor de Belastingdienst.

Objectvrijstelling voor vaste inrichtingen

Tijdens het algemeen overleg in de Tweede Kamer van 14 januari jl. heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën het voornemen uitgesproken om de mogelijkheid voor internationaal opererende ondernemingen om verliezen van buitenlandse filialen (vaste inrichtingen) te verrekenen met Nederlandse winsten aan banden te leggen⁴³. De commissie onderschrijft dit voornemen.

Het onderscheid tussen een vaste inrichting en een buitenlandse dochtervennootschap wordt zo grotendeels weggenomen⁴⁴. Het voordeel hiervan is dat negatieve ontwikkelingen in het buitenland

⁴³ Zie Kamerstukken II 2009-10, 31 369, nr. 10.

⁴⁴ Hierbij past het laten vervallen van de onderworpenheidseis voor de voorkoming van dubbele belasting met betrekking tot winsten van actieve vaste inrichtingen.

- behoudens liquidatieverliezen - niet langer de Nederlandse belastingopbrengst raken. Ook worden structuren gericht op het behalen van een fiscaal voordeel, zoals het creëren van een buitenlands vaste-inrichtingsverlies via een fiscaal transparante entiteit, tegengegaan. Hoewel deze verliesverrekening wordt teruggenomen als de vaste inrichting later winsten behaalt en er in beginsel dus slechts sprake is van een timingvoordeel, kan het terugnemen van verliezen bijvoorbeeld door het omzetten van het filiaal in een dochtervennootschap, voor onbepaalde tijd worden uitgesteld. Bovendien zou de opbrengst van deze grondslagverbredende maatregel kunnen bijdragen aan de financiering van een eventuele vermogensaftrek/bijtelling.

Afschaffen MKB-tarief in de vennootschapsbelasting

De Vpb kent sinds 1 januari 2000 een tariefopstapje. Dat betekent dat voor lagere belastbare winstbedragen een verlaagd tarief geldt. In 2010 houdt dit in dat voor winstbedragen onder € 200.000 een tarief van 20% en voor het meerdere een tarief van 25,5% geldt. Daarbij moet overigens worden bedacht dat het tariefopstapje is verlengd van € 40.000 naar € 200.000 door gebruik van een deel van de gereserveerde middelen voor de rentebox. In 2011 zal deze verlenging vervallen als deze middelen voor andere doeleinden worden ingezet.

Het huidige lage tarief wordt vooral onderbouwd als een tegemoetkoming voor het MKB, hoewel het natuurlijk ook geldt voor grote ondernemingen. Verder kan worden opgemerkt dat de hoogte van de winst niet altijd iets zegt over de omvang van de onderneming. De onderbouwing van het lage tarief is daarom ook mager. Verschillende essayschrijvers hebben om die reden gepleit voor één Vpb-tarief⁴⁵. Dit is ook in lijn met de Mirrlees Review die speciale faciliteiten voor kleine ondernemingen afraadt. Ook zijn er weinig andere (Europese) landen die een tariefopstapje kennen. Afschaffing van het tariefopstapje vereenvoudigt de tariefstructuur van de Vpb. Ook draagt dit bij aan het evenwicht tussen de IB-ondernemer en de dga zoals beschreven in de vorige subparagraaf. Tot slot kan afschaffing bijdragen aan het financieren van de vermogensaftrek in de Vpb. Dit kan wel tot gevolg hebben dat de lastenverlichting als gevolg van de vermogensaftrek/bijtelling voor kleinere ondernemingen met een laag fiscaal eigen vermogen omslaat in een lastenverzwaring.

Beperken grondslagversmallers winst

Ook de winstsfeer kent verschillende grondslagversmallers. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de grondslagversmallers die alleen gelden voor IB-ondernemers, zie tabel 2.2.11, en de grondslagversmallers die zowel voor IB-ondernemers als ondernemingen in de Vpb-sfeer van toepassing zijn, zie tabel 2.2.14. De grondslagversmallers die alleen gelden voor IB-ondernemers zijn voor het grootste deel al in paragraaf 3.7.2 behandeld, waarbij wordt voorgesteld de zelfstandigenaftrek om te zetten in een vermogensaftrek en de MKB-winstvrijstelling te handhaven. Het lijkt mogelijk om ook een deel van de grondslagversmallers, die zowel voor IB-ondernemers als voor Vpb-ondernemingen gelden, te beperken⁴⁶. De commissie heeft echter geen mogelijkheid gehad deze grondslagversmallers grondig te beoordelen. De commissie adviseert om die reden deze grondslagversmallers op korte termijn kritisch tegen het licht te houden met als insteek dat zij worden afgeschaft, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming.

3.7.5. Conclusies

Op het cluster winstbelasting komt de commissie tot de volgende conclusies:

- De introductie van een vermogensaftrek in de Vpb zal zorgen voor een meer neutrale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Dit is goed voor de economische efficiëntie van het belastingstelsel en zal tevens leiden tot meer investeringen en een hoger BBP, mits de vermogensaftrek niet wordt gefinancierd met een verhoging van het Vpb-tarief.
- Een vermogensaftrek/bijtelling in de Vpb zal bovendien een deel van de mismatch tussen deelnemingsvoordelen en –kosten kunnen wegnemen en maakt het belastingstelsel eenvoudiger.

⁴⁵ Zie Jacobs en De Kam/Caminada.

⁴⁶ Zo heeft de werkgroep Energie en Klimaat van de Brede Heroverwegingen in een van zijn varianten een optimalisering van de EIA/MIA/Vamil zitten die € 50 mln zou kunnen opleveren.

- Het idee van de vermogensaftrek in de Vpb is te combineren met een vermogensaftrek voor de IB-ondernemer. In combinatie met een geleidelijke afschaffing van de zelfstandigenaftrek zal dit de neutraliteit tussen werknemer, IB-ondernemer en dga verbeteren en tegelijkertijd de ondernemersfaciliteiten beter richten op het gewenste gedrag, het creëren van vermogen.
- Het voorstel van de commissie zal ook de neutraliteit in ondernemingsvorm verbeteren maar niet volledig bereiken omdat ten aanzien van de arbeidsbeloning voorrang gegeven wordt aan het behouden van de neutraliteit tussen de dga en de werknemer.
- Het tariefopstapje in de Vpb heeft geen economische onderbouwing. Door het tariefopstapje te laten vervallen wordt bovendien meer neutraliteit in ondernemingsvorm bereikt.
- Een unilaterale heffing op de financiële sector wordt afgeraden. Het is beter om hier de internationale ontwikkelingen af te wachten.
- Aansluiting van de fiscale winstbepaling bij commerciële grondslagen zorgt voor meer nadelen dan voordelen.
- De objectvrijstelling voor vaste inrichtingen past bij een neutraler en meer solide belastingstelsel.
- Grondslagversmallers in de winstsfeer moeten tegen het licht worden gehouden volgens de regel: "afschaffen, tenzij".

3.8. BTW

De BTW heeft een belangrijke plaats in het Nederlandse belastingstelsel. Ongeveer 30% van de belastingopbrengst komt uit de BTW. Dit aandeel is in de loop van de decennia gegroeid. Meest recent is als gevolg van de invoering van de Wet IB 2001 het aandeel van de BTW in de Nederlandse belastingmix toegenomen. De heffingssystematiek van de BTW is gebaseerd op Europese richtlijnen. Hierdoor beperkt de ruimte voor nationaal beleid zich vooral tot de hoogte van de tarieven. Daarbij geven de Europese regels de ruimte om gebruik te maken van een normaal en een laag tarief. Nederland heeft van deze ruimte gebruik gemaakt. In deze paragraaf zal worden onderzocht in hoeverre een groter aandeel BTW in de belastingmix de soliditeit en economische effecten van het belastingstelsel kunnen verbeteren en of het gebruik van twee tarieven wel efficiënt is. Ten slotte wordt er aandacht geschonken aan de vrijstellingen.

3.8.1. Inbreng extern

Crossen geeft in zijn essay aan dat hij voorstander is van een BTW-stelsel met een uniform tarief en geen vrijstellingen. Dit is in overeenstemming met de conclusies van het deelrapport van de Mirrlees Review over de BTW. Jacobs is van mening dat de BTW niet moet worden ingezet als instrument voor herverdeling. Hij ziet dan ook geen reden voor een onderscheid in tarieven tussen noodzakelijke en luxe goederen. Volgens Jacobs kan de BTW theoretisch worden ingezet om de arbeidsmarkt te verbeteren maar de uitvoeringskosten van een daaruit voortvloeiende tariefdifferentiatie zouden volgens hem groter kunnen zijn dan de positieve welvaartseffecten, waardoor een uniform BTW-tarief toch de voorkeur heeft. In de notitie van het CPB wordt onderbouwd dat een uniform BTW-tarief zal zorgen voor een hogere maatschappelijke welvaart zonder al te grote herverdelingseffecten.

3.8.2. Verhoging BTW-aandeel in de belastingmix

De BTW is een redelijk solide belasting is. Een groter aandeel BTW kan daardoor het belastingstelsel meer solide maken. Dit geldt des te meer door de toenemende vergrijzing. Ouderen consumeren een relatief groter deel van hun inkomen. Daardoor zal in de komende jaren de BTW-opbrengst toenemen. Een grote aandeel BTW in de belasting mix zal dit effect kunnen versterken.

Aan het CPB is gevraagd om de gevolgen van een verdere toename van de BTW in de belastingmix door te berekenen. De berekeningen van het CPB laten zien dat de economische effecten van een schuif van de IB/LB naar de BTW gering zijn. Op de middellange termijn is een klein positief effect te verwachten. Deze effecten kunnen beter zijn als de verlaging van de IB/LB zich meer concentreert op werkenden. Hierdoor zal de inkomensverdeling tussen werkenden en niet-werkenden echter wijzigen. Er is in dat geval sprake van een uitruil tussen efficiëntie en gelijkheid. Overigens lijkt een schuif van de Vpb naar de BTW volgens het CPB gunstiger. Tegelijkertijd wordt deze conclusie flink genuanceerd.

Op basis van het voorgaande stelt de commissie voor het BTW-aandeel in de belastingmix toe te laten nemen. Met de opbrengst kan de IB en Vpb (bijv. ter financiering van de vermogensaftrek) worden verlaagd.

3.8.3. Uniform BTW-tarief

Er worden doorgaans drie argumenten gegeven voor een differentiatie van het BTW-tarief. Het lage BTW-tarief zou kunnen worden gebruikt als *instrument voor herverdeling*. Door goederen/diensten die complementair zijn aan arbeid lager te belasten en goederen/diensten die complementair zijn aan vrije tijd hoger te belasten kan *het arbeidsaanbod worden verhoogd*. Ten slotte kan de BTW worden gebruikt om *negatieve externe kosten* van ongewenst gedrag *te beprizen*. Deze drie argumenten zijn echter zwak:

- Instrument voor herverdeling: indien herverdeling via het belastingstelsel wordt nagestreefd kan er beter gebruik worden gemaakt van instrumenten in de directe belastingen of van subsidies. Dit is efficiënter omdat met die instrumenten beter en tegen lagere kosten bij de potentiële doelgroep kan worden aangegrepen⁴⁷. Van een laag BTW-tarief profiteert iedereen, ook diegenen voor wie de verlaging van de belastingdruk

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld het essay van Jacobs en de notitie van het CPB.

misschien niet is bedoeld. Bovendien zijn er studies dat de nivellerende werking van het lage tarief gering is⁴⁸. Het CPB laat in zijn notitie zien dat een budgetneutrale uniformering er voor zorgt dat pensioen- en uitkeringsgerechtigden effectief 0,4/0,3% meer BTW gaan betalen dan huishoudens met een looninkomen. Dit verschil is eventueel recht te trekken met aanpassingen in de directe belastingen of hoogte van de uitkeringen/toeslagen.

- Invloed op arbeidsmarkt: De huidige lijst van goederen en diensten die onder het lage tarief valt, komt voor het grootste deel niet met de theorie van een verbetering van de arbeidsmarkt overeen, de verkeerde goederen worden laag belast. Bovendien zouden voor verkrijging van het arbeidsmarkteffect ook subsidies kunnen worden gebruikt.
- Invloed op gedrag: de BTW is een te breed instrument om externe kosten mee door te berekenen. Hiervoor kunnen beter specifieke heffingen voor worden gebruikt. Het belastingstelsel kent hiervoor al de accijnzen.

In feite zorgt de huidige differentiatie van BTW-tarieven ervoor dat goederen en diensten die in het lage tarief vallen door de overheid worden gesubsidieerd. Dit verstoort de keuze van consumenten in hun consumptiepatroon. Zij consumeren meer van de goederen die lager worden belast dan ze zouden hebben gedaan onder een uniform tarief of de afwezigheid van een BTW. Een uniform tarief zorgt daarom voor een neutraler en minder verstorend belastingstelsel met als resultaat een hogere maatschappelijke welvaart in Nederland, zoals de notitie van het CPB laat zien.

Nadeel van een uniformering van het BTW-tarief is dat de inkomenseffecten op macroniveau gering lijken en eventueel zijn te repareren maar dat op individueel niveau, door flink afwijkende consumptiepatronen, de effecten (veel) groter kunnen zijn. Verder zullen consumenten naar verwachting de verhoging van het lage BTW-tarief duidelijker opmerken dan een verlaging van het hoge BTW-tarief (of een lagere IB) omdat de goederen die onder het lage tarief vallen vaker worden aangekocht (met name voedingsmiddelen). Dit kan zorgen voor 'gevoelsinflatie'. Een ander nadeel is dat een uniformering van het BTW-tarief kan zorgen voor grenseffecten. Voor goederen die nu onder het lage tarief vallen zal er namelijk een flink tariefverschil ontstaan met België en Duitsland omdat bijvoorbeeld voedingsmiddelen in beide landen onder het lage tarief vallen, zie tabel 3.8.1 voor de BTW-tarieven in de ons omringende lidstaten. Dit tariefverschil doet zich op dit moment al voor tussen Duitsland en Denemarken (dat een uniform tarief van 21% kent). Het CPB wijst op empirisch onderzoek dat in de verhouding tussen Duitsland en Denemarken zich nauwelijks grenseffecten hebben voorgedaan. Daarbij kan wel de vraag worden gesteld of de grensregio tussen Denemarken en Duitsland helemaal vergelijkbaar is met de grensregio van Nederland.

Tabel 3.8.1: BTW-tarieven in buurlanden

Land	Hoog tarief	Laag tarief
België	21%	6%
Duitsland	19%	7%
Luxemburg	15%	3%/6%

Het CPB heeft in zijn notitie gekeken naar een budgetneutrale uniformering. Hieruit resulteert een uniform tarief van 15,26%. Het uniforme tarief is daardoor lager dan het huidige hoge tarief. In het geval het uniforme tarief onder het hoge tarief uitkomt, kan het probleem zich voordoen dat de verhoging van het tarief meteen in de prijzen wordt doorberekend maar de verlaging van het hoge tarief niet. De mate, waarin dit effect zich zal voordoen, zal afhankelijk zijn van de concurrentie op de desbetreffende markt. Eerder is bij de verlaging van het BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten gebleken dat het BTW-voordeel pas na een aantal jaren in de prijs tot uitdrukking was gekomen.

Door het uniforme tarief op het huidige normale 19% vast te stellen, zal het hiervoor besproken nadeel zich niet voordoen. Een uniform tarief van 19% past bovendien in de hiervoor door de commissie voorgestelde toename van de BTW in de belastingmix die vooral de soliditeit van het belastingstelsel zal verbeteren. Een uniform tarief van 19% levert ongeveer € 8 mrd extra BTW-

⁴⁸ Zie o.a. het essay van Clossen.

opbrengst op. Dit geld kan voor een deel worden ingezet voor koopkrachtreparatie voor groepen die harder worden geraakt door het uniformeren van het BTW-tarief.

Vanuit redenen van economische efficiëntie en eenvoud stelt de commissie een uniformering van het BTW-tarief voor. Dit zal het belastingstelsel neutraler maken en de welvaartseffecten van het stelsel verbeteren. Om tegelijkertijd het aandeel van de BTW in de belastingmix te laten toenemen, wordt voorgesteld het uniforme tarief op 19% vast te stellen. Met de extra opbrengst kunnen koopkrachteffecten worden gerepareerd en andere voorstellen van de commissie worden gefinancierd.

3.8.4. BTW-vrijstellingen

De BTW kent naast het lage tarief ook een flink aantal vrijstellingen⁴⁹. Net zoals voor het lage tarief is de onderbouwing voor deze vrijstellingen niet heel sterk. Daarnaast zorgen juist de vrijstellingen voor extra economische verstoringen, belastingarbitrage en administratieve rompslomp⁵⁰. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door het gegeven dat er geen BTW-vooraftrek mogelijk is m.b.t. vrijgestelde goederen en diensten. Probleem is echter dat bijna alle vrijstellingen worden voortvloeien uit de Europese richtlijn. Nederland kan daar eenzijdig niets aan veranderen.

De commissie stelt om die reden voor dat Nederland in de EU een duidelijk pleidooi doet voor opschoning van de vrijstellingen.

3.8.5. Kleine ondernemers

De huidige regeling voor kleine ondernemers⁵¹ lijkt haar doel voorbij te schieten. Kleine ondernemers moeten toch nog een flinke administratie bijhouden om gebruik te kunnen maken van deze regeling⁵². Om die reden lijkt het zinvol de kleine ondernemersregeling zo aan te passen dat er administratieve lasten zijn weg te nemen, bijvoorbeeld via de introductie van een omzetgrens beneden welke geen aangifte hoeft te worden gedaan. De commissie adviseert deze mogelijkheid verder te bestuderen.

3.8.6. Conclusies

Op het cluster BTW komt de commissie tot de volgende conclusies:

- Een hoger aandeel BTW in de belastingmix zal de soliditeit van het belastingstelsel laten toenemen. Dit kan tevens de efficiëntie van het belastingstelsel verbeteren. De opbrengst kan worden gebruikt om de directe belastingen te verlagen en voorstellen van de commissie te financieren.
- Uniformering van het BTW-tarief zal het belastingstelsel neutraler en meer efficiënt maken zonder al te grote herverdelingseffecten. Tevens zal daardoor de welvaart toenemen. Een uniform BTW-tarief van 19% lijkt ideaal omdat hiermee tegelijkertijd het aandeel BTW in de belastingmix zal toenemen en dus de soliditeit zal verbeteren.
- In de EU moet worden nagedacht over opschoning van de BTW-vrijstellingen.
- De kleine ondernemersregeling lijkt te kunnen worden verbeterd. Dit moet verder worden bestudeerd.

⁴⁹ Zoals verhuur van onroerend goed, medische diensten en financiële diensten.

⁵⁰ Zie essay Cnossen.

⁵¹ Kleine ondernemers kunnen gebruik maken van een belastingvermindering maar zal daarvoor wel een normale administratie moeten voeren.

⁵² Zie essay Cnossen.

3.9. Milieu

In hoofdstuk 3 is bij de bespreking van het kernbegrip milieuvriendelijkheid aangegeven dat er drie argumenten zijn voor het inzetten van het fiscale instrument in het milieubeleid, *de vervuiler betaalt, een brede en evenwichtige belastingmix en positieve prikkels*. Dit heeft geleid tot een scala aan fiscale maatregelen, waarmee zo'n 18 miljard euro belastingopbrengst is gemoeid. In deze paragraaf zal worden bekeken in hoeverre wijzigingen in dit fiscale milieu-instrumentarium de bijdrage aan de Nederlandse milieudoelen kan vergroten. In box 3.8 worden de voor- en nadelen van het gebruik van het belastinginstrument binnen het milieubeleid ten opzichte van andere beleidsinstrumenten besproken.

Box 3.8: Belastingen of andere beleidsinstrumenten?⁵³

Binnen het milieubeleid zijn belastingen slechts één van de inzetbare beleidsinstrumenten. Naast belastingen kan er ook gebruik worden gemaakt van regulering (bijv. energienormen voor gebouwen en apparaten, CO₂-normen voor auto's, verplichten aanschaf energiezuinige investeringen met een korte terugverdientijd), van subsidies of van andere economische prijsinstrumenten (bijv. emissiehandel). In de keuze van het te gebruiken beleidsinstrument zijn milieubelastingen (en andere op marktwerking gebaseerde instrumenten) in vergelijking met regulering en subsidies vaak efficiënter, omdat zij flexibiliteit aan vervuilers geven in de keuze welke methodes worden gebruikt om het milieuvervuilend handelen te verminderen. Bovendien hoeft de overheid geen keuzes te maken welke technologie de beste is, dat doet de markt zelf. Ook gaan belastingen in de regel gepaard met lagere administratieve lasten.

Emissiequota en andere vormen van regulering hebben ten opzichte van belastingen als voordeel dat ze meer zekerheid creëren over het te bereiken milieudoel. Dat wordt echter gecombineerd met een onzekerheid over de prijs die daarvoor wordt betaald. Zo wordt er bij emissiehandel via een emissieplafond op de hoeveelheid zekerheid geschapen over de maximum emissie. De prijs van het bereiken van dit plafond wordt echter aan de markt overgelaten, terwijl bij belastingen de prijs (bijv. € per liter gebruikte brandstof) vaststaat maar de invloed op de emissies wordt overgelaten aan de markt.

Voorts leiden belastingen vaak direct tot herkenbare inkomenseffecten. Vooral de inkomenseffecten voor kwetsbare groepen en de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie zijn dan een belangrijk aandachtspunt. Echter, ook andere milieu-instrumenten zullen uiteindelijk worden doorberekend in de prijs. Dit proces verloopt vaak langzamer en minder expliciet. Milieubelastingen hebben daarbij het voordeel dat deze leiden tot opbrengsten die kunnen worden ingezet om de negatieve inkomenseffecten te compenseren.

Een ander nadeel van belastingen is dat belastingen nog bij uitstek een nationaal instrument zijn. Dit betekent dat de aanpak van een grensoverschrijdend/mondiaal milieuprobleem zoals de CO₂-uitstoot door middel van een belastingmaatregel die uitsluitend in Nederland geldt, vaak niet effectief zal zijn. Zo'n belastingmaatregel kan leiden tot een verschuiving van de uitstoot naar het buitenland. Europese afspraken over milieubelastingen kunnen dit nadeel wegnemen. Echter, bij belastingen geldt nog steeds unanimitieit in de besluitvorming terwijl voor Europese milieuregels een gekwalificeerde meerderheid voldoende is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in de afgelopen jaren wel verschillende Europese milieumaatregelen tot stand zijn gekomen, bijvoorbeeld energie-efficiëncynormen voor apparaten en woningen en regels over CO₂-opvang maar dat het jaren heeft geduurd voordat er een Europese energiebelastingrichtlijn tot stand is gekomen en dat pogingen tot aanpassingen van deze richtlijn (bijv. een verhoging van de minimumtarieven) erg moeizaam gaan. De voor belastingen verantwoordelijke EU-commissaris Šemeta, dit voorjaar aangetreden, heeft de ontwikkeling van een 'green taxation framework' door een herziening van de energiebelastingrichtlijn wel tot één van zijn prioriteiten benoemd.

Ten slotte kan een bezwaar van belastingen zijn dat het in de praktijk moeilijk is om te heffen aan de bron, namelijk de emissie waar idealiter de prijsprikkel wordt neergelegd. In plaats daarvan wordt

⁵³ Deze box is mede gebaseerd op Katri Kosonen (European Commission) and Gaëtan Nicodème (European Commission, ECARES-ULB, CEB-Solvay Brussels School of Economics and Management, and CESifo), The role of fiscal instruments in environmental policy EU Working paper nr. 19, June 2009.

vaak geheven op een product. Resultaat daarvan kan zijn dat belastingen per saldo aan effectiviteit en efficiëntie fors inboeten doordat de prijsprikkel niet op de juiste plek wordt neergelegd. Een voorbeeld is dat een heffing op vlieguren mogelijk wel leidt tot minder vlieguren maar niets doet aan de uitstoot per vliegreis. In dat geval kan regulering de voorkeur hebben (bijv. normen over de maximale uitstoot per gevlogen mijl).

Gezien het voorstaande is duidelijk dat op de vraag welk beleidsinstrument moet worden gebruikt voor het behalen van een milieudoel vaak geen zwart-wit antwoord kan worden gegeven. Dit zal afhankelijk zijn van het milieudoel dat wordt nagestreefd. Ook is het mogelijk dat verschillende instrumenten worden gecombineerd.

3.9.1. Inbreng externen

Tussen de essayschrijvers kunnen twee scholen worden onderscheiden m.b.t. de verdere inzet van het belastinginstrument binnen het milieubeleid. De eerste school, verwoord door Jacobs, is van mening dat het nationale belastinginstrument niet kan worden gebruikt om het internationale milieuprobleem van CO₂-uitstoot op te lossen. Het enige dat helpt zijn internationale afspraken over emissiehandel of -heffingen. De tweede school, verwoord door Ter Haar, is van mening dat het wel zin heeft om nationaal de milieuheffingen te verhogen. Ter Haar noemt innovatiebevordering als extra argument voor de inzet van het belastinginstrument.

Milieubelastingen kunnen volgens Ter Haar een continue prikkel aan ondernemers en consumenten geven om milieuvriendelijke alternatieven te ontwikkelen en te kopen. Zo kunnen bedrijven op de langere termijn profiteren van een vergroeningstrategie die een paar tellen op de muziek vooruitloopt om zo concurrentievoordeel op te bouwen (*first mover* voordeel). Ter Haar kijkt naar de lange termijn en ziet ruimte om de milieubelastingen met ruim de helft (ongeveer € 10 mrd) te verhogen met de volgende voorstellen:

- Verhoging EB met € 5,1 mrd (= stijging van 120%)
- Verhoging km-prijs vracht met € 1 mrd (= stijging van ruim 600%)
- Verhoging brandstofaccijnzen met € 0,4 mrd (= stijging 20%)
- Introductie openruimteheffing: € 0,7 mrd
- Hoog BTW-tarief voor vlees: € 0,7 mrd

Ter Haar geeft niet aan wat de milieueffecten van zijn voorstellen zijn.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 wordt er in de literatuur verschillend gedacht over de juistheid van de theorie van het tweesnijdend zwaard, inhoudende dat verschuivingen van inkomstenbelastingen naar milieubelastingen leiden tot een betere arbeidsmarkt. De berekeningen van het CPB laten zien dat dergelijke verschuivingen alleen maar positief kunnen zijn voor de arbeidsmarkt indien de terugsluis van extra milieubelastingen ongelijk plaatsvindt (werkenden krijgen meer teruggesluisd dan niet-werkenden).

3.9.2. Soliditeitscorrectie

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de opbrengsten van de milieubelastingen logischerwijze niet gelijk toenemen met de economische groei ($MEP < 1$). Indien het wenselijk is om het aandeel van de milieubelastingen in de belastingen en het nationaal inkomen gelijk te houden, zijn voortdurend aanvullende beleidsmaatregelen noodzakelijk. Alleen een inflatiecorrectie volstaat niet. Alternatief voor dergelijke beleidsmaatregelen kan zijn een jaarlijkse correctie teneinde rekening te houden met de autonome verbetering van de efficiency, bijvoorbeeld van energiegebruik voor de energiebelasting. Zo geldt voor nieuwbouwwoningen dat de CO₂-prestatie door de aanscherping van de EPC-norm van 0,8 tot 0,6 in 2012 met ca 20% zal verbeteren. Gedacht kan worden aan een wettelijk vastgelegde soliditeitscorrectie (in het essay van Ter Haar wordt dit een automatische klimaatprijscorrectie genoemd). Bezien kan worden of zo'n soliditeitscorrectie alleen voor de energiebelasting speelt of bij meer milieubelastingen. Zo is voor de BPM-differentiatie op CO₂ al een soort soliditeitscorrectie voorgesteld in het geval de CO₂-uitstoot van auto's afneemt. Een soliditeitscorrectie kan zowel helpen om de milieudoelen te realiseren als om de soliditeit van het belastingstelsel te vergroten.

3.9.3. Wijzigingen in de energiebelasting

Het betreft vier onderwerpen:

- Generieke energiebelastingverhoging
- CO₂-belasting
- Glastuinbouw
- Warmtekrachtkoppeling (WKK)

Generieke energiebelastingverhoging

De energiebelasting (EB) is in budgettair opzicht de belangrijkste milieubelasting. De EB kent aflopende tarieven in het schijvensysteem en is daarmee een degressieve belasting (hoe hoger het gebruik, hoe lager het tarief): huishoudens zijn verantwoordelijk voor 33% van het energiegebruik (aardgas en elektriciteit) en dragen voor 52% bij aan de opbrengst van de EB. In tabel 3.9.1 zijn de EB-tarieven voor aardgas en elektriciteit voor 2010 opgenomen, daarbij geldt een belastingvermindering in de EB van € 318,62 per jaar per elektriciteitsaansluiting van een onroerende zaak.

Tabel 3.9.1: EB-tarieven 2010 exclusief 19% BTW

Aardgas in € per m³

< 5000	5000 -170 000	170 000 – 1 mln	1 mln – 10 mln	> 10 mln niet- zakelijk	> 10 mln zakelijk
€ 0,1629	€ 0,1411	€ 0,0391	€ 0,0124	€ 0,0116	€ 0,0082

Elektriciteit in € per kWh

< 10000 kWh	10000 – 50000 kWh	50000 - 10 mln kWh	> 10 mln niet-zakelijk	> 10 mln zakelijk
€ 0,1114	€ 0,0406	€ 0,0108	€ 0,0010	€ 0,0005

Een verhoging van de opbrengst van de EB is eenvoudig te realiseren door een verhoging van de tarieven. ECN heeft de milieueffecten (CO₂-reductie en energiebesparing) doorgerekend van een verhoging van de EB, die de EB tevens minder degressief maakt en waardoor meer wordt gestuurd op CO₂-uitstoot⁵⁴. Het betreft de volgende variant:

- De huidige opbrengst van de EB (€ 4 mld) wordt met 50% (€ 2 mld) verhoogd naar ongeveer € 6,1 mld. De helft van deze extra opbrengst komt uit aardgas en de andere helft uit elektriciteit.
- Deze verhoging wordt vorm gegeven door alle tarieven van de verschillende schijven in de EB voor aardgas met 3,51 cent/m³ te verhogen en voor elektriciteit met 1,18 cent/kWh. Het laagste tarief gas is thans 1/15de van het hoogste tarief en straks 1/4de. Voor elektriciteit is deze verhouding thans 1/200ste en straks 1/10de. Deze generieke verhoging geldt ook voor de verlaagde energiebelastingtarieven voor aardgas in de glastuinbouw en voor wat betreft elektriciteit voor de zogenoemde convenantpartijen (energie-intensieve bedrijven met een elektriciteitsverbruik van meer dan 10 mln kWh). Uitgangspunt is dus dat de convenantpartijen niet worden ontzien bij deze generieke verhoging; de bestaande vrijstelling voor het huidige tarief wordt wel geëerbiedigd.
- Deze verhoging slaat voor 30% neer bij de huishoudens en voor 70% bij de bedrijven. Met name grootverbruikers en in iets mindere mate middenverbruikers gaan relatief meer betalen voor hun energieverbruik en CO₂-uitstoot.
- In staand beleid is reeds meegenomen de ophanden zijnde SDE-opslag⁵⁵ op de elektriciteits- en gasprijs ter financiering van SDE (stimuleringsregeling duurzame energie). De SDE-heffing zal worden geheven als ware het een EB en vanaf 2012 kunnen oplopen tot additioneel € 2,5 miljard in 2020. Samen met de beschreven verhoging van de EB leidt dit tot een meer dan verdubbeling van de opbrengst van de huidige EB in 2020.

Volgens ECN zal deze EB-verhoging nauwelijks leiden tot extra reductie van de CO₂-uitstoot. Dit komt vooral doordat de CO₂-emissies van Nederlandse elektriciteitscentrales en (andere)

⁵⁴ ECN, 2010 (nog te verschijnen), *Referentieraming Schoon en Zuinig*.

⁵⁵ Brief van de minister van Economische Zaken van 26 november 2009, Kamerstukken II, 2009/10, 31 239, nr. 77.

grootverbruikers van aardgas onder het plafond van het ETS vallen. De emissierechten die vrijkomen als gevolg van het terugdringen van emissies in Nederland door de verhoging van de EB, bieden bedrijven elders in Europa de mogelijkheid om meer CO₂ uit te stoten. Alleen het kleinverbruik van gas, met name huishoudens, valt niet onder ETS. De verhoging van 3,5 eurocent/m³ in de eerste schijf leidt volgens het ECN echter niet of nauwelijks tot een afname van het gasgebruik (1 en 2 PJ) omdat deze prijsprikkel te beperkt is om te leiden tot grote investeringen in isolatie. De CO₂-uitstoot wordt volgens ECN verlaagd met 0,1 Mton.

CE heeft in het verleden flink hogere effecten toegerekend aan verhoging van de energiebelasting op aardgas. Zo leidt een verhoging met 3 eurocent voor aardgas in de eerste schijf tot een verlaging van de CO₂-uitstoot met 0,5 Mton⁵⁶. Dit verschil is te verklaren vanuit een andere berekeningsmethode en andere uitgangspunten. CE rekent met een algemene prijselasticiteit op basis van literatuuronderzoek terwijl ECN rekent met het zogenaamde SAWEC-model. Dit is een bottom up model met individuele maatregelen, kosten en keuzegedrag. Daarnaast gaat ECN uit van het uitgangspunt dat alle maatregelen uit Schoon en Zuinig zijn geïmplementeerd, die al een effect hebben gehad op energiebesparingsgedrag. Je zou kunnen zeggen dat het gras al voor de voeten is weggemaaid.

De doorgerekende EB-verhoging leidt in de industrie wel tot een flinke energiebesparing van 14 tot 31 PJ (beleidskorting voor de industrie om doelstelling energiebesparing in Schoon & Zuinig te halen is 60-200 PJ). Het CO₂-effect is echter veel kleiner door het hiervoor beschreven ETS-effect en het effect dat meer gebruik zal worden gemaakt van warmtekrachtkoppelinginstallaties (WKK's)⁵⁷, zie hierna. Gegeven de zwaarte van de EB-verhoging voor de industrie valt het effect op de energiebesparing echter tegen. Met name in de hogere schijven met de laagste tarieven in de EB is de tariefstijging zeer fors. Dit zou betekenen dat grote energie-intensieve bedrijven substantieel meer EB gaan betalen. Kennelijk is de industrie, in tegenstelling tot wat vaak is gedacht, weinig gevoelig voor een verhoging van de EB en zal de industrie niet veel extra energiebesparende maatregelen nemen. Hierbij moet bedacht worden dat de brandstofkwaliteitsrichtlijn⁵⁸ bij raffinaderijen al een hogere druk oplegt om energie te besparen. Ook moet men zich hierbij realiseren dat de (geringe) grootte van de effecten in bijvoorbeeld de industrie veel begrijpelijker is als de EB-verhoging wordt afgezet tegen de totale prijs die bedrijven betalen; de verhoging van de EB is dan betrekkelijk gering. Dat betekent dat een maatregel die zich in 10 jaar terugverdient, zich na deze verhoging in 8,5 jaar terugverdient. Ter vergelijking: de schommelingen in de olieprijs (en daaraan gekoppeld de gasprijs) zijn al snel 30-50% op een termijn van 2 jaar.

De doorgerekende EB-verhoging zou overigens de bereidheid tot medewerking van bedrijven aan de in de afgelopen jaren afgesloten convenanten onder druk kunnen zetten. In de meeste convenanten is de medewerking van de bedrijven aan de convenanten afhankelijk gemaakt van het uitblijven van een EB-verhoging. Overigens is het voor de commissie niet duidelijk wat de bijdrage van de convenanten aan de overheidsdoelstellingen is geweest. Verder is het moeilijk om de energie-intensieve bedrijven te compenseren voor de EB-verhoging door middel van terugsluis via de directe belastingen omdat het een beperkt aantal specifieke bedrijven betreft. Ook zullen deze bedrijven, die over het algemeen onder de reikwijdte van het ETS vallen, argumenteren dat zij 'dubbel moeten betalen' voor hun CO₂-uitstoot, via het ETS en via de energiebelasting.

CO₂-belasting

Er wordt veel gesproken over de wenselijkheid om een belasting op CO₂ in te voeren. Sommige Europese lidstaten zijn hier al toe overgegaan, o.a. Zweden en Denemarken⁵⁹. Ook speelt het in

⁵⁶ Zie brief fiscale vergroening 2009, Kamerstukken II 2008/09, 31 492, nr. 11.

⁵⁷ In een WKK wordt tegelijkertijd warmte en elektriciteit opgewekt. Dit zorgt voor een efficiëntere elektriciteitsproductie. De warmte wordt als ware dubbel gebruikt.

⁵⁸ Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG (Voor de EER relevante tekst), PB L 140 van 5.6.2009.

⁵⁹ In Frankrijk heeft de regering eind 2009 een voorstel voor een CO₂-belasting gedaan. Het voorstel is door de Franse rechter ongrondwettelijk verklaard, vooral vanwege het feit dat veel grote vervuilers (een groot deel van het bedrijfsleven, landbouw, etc) uitgezonderd waren van de heffing. Door deze discriminatie kwam de

een nog niet geformaliseerd voorstel van de Europese Commissie tot aanpassing van de Energiebelastingrichtlijn. De voornaamste redenen voor de Europese Commissie om een wijziging van de richtlijn te overwegen, zijn de volgende:

- De doelstelling om in 2020 tot 20% CO₂-emissiereductie te komen wordt niet gehaald zonder extra inspanningen.
- Het feit dat een deel van de industrie via een alternatief instrument, het ETS, een prikkel krijgt om CO₂-emissies te reduceren.
- Een Europese aanpak is noodzakelijk voor een goed functioneren van de interne markt.

Op zich is de CO₂-uitstoot van energie al voor een deel in de Nederlandse tarieven van de energiebelasting en brandstofaccijnzen verwerkt. Het is daarom niet noodzakelijk om tot een aparte CO₂-belasting te komen. Dit element kan wel explicieter in de tarieven tot uitdrukking worden gebracht. De Europese Commissie denkt langs die lijn voor de mogelijke herziening van de energiebelastingrichtlijn. Er kan echter ook worden gedacht aan een eenvoudigere aanpassing van de richtlijn, bijv. het verhogen van de minimumtarieven voor heffingen op energieproducten en elektriciteit en het verminderen van het aantal vrijstellingen. De eventuele aanpassingen van de energiebelastingrichtlijn kunnen grote gevolgen hebben voor Nederland. Zolang er nog geen duidelijkheid is over deze aanpassingen adviseert de commissie deze discussies af te wachten, voordat Nederland zelf stappen zet in het dossier CO₂-belasting.

Glastuinbouw

Voor de glastuinbouw bestaat op dit moment een verlaagd energiebelastingtarief. De doelstelling van dit verlaagde tarief was het vrijwaren van de glastuinbouwsector van onevenredig hoge energielasten, gegeven de bijzondere concurrentiepositie van de glastuinbouw en de moeilijkheden met de terugsluis naar de sector. Ook na terugsluis zou een in vergelijking met andere sectoren substantiële lastenverzwaring resteren. Deze lastenverzwaring kon niet of moeilijk in de afzetprijzen worden verdisconteerd, omdat deze sector zich grotendeels op de export richt. Het afschaffen van het verlaagde tarief zou in een milieuscenario passen, afschaffing sluit aan bij de gedachte van de vervuiler betaalt. Met het verlaagde tarief wordt in principe vervuילend handelen gesubsidieerd. Het afschaffen van deze belastinguitgave zal 100 miljoen euro opleveren⁶⁰.

De Europese Commissie heeft in januari 2000 ingestemd met het nultarief voor 1999 en met een verlaagd tarief voor de jaren 2000 en 2001. In 2001 heeft de Europese Commissie ingestemd met voortzetting van het verlaagde tarief voor de glastuinbouw. Als tegenprestatie golden de afspraken tussen overheid en glastuinbouw over energiebesparing die zijn vastgelegd in het Convenant Glastuinbouw en Milieu. Dit convenant loopt tot en met 31 december 2010. In 2007 heeft de Europese Commissie een verlenging van het verlaagd tarief tot en met 31 december 2010 goedgekeurd. Tabel 3.9.2 bevat het normaal gastarief en het verlaagd tarief voor de glastuinbouw per kubieke meter in 2010.

Tabel 3.9.2: EB-tarief aardgas (per m³, 2010)

Gastarief per m³ 2009	Normaal tarief	Verlaagd tarief glastuinbouw
Eerste schijf	0,1629	0,01485
Tweede schijf	0,1411	0,02362
Derde schijf	0,0391	0,01977
Vierde schijf	0,0124	0,0124
Vijfde schijf (niet zakelijk)	0,0082	0,0082

De glastuinbouwsector wil een CO₂-vereveningssysteem invoeren als opvolger van het convenant Glastuinbouw en milieu. Dit systeem moet de komende periode worden uitgewerkt en wordt in twee fases ingevoerd (eerste fase 2011 en tweede fase 2013). Dit zou de nieuwe tegenprestatie moeten zijn voor de verlaagde EB-tarieven voor aardgas in de tuinbouwsector. De sector geeft

belasting de facto neer op een heffing voor huishoudens, die overigens bijna volledig gecompenseerd zouden worden. Sarkozy heeft aangekondigd dat hij het voorstel niet doorzet en daarentegen inzet op Europese afspraken (NRC, 24 maart 2010).

⁶⁰ In de miljoenennota 2010 wordt nog uitgegaan van € 174 mln in 2010.

expliciet aan dat de steun voor dit nieuwe systeem gekoppeld is aan het behoud van de verlaagde EB-tarieven voor aardgas. Momenteel wordt een notificatie voor de verlenging van de verlaagde tarieven tot 2013 naar Brussel voorbereid.

Volgens ECN⁶¹ betekent het afschaffen van de verlaagde tarieven een belastingverhoging van maximaal 35.000 euro per glastuinbouwbedrijf (exclusief de hiervoor beschreven EB-verhoging). De afschaffing zal leiden tot een besparing op de CO₂-uitstoot van 0,2-0,3 Mton en een energiebesparing van 1-2 PJ. De CO₂-besparing is beperkt als gevolg van het effect dat meer gebruik zal worden gemaakt van WKK's. Het LEI geeft aan dat de afschaffing van de verlaagde tarieven zou leiden tot een kostenverhoging van € 90 tot 100 mln (bijna € 1 per m₂ kas) voor de glastuinbouw en een zeer beperkt effect op de energiebesparing c.q. reductie van de CO₂-emissie zou hebben⁶². Verhoging van de energiekosten stimuleert schaalvergroting in de glastuinbouw. Bedrijven die geen WKK gebruiken hebben een sterker concurrentienadeel, want ketelstook wordt duurder maar de toepassing van WKK niet. De kans dat kleine bedrijven die geen WKK gebruiken, onder grote financiële druk komen te staan, is dan ook groot.

3.9.4. WKK

Zoals hiervoor aangegeven leidt een hogere energiebelasting tot meer inzet van WKK's, hoofdzakelijk in de glastuinbouw en in de industrie. Dit komt omdat er geen energiebelasting hoeft te worden betaald op het benodigde gas voor grotere WKK's. Daarnaast hoeft voor het eigen gebruik van de opgewekte elektriciteit uit WKK ook geen energiebelasting te worden betaald. Als gevolg van deze vrijstelling van energiebelasting leidt een verhoging van de energiebelasting op gas en elektriciteit tot een gunstigere positie van WKK ten opzichte van ketelstook.

Warmte die wordt opgewekt met WKK bespaart energie en heeft lagere CO₂-emissies ten opzichte van gescheiden opwekking van elektriciteit en warmte. Aan de inzet van WKK kleven echter ook nadelen:

- Doordat WKK goedkoper is, is er voor WKK-eigenaars minder prikkel om de finale warmtevraag te verlagen.
- De toename van WKK buiten de ETS sector, met name glastuinbouw, is voor de nationale broeikasbalans ongunstig, ondanks het feit dat de CO₂-emissies van WKK gasmotoren lager zijn dan gescheiden opwekking van energie. Dit komt omdat het aardgas dat gebruikt wordt voor WKK buiten de ETS-sector valt. De elektriciteit die aan het net wordt geleverd verdringt echter elektriciteitsproductie die onder het ETS-plafond valt. Onder het ETS-plafond ontstaat hierdoor ruimte die op een andere plaats zal worden opgevuld. Omdat de toename van de CO₂ emissie buiten het ETS valt en de emissies binnen de ETS-sector niet wijzigen treedt er per saldo een stijging van de CO₂ uitstoot op.
- Door het toenemend aandeel elektriciteit en verbeterde rendementen van elektriciteitsopwekking in elektriciteitscentrales nemen de energiebesparing en de emissiereductie van WKK-installaties ten opzichte van elektriciteitscentrales af.

Bij een verhoging van de EB wordt de uitgangpositie van WKK ten opzichte van andere energieopties begunstigd. Gezien de voor- en nadelen van de inzet van WKK kan men zich afvragen of en in welke mate men WKK wil bevoordelen. De commissie adviseert dit effect nader te onderzoeken en daaraan gekoppeld de vraag of de EB-vrijstelling voor aardgas gebruikt in WKK's moet worden gehandhaafd.

3.9.5. Aanpassing brandstofaccijnzen

Het betreft hier drie onderwerpen:

- a. Verhoging van de reguliere brandstofaccijnzen
- b. Afschaffen tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen
- c. Accijnsvrijstellingen zeevaart, binnenvaart en luchtvaart

⁶¹ ECN, 2010 (nog te verschijnen), *Referentieraming Schoon en Zuinig*.

⁶² Er zijn 6000 bedrijven actief in de glastuinbouw. De sector vertegenwoordigt een jaarlijkse exportwaarde van 12 miljard euro en genereert een toegevoegde waarde van circa 4,6 miljoen euro per jaar. De glastuinbouw is traditioneel een energie-intensieve sector. Het aandeel van de energiekosten in de kostprijs van de eindproducten is zeer hoog, namelijk 20%. Arbeidskosten nemen ongeveer 30% voor hun rekening. De concurrentiepositie op de internationale markt zal sterk verslechteren.

Verhoging brandstofaccijnzen

Bij de accijnzen staat de opbrengstfunctie voorop. Accijnzen op motorbrandstoffen worden mede ingezet in het kader van het beleid op het terrein van milieu en mobiliteit. De ontwikkeling van de opbrengst van de brandstofaccijnzen is het saldo van twee tegengestelde tendensen. Enerzijds worden auto's steeds zuiniger. Dit leidt tot een lage macro-economische progressiefactor. Daartegenover staat dat mobiliteit een luxe goed is en sterker stijgt dan de welvaart. Dit beïnvloedt de progressiefactor positief. Het uiteindelijke effect hangt af van het relatieve aandeel van deze twee tegengestelde effecten. Per saldo daalt de opbrengst van de brandstofaccijnzen als percentage van het BBP.

Het is niet duidelijk in hoeverre de hoogte van deze accijnzen overeenkomt met de externe kosten van transport. Uit het onderzoek "De prijs van een reis"⁶³ komt naar voren dat geen enkele auto-, trein, of scheepscategorie zijn totale maatschappelijke kosten volledig via heffingen betaalt. Een uitzondering hierop vormt mogelijk de personenauto op benzine. Uit hetzelfde onderzoek volgt dat voor vrijwel alle wegvoertuigen⁶⁴ de gebruiksafhankelijke heffingen (lees brandstofaccijns) lager zijn dan de gebruiksafhankelijke maatschappelijke kosten, zelfs als de kosten van congestie op nul zouden worden gesteld. De kosten van congestie zijn de overheersende kostenpost naast bijvoorbeeld de kosten van ongevallen en luchtverontreiniging. Hierbij past wel de kanttekening dat dit onderzoek is gebaseerd op cijfers over het jaar 2002. Inmiddels gelden er nieuwe Euronormen op het punt van luchtverontreiniging voor alle wegtransportmiddelen en CO₂-normen voor personenauto's. Daarnaast is de mobiliteit toegenomen. Voorts zal de invoering van de kilometerprijs overeenkomstig het bij de Tweede kamer aanhangige wetsvoorstel Wet kilometerprijs, ertoe leiden dat de gebruiksafhankelijke kosten toenemen en de vaste kosten afnemen.

Accijnzen op motorbrandstoffen kunnen een rol spelen in het klimaatbeleid (reductie CO₂-uitstoot) en het beleid ter zake van de energievoorziening. De sector verkeer en vervoer valt niet onder het ETS. Het is evident dat accijnzen van invloed zijn op de zuinigheid van het wagenpark en het aantal gereden kilometers. Zo blijkt dat landen met lagere accijnzen (en autobelastingen) een minder zuinig wagenpark hebben, bijvoorbeeld de VS. De prijselasticiteit⁶⁵ van brandstofkosten loopt uiteen van - 0,25 op de korte termijn tot - 0,6 op de langere termijn. Anders gezegd, bij elke procent brandstofprijsstijging neemt het brandstofverbruik af met 0,25 tot 0,6 procent. Zo zal van een accijnsverhoging bijvoorbeeld een stimulerend effect uitgaan op investeringen in zuinige transportmiddelen.

Een verhoging van de brandstofaccijnzen leidt op een efficiënte wijze tot een grotere belastingopbrengst (beoogde verstoring economische markten, lage uitvoeringskosten, lage administratieve lasten). Bij een verhoging van de brandstofaccijnzen moet rekening worden gehouden met de brandstofmix. Een accijnsverhoging kan leiden tot een verschuiving van het gebruik van een bepaalde brandstof. De vraag is of dit vanuit milieuoverwegingen wenselijk is. Ter Haar vestigt in zijn essay voor de studietoelcommissie de aandacht erop dat de CO₂-uitstoot per liter brandstof niet in lijn is met de accijnshoogte. In 2009 bedroeg de dieselaccijns € 125/ton CO₂, de benzineaccijns € 250/ton CO₂ en LPG € 40/ton CO₂⁶⁶. Naast CO₂-uitstoot speelt echter ook de luchtvervuilende uitstoot van de verschillende brandstofsoorten een rol. Bovendien wordt de lagere dieselaccijns bij personenauto's gecompenseerd door dieseltoeslagen in de BPM en de MRB en de lagere LPG-accijns door toeslagen in de MRB.

⁶³ CE Delft, De prijs van een reis, De maatschappelijke kosten van het verkeer, 2004.

⁶⁴ Mogelijke uitzondering is de personenauto op benzine.

⁶⁵ Bron: Een prijs voor elke reis, een beleidsstrategie voor CO₂-reductie in verkeer en waterstaat, gezamenlijk advies van de raad voor verkeer en waterstaat, de VROM-raad en de algemene energieraad, januari 2008. Goodwin, P. et al, 2004: 275-292.

⁶⁶ De Europese Commissie houdt in haar plannen die ze tot nu toe heeft gepresenteerd, vast aan accijns op (fossiele) brandstoffen voor transport direct gerelateerd aan de energie-inhoud en de CO₂-uitstoot, met als uitzondering een korting op dieselaccijns voor de transportsector. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat de dieselaccijns voor personenauto's per liter hoger zal uitvallen dan de benzineaccijns.

Een verhoging van de brandstofaccijnzen met 20% in de komende jaren – in lijn met het essay van Ter Haar - zou neerkomen op een accijnshoogte voor ongelode benzine, zwavelvrije diesel respectievelijk LPG van 14,28 cent, 8,42 cent respectievelijk 1,67 cent per liter. De extra opbrengst zal zonder gedragseffecten € 1,3 mld. en met gedragseffecten € 0,8 mld. bedragen. De milieueffecten resulterend uit de gedragseffecten leiden tot een significante daling van de CO₂-emissies⁶⁷. Naast de gedragseffecten heeft ook invoering van kilometerbeprijzing invloed op de grondslag. Ook zullen grenseffecten ertoe leiden dat de belastingopbrengst van de maatregel lager zal zijn.

Een verhoging van de benzineaccijns slaat met name neer bij burgers, terwijl een verhoging van de dieselaccijns vooral neerslaat bij het bedrijfsleven waaronder de transportsector. De accijnshoogte zal tot een kostenverhoging voor het bedrijfsleven leiden, maar zal naar verwachting een geringe invloed hebben op de Nederlandse concurrentiepositie. Wel zijn wederom de grenseffecten van groot belang, ook voor de tankstations in de grensstreek. Tabel 3.9.3 bevat een overzicht van de accijnzen in Nederland en zijn buurlanden. Nederland kent al (fors) hogere benzineprijzen dan de ons omringende landen. Voor diesel zijn de verschillen iets kleiner; in vergelijking met Duitsland kent Nederland zelfs iets lagere dieselprijzen. Negatieve reacties zijn te verwachten vanuit de transportsector maar ook van groepen automobilisten. Dit is ook afhankelijk van andere maatregelen, deze kunnen dit versterken of juist afremmen.

Tabel 3.9.3: Benzine- en dieselaaccijns in Nederland, België, Duitsland en Luxemburg (in € per liter, per 1-1-2010, tussen haken is het BTW-percentage vermeld)

	Nederland (19%)	Duitsland (19%)	België (21%)	Luxemburg (15%)
Benzineaccijns (ongelood)	0,71	0,67 ⁶⁸	0,57 – 0,628 ⁶⁹	0,46
Dieselaaccijns	0,42/0,43	0,47 – 0,486	0,335 – 0,368	0,31

Teneinde de grenseffecten te beperken ligt fasering van de verhoging van de brandstofaccijnzen in de rede. Om de grenseffecten te beperken stelt de commissie voor dat een verhoging van de brandstofaccijnzen het beste kan worden nagestreefd door een gezamenlijk optreden van Nederland, België, Duitsland en Luxemburg bij verhoging van deze accijnzen of een verhoging van de minimumtarieven in de Europese energiebelastingrichtlijn. Deze minimumtarieven bedragen sinds 1 januari 2010 € 0,359 voor ongelode benzine en voor diesel € 0,330 per liter.

De accijns op LPG bedraagt € 0,075 per liter (€ 0,15 per kg). Dit is substantieel lager dan de accijns op benzine en diesel. Voor de BPM geldt geen toeslag voor personenauto's die op LPG rijden, in de MRB is wel sprake van een toeslag⁷⁰. LPG is net als benzine te beschouwen als een relatief schone brandstof. Inmiddels zijn dieselauto's met een affabriekroetfilter voor wat betreft de uitstoot van fijn stof vergelijkbaar schoon met LPG-auto's. Met de komst van dieselauto's die voldoen aan de Euro-6 norm (verplicht vanaf 2015) geldt dit ook voor de uitstoot van NOx. LPG heeft een lagere CO₂-uitstoot dan benzine maar een hogere CO₂-uitstoot dan diesel. Gelet op het afnemende milieuvoordeel van LPG ten opzichte van diesel adviseert de commissie om de accijns op LPG stapsgewijs te verhogen richting de dieselaaccijns⁷¹. Dit past in het streven naar variabilisatie van autokosten waarbij een prijsprikkel meer wordt gelegd bij het gebruik van de auto in plaats van bij het bezit van een auto.

Afschaffen tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen

Er geldt een verlaagd accijnstarief voor het gebruik anders dan voor het wegverkeer van dieselolie. Dit wordt de tariefdifferentiatie voor tractoren en mobiele werktuigen genoemd (zogenoemde rode

⁶⁷ Uit een recente doorrekening van CE Delft (Opties voor Schoon & Zuinig verkeer, effecten op Klimaatverandering en luchtverontreiniging, februari 2010) blijkt dat een simultane verhoging van de accijns op benzine, diesel en LPG met respectievelijk 14, 20 en 12 eurocent een daling van de CO₂-emissies van minimaal 1,8 Mton in 2020 bewerkstelligt.

⁶⁸ € 0,67 voor > 10 mg/kg zwavel, 0,65 <= 10 mg/kg zwavel.

⁶⁹ € 0,57 voor benzine met een vast % bio9-ethanol, € 0,614 voor < 98 oct en >=98 ct laagzwavelig, € 0,628 >= 98 oct, veel zwavel

⁷⁰ De toeslag in de MRB voor een LPG-G3 personenauto met een gewicht van 1300 kg bedraagt per kwartaal € 54.

⁷¹ Daarbij moet nog wel worden gekeken naar de gevolgen voor de MRB-toeslag voor LPG-auto's.

diesel⁷²). De belangrijkste sectoren, die rode diesel gebruiken, zijn de agrarische sector, het spoorvervoer, de bouw en de industrie. Het gaat dan bijvoorbeeld om tractoren, vorkheftrucks, diesellocomotieven en stationaire motoren. Ook mag rode diesel worden gebruikt als huisbrandolie, hetgeen thans nog sporadisch voorkomt. De tariefdifferentiatie wordt aangemerkt als een belastinguitgave. Uit een binnenkort te publiceren onderzoek door Ecorys blijkt dat het budgettaire beslag ca € 236 mln per jaar is⁷³.

Er lijkt geen aanleiding voor voortzetting van deze regeling. De oorspronkelijke reden achter het lagere accijnstarief, het feit dat er geen gebruik wordt gemaakt van de openbare weg, is achterhaald. Vanuit milieuoverwegingen is er sprake van het subsidiëren van milieuvriendelijk gedrag. Afschaffing van deze tariefdifferentiatie past dan ook in het streven milieukosten te internaliseren. Naar verwachting is bij afschaffing op korte termijn weliswaar nauwelijks sprake van positieve milieueffecten doordat er weinig ruimte is voor een snelle afname van gebruik van machines die rode diesel verbruiken. Op de langere termijn daarentegen kan een hogere accijns stimuleren tot de aanschaf van zuinigere machines, waardoor een positief milieueffect resulteert.

Daarnaast kan afschaffing van deze tariefdifferentiatie bijdragen aan verbetering van de economische efficiency en aan verbetering van de uitvoerbaarheid door de belastingdienst. De huidige differentiatie is fraudegevoelig. Afschaffing van het verlaagd tarief rode gasolie⁷⁴ zal naar verwachting leiden tot een lastenverzwaring van 168 euro per 1000 liter. Inmiddels is meer inzicht in het gebruik van rode diesel gekregen uit het inmiddels afgeronde onderzoek van Ecorys. De uitkomsten van dit onderzoek zullen binnenkort aan de Tweede Kamer gezonden. België kent een accijnsvrijstelling voor rode diesel. Duitsland kent een teruggaafregeling voor rode diesel. Bij afschaffing van de tariefdifferentiatie kunnen er grenseffecten optreden met België.

Accijnsvrijstellingen zeevaart, binnenvaart en luchtvaart

Voor de zeevaart, binnenvaart en luchtvaart gelden accijnsvrijstellingen voor de motorbrandstof. Hierdoor worden de externe CO₂-kosten in deze sectoren nog nauwelijks in rekening gebracht. Deze accijnsvrijstellingen zijn gebaseerd op de energiebelastingrichtlijn en, voor wat betreft de binnenvaart, ook op de Akte van Mannheim. Ook zijn in veel luchtvaartverdragen accijnsvrijstellingen afgesproken. Achtergrond van de vrijstellingen in de richtlijn is het voorkomen van verstoring van internationale concurrentieverhoudingen. Op grond van de richtlijn is het toegestaan om op basis van een bilaterale overeenkomst tussen twee lidstaten de accijnsvrijstelling in de luchtvaart voor vluchten tussen beide lidstaten niet toe te passen. Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt.

Bij de klimaatonderhandelingen in Kyoto zijn de scheepvaart en de luchtvaart buiten het toen gesloten akkoord gebleven. De reden was dat er nog veel onduidelijkheid was over de uitstoot door deze sectoren. Wel is afgesproken dat de geïndustrialiseerde landen met een reductieverplichting deze emissies aanpakken via de VN-organen voor de Scheepvaart en de luchtvaart (IMO en ICAO). Nederland is in IMO-verband een voortrekker om op korte termijn te komen tot afspraken over CO₂ reducerende maatregelen. Wat de luchtvaart betreft, kan worden opgemerkt dat de luchtvaartsector vanaf 2012 deel uitmaakt van het ETS. Het ETS zal gelijkelijk gelden voor alle luchthavens binnen de EU en voor vluchten van en naar die luchthavens door luchtvaartmaatschappijen van binnen en buiten Europa.

De commissie adviseert dat Nederland zich intensief inzet voor de aanpassing van internationale verdragen, zodat de accijnsvrijstellingen kunnen worden afgeschaft. Deze vrijstellingen zijn achterhaald en passen niet in de beprijzingsgedachte. Idealiter wordt daarbij gewerkt met een internationale aanpak op VN-niveau (denk aan IMO en ICAO).

3.9.6. Afvalstoffenbelasting

⁷² Ook de scheepvaart gebruikt rode diesel, deze valt echter niet onder de maatregel, voor de scheepvaart geldt namelijk (op grond van internationale verdragen) een accijnsvrijstelling.

⁷³ Volgens de miljoenennota 2010 was hiermee € 131 miljoen per jaar gemoeid.

⁷⁴ Los van de teruggaafregeling in de energiebelasting voor zover het verbruik boven 153.000 liter per jaar uitkomt (vnl. spoorvervoerders en de grotere bouwbedrijven).

De afvalstoffenbelasting is primair gericht op het verwerven van algemene middelen en secundair op het verminderen van de totale hoeveelheid te storten afvalstoffen en het bevorderen van verbranding, hergebruik of preventie van afvalstoffen. Bij het verbranden van afvalstoffen geldt een nihil tarief. Bij het storten van afvalstoffen is het reguliere tarief van € 107,49 per 1000 kg. (2010) van toepassing. Er geldt daarnaast een lager tarief van € 16,79 per 1000 kg. uitsluitend voor expliciet aangewezen afvalstoffen en de volumieke massaregeling⁷⁵.

Tabel 3.9.4: Overzicht opbrengst afvalstoffenbelasting 2002-2008 (in mln €, op kasbasis)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal	183	117	88	124	177	173	110
Regulier tarief	165	90	66	98	153	142	80
Laag tarief	18	27	22	26	24	31	30

De afname van de opbrengst uit het reguliere tarief in de periode 2002-2004 kan worden verklaard door de uitvoer van afvalstoffen naar Duitsland voor verbranding of hergebruik. Vanaf medio 2005 wordt de Duitse capaciteit van onder meer afvalverbrandingsinstallatie vooral ingezet voor de verwerking van het Duitse afval waardoor uitvoer van afvalstoffen minder voorkomt. Aangezien er in Nederland aanvankelijk nog onvoldoende afvalverbrandingscapaciteit was, kwam het Nederlandse brandbare afval vaak alsnog op de stortplaats terecht (bij onvoldoende verbrandingscapaciteit kan een ontheffing van het stortverbod worden verleend). Dit verklaart de toename van de opbrengst uit het reguliere tarief in de periode 2005-2007. De uitbreiding van de capaciteit van afvalverbrandingsinstallaties in Nederland heeft vanaf 2007 geleid tot een afname van de opbrengst uit het reguliere tarief. Voor het jaar 2009 komt de voorlopige realisatie van de opbrengst van de afvalstoffenbelasting uit op € 45 mln. Deze forse afname van de opbrengst wordt waarschijnlijk grotendeels verklaard doordat er in Nederland inmiddels sprake is van overcapaciteit bij de afvalverbrandingsinstallaties. Tevens zal sprake zijn van verminderd aanbod van de hoeveelheid afvalstoffen vanwege de economische crisis.

Het beleid op het gebied van afvalbeheer richt zich steeds meer op het voorkomen van het ontstaan van afval en de zogenoemde "cradle to cradle" gedachte. De commissie vraagt zich daarom af of de afvalstoffenbelasting nog toekomst heeft, zeker gezien de flinke afname van de opbrengst. De (milieu)effecten van afschaffing van de afvalstoffenbelasting zouden nader in kaart moeten worden gebracht.

3.9.7. Grondwater- en leidingwaterbelasting

Sinds 1995 wordt onder de naam grondwaterbelasting een belasting geheven ter zake van het onttrekken van zoet grondwater. Het tarief van de grondwaterbelasting bedraagt 19,51 eurocent per kubieke meter onttrokken grondwater (2010). De belasting wordt geheven van de houder van een inrichting waarmee grondwater wordt onttrokken. Een aantal onttrekkingen is vrijgesteld van grondwaterbelasting of valt anderszins niet onder de heffing. Het betreft over het algemeen onttrekkingen van beperkte omvang, onttrekkingen die incidenteel plaatsvinden of onttrekkingen ter zake waarvan heffing grote uitvoeringsproblemen zou meebrengen (bijvoorbeeld onttrekkingen ten behoeve van saneringen, onttrekkingen ten behoeve van beregening en bevoeding of onttrekkingen ten behoeve van noodvoorzieningen zoals brandkranen).

De opbrengst van de grondwaterbelasting is in de loop der jaren redelijk stabiel gebleven. Voor 2010 is in de Miljoenennota 2010 een opbrengst uit de grondwaterbelasting opgenomen van € 166 mln. De grondwaterbelasting komt ten laste van het bedrijfsleven. Ruim 80% van deze opbrengst is toe te rekenen aan grondwateronttrekking door leidingwaterbedrijven. Het overige deel wordt grotendeels opgebracht door de grondwatergebruikende industrie (denk bijvoorbeeld aan papierfabrieken en brouwers) en een klein gedeelte is afkomstig van een relatief groot aantal belastingplichtigen in het kader van bronbemaling bij bouwprojecten.

⁷⁵ Expliciet aangewezen afvalstoffen zijn niet-reinigbaar straalgrit, afvalstoffen afkomstig van de afgraving van een oude stortplaats, de zogenoemde monostromen. De volumieke massaregeling geldt voor afvalstoffen met een volumieke massa (de massa per volume-eenheid) van meer dan 1100 kg/m³, doordat verondersteld kan worden dat deze afvalstoffen doorgaans onbrandbaar zijn.

Per 1 januari 1999 was de levering van water onder het algemene BTW-tarief gebracht. Op grond van een aangenomen amendement viel daarbij de eerste € 23 van de waterrekening onder het verlaagde BTW-tarief. Het hanteren van twee BTW-tarieven voor de levering van één en hetzelfde product is echter strijdig met de Zesde BTW-richtlijn, en moest worden teruggedraaid. Per 1 januari 2000 is vervolgens de levering van water teruggebracht onder het verlaagde BTW-tarief en is voorts een belasting op leidingwater geïntroduceerd.

De leidingwaterbelasting wordt geheven van de waterleidingbedrijven, het tarief bedraagt momenteel 15,7 eurocent per kubieke meter leidingwater. Voor 2010 is in de Miljoenennota 2010 een opbrengst uit de leidingwaterbelasting opgenomen van € 114 mln. De leidingwaterbelasting drukt voornamelijk – circa 60% - op huishoudelijk verbruik doordat wordt geheven over een maximaal volume van 300 m³ per aansluiting per jaar.

In 2007 is er een rapport naar de Tweede Kamer gegaan over de grondwaterbelasting⁷⁶. In dit ambtelijk rapport is ingegaan op de mogelijkheden tot overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing alsmede, op verzoek van de Tweede Kamer, op afschaffing van de grondwaterbelasting. Blijkens het rapport zijn de gevolgen voor het milieu van afschaffing van de grondwaterbelasting naar verwachting beperkt. Het bedrijfsleven heeft inmiddels dusdanige waterbesparingsmaatregelen genomen dat de mate waarin de grondwaterbelasting thans en in de toekomst aan verdere waterbesparing kan bijdragen, gering is. De grondwaterbelasting is voorts een grof instrument: de lasten komen niet slechts terecht bij die onttrekkers van wie de onttrekkingen kwalijke gevolgen voor het milieu hebben of zouden kunnen hebben. De milieuproblematiek is bovendien regionaal en ook de aard van de onttrekking (lang- of kortdurend of een diepe onttrekking dan wel een onttrekking in een hogere bodemlaag) is van belang voor het milieueffect. Verder kan uit het rapport worden afgeleid dat de Nederlandse grondwaterbelasting in zijn soort de hoogste is in de EU.

Afschaffing van de grondwaterbelasting kan op zichzelf leiden tot:

- Verlaging van administratieve lasten bedrijfsleven
- Vereenvoudiging van het belastingstelsel (verlagen uitvoeringskosten)
- Verbetering concurrentiepositie grondwatergebruikende industrie

Afschaffing van de grondwaterbelasting leidt tot een opbrengstderving van circa € 166 mln per jaar. De vraag is hoe deze gefinancierd zou kunnen worden. Een schuif van grondwaterbelasting naar leidingwaterbelasting zou een optie kunnen zijn. De effecten van zo'n schuif zouden nader in kaart moeten worden gebracht. Zo moet duidelijk worden wat de gevolgen zijn voor de lastenverdeling over burgers en bedrijven. Ook de effecten voor de verschillende waterbedrijven en hun klanten moeten in beeld worden gebracht. Zo zijn er in Nederland waterleidingbedrijven die wel en die geen gebruik maken van grondwater. Ook dient nader te worden gekeken naar de milieueffecten van afschaffing van de grondwaterbelasting. Een andere optie is wellicht het onderbrengen van leidingwater in het reguliere BTW-tarief. Dit zou leiden tot een opbrengst van € 157 mln. Van deze optie zouden ook de voor- en nadelen onderzocht moeten worden.

De commissie stel voor om de heffing van grondwaterbelasting nog eens nader te bezien, mede in samenhang met de leidingwaterbelasting en de BTW op water.

3.9.8. Verpakkingenbelasting

De verpakkingenbelasting bestaat sinds 1 januari 2008. Bij de invoering van de verpakkingenbelasting is in de toelichting op het wetsvoorstel opgenomen dat de verpakkingenbelasting past in het streven om de mate van milieuvervuiling meer tot uitdrukking te laten komen in de prijs van producten. Ook kan de belasting bijdragen aan het terugdringen van de hoeveelheid verpakkingen en een verschuiving naar verpakkingsmaterialen met een minder

⁷⁶ Onderzoek 'Grondwaterbelasting nader bezien. Aspecten verbonden aan overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing en aan afschaffing van de grondwaterbelasting' van Interdepartementale werkgroep grondwaterbelasting (bijlage bij Kamerstukken 2006/2007, 30887, nr. 7)

schadelijke invloed op het milieu⁷⁷. De hoogte van het tarief per materiaalsoort is hoofdzakelijk gekoppeld aan de milieudruk die door het betreffende materiaal wordt veroorzaakt. Voor vaststelling van de milieudruk is gekeken naar de invloed op het milieu als gevolg van de productie en naar de mogelijkheden voor recycling van het materiaal. Zo varieert het tarief van € 0,02 per kg hout tot € 0,95 per kg aluminium. Structureel zou deze belasting € 365 mln per jaar moeten opbrengen. De verwachte opbrengst voor 2009 is € 317 mln. Voor 2010 is in de Miljoenennota 2010 een opbrengst uit de verpakkingenbelasting opgenomen van € 317 mln. Aangezien de belasting pas kort bestaat, is het nog niet mogelijk een macro-economische progressiefactor vast te stellen.

Bij de introductie van de verpakkingenbelasting zijn de uitvoeringskosten geraamd op structureel € 5 mln per jaar (perceptiekosten 1,4%) en de administratieve lasten geraamd op € 0,85 mln. Volgens het bedrijfsleven liggen de administratieve lasten substantieel hoger, namelijk € 19,1 miljoen structureel⁷⁸. Niet duidelijk is in hoeverre dit lasten zijn die voorheen ook al bestonden in het kader van de rapportageverplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. Dit kan echter niet zonder meer aan de verpakkingenbelasting worden toegeschreven. Een groot deel van de voor de verpakkingenbelasting noodzakelijke administratie is ook zonder de verpakkingenbelasting nodig gezien de rapportageverplichtingen uit het Verpakkingenbesluit van VROM (Europese rapportageplicht). Per 1 januari 2010 is de 'drempel' voor de verpakkingenbelasting verhoogd waardoor de administratieve lastendruk van de verpakkingenbelasting voor het bedrijfsleven aanzienlijk is verminderd.

Bij de verpakkingenbelasting heeft de commissie twee mogelijkheden gezien:

– Afschaffen

De verpakkingenbelasting wordt geacht voor 100% neer te slaan bij het bedrijfsleven. Afschaffing van de verpakkingenbelasting betekent dan ook een lastenverlichting voor het bedrijfsleven. De lastenverlichting zou op zichzelf positieve gevolgen kunnen hebben voor bedrijfsleven en werkgelegenheid. Belangrijke vraag in deze is of en zo ja hoe de derving van belastingopbrengst zal worden gecompenseerd (bijv. een verhoging van de BTW). De (positieve) effecten op de Nederlandse concurrentiepositie zijn beperkt doordat geen verpakkingenbelasting drukt op verpakkingen van geëxporteerde producten en zowel verpakkingen van nationaal geproduceerde als uit het buitenland geïmporteerde verpakte producten die in Nederland op de markt worden gebracht in de grondslag van de verpakkingenbelasting vallen. Afschaffing van de verpakkingenbelasting zal naar verwachting een negatief effect hebben op het milieu aangezien een prikkel wordt weggenomen om minder kilogrammen verpakkingen of minder milieubelastende verpakkingen te gebruiken. De omvang van het milieueffect is onbekend. De maatregel zal tot een besparing van uitvoeringskosten leiden. De effecten op de administratieve lasten zijn minder duidelijk omdat na afschaffing van de verpakkingenbelasting de rapportageverplichtingen uit het Verpakkingenbesluit zullen herleven.

– Verhoging

Een verhoging van de tarieven van de verpakkingenbelasting zorgt voor een extra belastingopbrengst. De hoogte van de additionele opbrengst is uiteraard afhankelijk van de omvang van de verhoging. Een verhoging betekent een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven die zal worden afgewenteld op de consument. Als vuistregel geldt dat wanneer een voordeel of nadeel door bedrijven moet worden opgebracht, er van uit gegaan wordt dat bedrijven hiervan 60% doorberekenen in de Nederlandse verkoopprijzen. De precieze lastenverzwaring is mede afhankelijk van hoe de additionele opbrengst zal worden teruggesluisd. De effecten op de Nederlandse concurrentiepositie zijn beperkt doordat geen verpakkingenbelasting drukt op verpakkingen van geëxporteerde producten en zowel verpakkingen van nationaal geproduceerde als uit het buitenland geïmporteerde verpakte producten die in Nederland op de markt worden gebracht in de grondslag van de verpakkingenbelasting vallen. Er zijn overigens geen (internationale) juridische bezwaren

⁷⁷ Aan de Tweede Kamer is toegezegd om de milieueffecten van de verpakkingenbelasting te evalueren, staatssecretaris van Financiën tijdens het wetgevingsoverleg van het Belastingplan 2008 op 12 november 2007, Kamerstukken II, 2007/08, 31 205 en 31 206, nr. 58, blz. 51.

⁷⁸ "Verpakkingenbelasting. Een last voor het MKB." EIM, april 2009.

tegen een verhoging. Een verhoging van de tarieven van de verpakkingenbelasting zal naar verwachting een positief effect hebben op het milieu aangezien hierdoor sprake is van een grotere prikkel om minder kilogrammen verpakkingen te gebruiken en minder milieubelastende verpakkingen te gebruiken. De verhoging zorgt niet voor extra administratieve lasten of uitvoeringskosten, het aantal belastingplichtigen blijft immers gelijk.

Omdat de opbrengst van de verpakkingenbelasting op dit moment relatief beperkt is en daardoor ook de milieueffecten niet al te groot (vanwege de lage prijs prikkel) stelt de commissie voor de verpakkingenbelasting ofwel af te schaffen, ofwel flink te verhogen (bijv. verviervoudiging van het tarief).

3.9.9. Onbelaste reiskostenvergoeding

Thans geldt er een onbelaste reiskostenvergoeding van maximaal € 0,19 per km. Deze vergoeding geldt voor zakelijke kilometers (waaronder woon-werkverkeer) en ongeacht de wijze van vervoer. Zakelijke reizen per taxi, luchtvaartuig, schip of ter beschikking gesteld vervoermiddel kunnen onbelast worden vergoed (ook als de werkelijke kosten hoger dan € 0,19 per km zijn). Indien wordt gereisd met openbaar vervoer, kunnen ook de werkelijke kosten onbelast worden vergoed. Met de introductie van de werkkostenregeling vanaf 2011 geldt de onbelaste reiskostenvergoeding van maximaal € 0,19 per km niet meer voor reizen afgelegd per openbaar vervoer en kunnen in dat geval alleen de werkelijke kosten onbelast worden vergoed⁷⁹.

De commissie heeft zich afgevraagd of de onbelaste reiskostenvergoeding zodanig kan worden aangepast dat dit leidt tot positieve milieueffecten. Daarbij zijn twee varianten bekeken:

- Afschaffen van de onbelastbaarheid van reiskostenvergoedingen voor zover er sprake is van woon-werkverkeer (ongeacht de wijze van vervoer)

Deze variant zou eveneens doorgetrokken moeten worden naar de aftrek van reiskosten door een IB-ondernemer. Ook zou deze maatregel moeten leiden tot aanpassing van de bijtelling/onttrekking wegens privégebruik auto van de zaak door woon-werkkilometers voor de bijtelling/onttrekking niet langer als zakelijk aan te merken. Deze variant zorgt voor een belastingopbrengst van € 1,7 mld per jaar. Aan deze variant zijn echter belangrijke bezwaren verbonden. Met ingang van 2004 is er juist een einde gemaakt aan het onderscheid tussen woon-werkverkeer en overig zakelijk verkeer. Dit onderscheid gaf namelijk in de praktijk grote problemen. Het is in veel gevallen niet goed vast te stellen of er sprake is van woon-werkverkeer of van overig zakelijk verkeer. Uit wetgeving, beleidsbesluiten, jurisprudentie en door de casus voor te leggen aan de inspecteur kon worden afgeleid welk deel kwalificeerde als woon-werkverkeer en welk deel als zakelijk verkeer. Vanwege deze uitvoeringsproblemen en daarmee gepaard gaande administratieve lasten is het onderscheid tussen woon-werkverkeer en overig zakelijk verkeer met ingang van 2004 komen te vervallen en is er een uniforme onbelaste reiskostenvergoeding gekomen voor alle zakelijke kilometers waaronder woon-werkverkeer.

- Een verlaging van de onbelaste reiskostenvergoeding

Deze verlaging geldt voor alle zakelijke kilometers, dus niet alleen voor woon-werkverkeer. Een verlaging van de onbelaste reiskostenvergoeding leidt tot een budgettaire opbrengst van ongeveer € 100 mln per cent verlaging. In het kader van de tweede tranche fiscale vergroening en in het kader van de Taskforce Mobiliteitsmanagement is in 2008 met het oog op het terugdringen van werkgerelateerde mobiliteit gekeken naar een algehele verlaging van de onbelaste reiskostenvergoeding van € 0,19 naar € 0,12 per km. Naarmate men meer zakelijke kilometers maakt, wordt men harder geraakt door een dergelijke maatregel. Een verlaging van de belastingvrije vergoeding voor het zakelijk verkeer maakt het gebruik van de auto minder aantrekkelijk, aangezien de onbelaste vergoeding in de praktijk voor het gebruik van de auto wordt ingezet. Op de korte termijn zal een deel van de mensen in reactie op deze maatregel dan ook kiezen voor een andere vervoerswijze (fiets, OV) of vaker thuiswerken. Op lange termijn kan deze maatregel er ook in resulteren

⁷⁹ Tot 2014 is de werkkostenregeling optioneel. Er kan tot die tijd worden geopteerd voor de huidige regeling van vrije vergoedingen en verstrekkingen.

dat mensen dichterbij hun werk gaan wonen of juist op zoek gaan naar een baan dichterbij huis. Volgens onderzoeksbureau CE Delft⁸⁰ zou het totaal aantal autokilometers in het woon-werkverkeer en zakelijk verkeer als gevolg van de verlaging van de onbelaste reiskostenvergoeding naar € 0,12 per km dalen met 0,9 tot 1,4% in 2010 en 2,0 tot 3,6% in 2020. De emissies in het woon-werkverkeer en het zakelijk verkeer zouden met dezelfde percentages afnemen.

Hierbij wordt opgemerkt dat het door CE geschetste effect een maximaal effect is. Zo is in de rapportage aangegeven dat het lastig is rekening te houden met de mogelijkheid dat werkgevers een belastbare vergoeding voor het gebruik van de privéauto gaan uitkeren ter compensatie van de afname van de onbelaste reiskostenvergoeding. Het lijkt zeer waarschijnlijk dat er werkgevers zullen zijn die de lastenverzwaring (deels) zullen opvangen. Bovendien heeft het CE-onderzoek geen rekening kunnen houden met de introductie van de werkkostenregeling. De werkkostenregeling treedt per 2011 in werking en is tot 2014 optioneel. De onbelaste reiskostenvergoeding van € 0,19 per km valt buiten het forfait van 1,4% van de totale loonsom (dat de werkgever onbelast mag vergoeden). Voor reiskosten is er een gerichte vrijstelling opgenomen (€ 0,19 per km). Indien een werkgever meer dan € 0,19 betaalt kan het meerdere toch onbelast door de werknemer genoten worden indien er nog ruimte binnen het forfait van 1,4% bestaat. Wat betreft de emissiereducties is er door CE bovendien geen rekening gehouden met de verschuiving van verkeer naar andere vervoerswijzen zoals de bus en de trein. De maatregel bestaande uit een algehele verlaging van de onbelaste reiskostenvergoeding is niet teruggekomen in het advies van de Taskforce Mobiliteitsmanagement van september 2008.

Gelet op het vorenstaande is de commissie van mening dat het afschaffen van de onbelaste reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer niet is aan te bevelen vanwege de hoge extra uitvoeringskosten en administratieve lasten. Een algehele verlaging van de onbelaste reiskostenvergoeding is daarentegen een maatregel die met het oog op het milieueffect het overwegen waard is. Hierbij dient er wel rekening te worden gehouden met de uiteindelijke keuzes van de werkgever en de werknemer (hoe wordt een zakelijke reis afgelegd).

3.9.10. Vergroening autobelastingen

Autobelastingen kunnen een belangrijke rol spelen in de stimulering van de aanschaf van zuinigere auto's hetgeen past in het streven naar reductie van de CO₂-uitstoot, ook in de sector verkeer en vervoer. Hierbij kan worden gedacht aan differentiaties in de BPM (aanschafbelasting) en de MRB (houderschapsbelasting) om de aanschaf en het gebruik van zuinige auto's te stimuleren. In de afgelopen jaren zijn er al veel stappen gezet om de autobelastingen in Nederland verder te vergroenen om zo de keuze voor zuinige -in termen van CO₂-uitstoot- en schone auto's -in termen van luchtvervuilende uitstoot- te stimuleren.

De maatregelen ter stimulering van de aanschaf van zuinigere en schonere nieuwe personenauto's hebben bijgedragen aan een toename van het aandeel zeer zuinige auto's in de verkopen. In 2007 zijn er 24 000 zeer zuinige nieuwe personenauto's⁸¹ verkocht, dit was in 2008 gestegen tot 41 000 en in 2009 bedroeg dit aantal 58 000 (dit terwijl de totale verkopen in 2009 uitkwamen op 388 000, 22% lager dan in 2008). Een deel van deze zeer zuinige personenauto's wordt gevormd door hybride auto's met een zeer lage CO₂-uitstoot. Nederland is binnen de EU met afstand koploper als het gaat om de verkoop van hybrides. In Nederland is ruim 4% van alle verkochte auto's een hybride terwijl dat in de EU nog geen ½% bedraagt. Hierbij heeft ongetwijfeld de BPM-vrijstelling voor zeer zuinige auto's, de lagere MRB voor zeer zuinige auto's en de differentiatie in de bijtelling privégebruik auto van de zaak een rol gespeeld. Wat betreft schonere auto's: nagenoeg alle nieuw verkochte dieselpersonenauto's hebben inmiddels een affabriekroetfilter (uitstoot van fijnstof maximaal 5 mg/km). De BPM stimulans voor de keuze van een schone dieselauto heeft daar sterk aan bijgedragen.

⁸⁰ Rapport Fiscale vergroening Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009, 20 mei 2008, CE Delft, blz. 58 e.v. en 113 e.v.

⁸¹ Dieselauto met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 95 g/km en andere auto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 110 g/km.

Een markante wijziging in de BPM is de lopende ombouw van de BPM-grondslag. De huidige grondslag van de BPM is de netto catalogusprijs. Deze grondslag wordt in de jaren 2010 tot en met 2013 stapsgewijs omgebouwd naar de grondslag absolute CO₂-uitstoot. Vanaf 2013 geldt dat de BPM voor een zuinigere auto altijd lager is. Deze ombouw van de BPM-grondslag levert volgens onderzoeksbureau CE Delft een CO₂-reductie op van 0,1 tot 0,3 Mton per jaar in 2020 (uitgaande van afschaffing van de BPM per 2018 vanwege de invoering van de kilometerprijs) danwel 0,9 Mton per jaar (uitgaande van handhaving van de BPM op 75% van de BPM in 2007).

Een andere belangrijke wijziging is de invoering van de kilometerprijs. In 2008 heeft het inmiddels demissionaire kabinet besloten om de huidige BPM, MRB en de BZM geheel te vervangen door het systeem van kilometerbeprijzing. Om grote gevolgen voor de waarde van het bestaande wagenpark te voorkomen, wordt de BPM niet in één keer in de kilometerprijs opgenomen maar stapsgewijs afgebouwd (jaarlijks 5% en vanaf 2013 12,5%). Dit verloopt budgettair neutraal door tegelijkertijd de MRB te verhogen. De eerste stap van de afbouw van de BPM is gezet in 2008, in de jaren 2009 en 2010 zijn de volgende twee stappen gezet (telkens 5%). De vervolgstappen liggen tot en met 2013 vast in wetgeving (5% tot en met 2012, 12,5% in 2013). De volledige afbouw van de BPM zal zijn gerealiseerd twee jaar na volledige introductie kilometerprijs (naar verwachting 2018 op basis van de planning van het toenmalige kabinet) en dan volledig zijn opgenomen in de kilometerprijs.

Vanuit de gedachte "creëren van draagvlak" is in 2008 gekozen voor volledige afbouw van de BPM. Inmiddels zijn de milieueffecten van verschillende differentiatiemogelijkheden voor de kilometerprijs onderzocht en deze zijn afgezet tegen de milieueffecten van handhaving van 75% van de naar CO₂-grondslag omgebouwde BPM. Het Belastingplan 2009 (25% BPM-afbouw en gehele ombouw van de BPM naar CO₂-uitstoot) leidt tot een reductie van 0,8 Mton CO₂ in 2020, uitgaande van het zogenoemde Strong Europe scenario. De invoering van de kilometerprijs leidt tot een verdere CO₂-reductie van 1,7-2,3 Mton in 2020. De totale CO₂-reductie komt hiermee op 2,5 tot 3,1 Mton in 2020. Hierbij is rekening gehouden met extra groei en verzwarende van het wagenpark als gevolg van het goedkoper worden van personenauto's door de afschaffing van de BPM. Daarnaast leidt de kilometerprijs tot een reductie van CO, VOS, NO_x en PM₁₀. De milieuwinst wordt met name bereikt doordat mensen minder gaan rijden en met nieuwere auto's⁸².

Gelet op het vorenstaande vraagt de commissie zich af of het wel verstandig is om de BPM volledig af te schaffen. Volledige afschaffing van de BPM leidt tot extra groei van het wagenpark. De keuze om een bepaalde (bijvoorbeeld zuinige) auto aan te schaffen wordt voorts sterker beïnvloed op het moment van aanschaf als gevolg van de prijsdifferentiatie bij aanschaf, dan door de kilometerprijs. Dit komt doordat de aanschafprijselasticiteit voor het autogebruik groter is dan prijselasticiteit ten aanzien van variabele kosten zoals bijvoorbeeld de brandstofkosten (als vergelijking met de kilometerprijs). De ombouw van de BPM naar CO₂-uitstoot werkt positief uit op de keuze voor een zuinige auto. De commissie acht het niet onwaarschijnlijk dat de effecten op het milieu en de welvaart positief zijn wanneer bij invoering van de kilometerprijs de BPM op bijvoorbeeld 75% wordt gehandhaafd. De planbureaus hebben in mei 2008 geconcludeerd⁸³ dat de welvaartswinst van de introductie van de kilometerprijs en de daaraan verbonden afbouw van de BPM maximaal is bij 25% afbouw van de BPM. Een grotere afbouw doet de welvaartswinst afnemen. Een en ander is uiteraard afhankelijk van de vormgeving van de uiteindelijke kilometerprijs. Opgemerkt wordt dat door de demissionaire status van het kabinet sprake zal zijn van een vertraging van de invoering van de kilometerprijs indien een volgend kabinet dit doorzet.

Overigens wordt naar aanleiding van een toezegging aan de Kamer op dit moment de hoogte van de autobelastingen en het bijzonder de differentiaties voor de verschillende brandstoftypen tegen het licht gehouden met name in verband met de ontwikkelingen op het gebied van de luchtvervuilende uitstoot (dieselauto's worden steeds schoner). Zo wordt gekeken naar mogelijkheden om de motorrijtuigenbelasting voor dieselauto's in de toekomst te differentiëren naar de aanwezigheid van een affabriek roetfilter.

⁸² Zie onderzoek MU-consult naar de milieueffecten van diverse scenario's voor de differentiatie van het basistarief kilometerprijs voor personenauto's in het wetsvoorstel kilometerprijs, MvT par. 9.4.1.

⁸³ Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs, CPB, nr. 166, mei 2008.

De fiscale maatregelen hebben zich tot nu toe met name gericht op de personenauto's. Dit is ook de voertuiggroep waarbij de grootste milieuwinst was te behalen. Er zijn wellicht ook mogelijkheden om in de toekomst extra milieuwinst te boeken en externe kosten beter te internaliseren bij andere voertuigcategorieën, zoals:

- Bestelauto's

Voor bestelauto's geldt in de MRB een lager tarief dan voor personenauto's. Bovendien ontbreekt de brandstof toeslag voor LPG en dieselauto's. Ook wordt op de aanschaf van bestelauto's geen BPM geheven. Dit zorgt ervoor dat over bestelauto's aanmerkelijk minder belasting wordt betaald dan over personenauto's. Dit terwijl de milieunadelen van een bestelauto in de meeste gevallen groter zijn dan die van een personenauto. Vanuit dat oogpunt kan gepleit worden voor het gelijk trekken van de belastingdruk op personenauto's en bestelauto's. Dit zou ook leiden tot een vereenvoudiging van de autobelastingen en zou uitvoeringskosten kunnen besparen. Verder zijn er wellicht ook nog mogelijkheden om de belasting op bestelauto's meer naar milieukeurmerken te differentiëren.

- Vrachtauto's

Bij vrachtauto's verdient de verhouding tussen de externe kosten en de belastingdruk aandacht. Op vrachtauto's drukken twee belastingen namelijk de MRB en de Belasting Zware Motorrijtuigen (BZM) ook wel het Eurovignet genoemd. De BZM geldt ter zake van het gebruik van de autosnelweg met een vrachtauto van 12 ton of meer, ongeacht of het een Nederlandse of buitenlandse vrachtauto betreft. Het Eurovignet wordt uitgevoerd als een gezamenlijke belasting van Nederland, België en Luxemburg, Denemarken, Zweden. Op de aanschaf van vrachtauto's drukt geen BPM. Wanneer de hoogte van de belastingen op vrachtauto's in Nederland bijvoorbeeld wordt vergeleken met die in Duitsland dan ligt deze in Nederland vele malen lager. In Duitsland kent men een tarief per gereden kilometer, de zogenoemde Maut. Onderzocht kan worden of het verhogen van de Nederlandse belastingdruk richting het niveau van de Duitse Maut positieve milieueffecten heeft en of een dergelijke verhoging leidt tot een betere weerspiegeling van de externe kosten in de prijs.

Overigens dient bij een dergelijke belastingverhoging goed gekeken te worden naar de gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse transportsector. Zo is de MRB -in tegenstelling tot de Duitse Maut- een belasting die alleen geldt voor Nederlandse vrachtauto's. Het Eurovignet geldt wel voor zowel binnenlandse als buitenlandse transporteurs. Uit een recente aanpassing⁸⁴ van de Eurovignetrichtlijn vloeit voort dat de tarieven van het eurovignet mogen worden verhoogd (inflatiecorrectie) en verder gedifferentieerd naar Euroklasse. Een dergelijke verhoging vereist echter overeenstemming tussen de verdragslanden. Een dergelijke overeenstemming is er op dit moment niet. Op grond van de aangepaste Eurovignetrichtlijn is het overigens de bedoeling dat het Eurovignet vanaf 2012 een ruimere reikwijdte zal krijgen, namelijk voor vrachtauto's van 3,5 ton of meer.

Op het punt van de autobelastingen komt de commissie tot de volgende adviezen:

- Een heffing op het gebruik van een auto, bijv. in de vorm van de kilometerprijs, heeft vanuit milieuoverwegingen en voorkoming van congestie de voorkeur boven een heffing op het bezit van een auto, zoals de MRB. Mocht de kilometerprijs niet worden ingevoerd dan adviseert de commissie dat er wordt gezocht naar een ander soort heffing op het gebruik van de auto (gedifferentieerd naar tijd en plaats) die in de plaats kan komen van de MRB.
- Mocht de kilometerprijs niet worden ingevoerd dan adviseert de commissie de afbouw van de BPM snel te staken. Een verdere afbouw van de BPM zou de prijsprikkel bij de aankoop van een auto op het kopen van de zuinigste auto te veel wegnemen.
- Indien wordt besloten de kilometerprijs wel in te voeren dan adviseert de commissie om een substantieel deel van de BPM te handhaven én de afbouw van de BPM zodanig te temporiseren dat deze niet meer via de MRB maar rechtstreeks in de kilometerprijs loopt.
- Het valt de commissie op dat de fiscale maatregelen gericht op de aanschaf van een zeer

⁸⁴ Richtlijn 2006/38/EG, PbEU L 157, 9-6-2006, blz. 8 – 23.

zuinige personenauto nog steeds toenemen. Zij betwijfelt de meerwaarde van extra maatregelen en vraagt zich af of nieuwe maatregelen zich niet veeleer moeten toespitsen op nog zuinigere auto's.

- Hogere autobelastingen op bestel- en vrachtauto's liggen vanuit het milieu voor de hand.

3.9.11. Mogelijke nieuwe milieubelastingen

Bij tijd en wijle worden nieuwe vormen van milieubelastingen voorgesteld. Zo is de introductie bepleit van een vleesbelasting, een heffing op veevoer, een grondstoffenbelasting of een open ruimte heffing. De commissie is van mening dat nieuwe belastingen alleen maar moeten worden overwogen als deze duidelijke milieueffecten hebben en tegen lage administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn in te voeren. Om die reden raadt ze de introductie van de hiervoor genoemde nieuwe belastingen dan ook af. De milieueffecten van deze nieuwe belastingen zijn namelijk klein tot nihil. Ze zorgen aan de andere kant wel voor extra administratieve lasten en hogere uitvoeringskosten. Verder verstoren ze consumptiebeslissingen zonder duidelijke milieueffecten, waardoor er een minder efficiënt belastingstelsel ontstaat. Ter illustratie bevat box 3.9 een bespreking van het voorstel van een vleesbelasting.

Als er al wordt gedacht aan de introductie van nieuwe milieubelastingen dan moeten deze het liefst op basis van Europese regelgeving worden geïntroduceerd. De milieueffecten zullen dan duidelijker aanwezig zijn. Als voorbeeld hiervan kan de vliegbelasting dienen. Deze belasting zorgde voor duidelijke milieueffecten, al was een groot deel daarvan niet toerekenbaar aan Nederland, tegen lage administratieve lasten en uitvoeringskosten. De milieueffecten zouden nog verder kunnen worden vergroot indien alle (Europese) landen over gaan tot de introductie van een vliegbelasting. Op die manier is ook te voorkomen dat de vliegbelasting voor een deel leidt tot verschuiving van de uitstoot, doordat er wordt gevlogen vanuit een buurland waar geen vliegbelasting wordt geheven. Om die reden stelt de commissie voor om samen met andere landen die een vliegbelasting kennen te bekijken hoe een internationale invoering van een vliegbelasting kan worden bevorderd. Daarbij moet nog wel worden gekeken naar de vraag of een vliegbelasting nog wel toegevoegde waarde heeft, indien de vliegsector onder het ETS wordt gebracht.

Box 3.9: Vleesbelasting⁸⁵

Voor een eventuele vleesbelasting zijn twee vragen van belang. Zijn er milieueffecten te verwachten en is de belasting uitvoerbaar? Voor wat betreft de milieueffecten zal de heffing niet tot nauwelijks effect heeft op de binnenlandse broeikasgasemissies⁸⁶. De heffing leidt weliswaar tot een (geringe) daling van de vleesconsumptie in Nederland maar de daling van de consumptie leidt hoogstwaarschijnlijk niet tot een kleinere veestapel in Nederland: er zal meer vlees worden geëxporteerd. De Nederlandse veestapel wordt op dit moment hoofdzakelijk gelimiteerd door regelgeving (melkquotum, varkens- en pluimveerechten) en niet door beperkingen aan de afzetzijde. Door de lagere Nederlandse vleesconsumptie zal wel de wereldwijde CO₂-uitstoot wel (beperkt) afnemen.

In plaats van een heffing op vlees zou er ook kunnen worden gedacht aan een heffing op veevoer. Deze zou waarschijnlijk tot een ander milieueffect leiden. Doordat de heffing op veevoer alleen zal doorwerken op de prijs van Nederlands vlees zal als gevolg van de prijsstijging de vraag naar Nederlands vlees afnemen. Hierdoor zal de CO₂-uitstoot in Nederland kunnen dalen. Echter, de wereldwijde CO₂-uitstoot zal waarschijnlijk niet afnemen en misschien zelfs toenemen. De afgenomen vraag naar Nederlands vlees zal namelijk worden gecompenseerd door meer vraag naar buitenlands vlees dat niet in prijs is gedaald. Afhankelijk van de CO₂-efficiëntie van buitenlandse vleesboeren zal de wereldwijde CO₂-uitstoot toenemen als deze boeren minder efficiënt zijn.

Voor wat betreft de uitvoerbaarheid kan bij een vleesbelasting aan drie verschillende soorten heffingen worden gedacht. Een heffing volgens de systematiek van de accijns, een verhoging van het BTW-tarief en een heffing volgens de systematiek van de verpakkingenbelasting.

⁸⁵ In het verleden is verschillende malen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een specifieke belasting op vlees, zie bijvoorbeeld de brief van de (toenmalige) minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit van 6 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIV, nr. 8).

⁸⁶ Stolwijk, H., Westhoek, H.J., Dam van, J., 2007. *Analyse van het Burgerinitiatief 'Boeren met Toekomst' Effecten van een andere Intensieve Veehouderij*, MNP/CPB, Bilthoven/Den Haag.

Indien er zou worden geheven volgens de accijnssystematiek zouden er erg veel actoren op een of andere wijze bij de heffing moeten worden betrokken. In combinatie met de grote verscheidenheid aan vlees en vleesproducten leidt een dergelijke heffing tot onevenredig grote administratieve lasten en uitvoeringskosten.

Bij een BTW-heffing kan er aan worden gedacht om het algemene BTW-tarief van toepassing te verklaren op onverwerkt vlees. Verwerkt vlees in bijvoorbeeld kant- en klaarmaaltijden of andere producten blijft dan onder het verlaagde tarief. Zonder dat onderscheid zou men feitelijk alle voedingswaren waarin op enige wijze vlees is verwerkt onder het algemene BTW-tarief brengen. Ook het onder het algemene BTW-tarief brengen van uitsluitend "puur" vlees zal gepaard gaan met forse administratieve lasten en uitvoeringskosten en afbakeningsproblemen omdat in de laatste schakel telkens de vraag moet worden beantwoord of sprake is van "puur" vlees of verwerkt vlees. Indien wordt gekozen voor de door de commissie voorgestelde uniformering van het BTW-tarief, worden daarmee vanzelfsprekend ook vlees en vleesproducten onder dat het enkele (hogere) BTW-tarief gebracht.

Het lijkt uitvoeringstechnisch wel mogelijk om een afzonderlijke belasting op vlees en vleesproducten te introduceren overeenkomstig de systematiek van de verpakkingenbelasting. Dat wil zeggen een heffing vroegtijdig in de handelsketen, zonder schorsingsstelsel, maar met een teruggaaf bij uitvoer voor (verwerkt) vlees. De verpakkingenbelasting is alleen werkbaar met toepassing van een vrijstelling voor belastingplichtigen die slechts beperkte hoeveelheden op de markt brengen, de toepassing van forfaiten waar het gaat om samengestelde producten en een bijzondere wijze van teruggaaf voor in een later stadium uitgevoerde verpakkingsmiddelen. Dergelijke vereenvoudigingsmaatregelen zouden ook noodzakelijk zijn voor een afzonderlijke heffing op vlees, met als gevolg dat mogelijk grote hoeveelheden vlees buiten de heffing zullen blijven. Verder kon bij de verpakkingenbelasting worden aangesloten bij een reeds uit andere hoofde verplichte administratie. Deze administratie zal voor een heffing op vlees nog moeten worden gestart.

De introductie van een heffing op vlees zou bij voorkeur in Europees verband tot stand moeten worden gebracht. Ten eerste beperkt dit de economische gevolgen verbonden aan een heffing die alleen in Nederland van toepassing (concurrentiepositie Nederlandse vlees(verwerkende) industrie, grenseffecten). Ten tweede kan een Europese belasting wellicht de administratieve lasten en de uitvoeringskosten beperken. Ten slotte zullen bij een Europese heffing waarschijnlijk wel duidelijke milieueffecten zijn te verwachten omdat in dat geval de omvang van de Europese vraag naar vlees zal afnemen, wat een veel groter effect zal zijn dan alleen de Nederlandse vraag.

3.9.12. Conclusies

- Milieubelastingen zijn een effectief instrument binnen het milieubeleid en hebben hun waarde in de afgelopen jaren bewezen. Afhankelijk van het nagestreefde milieudoel zal moeten worden bepaald in hoeverre het belastinginstrument daarvoor succesvol kan worden ingezet. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de mogelijke samenloop met andere instrumenten, zoals emissiehandel.
- Grote effecten op de CO₂-uitstoot zijn op dit moment vooral te bereiken via internationaal gecoördineerde acties, zoals de verhoging van de minimumtarieven in de energiebelastingrichtlijn (geldt ook voor de brandstofaccijnzen), de introductie van een duidelijker CO₂-element in die richtlijn, het verbreden van het instrument van emissiehandel, het afschaffen van de internationale accijnsvrijstellingen voor de (zee)scheepvaart en de luchtvaart en het gezamenlijk met de buurlanden verhogen van de brandstofaccijnzen.
- Een schuif van de IB naar milieubelastingen zal alleen positief voor de arbeidsmarkt zijn indien de verlaging van de IB sterker bij werkenden wordt neergelegd.
- De effecten op de CO₂-uitstoot van unilaterale verhogingen van milieubelastingen zijn op dit moment beperkt als gevolg van de samenloop met de emissiehandel in het ETS, de toename van het gebruik van WKK's en grenseffecten. De grootste effecten zijn te verwachten bij een stijging van de brandstofaccijnzen, al zijn de grenseffecten daar ook het grootst.

- Unilaterale verhoging van de energiebelasting kan wel leiden tot extra impulsen voor de nationale doelstellingen voor energiebesparing.
- Een eventuele verhoging van milieubelastingen is verder te onderbouwen vanuit rechtvaardigingsoptiek/solidariteit: de vervuiler betaalt een groter deel van de belastingen.
- In geval van een verhoging van de energiebelasting vindt er voor een deel van de beperking op de CO₂-uitstoot een weglek plaats via een toename van het gebruik van WKK's. Dit effect moet nader worden onderzocht met daaraan gekoppeld de vraag of de EB-vrijstelling voor aardgas gebruikt in WKK's moet worden gehandhaafd.
- De onderbouwing voor het lage tarief voor rode diesel is achterhaald. Het is niet meer op zijn plaats om milieuvervuilend gedrag via een lager tarief te subsidiëren. Het lage tarief moet worden afgeschaft.
- De accijns op LPG is te laag omdat het voordeel qua schoonheid van de brandstof is verdwenen. Het tarief moet in stappen worden verhoogd naar het niveau van de accijns op diesel. Dit past ook beter in de beprijzing van het gebruik van een auto.
- De differentiatie in de BPM naar CO₂-uitstoot werkt goed. Mede om die reden is het verstandig om in de toekomst een substantieel deel van de BPM te behouden, ook in het geval er een kilometerprijs wordt ingevoerd.
- Mocht de kilometerprijs niet worden ingevoerd dan moet er worden gezocht naar een ander soort heffing op het gebruik van de auto (gedifferentieerd naar tijd en plaats) die in de plaats kan komen van de MRB.
- Hogere autobelastingen op bestel- en vrachtauto's liggen voor de hand.
- Kleine milieubelastingen (grondwaterbelasting/afvalstoffenbelasting) zouden kunnen verdwijnen. De milieueffecten van deze belastingen zijn klein, cq. achterhaald, en afschaffing kan het stelsel vereenvoudigen. Bij de verpakkingenbelasting zal een keuze moeten worden gemaakt tussen afschaffen of (flink) verhogen. Het ligt voor de hand het wegvallen van de opbrengst te compenseren met een BTW-stijging.
- Nieuwe milieubelastingen worden alleen aanbevolen indien hier duidelijke milieueffecten mee zijn te behalen tegen lage administratieve lasten en uitvoeringskosten. Vanuit deze insteek wordt een vleesbelasting afgeraden vanwege de kleine milieueffecten en de te verwachten extra administratieve lasten en uitvoeringskosten. De introductie van een uniform BTW-tarief kan er overigens al voor zorgen dat de prijs van vlees toeneemt.
- Als nieuwe milieubelastingen worden overwogen, dan zouden deze bij voorkeur op basis van Europese regelgeving moeten worden ingevoerd. Dit zorgt voor grotere milieueffecten. Een voorbeeld hiervoor is de vliegbelasting. Bekeken zou kunnen worden in hoeverre met landen die al een vliegbelasting kennen een internationale invoering van de vliegbelasting kan worden bereikt.

3.10. Indirecte belastingen overig

Naast de BTW en de milieubelastingen kent het Nederlandse belastingstelsel nog een aantal andere indirecte belastingen die in deze paragraaf zullen worden besproken. Het gaat om de accijnzen op alcohol en tabak, de frisdrankbelasting en de assurantiebelasting. Tabel 3.10.1 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de belastingopbrengst van deze belastingen. Als gevolg van de versnelling in haar werkzaamheden heeft de commissie weinig aandacht kunnen besteden aan de frisdrankbelasting. Over deze belasting wordt een aantal opmerkingen gemaakt in box 3.10.

Tabel 3.10.1: Overzicht opbrengst overige indirecte belastingen (mln. euro's)

Belasting	2007	2008	2009	2010
Tabaksaccijns	2.203	2.278	2.342	2.340
Alcoholaccijns	325	339	304	281
Bieraccijns	313	318	398	401
Wijnaccijns	248	293	292	294
Frisdrankbelasting	151	159	155	154
Assurantiebelasting	755	804	801	807

3.10.1. Inbreng externen

Vanuit de externen is niet veel aandacht geschonken aan de in deze paragraaf behandelde belastingen. Cnossen heeft in zijn essay aangegeven dat accijnzen kunnen worden gebruikt voor het internaliseren van externe kosten. Bezien vanuit deze internaliseringsgedachte zijn volgens hem de accijnzen op tabak al aan de hoge kant is. Bij de alcoholaccijnzen zijn er volgens Cnossen nog wel externe kosten gerelateerd alcoholmisbruik die niet in de prijs tot uitdrukking komen. Echter, in het geval hiervoor de accijnzen worden verhoogd, zullen er ook mensen worden geraakt die geen achtergrond hebben van alcoholmisbruik. Voor deze mensen zal er welvaartsverlies optreden, waardoor regelgeving een betere optie lijkt dan hogere accijnzen. Het CPB geeft in zijn notitie aan dat belastingen op specifieke consumptiegoederen minder doelmatig zijn en voor meer verstoring zorgen dan een algemene consumptiebelasting, zoals de BTW. Uitzondering hierop zijn specifieke heffingen gericht op internaliseren externe kosten.

Box 3.10. Frisdrankbelasting

De frisdrankbelasting is bijna een soort curiositeit binnen het Nederlandse belastingstelsel. Maar weinig mensen weten van het bestaan van deze belasting. Dat zal voor een deel liggen aan de lage tarieven van deze belasting (5,5 eurocent voor een liter frisdrank en 4,13 eurocent voor een liter vruchtensap of mineraalwater). Door deze lage tarieven valt de heffing enerzijds niet op en zorgt het anderzijds voor een beperkte opbrengst. Als onderbouwing van de frisdrankbelasting zou kunnen worden gedacht aan de internalisering van de kosten van gebruik van suikerhoudende dranken (kosten van overgewicht/slechte gezondheid e.d.). In dat licht zou de frisdrankbelasting als een soort van vettaks kunnen worden beschouwd. Afgevraagd kan worden of voor dat doel een (beperkt) fiscaal instrument moet worden ingezet. Bovendien zit niet in alle dranken waarover frisdrankbelasting wordt geheven suiker. Indien er wordt overgegaan tot een uniformering van het BTW-tarief zal de BTW op frisdranken stijgen. Op dat moment zou wellicht kunnen worden overwogen om als gedeeltelijke compensatie de frisdrankbelasting af te schaffen. Met de BTW-verhoging wordt namelijk een vergelijkbaar prijseffect bereikt. Afschaffing zal voor lagere uitvoeringskosten en administratieve lasten zorgen maar tegelijkertijd zijn deze naar schatting niet al te hoog.

3.10.2. Tabak- en alcoholaccijns

De tabak- en alcoholaccijns vinden naast het opbrengstdoel zijn oorsprong in de wens om "fout" gedrag duurder te maken. Door de externe kosten van dergelijk gedrag via een belasting in de prijs te internaliseren kan de welvaart verbeteren. De consument houdt namelijk bij zijn keuze tot consumptie van tabak en alcohol rekening met alle kosten, niet alleen de kosten van het product maar ook de externe (maatschappelijke) kosten die het oplevert (verslechteren gezondheid, geweld door overmatig alcoholgebruik). Zoals Cnossen al in zijn essay aangeeft, lijkt er niet veel ruimte om een verhoging van de tabak- en alcoholaccijns vanuit de gedachte van internalisering van de externe kosten te rechtvaardigen. Een verschuiving van belasting naar een hogere tabak- en alcoholaccijns is om die reden niet efficiënt. Bovendien zou een dergelijke schuif de soliditeit van het belastingstelsel verslechteren, doordat accijnzen een MEP hebben die lager is dan 1 (zie

ook hierna). Tevens is van belang dat Nederland al relatief hoge tarieven kent ten opzichte van omringende Europese lidstaten, zie tabel 3.10.2. Een verdere verhoging zal daardoor veel grenseffecten veroorzaken.

Tabel 3.10.2: Vergelijking accijnstarieven tabak en alcohol

Alcohol per hl in Euro	Bier	Gedistilleerd	Niet-mousserende tussen-producten	Mousserende tussenproducten	Niet-mousserende wijn	Mousserende wijn
Nederland	5,50	1504,00	122,75	240,58	70,56	240,58
België	1,71	1752,24	99,16	161,13	47,10	161,13
Duitsland	0,79	1303,00	153,00	153,00	0	136,00
Luxemburg	0,79	1041,15	66,93	66,93	0	0

Tabak minimumaccijns*	Sigaretten 1000 stuks	Shag 1000 gram
Nederland	144,00	59,44
België	124,79	41,39
Duitsland	140,70	53,28
Luxemburg	96,52	38,89

* In deze tabel wordt de minimumaccijns gehanteerd als referentiekader. De minimumaccijns is de minimaal te betalen accijns per 1000 stuks/1000 gram. De totaal verschuldigde accijns wordt daarboven bepaald door de verhouding specifiek en ad valorem accijns.

Zoals hiervoor aangegeven kennen de tabak- en alcoholaccijns op dit moment een MEP die lager is dan 1. Dit komt enerzijds doordat de heffing (voor een deel) bestaat uit een vast bedrag en geen indexatie kent. Anderzijds door het gegeven dat deze heffingen (ongewenst) gedrag proberen af te remmen. De eerste reden zou kunnen worden ondervangen door het invoeren van een indexatie van de tarieven. Een indexatie is in lijn met de reeds bestaande indexatie bij de brandstofaccijnzen. Bovendien heeft een indexatie naar verwachting beperkte economische effecten, vanwege de relatief kleine invloed op het tarief, en ook geen grote invloed op de uitvoeringskosten en administratieve lasten. De opbrengst van een indexatie zal niet al te groot zijn, ongeveer € 34 mln per jaar. Overigens kan de wijziging van de tabaksaccijns als gevolg van de nieuwe Europese tabaksaccijnsrichtlijn 2010/12/EU ervoor zorgen dat er al vanaf 2011 een voldoende indexering bij de tabaksaccijns wordt geïntroduceerd.

Op basis van het voorgaande stelt de commissie voor de tarieven van de tabak- en alcoholaccijns te indexeren. Een indexering verbetert de soliditeit van het belastingstelsel en is in lijn met de bestaande indexering bij brandstofaccijnzen. Een autonome verhoging van de tabak- en alcoholaccijns als onderdeel van een schuif in de belastingmix is niet efficiënt.

3.10.3. Assurantiebelasting

De assurantiebelasting wordt geheven op de premies van verzekeringen, waarvan het risico in Nederland is gelegen. De belasting drukt voornamelijk op schadeverzekeringen omdat een flink aantal andere verzekeringen (bijv. levensverzekeringen en zorgverzekeringen) van de assurantiebelasting zijn vrijgesteld. De assurantiebelasting wordt onder andere geheven omdat verzekeringsdiensten zijn vrijgesteld van de heffing van BTW. Het tarief van de assurantiebelasting bedraagt 7,5% van de premies. De hoogte van de heffing is beperkt in vergelijking met het normale BTW-tarief. Om die reden ligt vanuit de economische efficiëntie van het belastingstelsel een verhoging voor de hand. Door de relatief lage huidige heffing worden verzekeringsdiensten namelijk bevoordeeld ten opzichte van andere diensten. Dit leidt tot een te hoge vraag naar verzekeringsdiensten, waarvoor geen goede economische reden voor te geven is. De assurantiebelasting heeft verder als voordeel dat er geen grenseffecten bestaan en de uitvoeringskosten laag zijn. De MEP is niet bekend maar doordat de heffing een percentage van de premie lijkt deze aan de solide kant. Een heffing van de assurantiebelasting tegen 19% (het normale BTW-tarief) zorgt voor een extra opbrengst van ruim € 1 mrd. Deze opbrengst kan worden ingezet om andere (meer verstorende) belastingen te verlagen. Overigens moet bij de precieze

vaststelling van de hoogte van de assurantiebelasting wel rekening worden gehouden met het gegeven dat de verzekeraar geen BTW-voortrek kent.

De commissie stelt een verhoging van de assurantiebelasting voor. Dit zorgt voor stelsel dat economisch efficiënter is en waarschijnlijk eenvoudiger.

3.10.4. Conclusies

- Een toename van de tabaks- en alcoholaccijns in de belastingmix is niet efficiënt en zal de soliditeit van het belastingstelsel verslechteren. Vanuit de soliditeit is het wel gewenst de tabaks- en alcoholaccijns te indexeren.
- Een verhoging van de assurantiebelasting zorgt voor een efficiënter stelsel.

3.11. Agenda voor vervolgonderzoek

In het rapport is op een aantal plaatsen aanbevolen om onderzoek te verrichten en voorstellen verder uit te werken. Hierna volgt een opsomming:

- Hou alle grondslagversmallers op korte termijn kritisch tegen het licht met als insteek dat zij worden afgeschaft, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming.
- Werk het voorstel van een vermogensaftrek in de winstbelasting (zowel in de Vpb als in de IB) verder uit.
- Werk een transitiepad uit richting het voorgestelde eindbeeld voor de eigen woning, heffing in box 3 met een vrijstelling.
- Hou de heffingskortingen met een arbeidsmarktdoelstelling nader tegen het licht. Onderzoek daarbij of de mate waarin de verschillende leeftijdsgroepen profiteren van de verschillende heffingskortingen overeen komt met de verschillende arbeidsaanbodelasticiteiten van deze leeftijdsgroepen. Bezie specifiek voor de oudere werknemers of sprake is van overstimulering. Onderzoek ook het handhaven van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner bij de aanwezigheid van kinderen van 0 tot 5 jaar en voor personen geboren voor 1972; leg daarbij een relatie met de sociale wetgeving, bijvoorbeeld de sollicitatieplicht.
- De heroverwegingswerkgroep uitvoering belasting- en premieheffing stelt ten aanzien van de heffing van premies werknemersverzekeringen een systeem voor waarbij een uniforme heffing van de werkgevers dient ter vervanging van de huidige premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. De commissie ziet dat dit voorstel tot vereenvoudiging leidt, maar ziet complicaties vanwege de premiedifferentiatie in de werknemersverzekeringen. Daarom raadt de commissie nader onderzoek aan alvorens een dergelijk besluit te nemen.
- In het kader van de discussie over de ophoging van de AOW-leeftijd beveelt de commissie aan nader te onderzoeken of de thans fiscaal toegestane opbouwpercentages (2% resp. 2,25%) leiden tot het door de wetgever beoogde pensioenniveau van 70% van het eindloon resp. 80% van het middelloon of dat in veel gevallen in de praktijk een hoger percentage wordt bereikt. Daarbij wordt aangetekend dat een eventuele beperking in de pensioenopbouw dient te worden bezien in samenhang met de aftrekruijme in de derde pijler (lijfrenten) en de brede aanpak van de pensioenproblematiek zoals thans in voorbereiding is.
- Bij een verhoging van de energiebelasting wordt de uitgangpositie van warmtekrachtkoppelingen (WKK) ten opzichte van andere energieopties begunstigd. Gezien de voor- en nadelen van de inzet van WKK is de vraag of en in welke mate men WKK wil bevoordelen. De commissie adviseert dit effect nader te onderzoeken en koppelt daaraan de vraag of de energiebelastingvrijstelling voor aardgas dat wordt gebruikt in WKK's moet worden gehandhaafd.
- Bekijk of de kleine ondernemersregeling in de BTW kan worden verbeterd zodat de administratieve lasten van deze regeling kunnen worden verlaagd.

Bijlagen

Vergaderjaar 2009–2010

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2009

In het eerste hoofdstuk van de Miljoenennota 2010 heeft het kabinet aangegeven fundamenteel te willen nadenken over Nederland in 2020: samen slimmer, schoner, sterker, solidair en solide. Daarbij is een voorstudie naar een mogelijke belastingherziening voorzien. De laatste grote herziening van het belastingstelsel dateert van 2001. Daarna is er sprake geweest van beperkte herzieningen zoals Werken aan Winst in 2007. Al voor het uitbreken van de crisis werd er vanuit de Tweede Kamer gevraagd om in aansluiting op de evaluatie van IB2001 door een fundamentele bril naar het belastingstelsel te kijken.¹

Het kabinet is van oordeel dat er aanleiding bestaat het belastingstelsel opnieuw te bezien. Daarvoor bestaat een aantal redenen.

Allereerst is het zo dat de huidige crisis de vraag naar de stabiliteit van de opbrengsten en de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in verhouding tot die van het BBP weer actueel maakt. Het getal dat aangeeft met welk percentage de belastingopbrengst groeit bij een groei van het BBP met 1% wordt aangeduid met «macro-economische progressiefactor» (MEP). Als de groei van de belastinginkomsten achter blijft bij die van het BBP en de uitgaven gelijke tred houden met het BBP, is een voortdurende tariefsmutatie nodig om de uitgaven te financieren. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de premieontvangsten. Deze situatie, waarin de MEP afwijkt van 1,0 zal gevolgen moeten hebben voor de wijze waarop met het lastenkader wordt omgegaan².

Vervolgens dienen wij onszelf de vraag te stellen of de verschillende belastinggrondslagen (arbeid, winst, consumptie, vermogen, waaronder onroerend goed, milieubelastend gedrag etc.) voor de toekomst houdbare grondslagen opleveren. Voor de te kiezen mix geldt dat verschillende samenstellingen van de mix verschillende economische effecten genereren.

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 30 375, nr. 7.

² De vraag naar de gevolgen van een afwijkende progressiefactor voor het lastenkader zal worden opgepakt door de Studiegroep Begrotingsruimte.

Naast de vraag of er verbeteringen in de belastingmix mogelijk zijn, is ook de vraag relevant of binnen de individuele belastingsoorten (verdere) vereenvoudiging mogelijk is.

Meer en detail kunnen de volgende vragen geformuleerd worden:

- *de soliditeit van het systeem*: Zijn de belastingbronnen voldoende stabiel om op korte en lange termijn voldoende inkomsten te genereren om de uitgaven zonder lastenverzwaringen te financieren? Wat is de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in verhouding tot die van het BBP?
- *de solidariteit van het systeem*: Worden de lasten door de juiste personen, huishoudens en bedrijven opgebracht? Wordt inkomen uit onderneming, uit vermogen en uit arbeid en consumptie evenwichtig belast?
- *de economische efficiëntie van het systeem*: Draagt het systeem bij aan een sterk Nederland? Is de keuze van de belastingmix zodanig dat het de economische groei zo weinig mogelijk belemmert?
- *de eenvoud van het systeem*: Is het systeem slim genoeg? Kan het geld met behoud van de andere doelstellingen tegen lagere uitvoeringskosten en administratieve lasten worden verkregen? Zijn de prikkels uit het belastingstelsel voldoende duidelijk voor degenen voor wie zij bedoeld zijn?
- *de milieuvriendelijkheid van het systeem*: Ondersteunt het belastingstelsel het streven naar een schone en duurzame economie voldoende?

In het Verenigd Koninkrijk hebben dit soort vragen geleid tot de zogenaamde Mirrleesreview, een onafhankelijk studieproject van gerenomeerde internationale wetenschappers. Dit project is in 2005 begonnen en wacht nog steeds op afronding (ondanks eerdere verwachtingen dat deze in de herfst van 2008 zou kunnen plaatsvinden). In bijlage 2 is een lijst met onderwerpen van de Mirrleesreview opgenomen.

Eerder¹ heeft de staatssecretaris toegezegd nog eens naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een Mirrleesreview in Nederland te zullen kijken. Tevens gaf hij aan het concept als zodanig, zeker gelet op de wensen die op de middellange en lange termijn leven bij de Kamer, interessant te vinden. Het kabinet staat welwillend tegenover een Nederlandse versie van de Mirrleesreview, maar heeft moeite met de hoeveelheid tijd die dit project in het Verenigd Koninkrijk nodig blijkt te hebben. Het kiest er dan ook voor dit studieproject te integreren in een voorstudie naar verschillende scenario's voor een mogelijke herziening van het Nederlandse belastingstelsel.

Voor het verrichten van deze voorstudie zal een «Studiecommissie belastingstelsel» worden ingesteld die in opdracht van de minister en staatssecretaris van Financiën de uitwerking van de voorstudie zal oppakken. In deze studiecommissie zullen externe deskundigen, ambtelijke deskundigen en het CPB zitting nemen. De commissie staat onder leiding van een externe voorzitter.

De studiegroep zal een drietal activiteiten ondernemen:

1. Aan verschillende wetenschappers en adviseurs zal worden gevraagd wat er volgens hen aan het Nederlandse belastingstelsel dient te veranderen. Deze gedachten zullen eind dit jaar door het ministerie van Financiën worden gepubliceerd.
2. Tegelijkertijd zal het bestaande stelsel worden getoetst aan de hierboven gestelde vragen.
3. De gedachten van de wetenschappers en adviseurs en de uitkomsten van deze toetsing zullen in de vervolgfase, tezamen met de conclusies

¹ in een AO over diverse fiscale onderwerpen op 26 november 2008 (Kamerstuk 30 375, nr. 7).

uit verschillende andere recente publicaties worden uitgewerkt tot mogelijke scenario's van belastingherziening. Daarbij zal in beginsel het geheel aan belasting- en premieopbrengsten worden betrokken dat is opgenomen in bijlage 3. Bij het vormgeven van de scenario's geldt als randvoorwaarde dat de scenario's

- a) stabiele en houdbare grondslagen moeten kennen, en
- b) maximaal moeten inzetten op vereenvoudiging van het stelsel

De uitgewerkte scenario's zullen worden getoetst op de volgende criteria:

- Inkomensgevolgen
- Economische effecten op korte en lange termijn¹
- Gevolgen voor het milieu
- Europese/internationale houdbaarheid
- Eenvoud, uitvoerbaarheid
- Administratieve lasten en uitvoeringskosten

De voorstudie zal in het tweede kwartaal van 2010 worden afgerond. De resultaten zullen tegelijkertijd met de resultaten van de studiegroep begrotingsruimte in juni 2010 worden aangeboden aan het kabinet en de Tweede Kamer. Bij de resultaten van de voorstudie zal ook een agenda voor vervolgonderzoek worden opgesteld.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ Het CPB zal worden gevraagd de economische effecten van de verschillende scenario's door te rekenen.

BIJLAGE 1

Samenstelling en werkwijze van de studiec commissie

De voorstudie zal worden verricht door een gemengde werkgroep van ambtenaren en externe deskundigen. De werkgroep heeft een externe voorzitter en een ambtelijk secretariaat. De werkgroep zal zelfstandig overleggen met belangengroepen (waaronder sociale partners) en deskundigen en indien gewenst opdracht geven tot extern onderzoek.

BIJLAGE 2

Inhoudsopgave VK-Mirrleesreview

- 1. Samenvatting en beleidsaanbevelingen*
- 2. Inkomensafhankelijke regelingen*
- 3. Arbeidsaanbod*
- 4. BTW*
- 5. Vergroening*
- 6. Belastinggrondslag (inkomsten uit vermogen)*
- 7. Vermogen en vermogensoverdrachten*
- 8. Effecten op consumptie en sparen van het belasten van inkomsten uit vermogen*
- 9,10 Vennootschapsbelasting en belasting van internationaal kapitaal*
- 11. Kleine bedrijven*
- 12. Beheer en compliance*
- 13. De politieke economie van belastingbeleid*

BIJLAGE 3**belasting- en premieontvangsten 2010**

	mln. euro
kostprijsverhogende belastingen	68 383
omzetbelasting	41 100
belasting op aanschaf en bezit van auto's en motorfietsen	5 793
brandstofaccijns	7 350
milieubelastingen	4 956
accijns op alcohol en tabak, verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken	3 470
overdrachtsbelasting	2 885
assurantiebelasting, kapitaalsbelasting	829
invoerrechten	2 000
belastingen op inkomen, winst en vermogen	63 157
Loon- en inkomstenbelasting	44 443
Vennootschapsbelasting gassector	1 600
Vennootschapsbelasting niet-gassector	12 038
Dividendbelasting	2 891
Successierechten	1 713
Kansspelbelasting	452
niet nader toe te rekenen	98
totaal belastingen	131 638
premies volksverzekeringen kas	35 317
premies werknemersverzekeringen (w.o. ZVW-premies)	44 958
totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	211 849

MINISTERIE VAN FINANCIËN

DIRECTORAAT-GENERAAL VOOR FISCALE ZAKEN
DIRECTIE ALGEMENE FISCALE POLITIEK

's-Gravenhage, 22 oktober 2009

NR. AFP 2009/632 M

ONDERWERP

Instellingsbesluit Studiecommissie Belastingstelsel

De Minister en Staatssecretaris van Financiën,

Overwegende dat het wenselijk is een studiecommissie belastingstelsel in te stellen;

Gelet op het bepaalde in artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluiten:

Artikel 1

Er is een Studiecommissie Belastingstelsel, hierna te noemen "de commissie".

Artikel 2

De commissie heeft tot taak een voorstudie te verrichten naar verschillende scenario's voor een mogelijke herziening van het Nederlandse belastingstelsel. De commissie baseert zich hierbij op de opdracht zoals verwoord in de brief van de Minister en Staatssecretaris van Financiën van 15 september 2009 (Kamerstukken II 2009/2010, 32140, nr. 1).

Artikel 3

1. Tot lid, tevens voorzitter van de commissie wordt benoemd: prof. dr. S. van Weeghel.

2. Tot leden, tevens secretarissen, van de werkgroep worden benoemd: drs. K.A. Heineken, mr. I.J.A. Hoekjan en mr. P.J. Wijntje.
3. Tot leden van de commissie worden benoemd: prof. mr. drs. H.P.A.M. van Arendonk, drs. C. Kaatee, mr. drs. T.W. Langejan, prof. dr. R.A. de Mooij, drs. R.M. van Opstal, drs. P.M. Sweers, prof. dr. J.A. Vijlbrief en prof. dr. H. Vording.

Artikel 4

Ter uitvoering van haar taak kan de commissie zich rechtstreeks wenden tot derden voor het verkrijgen van inlichtingen en hen zo nodig ter vergadering uitnodigen om hen hun mening nader uiteen te laten zetten.

Artikel 5

De commissie brengt haar rapportage uiterlijk in het tweede kwartaal van 2010 aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën uit.

Artikel 6

1. De leden van de commissie kunnen aanspraak maken op een vergoeding, zoals bedoeld in artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.
2. De in lid 1 bedoelde vergoeding bedraagt € 325,- per bijgewoonde vergadering voor de voorzitter en € 250,- voor de overige leden van de commissie.

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 oktober 2009.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Financiën,

De Staatssecretaris van Financiën,

Personele mutaties

Tijdens de werkzaamheden van de commissie aanvaardde commissielid mr. drs. T.W. Langejan het voorzitterschap van de Nationale Zorgautoriteit. Hij werd opgevolgd door drs. A. Berg, Directeur-Generaal Fiscale Zaken bij het ministerie van Financiën. Prof. dr. J.A. Vijlbrief werd in verband met een door hem aanvaarde andere functie binnen het ministerie van Economische Zaken vervangen door mr. J.R. Borst. Het commissielid prof. mr. drs. H.P.H.M. van Arendonk trad uit de studiecmissie in verband met de versnelling van de werkzaamheden.

Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht¹

A.L. Bovenberg² en L.G.M. Stevens³

1 Inleiding

Dit essay beschrijft een scenario voor een nieuw belastingstelsel. Wij beperken ons daarbij tot een aantal capita selecta. Een aantal belangrijke onderwerpen (zoals de vergroening van belastingen) blijft daarom onbesproken. We concentreren ons op de tariefstructuur in box 1 van de Wet IB 2001, een fiscaal neutrale behandeling van vreemd en eigen vermogen bij ondernemingen en de fiscale behandeling van toekomstvoorzieningen. We doen voorstellen om te komen tot een vlaktaks in box 1 gecombineerd met een loonsomheffing en een ruime, maar gemaximeerde, vrijstelling in box 3 voor toekomstvoorzieningen. Daarbij doen heffingskortingen (cq. toeslagen) aan de onderkant van het loongebouw recht aan het draagkrachtprincipe.

Een deugdelijk belastingstelsel behoort rechtvaardig, effectief en eenvoudig te zijn. Binnen deze randvoorwaarden moeten de budgettaire en de instrumentele functie van de belastingheffing worden vormgegeven. Bij de verdeling van de belastingdruk kunnen diverse rechtvaardigheidsnoties een rol spelen. Draagkrachtbelastingen, zoals de inkomstenbelasting, sluiten aan bij de notie dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen. Als maatstaf voor draagkracht kan beter gekozen worden voor 'consumptie' dan voor 'inkomen'. Consumptie is namelijk een betere maatstaf voor het beslag dat mensen leggen op schaarse middelen dan inkomen. Een consumptiebelasting zorgt er voor dat een gelijke belasting wordt opgelegd bij mensen met dezelfde inkomensverwervende capaciteiten, maar verschillende intertemporele consumptiepatronen.⁴ De bestaande inkomstenbelasting is overigens geen zuivere inkomstenbelasting, aangezien de wettelijke vormgeving van de heffingsgrondslag op cruciale punten aansluit op het *verteerbare* inkomen in plaats van het *werkelijk verdiende* inkomen (o.a. pensioen- en lijfrenteregime, fiscale oudedagsreserve, levensloopfaciliteit). Wij bepleiten een verdere bijbuiging van de huidige inkomensbelasting in de richting van een consumptiebelasting, waarbij het onze voorkeur heeft dat binnen een Europese aanpak te doen.⁵

2 Vlaktaks in box 1 van de inkomstenbelasting

Onder een vlaktaks betaalt elke belastingplichtige hetzelfde tarief over inkomen in box 1 (inkomen uit onderneming of dienstbetrekking, overige werkzaamheden, sociale uitkeringen, aanvullend pensioen, levensloopuitkering). De voordelen van een vlaktaks liggen vooral op de terreinen van de politieke binding, eenvoud in de uitvoering, transparantie van het systeem en de bestrijding van tariefarbitrage.⁶

Een gelijkblijvend uniform tarief maakt het moeilijker voor politici om via allerlei op inkomensherverdeling gerichte *ad hoc*-maatregelen in te grijpen in het belastingstelsel. De vlaktaks voor box-1-inkomsten laat zich voorts gemakkelijk verbinden met een vereenvoudigende loonsomheffing tegen een zelfde tarief die fungeert als verrekenbare voorheffing voor de inkomstenbelasting. De werkgever draagt een vast percentage loonsomheffing (loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen) aan de fiscus af. De werknemer geeft in zijn aangifte inkomstenbelasting het gebruteerde loon aan en kan de loonsomheffing als voorheffing

¹ De auteurs danken Peter Conneman, Raymond Gradus, Bas Jacobs en Ruud de Mooij voor nuttig commentaar op eerdere versies. De auteurs blijven geheel verantwoordelijk voor de inhoud. Zij hebben deze bijdrage beiden op persoonlijke titel geschreven.

² Netspar hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg en plaatsvervangend kroonlid van de SER.

³ Emeritus hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam en kroonlid van de SER.

⁴Zie S. Cnossen (1978). Dit vereist dat ook de vermogens die men via vererving verwerft, betrokken worden in de belastingheffing.

⁵ Stevens (1980) spreekt in dit verband over een belasting op verteerbaar inkomen. Hij bepleit een doorgroei van de inkomstenbelasting in de richting van een verteringsbelasting door besparingen ten laste van het belastbare inkomen te laten komen.

⁶ De optimale belastingliteratuur geeft aan dat een uniform belastingtarief met heffingskortingen dicht bij de optimale belastingstructuur ligt (zie Mankiw *et al.* (2009)). Meer herverdeling vanwege meer herverdelende preferenties of een ongelijkere inkomensverdeling vertaalt zich in een hoger marginaal tarief en hogere heffingskortingen. De combinatie van een vlaktaks met heffingskortingen kan een hoge mate van progressiviteit bewerkstelligen, waarbij het gemiddelde belastingtarief (dat rekening houdt met de heffingskortingen) stijgt met het inkomen.

verrekenen. Heffingskortingen en toeslagen worden rechtstreeks - zonder tussenkomst van de werkgever - met de fiscus verrekend. Iedereen krijgt bij de belastingdienst zijn persoonlijke webdossier met de voor hem relevante gegevens. ICT vermindert zo de administratieve lasten voor zowel werkgevers als belastingplichtigen.

Een bijkomend voordeel van een vlaktaks is de inzichtelijkheid van het systeem. Werkgevers kunnen gemakkelijker aangeven wat hun werknemers netto overhouden van hun (extra) werk. Aftrekposten krijgen het karakter van heffingskortingen. Burgers kunnen zodoende beter de fiscale gevolgen van hun gedrag doorzien. Een vlaktaks vermindert bovendien de mogelijkheden voor interpersonele en intertemporele tariefarbitrage. Het principiële - en partijpolitiek lastig tot consensus te brengen - probleem of de inkomstenbelasting dient uit te gaan van individuele dan wel van gezinsdraagkracht, verliest daarmee grotendeels haar belang. Verschil in inkomensaanbreng door de partners heeft niet langer - soms forse - consequenties voor de verschuldigde belasting. Thans is die afbakening tussen individueel en gemeenschappelijk inkomen onnodig casuïstisch en inconsistent geregeld. Van aanbrengneutraliteit tussen de partners is thans geen sprake (zie Stevens (2006a)). Constructies om inkomen te splitsen, zoals de man-vrouw-firma en andere vormen van inkomensoverheveling, verliezen onder de vlaktaks hun belang.

Het ligt voor de hand in zo'n loonsom- en vlaktaksheffing ook de premieheffing volksverzekeringen te integreren. Dat geldt niet alleen voor de AOW-premieheffing, maar ook voor de AAW- en AWBZ-premies. De AOW-premievrijstelling voor 65-plussers moet geleidelijk worden afgeschaft. Afzonderlijke premiestructuren verstoren de transparantie, schaden de eenvoud en bemoeilijken een evenwichtige uitwerking van het draagkrachtbeginsel. Een vergelijkbare aanpak moet ook voor de zorgpremie gelden. De bestaande premiestructuur is bizar ingewikkeld. De inkomensafhankelijke zorgpremieheffing kan worden geïntegreerd in de loonsomheffing en vlaktaks. De huidige Zvw-werkgeversbijdrage kan worden afgeschaft en worden vervangen door een compenserend hoger bruto loon.⁷

2.1 *Tarief en inkomensneutraliteit*

Bovenberg en Teulings (2006) laten zien dat de koopkrachteffecten beperkt kunnen blijven als de inkomensafhankelijke premie volksverzekeringen wordt geïntegreerd in de vlaktaks.⁸ In feite is er momenteel over een aanzienlijk inkomenstraject reeds sprake van een vlaktaks van zo'n 45 procent wanneer rekening wordt gehouden met de inkomensafhankelijke premie voor de basisverzekering tegen ziektekosten. Door verder de AOW geleidelijk te fiscaliseren over een periode van bijvoorbeeld 18 jaar (door jaarlijks een procentpunt AOW-premie om te zetten in een procentpunt inkomstenbelasting) wordt de tweedeling tussen 65-plussers en 65-minners geleidelijk geëlimineerd en ontstaat er ook een vlaktaks voor ouderen. Met deze en andere grondslagverbredende maatregelen, aangevuld met een fiscale regimeaanpassing voor de eigen woning, behoort op termijn een tarief van de vlaktaks van zo'n 40 procent tot de mogelijkheden. Overgangsregelingen voor huizenbezitters en bejaarden zullen het tarief in eerste instantie hoger houden.

Een structureel lager vlaktakstarief is haalbaar door verschuiving van de belastingdruk naar de BTW door het lage tarief te laten vervallen⁹ en het normale tarief te verhogen. Een uniform BTW tarief tussen 20 en 25 %, een vlaktakstarief tussen 36 % en 40 % in box 1 (incl.

⁷ Deze vereenvoudigingsoperatie is vergelijkbaar met de in 1990 uitgevoerde uniformering van de heffingsgrondslag voor de premieheffing volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting met betrekking tot de opslagpremies AKW/AWBZ en AAW.

⁸ De premies voor werknemersverzekeringen worden in deze studie niet in de loonsomheffing geïntegreerd maar de premiegrondslag voor deze verzekeringen kan wel worden geüniformeerd met de grondslag voor de loonsomheffing. De premies voor de werknemersverzekeringen zullen steeds meer door werkgevers worden betaald in het kader van premiedifferentiatie gericht op het optimale onderhoud van menselijk kapitaal. De Commissie arbeidsparticipatie (beter bekend als commissie Bakker) heeft voorgesteld om niet alleen de eerste twee ziektejaren, maar ook de eerste zes maanden van werkloosheid een financiële verantwoordelijkheid voor de werkgevers te maken. In dit kader kunnen werkgever ook dat deel van de ziektekosten blijven betalen dat ze daadwerkelijk kunnen beïnvloeden door goed personeelsbeleid en goede werkomstandigheden.

⁹ Een uniform BTW tarief vermindert de uitvoeringskosten van de BTW aanzienlijk. De verdelingseffecten van het afschaffen van het lage BTW tarief kunnen worden opgevangen via hogere heffingskortingen (de algemene heffingskorting en/of inkomensafhankelijke heffingskortingen). Dit is bij de meest gebruikte nutsfuncties ook optimaal. Daarnaast kan consumptie ook zwaarder worden belast via groene belastingen (bijvoorbeeld accijnzen). Verder kunnen profijtheffingen (zoals de kilometerheffing) de schatkist ontlasten. Of een tarief van 25 % mogelijk is, hangt ook sterk af van de tarieven in de ons omringende landen. Zweden en Denemarken kennen op dit moment al een dergelijk BTW tarief.

ZVW bijdrage¹⁰), een vpb-tarief van 20 % gecombineerd met een box-2-tarief van 20 tot 25%¹¹, en een tarief van 33,3 % op een forfaitair reëel rendement van 3 % in box 3 (een vermogensbelasting van 1 % met een ruime vrijstelling waarbij ook het eigen huis in deze box valt) lijkt dan binnen de mogelijkheden te liggen. Door de belastingdruk gelijkmatiger te verdelen over bestedingen (BTW geheven volgens het bestemmingbeginsel) en inkomen (de verschillende boxen waarbij de loonsomheffing in box 1 in feite een BTW geheven volgens het oorsprongbeginsel is) wordt het frauderisico beperkt en verminderen de prikkels om inkomsten te verzwijgen.

2.2 *Heffingskortingen, toeslagen en toptarief*

Aan de onderkant van het loongebouw blijven inkomensafhankelijke heffingskortingen (cq toeslagen), gebaseerd op huishoudinkomen nodig, om grote inkomenseffecten te voorkomen. Deze instrumenten dienen tot maximaal 30 % van de bevolking¹² beperkt te blijven.¹³ De politiek behoudt met deze inkomensafhankelijke regelingen (die kunnen afhangen van allerlei persoonlijke karakteristieken, zoals het aantal kinderen) instrumenten voor inkomenspolitiek aan de onderkant van het inkomensgebouw. Wel moet er in de huidige kerstboom van heffingskortingen worden gesnoeid.

De inkomensafhankelijke heffingskortingen zorgen voor verschillen in marginale tarieven en openen daarmee mogelijkheden voor tariefarbitrage. Voor de onderkant van het inkomensgebouw gelden dus niet alle hierboven beschreven voordelen van de vlaktaks. Deze instrumenten vereisen verder dat huishoudinkomen en huishoudsamenstelling worden geregistreerd.

De arbeidskortingen kunnen door aftopping op een maximumbedrag worden toegespitst op de lagere inkomens. Naarmate de arbeidsmarkt voor ouderen beter gaat functioneren, kan de huidige kerstboom van speciale arbeidskortingen voor ouderen geleidelijk worden afgeschaft. Ook ouderenkortingen kunnen worden uitgefaseerd; in plaats daarvan wordt de AOW gekoppeld aan de trendmatige stijging van de verdiende lonen (zie hieronder).

Aan de bovenkant van het loongebouw kan eventueel nog een speciale extra opslag bovenop het vlakke tarief van de loonsomheffing worden geïntroduceerd (boven vanaf de Balkenende-norm of een ander politiek bepaalde inkomensgrens). Dit om de sociaalpsychologische weerstand tegen het uithollen van het draagkrachtprincipe op te vangen. Hierbij moet echter wel worden bedacht dat de fiscale faciliteiten, die vooral ten goede komen aan de hogere inkomens (zoals de hypotheekrenteaftrek en de pensioenaf trek), in onze voorstellen worden versoberd (zie hieronder). Voorts kan intertemporele en interpersonele belastingarbitrage van aftrekposten worden bestreden door aftrekposten het karakter van heffingskortingen te geven door alleen aftrek toe te staan tegen het vlaktakstarief.

3 **Belastingen op ondernemingen: vreemd versus eigen vermogen**

Het eigen vermogen wordt in de vennootschapsbelasting traditiegetrouw beduidend ongunstiger behandeld dan geleend geld. Dit juridische onderscheid heeft grote fiscale consequenties. De beloning die de verschaffers van vreemd vermogen als rente ontvangen, is voor de betalende vennootschap fiscaal aftrekbaar. Dat geldt echter niet voor het dividend als vergoeding voor het eigen vermogen. De ongelijke fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen resulteert in economische arbitrageprocessen waarin vermogen fiscaalrechtelijk als vreemd vermogen wordt gepresenteerd en ook onder die juridische titel ter beschikking wordt gesteld, terwijl het economisch gezien als risicodragend vermogen functioneert. Een frustrerende reeks

¹⁰ Het wetenschappelijk instituut voor het CDA bepleit in het rapport 'Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen' (2009) voor een aparte ZVW loonsomheffing van zo'n 4 %. Het nominale vlaktakstarief komt daarmee optisch lager uit.

¹¹ Afhankelijk van het box -1- tarief dient het tarief in box 2 tussen 20 % en 25 % te liggen om zo globaal evenwicht te bewaren tussen box 1 en box 2 (waarbij de vpb op vennootschapsniveau als afzonderlijke heffing optreedt).

¹² Nadeel van een sterke beperking is dat de marginale tarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw hoog kunnen oplopen. Om te voorkomen dat het arbeidsaanbod hierdoor wordt beperkt is actief arbeidsbeleid nodig waarbij decentrale uitvoeringsorganisaties de participatieplicht van uitkeringsgerechtigden afdwingen.

¹³ Deze toeslagen kunnen afhankelijk zijn van normkosten (zoals de woonkorting en de zorgtoeslag), maar dienen onafhankelijk te zijn van feitelijke kosten. De huurtoeslag moet daarom omgebouwd worden tot een woontoeslag onafhankelijk van de feitelijke woonkosten.

reparatiewetgevingen in de vorm van renteaftrekbeperkingen heeft dit arbitrageproces niet effectief kunnen indammen, maar wel de complexiteit van de vennootschapsbelasting stelselmatig vergroot en de rechtszekerheid aangetast. Bovendien hebben startende, innovatieve bedrijven vaak meer moeite om vreemd vermogen aan te trekken, zodat de fiscaal achtergestelde behandeling van eigen vermogen hen benadeelt ten opzichte van volwassen gevestigde bedrijven. Een ander knelpunt betreft overnames die overmatig gefinancierd worden met vreemd vermogen.

De kernvraag is: gaan we vreemd vermogen door gecoördineerde aftrekbeperkingen voor risicomijdend vermogen meer in lijn brengen met de behandeling van eigen vermogen, vergelijkbaar met de werkwijze van onze oosterburen en geïnspireerd door het Comprehensive Business Income Tax-voorstel (CBIT) van de US Treasury? Of gaan we de economische dubbele heffing op eigen vermogen verminderen door de (genormeerde) kosten van eigen vermogen aftrekbaar te stellen? Te denken valt daarbij aan een soort vermogensaftrek over het risicodragende vermogen, zoals onze zuiderburen dat hebben gedaan, geïnspireerd door het Allowance for Corporate Equity (ACE) model. Een ander alternatief dat de fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen geheel uniformeert is het vervangen van de aftrek voor de feitelijke rentekosten door een forfaitaire aftrek voor het gehele vermogen van ondernemingen (een zogenoemde Allowance for Business Capital (ABC)). Het renterisico ligt dan geheel bij de ondernemer.¹⁴

Bij de beperking van de renteaftrek kan er een negatief welvaartseffect optreden als de kosten van leenkapitaal door de niet-aftrekbaarheid stijgen en onvoldoende worden gecompenseerd door lagere kosten van risicodragend vermogen. Welvaartsverhogende investeringen worden dan namelijk ontmoedigd. Een aantrekkelijk kenmerk van de ACE en ABC is dat op de marginale investering geen belasting meer rust, zodat investeringsbeslissingen niet worden verstoord.¹⁵ Tegelijkertijd wordt de bovennormale vergoeding op kapitaal (overwinsten) nog steeds volledig belast. De functie van de vennootschapsbelasting als component in het globale evenwicht tussen inkomsten- en vennootschapsbelasting blijft dan ook volledig in stand. De ACE en ABC versmallen weliswaar de grondslag van de vennootschapsbelasting, maar daar staat een verbreding van de grondslag van de loonsomheffing tegenover. Investerings-, ondernemerschap, arbeidsproductiviteit en lonen nemen immers toe als gevolg van een hoger netto rendement op marginale investeringen.¹⁶ De hogere lonen kunnen ook nog eens extra arbeidsaanbod uitlokken, waardoor de belastingbasis verder verbreedt (zie bijvoorbeeld de Mooij en Devereux (2009)). Een ander belangrijk voordeel is dat de ACE en de ABC beter aansluiten bij een belasting op verteerbaar inkomen dan wel consumptie. Verder verminderen deze varianten de prikkel om fiscaal vervroegd af te schrijven, omdat een versnelde afschrijving de boekwaarde verlaagt waarop de forfaitaire vermogensaftrek wordt gebaseerd.¹⁷

Wij pleiten bovendien voor een geleidelijke overstap naar een ondernemingswinstbelasting om de gewenste fiscale neutraliteit tussen de verschillende rechtsvormen te realiseren. Ook de huidige IB-ondernemers mogen in dat scenario het deel van de winst dat ze reserveren voor investeringen (in plaats van voor hun eigen consumptie door loon uit te keren) onder het lagere tarief van de ondernemingswinstbelasting brengen met een forfaitaire aftrek voor het in de onderneming ondergebrachte kapitaal. Bij uitbetaling van het rendement op deze investeringen aan de ondernemer geldt dan een box-2- heffing. Deze box-2-heffing zorgt voor een globaal evenwicht tussen de belastingdruk in de ondernemingswinstbelasting en de inkomstenbelasting. Bij invoering van de ondernemingswinstbelasting kan de kerstboom aan fiscale faciliteiten voor IB-ondernemers worden afgetuigd.¹⁸ Ondernemers kunnen in zo'n systeem met betrekking tot het

¹⁴ De hoogte van deze forfaitaire aftrek hangt af van de mogelijkheid om deze aftrek ook bij verliezen en faillissement te genieten (zie Griffith *et al.* (forthcoming)).

¹⁵ Een klassiek resultaat in de optimale-belastingliteratuur is de bevinding van Diamond-Mirrlees dat kapitaal als intermediaire input in het productieproces niet dient te worden belast (zie Mankiw *et al.* (2009)).

¹⁶ Het spiegelbeeld is dat de CBIT weliswaar de grondslag van de vpb verbreedt, maar de grondslag van andere belastingen uitholt doordat het investeringen ontmoedigt. Griffith *et al.* (forthcoming) pleiten daarom mede voor een ACE en wijzen een CBIT af.

¹⁷ Vergeleken met een cash-flow tax waarbij de investeringen direct aftrekbaar zijn, compenseert een forfaitaire vermogensaftrek de ondernemer voor het feit dat investeringen niet direct, maar pas later mogen worden afgeschreven.

¹⁸ Deze kerstboom resulteert in allerlei vormen van belastingarbitrage en veroorzaakt allerlei ongewenste administratieve lasten, bijvoorbeeld het splitsen van een onderneming in een man-vrouw-firma om zo twee keer van de zelfstandigenaftrek te kunnen genieten.

uitbetaalde ondernemersloon ook profiteren van de fiscale faciliteiten voor pensioen (bijvoorbeeld via het opbouwen van pensioen in eigen beheer of via een verzekeraar).¹⁹

4 Toekomstvoorzieningen

4.1 *Timing van belastingheffing*

Wij bezien hier eerst de timing van de belastingheffing in box 1. Dient de box 1- heffing geheven te worden als het inkomen wordt verdiend, of op het moment dat het inkomen wordt verteerd? Bij pensioenbesparingen en lijfrenten kiezen wij voor het laatste (omkeerregel). Wel pleiten wij voor een versobering van de fiscale faciliteiten voor aanvullende pensioenen via fiscalisering van de AOW, het hanteren van een hogere franchise, de overstap op lagere maximale opbouwpercentages, koppeling van de spilleeftijd aan de levensverwachting en de introductie van een maximaal pensioengevend salaris waarboven geen gefaciliteerde premieaftrek meer mogelijk is.

Voorts kiezen wij er voor om de vermogensopbouw in de eigen woning te stimuleren door de eigen woning te verschuiven van box 1 naar box 3, zodat de woning beter kan fungeren als pensioenvoorziening. De aftrekbaarheid van hypotheekschuld wordt in dit scenario beperkt tot een forfaitaire rendement van 3 % en een tarief van 33 1/3 %. De opbrengsten van deze operatie kunnen worden benut voor de introductie van een levensloopvrijstelling in box 3 voor liquide besparingen en het vrijgespaarde deel van de eigen woning.

4.2 *Omkeerregel*

Financiële besparingen voor de oude dag vallen in het bestaande boxenstelsel onder de omkeerregel. De inleg is aftrekbaar voor box-1-heffing en de pensioenaanspraak blijft onbelast, terwijl de te zijner tijd daaruit voortvloeiende uitkeringen worden belast. Deze omkeerregel ligt dicht aan tegen een consumptiebelasting: besparingen zijn niet belast, maar als de besparingen worden uitgekeerd en beschikbaar komen voor consumptie volgt belastingheffing.

De omkeerregel voor pensioenen kent een aantal voordelen. Ten eerste versterkt de omkeerregel de budgettaire functie van belastingen door via belastinguitstel bij te dragen aan een brede belastingbasis in een periode waarin de vergrijzing de collectieve uitgaven omhoog stuwt. Het is in principe mogelijk de onmiddellijke opbrengsten van het afschaffen van de omkeerregel te reserveren voor de toekomst door de staatschuld te verlagen, maar dit vraagt (te) veel discipline van de overheid.

Verder resulteert de omkeerregel voor pensioenbesparingen in een betere risicodeling en risicospreiding. Onder de omkeerregel is de belastingbasis in een vergrijzde samenleving breder. Onverwachte schokken in de collectieve uitgaven resulteren hierdoor in kleinere fluctuaties in belastingtarieven. Veranderingen in belastingen worden immers niet alleen door actieven, maar ook door senioren gedragen. Verder participeert de overheid onder de omkeerregel in het rendement van pensioenfondsen. Door deze overheidsparticipatie delen jongere generaties in onzekere rendementen op kapitaalmarkten. Dit resulteert in een bredere basis voor het delen van deze risico's.²⁰

Ook de solidariteitselementen in collectieve aanvullende pensioenvoorzieningen pleiten voor de omkeerregel. Betaalde premies voor aanvullende pensioenen vormen immers geen kostendekkende maatstaf voor de daarmee opgebouwde individuele pensioenrechten vanwege allerlei solidariteitselementen die in de regeling verstopt zitten.²¹ Deze premies worden door belastingplichtigen dan ook niet als onderdeel van hun inkomen ervaren.

Een ander belangrijk voordeel van de omkeerregel is dat de mogelijkheden voor internationale belastingarbitrage beperkt worden. Zonder de omkeerregel betaalt men vooral belasting in de actieve periode van het leven, terwijl juist tijdens de pensioengerechtigde periode

¹⁹ De bestaande fiscale oudedagsreserve kan dan vervallen.

²⁰ Deze intergenerationele risicodeling kan worden versterkt door een speciale heffing op het rendement van pensioenfondsen in te voeren, afhankelijk van het behaalde rendement in de sector als geheel. Wanneer het gemiddelde beleggingsrendement daalt zou de overheid de sector middelen moeten verschaffen (zie Bovenberg (1992)).

²¹ Zo zorgt de combinatie van doorsneepremie en doorsneeopbouw er voor dat jongere werknemers minder dan een euro nieuwe pensioenrechten opbouwen voor elke euro die ze inleggen. Voor oudere werknemers is dat precies andersom.

relatief meer genoten wordt van de collectieve voorzieningen. Dit biedt mogelijkheden voor mobiele individuen om op oudere leeftijd te migreren naar landen met hoge belastingen en goede collectieve voorzieningen, zonder daarvoor tijdens het actieve periode betaald te hebben. Het dichterbij elkaar brengen van genieten en betalen bevordert ook de politieke houdbaarheid van collectieve voorzieningen ten behoeve van senioren. Door belasting te heffen op pensioenuitkeringen dragen senioren tastbaar bij aan de collectieve uitgaven waarvan zij profiteren. Tenslotte is de omkeerregel ook de Europese standaard voor het belasten van ouderdagsvoorzieningen.²²

4.3 *Weeffout omkeerregel*

De toepassing van de omkeerregel kent wel enkele weeffouten. Belastingplichtigen kunnen premies voor de aanvullende pensioenen aftrekken van de AOW-premiebasis, maar de AOW-premie wordt niet geheven als de pensioenuitkering na de AOW-leeftijd plaatsvindt. De AOW-premie wordt dus niet uitgesteld, maar afgesteld. Deze weeffout moedigt mensen aan hun inkomen uit te stellen tot na de AOW-leeftijd omdat op die manier de AOW-premie kan worden ontgaan. Deze weeffout kan worden gerepareerd door de eerder bepleite geleidelijke fiscalisering van de AOW.

De opbrengsten van fiscalisering kunnen worden benut om de AOW voortaan te indexeren aan de verdiende lonen in plaats van de CAO-lonen en de ouderenkortingen voor de wat hogere inkomens af te bouwen. Deze welvaartsvaste koppeling zorgt ervoor dat ook mensen met een klein aanvullend pensioen al vóór de AOW leeftijd hun AOW kunnen opvragen zonder dat ze daardoor door het sociale minimum zakken.²³ Door het denivellerende effect van een hogere AOW-leeftijd te compenseren met een ruimhartigere, flexibelere AOW en andere faciliteiten voor lage inkomens, wordt een hogere pensioenleeftijd ontkoppeld van herverdeling en is de weg vrij om deze leeftijd te laten stijgen in lijn met de stijgende levensverwachting.

De stijgende levensverwachting dient op zo'n manier in de fiscale faciliteiten voor aanvullende pensioenen te worden verankerd dat het systeem door een steeds langere uitkeringsperiode niet steeds duurder wordt. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door het risico van een stijgende levensverwachting op de pensioenleeftijd voor rekening van het desbetreffende cohort te laten komen. De welvaartsvaste koppeling van de AOW biedt verder de mogelijkheid om de franchise waaronder geen aanvullend pensioen wordt opgebouwd, te verhogen.

Een andere weeffout vloeit voort uit het gebrek aan internationale coördinatie bij het vormgeven van de belastingstructuur. Landen kunnen door een gunstige tariefstelling pensioenemigraties uitlokken. Particuliere pensioenen worden normaliter belast in het woonland. Dat kan voor gepensioneerden emigratie naar een land dat pensioenuitkeringen nauwelijks belast, aantrekkelijk maken. Belastinguitstel wordt daardoor grotendeels belastingafstel. Het voorkomen van deze belastingarbitrage vereist internationale afstemming bij het belasten van pensioenen.²⁴

4.4 *Eigen woning*

Het is niet wenselijk het fiscale eigenwoningregime en de fiscale begunstiging van de pensioenopbouw geheel onafhankelijk van elkaar te bezien. De mate waarin eigenwoningbezitters fiscaal gefaciliteerd een eigen woning kunnen bezitten is ook relevant voor hun ouderdagsvoorziening. De bestaande hypotheekrenteaf trek werkt evenwel ten nadele van financiering met eigen geld. Door het aflossen van hypotheeken en de financiering van het eigen huis met eigen geld niet langer te ontmoedigen, hebben eigenwoningbezitters tijdens hun pensioen lagere woonlasten en volstaat een aanzienlijk lagere pensioenambitie.

Een eigen huis is bovendien een goede *hedge* tegen het risico van woonkosteninflatie. Daarnaast kunnen ouderen het in hun huis opgebouwde eigen vermogen vrij maken door te gaan huren als de huurmarkt beter gaat functioneren. Ook kunnen ze het in het eigen huis opgebouwde eigen vermogen op hogere leeftijd via allerlei verzilveringsconstructies omzetten in extra pensioeninkomen. Bewoners van een corporatiewoning kunnen bijvoorbeeld tijdens het werkende

²² Zie mededeling van de Europese Commissie COM (2001) 214 over 'De opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen.'

²³ In de afgelopen vijftien jaar is de welvaartsvaste koppeling van de netto AOW vormgegeven via allerlei fiscale kunstgrepen.

²⁴ Het Nederlandse verdragsbeleid keert zich in toenemende mate tegen deze vormen van belastingarbitrage door vast te houden aan de heffingsbevoegdheid van het bronland indien in het woonland geen adequate heffing toepast.

leven geleidelijk (een deel van) het eigendomsrecht van hun woning kopen en deze na ingang van het pensioen voor een gegarandeerde prijs weer terugverkopen aan de corporatie. Door deze tussenvorm van huren en kopen kan het vermogen van woningbouwcorporaties worden benut om de kosten van fiscaal gefaciliteerde pensioenvoorzieningen en de WMO te drukken zonder dat huishoudens met weinig weerstandsvermogen daarbij onverantwoorde risico's lopen. Op al deze manieren kan de eigen woning in de toekomst beter als pensioenvoorziening en als appeltje voor de dorst bij een verslechtering van de gezondheid fungeren.²⁵

Om burgers niet langer te verlokken zich tot de nok van hun huis vol te zuigen met hypotheekschuld onder gebruikmaking van allerlei weinig transparante financiële constructies, dient het eigen huis verplaatst te worden van box 1 naar box 3. Hypotheekschulden en bezit worden dan fiscaal gelijk behandeld. Dit bestrijdt belastingarbitrage met aflossingsvrije hypotheekleningen waarbij balansen van huishoudens worden verlengd en risicovoller worden en de financiële sector kunstmatig groter en minder weerbaar wordt. Zo kan de fiscus de AFM en de DNB helpen bij het beschermen van consumenten en bij het verbeteren van de schokbestendigheid en de moraal van de financiële sector. Zeker nu de kapitaalbuffers van het bankwezen dienen te worden versterkt, dient er vanuit de huishoudsector geen kunstmatig (want fiscaal gedreven) beroep te worden gedaan op het leenvermogen van banken. Door het eigen huis te verplaatsen naar box 3 ligt het renterisico geheel bij de hypotheekgever, die daardoor kostenbewuster wordt. De bewerkelijke bijleenregeling kan worden afgeschaft. Als de eigen woning binnen box 3 valt, dient het eigenwoningforfait feitelijk te worden verhoogd. Eventueel is een speciale vrijstelling voor het eerste deel van de WOZ-waarde (bijvoorbeeld 3 ton) mogelijk.²⁶

Om huishoudens niet te ontmoedigen om eigen vermogen op te bouwen in het eigen huis kan bovenop de basisvrijstelling voor eigenwoningbezit in box 3 nog een aanvullende leeftijdsafhankelijke vrijstelling worden geïntroduceerd voor het vrijgespaarde vermogen in het eigen huis (de WOZ-waarde minus de op het huis rustende hypotheek) voor degenen die onvoldoende pensioen hebben opgebouwd.²⁷ Op die manier worden belastingplichtigen die niet over pensioenrechten beschikken, maar die wel als oudedagsvoorziening vermogen hebben opgebouwd in hun eigen huis op eenzelfde manier behandeld als degenen die sparen voor hun pensioen via de financiële sector.²⁸ Deze vrijstelling sluit aan bij de hieronder nader uitgewerkte levensloopvrijstelling in box 3.

4.5 *Levensloopvrijstelling box- 3- heffing*

Het rendement op besparingen die onder de omkeerregel vallen is feitelijk onbelast. Weliswaar worden de rendementen als onderdeel van de pensioenuitkering belast in box 1 als het kapitaal tot uitkering komt, maar deze belastingopbrengsten ten tijde van de uitkering wegen precies op tegen

²⁵ Het eigen vermogen in de eigen woning is relatief illiquide. Dit beschermt de eigenaar bewoner tegen kortzichtigheid. Bij het bepalen van de gewenste liquiditeit van besparingen is er een afruil tussen flexibiliteit (om te kunnen inspringen bij onverwachte negatieve inkomensschokken) en commitment (om mensen tegen hun eigen kortzichtigheid te beschermen).

²⁶ Een daar uit voortvloeiende mogelijke negatieve box 3-heffing kan dan worden verrekend met de belasting over het inkomen in box 1 en 2. Om schokeffecten te voorkomen kan begonnen worden met een hogere ingroeivrijstelling (zie Stevens (2006b)). Een vrijstelling voor het eerste deel van de WOZ-waarde kan helpen om de schaarse woonruimte in het dichtbevolkte Nederland gelijkmatiger te verdelen over mensen met verschillende inkomens. Daar tegenover staat dat de vraagstimulering die van deze faciliteiten uitgaat, kan leiden tot meer druk op de open ruimte en meer energiegebruik (omdat dit gebruik sterk gecorreleerd aan de totale woonconsumptie). Deze vrijstelling moet worden onderscheiden van de hieronder bepleite oudedagsvrijstelling die slechts geldt voor het vrijgespaarde deel van de eigen woning.

²⁷ Een soortgelijke leeftijdsafhankelijke oudedagsvrijstelling gold vanaf 1981 voor de vermogensbelasting. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd de oudedagsvrijstelling geëvalueerd en was de conclusie dat er geen uitvoeringsproblemen waren. Deze vrijstelling zou dan ook één-op-één overgezet kunnen worden naar box 3 in de Wet inkomstenbelasting 2001, zeker nu het Pensioenregister op komst is. Men kan deze vrijstelling ook zien als een betere invulling van de oorspronkelijke gedachte achter het amendement- Hillen dat is uitgemond in de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld.

²⁸ De oudedagsvrijstelling voor de eigen woning in box 3 heeft een ander karakter dan de omkeerregel voor pensioenen. De eigen woning heeft de sluis van de belastingheffing van box 1 al gepasseerd en valt niet onder omkeerregel. Het vrijgestelde deel van het woningvermogen is verder minder bestemmingsgebonden dan pensioenen.

de kosten van het belastinguitstel als gevolg van de aftrekbaarheid van de premies in box 1 ten tijde van de premie-inleg.²⁹

De vrijstelling van box 3-heffing zorgt er voor dat de verdeling van consumptie over het leven niet wordt verstoord door de belastingheffing. Met een heffing van τ op een forfaitair rendement van r_f en een feitelijk rendement van r is de impliciete belasting op toekomstige consumptie (ten opzichte van huidige consumptie)

$$t = \left(\frac{1+r}{1+r-\tau r_f} \right)^T - 1,$$

waarbij T de lengte van de periode is tussen inleg en uitbetaling.³⁰ In feite betekent de box-3-heffing een extra heffing op toekomstige consumptie (ten opzichte van huidige consumptie). Deze heffing verstoort dus net als andere belastingen op consumptie het arbeidsaanbod omdat ze het reële loon verlaagt (dwz de goederen die uit het loon kunnen worden aangekocht). De formule geeft aan dat de belasting op toekomstige consumptie aanzienlijk hoger kan zijn dan op huidige consumptie – zeker bij besparingen met een lange tijdshorizon.

In het verlengde van de eerder genoemde aanvullende box-3-vrijstelling voor het vrijgespaarde deel van de eigen woning kan worden gedacht aan een levensloopvrijstelling in box 3 die voor elke leeftijd (en eventueel voor elk box 1-inkomen) het maximale vermogen bepaalt dat vrijgesteld is van box-3-heffing (zie Teulings (2008)).³¹ Deze vrijstellingsruimte wordt echter ingekort met de waarde van de fiscaal gefaciliteerd opgebouwde oudedagsvoorzieningen (pensioenen, lijfrenten). De toenemende mogelijkheden van ICT, die bijvoorbeeld tot uiting komen in het pensioenregister, maken een dergelijke levensloopvrijstelling mogelijk. De persoonlijke webpagina van elke belastingplichtige bij de Belastingdienst kan de verschillende vermogenscomponenten (eigen huis, pensioenrechten, lijfrenten, liquide activa) van betrokkene vermelden en op basis van rekenregels en het inkomen en leeftijd van betrokkene de levensloopvrijstelling en de eventueel te betalen box 3 heffing aangeven.³²

Deze levensloopvrijstelling elimineert de extra belastingheffing op toekomstige consumptie die het gevolg is van box-3 heffing. De economische theorie geeft aan dat onder bepaalde voorwaarden een uniforme belastingheffing op consumptie op verschillende tijdstippen optimaal is (zie Mankiw *et. al.* (2009)). Onze voorkeur voor fiscale neutraliteit verklaart ons pleidooi voor niet

²⁹ Als de overheid geen belastinguitstel zou hebben verleend, dan had ze eerder meer belastingen geïnd ten tijde van de pensioeninleg. Vervolgens had de overheid deze belastingopbrengst op dezelfde manier kunnen beleggen als de pensioenbelegger. Deze gelden zouden dan ten tijde van de pensioenuitkering zijn aangegroeid tot precies hetzelfde bedrag dat de overheid op dat tijdstip zou hebben geïnd onder de omkeerregel. Voor deze equivalentie tussen de omkeerregel en het vrijstellen van belastingheffing op het rendement geldt wel de voorwaarde dat het aftrek tarief gelijk is aan het uitkeringstarief.

³⁰ De prijs van toekomstige consumptie ten opzichte van huidige consumptie is $\left(\frac{1}{1+r} \right)^T$. Met box 3

belastingen is deze prijs $\left(\frac{1}{1+r-\tau r_f} \right)^T$. De verhouding tussen deze prijzen van toekomstige consumptie

bepaalt dan de impliciete belastingvoet op toekomstige consumptie zoals die in de formule is gegeven.

³¹Banks en Diamond (forthcoming) pleiten voor het belasten van vermogensinkomsten maar geven tegelijkertijd aan dat leeftijdsafhankelijke vrijstellingen voor vermogensinkomsten op hun plaats kunnen zijn in een optimaal fiscaal stelsel.

³² De levensloopvrijstelling bevat vermogensbestanddelen die volgens de omkeerregel worden behandeld (bijvoorbeeld pensioenbesparingen en levensloop) en bestanddelen waarbij geen belastinguitstel optreedt (bijvoorbeeld het eigen huis). De vermogensbestanddelen die niet onder de omkeerregel vallen dienen te worden gebruteerd (met het vlaktakstarief in box 1) om op dezelfde noemer gebracht te worden als de vermogensbestanddelen die onder de omkeerregel vallen. Onder een vlaktaks is de omkeerregel geen extra faciliteit meer ten opzichte van een vrijstelling in box 3. Integendeel, met de hogere marginale tarieven aan de onderkant van het loongebouw vanwege de inkomensafhankelijke kortingen zal een individu liever niet onder de omkeerregel vallen om zo in jaren met lage inkomens te kunnen profiteren van de inkomensafhankelijke heffingskortingen ook al houdt de betrokkene zijn inkomen op peil via besparingen.

alleen uniforme BTW tarieven op verschillende soorten consumptie op een bepaald tijdstip, maar ook het onbelast laten van rendementen op besparingen, zodat consumptie op verschillende tijdstippen gelijk wordt belast. Grote vermogensvorming kan wel als een zelfstandige bron van draagkracht worden aangemerkt.³³ Vandaar dat we wel voor een box 3-heffing kiezen op het vermogen dat uitgaat boven de wens om consumptie gelijkmatig te verdelen over het leven. De hoogte van de levensloopvrijstelling dient gebaseerd te zijn op het gelijk verdelen van consumptie over het leven (zie ook Teulings (2008)).

De levensloopvrijstelling maakt geen onderscheid tussen verschillende vermogensbestanddelen. Deze uniforme behandeling zorgt voor fiscale neutraliteit tussen verschillende spaarvormen en elimineert belastingarbitrage tussen verschillende vermogensvormen. Verzekeringsproducten (zoals de kapitaalverzekering eigen woning³⁴) worden op dezelfde manier behandeld als andere financiële besparingen of vermogensvorming via het eigen huis. Zo komt er een einde aan de fiscaal gedreven segmentering en verkokering van financiële markten. Speciale regelingen voor bepaalde groepen of producten (zoals spaarloon, vrijstelling kapitaalverzekeringen) kunnen worden afgeschaft. Allerlei moeilijke afbakenings- en uitvoeringsproblemen verdwijnen. Werknemers en ondernemers worden op dezelfde manier behandeld. Het fiscale stelsel wordt neutraler met betrekking tot de aard van de arbeidsrelatie.

De overheid stelt in de levensloopvrijstelling geen voorwaarden aan de bestedingsvrijheid.³⁵ Door één fiscale ruimte voor zowel pensioenbesparingen als andere meer liquide voorzorgsbesparingen te creëren, komt er meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. Tijdens de actieve periode hebben mensen behoefte aan liquide besparingen omdat men ook dan met inkomensderving geconfronteerd kan worden.³⁶ Dit alles wordt belangrijker naarmate mensen tijdens hun werkzame leven met meer onverzekerbare, door persoonlijke omstandigheden gedreven, risico's worden geconfronteerd. Besparingen die meer flexibel kunnen worden ingezet winnen ook aan belang door de opkomst van zzp'ers, de groeiende heterogeniteit, de toenemende eigen verantwoordelijkheid voor de eigen inzetbaarheid³⁷ en de afkeer van weinig transparante en illiquide verzekeringsproducten.

Meer fiscale ruimte voor vrijwillige, liquide besparingen kan ook helpen overmatige semi-verplichte pensioenbesparingen voor midden- en hogere inkomens te beperken. Dit vermindert de loonkosten en bevordert het langer doorwerken van deze groepen. De besparingen van deze groepen liggen in Nederland op een hoog niveau.³⁸ Eén fiscale ruimte voor alle toekomstvoorzieningen vergroot ook de ruimte voor mensen om het arbeidzame leven geleidelijk en op basis van eigen voorkeuren uit te faseren. De discrete scheiding tussen de actieve periode

³³ Successierechten treffen ook de vermogens die niet nodig zijn gebleken voor het egaliseren van consumptie over het leven. Zie ook Banks en Diamond (forthcoming) voor argumenten om aanzienlijke vermogens te belasten. Daarmee gaan ze in tegen de argumenten die Mankiw *et al.* (2009) en Griffith *et al.* (2009) naar voren brengen. Onze leeftijdsafhankelijke vrijstelling voor Box 3 is een pragmatische tussenpositie. De combinatie van een consumptiebelasting met een vermogensbelasting komt in de buurt van de voorstellen uit het Meade rapport.

³⁴ Deze aparte faciliteit dient dan ook geleidelijk te worden uitgefaseerd, vergelijkbaar met de bestaande overgangsregeling voor kapitaalverzekeringen, waarvoor tot 2029 de vrijstelling van de box-3-heffing is blijven gelden.

³⁵ Voor regelingen die onder de omkeerregel vallen (pensioenbesparingen, lijfrenten, banksparen, levensloopregeling) kunnen wel beperkingen worden opgelegd.

³⁶ Teulings (2008) pleit voor het integreren van sparen uit voorzorg met sparen ten behoeve van de oude dag omdat beide spaarvormen zijn gericht op het egaliseren van consumptie over het leven. In het begin van het leven sparen mensen vooral uit voorzorg, op middelbare leeftijd voor pensioen en op hogere leeftijd benut men het gespaarde vermogen geleidelijk voor pensioen.

³⁷ Zie de voorstellen van de Commissie Arbeidsparticipatie voor een werkbudget in het kader van een arbeidsmarkt waarin werkgevers en werknemers betere prikkels hebben om inzetbaarheid te koesteren en de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. Dit alles kan resulteren in minder uitgaven voor de arbeidsbemiddeling.

³⁸ Door ook liquide besparingen binnen de levensloopvrijstelling te brengen, dreigt wellicht het gevaar dat mensen onvoldoende worden gedisciplineerd om hun besparingen te reserveren voor hun pensioen. Er zijn echter andere instrumenten om mensen te stimuleren te sparen voor hun pensioen, bijvoorbeeld *defaults*. Verder staat het sociale partners vrij om afspraken te maken over aanvullende pensioenregelingen die uitbetaald worden als een annuïteit. Daarbij blijven pensioenen (die als annuïteit worden uitbetaald) onder de omkeerregel vallen. Men kan vader geleidelijk toegroeien naar de generieke levensloopvrijstelling door geleidelijk ruimte over te hevelen van de fiscale ruimte voor alleen pensioenbesparingen naar een grotere vrijstelling in box 3 voor alle soorten besparingen. Dit past bij het pleidooi van Conneman en Bovenberg (2007) om een deel van de huidige pensioenruimte te benutten om de bestedingsdoelen, de inlegmogelijkheden en de kring van deelnemers van de levensloopregeling uit te breiden.

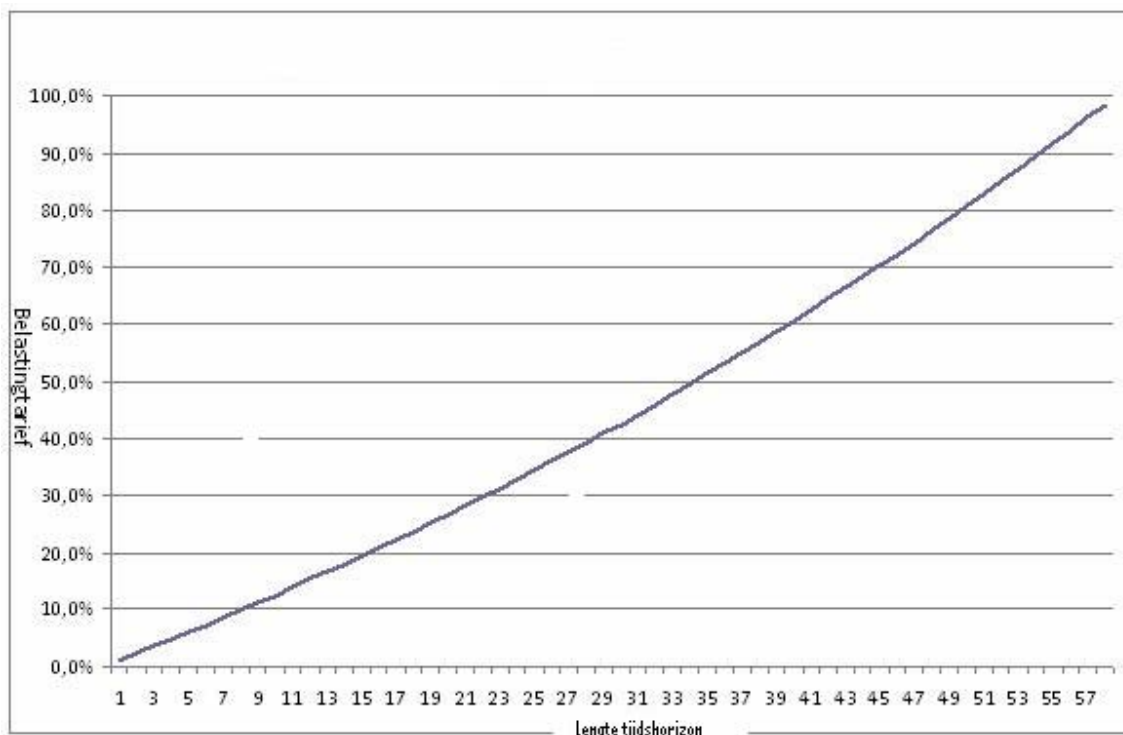
(zonder fiscale ruimte voor besparingen ten behoeve van inkomensderving) en de post-actieve periode (met fiscale faciliteiten voor inkomensderving) vervalt.

5 Conclusies

Dit essay bepleit een bijbuiging van de inkomstenbelasting naar een consumptiebelasting, aangevuld met heffingskortingen en een vermogensrendementsheffing voor omvangrijke vermogens. De consumptiebelasting wordt gedeeltelijk geheven volgens het bestemmingbeginsel (BTW) en gedeeltelijk via het oorsprongbeginsel (box 1 heffing). Een vlaktaks in box 1 van de Wet IB 2001 maakt een loonsomheffing mogelijk en bestrijdt intertemporele en interpersonele tariefarbitrage. Pensioenen blijven belast via de omkeerregel, maar het uitkeringstarief na de AOW-leeftijd gaat omhoog zodat de omkeerregel geen subsidie meer impliceert op het uitstellen van consumptie. De vermogensrendementsheffing maakt geen onderscheid tussen verschillende soorten vermogen: pensioenen, het vrijgespaarde deel van de eigen woning en liquide besparingen worden op dezelfde wijze belast. Fiscaal gedreven belastingarbitrage in de financiële markten wordt zo de pas afgesneden.

De vennootschapsbelasting blijft een belangrijk slot op box-1-heffing en belast tegelijkertijd de bovennormale rendementen van in Nederland gevestigde ondernemingen. De ondernemingswinstbelasting leidt tot rechtsvormneutraliteit. Een forfaitaire vermogensaftrek voor ondernemingen zorgt er voor dat marginale investeringsbeslissingen niet langer worden verstoord en dat ondernemerschap niet wordt ontmoedigd. Bovendien garandeert deze aftrek neutraliteit tussen eigen en vreemd vermogen. De forfaitaire behandeling van vermogenskosten sluit bovendien goed aan bij de forfaitaire benadering in box 3.

Figuur. Extra belasting op toekomstige consumptie vanwege Box 3 heffing



6 Referenties

- Bovenberg, A.L. December 1992. "Fiscus en vergrijzing: naar een ander fiscaal systeem?" Weekblad voor Fiscaal Recht, 121e jaargang, No. 6038, pp. 1819-30.
- Bovenberg, A.L. and C.N. Teulings. 2006. "Vlaktaks: Voor- en nadelen." In C.A. de Kam en A.P. Ros (eds). De vlaktaks? Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?
- Banks, J. and P. Diamond. Forthcoming. "The Base of Direct Taxation." The Mirrlees review.
- Crossen, S., 1978. "De belasting van de toekomst?" Kluwer, Deventer.
- Conneman, P. and A.L. Bovenberg. 2007. "Naar één fiscale regeling voor inkomensderving." Weekblad voor Fiscaal Recht, Jrg. 136, Nr. 6726, pp. 711-719.
- Griffith, R., J. Hines, and P.B. Sørensen. Forthcoming. "International Capital Taxation." Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review.
- Mankiw, N.G., M. Weinzierl, and D. Yagan. 2009. "Optimal Taxation in Theory and Practice." NBER Working Paper No. 15071.
- de Mooij, R.A. and M.P. Devereux. 2009. "Alternative systems of business tax in Europe: An applied analysis of ACE and CBIT reforms." European Commission, Taxation paper No. 17.
- Stevens, L.G.M. 1980. "Belasting naar draagkracht." Kluwer, Deventer.
- Stevens, L.G.M. 2006a. "Fiscaal gezinsbeleid." Kluwer, Deventer.
- Stevens, L.G.M. 2006b. "Fiscale Fascinatie." Kluwer, Deventer.
- Teulings, C.N. 2008. "Hoe kunnen we onze risico's efficiënt delen? Principes voor optimale sociale zekerheid en pensioenvoorziening." Netspar NEA paper No. 11.

Enkele gedachten over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel

Sijbren Cnossen
6 januari 2010

1. Samenvatting

- Als achtergrond voor de beschouwingen van de commissie, verdient het aanbeveling aandacht te besteden aan de context van de belastingstudie, de plaats van ons belastingstelsel in de Europese omgeving, de kosten van belastingheffing, de 'tax gaps', het verschil tussen theoretisch en feitelijke grondslagen, de drukverdeling en de effectieve belastingdruk op verschillende investeringen.
- De BTW-vrijstellingen dienen zoveel mogelijk te worden geëlimineerd en ook dient een royale kleine-ondernemingsvrijstelling te worden ingevoerd. De meeropbrengst bij verkoop van 'tweedehands woningen' zou in de BTW-grondslag kunnen worden opgenomen onder afschaffing van de overdrachtsbelasting. Uniformering van het gesplitste tarief is gewenst.
- Accijnzen dienen hoofdzakelijk op hun externe-kostencorrigerende werking te worden beoordeeld. Regelgeving als alternatief voor belastingheffing verdient meer aandacht. Fossiele brandstoffen die in het internationale verkeer worden gebruikt dienen te worden belast.
- De inkomensplafonnering voor de volks- en werknemersverzekeringen zou kunnen worden opgeheven (fiscalisering).
- De schijven van het tarief van de inkomstenbelasting zouden tot het inkomen van de balkenendenorm kunnen worden opgerekend en het hoogste tarief zou kunnen worden verlaagd tot 45%. Voor inkomens hoger dan de balkenendenorm zou een supertarief kunnen worden ingevoerd.
- De belastingkortingen zouden tot drie moeten worden beperkt, waaronder een eigenwoningkorting gerelateerd aan de betaalde hypotheekrente en de (gemaximeerde) WOZ-waarde van de woning.
- De Noorse duale inkomstenbelasting, geheven over het feitelijk in plaats van het forfaitair bepaalde inkomen, verdient serieuze studie, omdat zij in tegenstelling tot Box 3 de persoonlijke risicopremie van particulieren belast en daarom een rechtvaardiger heffing is. Ook belast de Noorse inkomstenbelasting kapitaalinkomen evenwichtiger, consistent en eenvoudiger dan de Nederlandse inkomsten- en vennootschapsbelasting.
- Wordt het huidige boxenstelsel gehandhaafd, dan dient de opbrengst van eigen vermogen van zelfstandige ondernemers en directeuren-groootaandeelhouder ook forfaitair te worden belast. In beide gevallen zou de resterende winst uit onderneming als progressief belast arbeidsinkomen moeten worden aangemerkt.
- De dubbele belasting van de opbrengst van aandelenvermogen in open vennootschappen kan worden gecorrigeerd door een aftrek van primair dividend (ACE) in te voeren. Een nadeel van ACE is dat buitenlandse aandeelhouders ook van de aftrek profiteren. Dit kan worden ondervangen door een voorheffing, maar die stuit waarschijnlijk op verdragsafspraken. Het alternatief van een CBIT-achtige heffing impliceert dat schuldvorderingen (en aandelen) niet meer in Box 3 kunnen worden belast. Een CBIT is daarom een meer geëigend complement van een duale inkomstenbelasting.
- Een persoonlijke consumptiebelasting verdient alleen de voorkeur boven een inkomstenbelasting indien schenkingen en nalatenschappen in de heffingsgrondslag worden begrepen (of de aparte heffingen daarover de druk van de consumptiebelasting benaderen).

Deze punten worden hierna besproken. De nummers in de tekst verwijzen naar de achterin opgesomde publicaties waarin meer details en literatuurverwijzingen zijn te vinden.

2. Achtergrond

De fundamentele doelstelling van ons belastingstelsel is er voor te zorgen dat de overheidsuitgaven niet-inflatoir worden gefinancierd. Dit impliceert dat het belastingstelsel zo eenvoudig, transparant, neutraal (of efficiency-bevorderend als het om de internalisatie van externe kosten gaat) en internationaal compatibel als mogelijk dient te worden ingericht. Hervredelende en andere doelstellingen dienen hoofdzakelijk via de uitgavenzijde van het overheidsbudget te worden geëffectueerd. Daaruit volgt dat brede heffingsgrondslagen en lage tarieven (de verstoringen van belastingen nemen toe met het kwadraat van het tarief) gewenst zijn, maar ook dat de zgn. belastingmix er niet erg veel toe doet (2). De overheid dient de gewenste middelen daar te halen waar zij de werking van de economische orde het minst verstoren.

Zeven punten zijn van belang als achtergrond voor de studie. Zij bakenen het terrein af waarbinnen het debat over de voorgestelde wijzigingen dient plaats te vinden (zie ook de brief van de staatssecretaris van 15 september 2009).

(i) Wat is de context waarin de studiec commissie haar werk doet? Waarom dienen we anno 2010 het belastingstelsel onder de loep te nemen? Gaat het om incrementele aanpassingen (die overigens ook door een fundamentele bril behoren te worden gezien) of om een fundamentele verbouwing?

(ii) Hoe verhoudt het Nederlandse belastingstelsel zich tot de stelsels in andere lidstaten van de Europese Unie, met name onze buurlanden (1, 14)? Op welke terreinen dient naar beleidstoeneradering te worden gestreefd? In hoeverre is het wenselijk de belastingadministraties beter op elkaar af te stemmen ondermeer door het bevorderen van bilaterale controleonderzoeken?

(iii) Wat zijn de kosten van belastingheffing? Hierbij gaat het om de inningskosten, de nalevingskosten en de economische kosten (excess burdens). Er zijn studies waarin de (gemiddelde) inningskosten op 1-3% van de opbrengst worden geschat, de (gemiddelde) nalevingskosten op 3-5% en de (marginale) economische kosten op 25-30% (soms lijkt het wel of het niet de 'invisible hand' is die economische beslissingen stuurt maar de belastingwetgeving). Deze kosten, die ook als belastingen kunnen worden gezien, zijn derhalve zeer hoog en benadrukken het belang van eenvoud en neutraliteit. Elke procentpunt kostenverlaging is ruwweg equivalent aan een halve punt minder belastingdruk.

(iv) Wat zijn de 'tax gaps' van de BTW (6) en de inkomsten- en vennootschapsbelasting? Met andere woorden, hoe groot zijn de bedragen aan consumptie, inkomen en winst die niet in de grondslag worden opgenomen, omdat de heffing daarover wordt ontweken of ontdoken?

(v) Hoe groot zijn de heffingsgrondslagen onder, enerzijds, een alomvattende inkomsten- en vennootschapsbelasting of een brede persoonlijke consumptiebelasting en, anderzijds, de huidige hybride inkomsten- en vennootschapsbelasting?

(vi) Wie dragen de belastingen, met andere woorden, wiens beschikbare inkomen vermindert tengevolge van de belastingheffing? Benadrukt mag worden dat de juridische neerslag van de belasting iets anders is dan de economische 'incidence'. Zoals bekend verschilt de incidence aanzienlijk tussen belastingen op consumptie, arbeid en kapitaal (1). Dit is een moeilijk vraagstuk maar een korte beschouwing daarover kan niet worden gemist.

(vii) Wat zijn de effectieve ib+vpb tarieven (zo mogelijk marginaal en gemiddeld) op verschillende investeringsvormen, zoals de eigen woning, bedrijfsmiddelen in eigen onderneming, bedrijfsmiddelen in bv-vorm, bedrijfsmiddelen in een naamloze vennootschap, en bedrijfsmiddelen in het algemeen?

Deze bouwstenen leveren de context waarbinnen een geïnformeerde, zakelijke en "waardevrije" discussie kan worden gevoerd. Om het gangbare maar steriele denkpatroon van directe vs. indirecte belastingen te doorbreken verdient het aanbeveling de verschillende belastingen in te

delen in belastingen op consumptie (waaronder milieuheffingen), op arbeid en op kapitaal. Die indeling wordt hierna aangehouden bij de beoordeling van de bestaande belastingen op eenvoud en neutraliteit.

3. Belastingen op consumptie

a. BTW

De (geharmoniseerde) BTW is een anachronistisch heffingsinstrument met name door de vele onterechte vrijstellingen, het gesplitste tarief en het ontbreken van een kleine-ondernemingsvrijstelling (3). In Europees verband zou lidstaten moeten worden toegestaan een betere BTW te hebben dan is voorzien in de harmonisatierichtlijn van 2006.

De vrijstellingen voor gezondheidszorg, onderwijs en lagere overheden zijn onzinnig en leiden tot economische verstoringen, belastingarbitrage en administratieve rompslomp. Volledige belasting (onder verhoging van subsidies of overdrachten) voorkomt verstoringen en bevordert de administratieve eenvoud (de meeste BTW-belastingconsulenten verdienen hun brood met de vrijstellingen) zonder dat de belastingdruk stijgt voor de genoemde sectoren of hun cliënten. Ook zou de agrarische sector volledig in de BTW-heffing moeten worden betrokken (onder toepassing van een genereuze kleine-ondernemingsvrijstelling). Voor de vrijstelling van financiële diensten zouden we te rade kunnen gaan bij Nieuw-Zeeland dat risicoverzekeringen in de BTW betreft (de assurantiebelasting kan dan worden afgeschaft) en bancaire diensten verricht voor BTW-plichtige ondernemers naar het nultarief belast maar bancaire diensten aan privé-personen vrijstelt. Kansspelen en zoveel mogelijk culturele diensten dienen eveneens in de BTW te worden betrokken.

De neutraliteit van de BTW zou verder kunnen worden vergroot door de vrijstelling van onroerende zaken te beperken tot de verkoop van reeds eerder in gebruik genomen woningen (en door bedrijfspanden derhalve altijd in de BTW te betrekken), waarbij de BTW over de nieuwbouw een acceptabele benaderende maatstaf is voor de BTW die theoretisch over alle toekomstige huren en huurwaarden van woningen zou moeten worden geheven (4).

Deze benadering kan verder worden verbeterd door de meerwaarde bij verkoop van oude woningen in de BTW-grondslag op te nemen (5). De BTW op deze meerwaarde (of een teruggaaf bij verkoop beneden de aanschafwaarde) zou in de plaats kunnen komen van de versturende overdrachtsbelasting (die het karakter heeft van een cascade omzetbelasting), overigens onder handhaving van het inningsmechanisme van de overdrachtsbelasting. De belasting van tweedehands woningen zou zodoende op een lijn worden gebracht met die van andere tweedehands goederen.

Een genereuze kleine-ondernemingsvrijstelling (bijvoorbeeld tot een omzet van €50.000 of zelfs €100.000) zou de administratieve lasten van kleine (startende) ondernemers (die vaak niet eens levensvatbaar blijken te zijn) kunnen beperken, terwijl de opbrengstderiving miniem is omdat de BTW over de inkopen door leveranciers wordt afgedragen. Thans zijn kleine ondernemingen belast, zij het dat kleine BTW-schulden volgens een aflopende staffel oninbaar worden geleden. Dit betekent dat zij wel de boekhoudkundige verplichtingen van de BTW moeten nakomen. Dit is kenmerkend voor de Nederlandse belastingwetgeving die faciliteiten voor kleine ondernemers kent maar hen tegelijkertijd zware administratieve lasten oplegt. Administratieve lasten zijn equivalent aan zeer regressieve belastingen. Mocht de invoering van een genereuze kleine-ondernemingsvrijstelling (die overigens wel in andere EU-lidstaten te vinden is) onvereenigbaar zijn met de BTW-harmonisatierichtlijn, dan dient naar verandering van de richtlijn te worden gestreefd.

Ten slotte is er nog het gesplitste tarief, historisch verklaarbaar maar desalniettemin klinkklare onzin (7, 8). Het voordeel van het lagere tarief komt vooral ten goede aan hogere inkomensgroepen die duurdere variëteiten voedsel kopen, vaker uit eten gaan en meer voedsel weggooien. Bij voedselproductie komen veel broeikasgassen vrij. Hoewel dat *an sich* geen reden is de BTW te verhogen (daarvoor dienen accijnzen te worden ingezet), is het ook geen reden voor

een lager BTW-tarief. Ten slotte is nimmer aangetoond dat lagere BTW-tarieven op arbeidsintensieve diensten de werkgelegenheid bevorderen.

b. Accijnzen

De accijnzen (breed gedefinieerd als alle belastingen op specifieke goederen en diensten) dienen hoofdzakelijk te worden gebruikt voor het internaliseren van door de consument of producent veroorzaakte externe kosten (9, 10,) en voor het terugdringen van de consumptie van voor de gezondheid schadelijke producten (11). De BTW dient voor opbrengstdoeleinden.

De tabaksaccijns brengt waarschijnlijk meer op dan de externe kosten verbonden aan het roken. Verhoging van de accijns is wellicht niet aan de orde, maar wel zou een evenwichtiger tariefstructuur kunnen worden nagestreefd wat betreft de belasting van sigaretten, shag, sigaren en andere tabaksproducten (12). De opbrengst van de alcoholaccijnzen is geringer dan de externe kosten verbonden aan alcoholmisbruik. Bij een verdere verhoging dient echter rekening te worden gehouden met het welvaartsverlies van matige gebruikers. Het verdient aanbeveling de regelgeving (alternatief voor accijnsheffing) ten aanzien van de consumptie en de verkoop van alcoholische dranken aan te scherpen. Accijnzen op suikers en vetten zijn niet aan te bevelen; wel kan veel meer worden gedaan aan doelgerichte informatievoorziening en regelgeving die snoep en vette happen buiten het bereik van kinderen houden. De verkoop van cannabis zou moeten worden geliberaliseerd onder invoering van een geëigende accijns en regelgeving inzake productie en kwaliteit.

De accijnzen op fossiele brandstoffen zijn hoog in Nederland (ons land heeft een zeer hoge koolstofdioxide uitstoot per hoofd van de bevolking). De evaluatie van deze accijnzen moet worden gezien in het kader van het gehele energie- en wegverkeersbeleid. Nederland zou moeten pleiten voor een accijns op de thans buiten de heffing vallende fossiele brandstoffen die in het internationale scheepvaart-, luchtvaart- en wegverkeer worden verbruikt.

Belastingen op weggebruik zijn reeds onderwerp van studie in verband met de beoogde invoering van de kilometerheffing.

4. Belastingen op arbeid

De belasting van arbeid en de regelgeving van de arbeidsmarkt (met impliciete belastingen en subsidies) vormen een zeer complexe problematiek (13). Twee punten springen in het oog: ten eerste de fiscaal genereuze behandeling van gepensioneerden en ten tweede de hoge belasting van werklozen waarvan de productiviteit minder bedraagt dan overeenkomt met het minimumloon.

Gepensioneerden zouden hoger kunnen worden belast of minder gesubsidieerd (door toepassing van inkomens- en vermogenstoetsen) en de belastingdruk op werklozen zou kunnen worden verminderd door de inkomensplafonnering voor de volks- en werknemersverzekeringen af te schaffen en de opbrengst te gebruiken voor de invoering of verhoging van het drempelinkomen waarbij mensen premieplichtig worden. De progressie van de i.b. wordt aanzienlijk afgestompt door de regressieve of proportionele neerslag van de sociale verzekeringspremies.

Het gemiddelde i.b.-tarief op arbeidsinkomen heeft een sterk inkomenseffect (waardoor mensen harder werken), terwijl het marginale tarief een sterk substitutie-effect kent (het stimuleert vrije tijd). In niet-competitieve arbeidsmarkten zal een verhoging van het gemiddelde tarief looneisen stimuleren, terwijl een verhoging van het marginale tarief looneisen zal dempen, deeltijdarbeid zal bevorderen en de arbeidsparticipatie van tweede verdieners zal aanmoedigen. Afhankelijk van de structuur van het loonegebouw en die van het tarief kan dit er voor pleiten het toptarief van de inkomstenbelasting te verlagen tot bijvoorbeeld 45%, maar ook om een supertoptarief in te voeren voor inkomens hoger dan de balkenendenorm. Met andere woorden, een substantiële verlenging van de i.b.-schijven verdient overweging.

De werkloosheid spitst zich vooral toe op eenouderhuishoudens. De arbeidsparticipatie daarvan zou mogelijksterwijs kunnen worden gestimuleerd door een betere mix van sociale uitkering en arbeidsaftrek.

De verschillende belastingkortingen zouden tot drie moeten worden beperkt, te weten:

- a. een persoonsgebonden korting;
- b. een arbeidskorting, idealiter afhankelijk van het aantal gewerkte uren, maar naastbest afhankelijk van de hoogte van het verdiende inkomen (lager naarmate het inkomen hoger is). Het recht op arbeidskorting dient leeftijdsonafhankelijk te zijn; discriminatie van ouderen is niet op zijn plaats;
- c. een eigen-woningkorting gefixeerd op een percentage van de feitelijk betaalde rente op de hypotheek die niet hoger zou mogen zijn dan de (gemaximeerde) WOZ-waarde van de woning. Een dergelijke eigen-woningkorting zou het progressievoordeel van de hypotheekrente aftrek elimineren en rekening houden met regionale verschillen in huizenprijzen. Zij kan ook worden gezien als een flexibele overgangsmaatregel om de begunstigde fiscale positie van de eigen woning terug te dringen.

Het verdient aanbeveling de inkomstenbelasting voor belastingplichtigen met alleen arbeidsinkomen c.q. pensioen en een eigen woning zodanig te vereenvoudigen dat de aangifte op een ansichtkaart kan gedaan die via het internet kan worden geprint en verstuurd.

5. Belastingen op kapitaal

a. Huidige belasting

De belasting van kapitaalinkomen hinkt in Nederland op verschillende gedachten (15). Sommige opbrengsten worden ex-ante belast, andere opbrengsten ex-post. Onder een ex-ante heffingsgrondslag wordt alleen de risicovrije rente belast, niet het overrendement (dat in het algemeen toeneemt met het inkomen en het vermogen). Onder een ex-post belasting deelt de overheid in het geluk en ongeluk van beleggers. Verder wordt kapitaalinkomen soms proportioneel en soms progressief belast (en soms helemaal niet).

- De opbrengst van eigen vermogen, waaronder vermogenswinsten, belegd in eigen onderneming en besloten vennootschappen wordt ex-post belast. Ook de tarieven waartegen het (ex-ante en ex-post) kapitaalinkomen wordt belast lopen nogal uiteen: soms is sprake van proportionele tarieven, dan weer van progressieve tarieven. Vermogenswinsten worden belast op basis van het realisatiebeginsel.
- De opbrengst van eigen vermogen (aandelen) belegd in naamloze vennootschappen wordt ex-post belast op vennootschapsniveau en ex-ante (forfaitair) op privé-niveau. Op beide niveaus is sprake van proportionele tarieven.
- De opbrengst van privé-vermogensbestanddelen, zoals spaartegoeden, schuldvorderingen en onroerende zaken, wordt uitsluitend ex-ante (forfaitair) op privé-niveau belast. Dit geldt ook voor de eigen woning – zij het dat het forfaitaire rendement slechts 0,20%-0,55% bedraagt en dat het (gemaximeerde) rendement niet proportioneel maar tegen progressieve tarieven wordt belast (in Box 1).
- De opbrengst van pensioenfondsen en van schuldvorderingen van niet-ingezetenen wordt niet belast. Afhankelijk van het verschil tussen het tarief waartegen pensioenpremies kunnen worden afgetrokken en het tarief waartegen uitkeringen worden belast worden de opbrengsten van pensioenbesparingen gesubsidieerd. Dit punt blijft verder buiten beschouwing.

Kortom, de belasting van kapitaalinkomen is alles behalve consistent waardoor economische verstoringen optreden en belastingarbitrage wordt aangemoedigd.

b. Consistente belasting van kapitaalinkomen

In plaats van verschillend zou kapitaalinkomen ook op dezelfde wijze kunnen worden belast, dat wil zeggen, uitsluitend ex-ante of uitsluitend ex-post – en in het laatste geval op realisatie dan wel aanwasbasis. Onder elk van deze drie benaderingen zouden de verschillende vermogensbestanddelen die onze inkomsten- en vennootschapsbelasting kent als volgt moeten worden herschikt.

- *Vermogensrendementsheffing.* Alle kapitaalinkomen wordt ex-ante belast op de wijze als aangegeven met betrekking tot de vermogensbestanddelen in Box 3 – dat wil zeggen, met inbegrip van eigen vermogen belegd in eigen onderneming en eigen woning (nu Box 1) en in besloten (aanmerkelijk-belang)vennootschap (Box 2). In feite is dan sprake van een vermogensbelasting op (redelijk) brede grondslag en wordt winst uit onderneming van zelfstandigen en dga's belast volgens de Scandinavische duale inkomstenbelasting (onder afschaffing van de huidige forfaitaire bepaling van het arbeidsinkomen van dga's – een belangrijk winstpunt) (20). De vennootschapsbelasting zou dan kunnen worden afgeschaft (behalve voor buitenlandse aandeelhouders).
- *Vermogenswinstbelasting.* Alle kapitaalinkomen wordt ex-post belast (zoals in Box 2), met inbegrip van vermogenswinsten en op basis van het realisatiebeginsel. Met andere woorden, de vermogensbestanddelen die nu in Box 1 en 3 worden belast zouden moeten worden overgebracht naar Box 2. De vennootschapsbelasting zou kunnen worden gehandhaafd, maar bij de belasting van dividend en vermogenswinsten op aandelen zou rekening moeten worden gehouden met de eerder geheven belasting. Een vermogenswinstbelasting wordt reeds geheven bij vervreemding van ab-aandelen en bij winst uit onderneming, maar niet bij privé-vermogensbestanddelen, zoals aandelen en onroerende zaken (althans niet als de winst in het jaar van realisatie wordt geconsumeerd).
- *Vermogensaanwasbelasting.* Alle kapitaalinkomen wordt ex-post belast, maar vermogenswinsten worden op basis van het aanwasbeginsel in de heffingsgrondslag opgenomen – ook op het niveau van zelfstandigen en (institutionele) beleggers. Voor besloten en naamloze vennootschappen zou een vermogensaanwasbelasting impliceren dat de vennootschapsbelasting zou moeten worden afgeschaft. Een alternatief zou zijn om de vennootschapsbelasting als voorheffing op ondernemingsniveau te gebruiken voor een vermogensaanwasbelasting op privé-niveau.

Een belangrijk bezwaar van de rendementsheffing is dat zij in strijd is met het draagkrachtbeginsel. De persoonsgebonden beleggingspremie (die vooral met grote vermogens kan worden geassocieerd) blijft onbelast en de overheid deelt niet in het geluk en ongeluk van beleggers. Het principiële bezwaar tegen een vermogenswinstbelasting die is gebaseerd op het realisatiebeginsel, is dat het tijdstip van heffing in belangrijke mate door de belastingplichtige zelf kan worden bepaald (16). Door realisatie bij overlijden te veronderstellen kunnen de negatieve gevolgen daarvan worden verminderd. De negatieve gevolgen van het realisatiebeginsel kunnen ongedaan gemaakt worden door rente in rekening te brengen over de uitgestelde belasting.

De effectieve en neutrale belasting van kapitaalinkomen kan het beste worden verzekerd door een samenstel van heffingen, zowel op ondernemingsniveau als op privé-niveau. Op ondernemingsniveau zijn dat de vennootschapsbelasting en een bronheffing op rente. Deze belastingen zorgen er voor dat ingezetenen en niet-ingezetenen in beginsel dezelfde belasting betalen. Op privé-niveau komt een combinatie van de drie besproken varianten in aanmerking: (a) een vermogensaanwasbelasting om het rendement van financiële producten te belasten, (b) een vermogensinkomsten- en winstbelasting om de opbrengst van onroerende zaken te treffen (zo mogelijk met rente voor het genoten uitstel van belastingbetaling), en (c) een verbrede rendementsheffing, in casu, een vermogensbelasting, om de druk op de andere varianten te verlichten. Door de heffingen op privé-niveau worden ingezetenen in beginsel differentieel hoger belast dan niet-ingezetenen.

Ten behoeve van de neutraliteit en de eenvoud is veel te zeggen voor de invoering van een uniform tarief op alle kapitaalinkomen zonder enigerlei belastingkorting. Het meeste kapitaalinkomen kan dan op ondernemingsniveau worden belast (en op privé-niveau vrijgesteld). In feite is de combinatie van een vermogensaanwas- en winstbelasting, gesuppleerd door een brede rendementsheffing, dan gelijk aan een duale inkomstenbelasting, gesuppleerd door een vermogensbelasting.

Deze hybride aanpak is echter ingewikkeld, hetgeen pleit voor het overwegen van een praktisch equivalente duale inkomstenbelasting, zoals die in Noorwegen gestalte heeft gekregen. Deze belasting heeft de tand des tijds doorstaan en kennisneming ligt binnen dagbereik.

c. Duale inkomstenbelasting

Principiële voordelen van een duale inkomstenbelasting (17, 18) zijn de belasting van de persoonlijke risicopremie (die nu de dans ontspringt), en een evenwichtiger belasting van alle kapitaalinkomen en daardoor een grotere neutraliteit dan onder de rendementsheffing het geval is. Uitgedeelde noch ingehouden winsten worden dubbel belast, zij het dat de overwinst (terecht) wel op aandeelhoudersniveau wordt belast. Verder levert de splitsing van winst uit onderneming van zelfstandigen en ab-vennootschappen in een forfaitair bepaalde kapitaalinkomenscomponent (belast naar een uniform proportioneel tarief) en een feitelijk bepaalde arbeidsinkomenscomponent (belast naar een progressief tarief) een evenwichtiger resultaat op dan de Nederlandse benadering waaronder het arbeidsinkomen in ab-vennootschappen forfaitair wordt bepaald (20). En ten slotte kan door de volledige ontkoppeling van de belasting van arbeids- en kapitaalinkomen beter worden ingespeeld op ontwikkelingen in internationale kapitaalmarkten.

Een duale inkomstenbelasting is ook een bruikbaar uitgangspunt voor een Europese vennootschapsbelasting (14). Als andere lidstaten ook een duale i.b. zouden invoeren, zou vervolgens een bronheffing op rente kunnen worden ingevoerd, waarna toenadering van de kapitaalinkomenstarieven (waaronder het vpb-tarief) zou kunnen worden nagestreefd. Daarna zou bezien kunnen worden of en hoeverre de grondslag zou moeten worden geharmoniseerd en naar een Europese vennootschapsbelasting met formulary apportionment zou moeten worden gestreefd. Toenadering van tarieven is belangrijker dan harmonisatie van heffingsgrondslagen.

d. ACE en CBIT

Onder de hierboven voorgestelde oplossing worden de risicovrije rente en overrendementen belast. Zou principieel gekozen worden voor het onbelast laten van de risicovrije vergoeding op vermogen, dan komt de keus te vallen op een 'allowance for equity' (ACE) op vennootschapsniveau en een vermogensaftrek voor zelfstandige ondernemers en beleggers (19). Dit betekent een opbrengstderving, zij het dat voor Duitsland is aangetoond dat die derving niet groot hoeft te zijn. De ACE zou ook beperkt kunnen worden tot naamloze vennootschappen waarvan de opbrengst van eigen vermogen thans dubbel wordt belast. Een bezwaar hiervan is dat buitenlandse aandeelhouders ook in de tegemoetkoming delen. Dit kan door een bronheffing worden ondervangen, maar dit elimineert het ACE effect en kan verdragstechnisch moeilijk te effectueren zijn.

Onder ACE is er geen mogelijkheid voor tariefsverlaging onder handhaving van de huidige belastingopbrengst. Dat is wel het geval onder een 'comprehensive business income tax' (CBIT) waaronder rente op ondernemingsniveau niet meer aftrekbaar is (en niet bij ontvangers, inclusief pensioenfondsen, wordt belast). In combinatie met een verrekenbare bronheffing op dividend betekent dit dat buitenlandse aandeelhouders toch worden belast. CBIT zou de evenwichtige belasting van kapitaalinkomen bevorderen, maar de belasting van met vreemd vermogen gefinancierde investeringen verhogen. Ook banken zijn moeilijk in de CBIT variant in te passen. Onder beide varianten is het belangrijk aandacht te schenken aan de behandeling van privé-vermogensbestanddelen.

ACE en CBIT gaan om de keus tussen het wel of niet belasten van de risicovrije vergoeding op vermogen. Omdat ik van oordeel ben dat de risicovrije vergoeding ook dient te worden belast (de

scheiding tussen normaal en overrendement is vaak ook moeilijk te operationaliseren) en de internationale repercussies van ACE and CBIT nauwelijks kunnen worden overzien, gaat mijn voorkeur uit naar een duale inkomstenbelasting die beter aansluit bij de bestaande Europese praktijk.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat kleine ondernemingen (met een omzet minder dan bijvoorbeeld €250.000) onder de inkomstenbelasting zou moeten worden toegestaan de winst op cash-flow basis te berekenen, waarbij de aanschaf van bedrijfsmiddelen, met uitzondering van grond en gebouwen, meteen aftrekbaar van de winst zou zijn. Dit komt overeen met de cash-flow benadering van de BTW.

6. Belasting van consumptie of inkomen

Een terugkerend thema is de vraag of de belastingheffing primair bij inkomen of consumptie moet aangrijpen. Als inkomen als heffingsmaatstaf wordt genomen dient alle inkomen onder welke naam of welke vorm dan ook verkregen op individueel niveau te worden belast met inbegrip van vermogensaanwas, ingehouden vennootschapswinst en pensioenpremies. Vormt consumptie de heffingsgrondslag dan dienen alle binnenkomende geldstromen te worden belast onder aftrek van alle bestedingen die niet als consumptie kunnen worden aangemerkt. Een consumptiebelasting verstoort de intertemporele consumptiekeuze niet, maar wel de keuze tussen werken of niet werken. Welke belasting meer verstoringen veroorzaakt is een empirische vraag omdat de omvang van de verstoring ook afhangt van het tarief dat hoger moet zijn onder een consumptiebelasting om dezelfde opbrengst te generen. Onze inkomstenbelasting is een hybride belasting met veel consumptiebelastingachtige componenten (met name wat betreft de behandeling van arbeidsinkomen).

Het verdient aanbeveling de heffingsgrondslagen van een alomvattende inkomstenbelasting, een alomvattende consumptiebelasting, en de huidige (smallere) hybride belasting te berekenen, evenals de drukverdeling van deze belastingen bij de huidige tarieven. Ik zou me goed kunnen vinden in een consumptiebelasting als die gecomplementeerd wordt met doeltreffende rechten van schenking en successie (schenkingen en erfelingen dienen theoretisch als consumptieve bestedingen te worden gezien). Zou dit niet het geval zijn, dan geef ik de voorkeur aan een (verbeterde) inkomstenbelasting.

Literatuur

Achtergrond

- (1) Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options, *FinanzArchiv* 58/4 (2001)
- (2) Verschuiving van lastendruk: lood om oud ijzer? *Economisch Statistische Berichten* 4098 (19 maart, 1997).

Belastingen op consumptie

- (3) Is the VAT's Sixth Directive Becoming an Anachronism? *European Taxation* (December 2003)
- (4) VAT Treatment of Immovable Property, in V. Thuronyi, red., *Tax Law Design and Drafting* (International Monetary Fund, 1996)
- (5) *South Africa: VAT, Transfer Duty, and Stamp Duty on Fixed Property*, Report prepared for the Tax Policy Unit, National Treasury of South Africa and the South African Revenue Service (2008)
- (6) German and Austrian VAT Proposals to Combat Carousel Fraud, *EC Tax Review* 4 (2009).
- (7) What Rate Structure for Australia's GST? The OECD Experience, *Tax Notes International* 18/21 (May 24, 1999)
- (8) Naar een uniform BTW-tarief? *Weekblad voor Fiscaal Recht* 5641 (7 juni, 1984)
- (9) *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving* (Oxford University Press, 2005)
- (10) Taxation and Regulation of Smoking, Drinking and Gambling in the European Union, *FinanzArchiv* 64/4 (December, 2008)
- (11) Economics of Excise Taxation in J. Martinez, ed., *Tax Reform: Whence and Whither?* (nog te verschijnen).
- (12) Tobacco Taxation in the European Union: Increasing Simplicity and Economic Rationality, Special Report, *Tax Notes International* (22 October 2007)

Belastingen op arbeid

- (13) Taxes on Labor, in Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options, *FinanzArchiv* 58 (2001).

Belastingen op kapitaal

- (14) Taxing Corporations in the European Union, in R. Krever and J.G. Head, red., *Tax Reform in the 21st Century* (Deventer, Kluwer, 2009)
- (15) Hoe moet kapitaalinkomen worden belast? in *Vermogensrendementsheffing: Vondst of miskleun?* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 1999)
- (16) Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting, *Economisch Statistische Berichten* 4116 (13 augustus, 1997)

- (17) Duale inkomstenbelasting: een beter alternatief? in *Vermogensrendementsheffing: Vondst of miskleun?* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 1999)
- (18) *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform* (Oxford University Press, 2000)
- (19) Company Taxes in the European Union: Criteria and Options for Reform, *Fiscal Studies* 17/4 (1996)
- (20) Vermeend gewogen, *Weekblad Fiscaal Recht* 6215 (3 oktober, 1996)

Nieuwe paden voor Vergroening

Essay t.b.v. "Studiecommissie Belastingstelsel"

Bernard ter Haar, 22 december 2009

Inleiding

In dit essay staat de vraag centraal op welke wijze milieubelastingen een rol kunnen spelen in het realiseren van een duurzame economie in de komende decennia. Uitgangspunt voor dit essay is de duurzaamheidsopgave. Als we als maatschappij geen risico willen lopen op onomkeerbare effecten zoals klimaatverandering en uitputting van natuurlijke hulpbronnen, zal actief gestuurd moeten worden op het beperken van deze risico's. De overheid heeft hier een belangrijke regierol. Daartoe kunnen diverse instrumenten worden ingezet. Milieubelastingen zijn hier één van en kunnen een goede rol spelen in de sturing. De focus van dit essay ligt op natuurlijke hulpbronnen en broeikasgassen. De volgende pakketten verdienen nadere uitwerking:

- Ten eerste verbreding en verhoging van CO₂-gerelateerde belastingen in sectoren zoals verkeer, landbouw en gebouwde omgeving.
- Ten tweede afschaffing van diverse niet duurzame fiscale subsidies en kortingen.
- En ten derde een stevige Europese fiscale vergroeningsagenda

Indicatieve berekeningen laten zien dat verdere groei van milieubelastingen een substantiele bijdrage leveren aan het duurzaamheidsvraagstuk en tegelijkertijd zo vormgegeven kunnen worden dat de stabiliteit voor de schatkist niet in het geding is.

Voor het schrijven van dit essay¹ heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de deskundigheid van adviesbureau CE.² Uiteraard ben ik persoonlijk volledig aanspreekbaar op de inhoud van dit essay.

Noodzaak van een duurzame samenleving

Diverse rapporten geven aan dat de mensheid risico's loopt op grote, onomkeerbare schade aan het klimaat en de voorraad natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit. Deze risico's zijn uit oogpunt van het voorzorgbeginsel niet verantwoord. Bovendien, zo blijkt uit diverse studies³, zijn de **kosten van niet-ingrijpen veel hoger** dan de kosten van een effectief beleidspakket. Dit geldt ook wanneer de modellen rekening houden met de onzekerheden die er bestaan rond klimaatverandering en de sociaal-economische en ecologische consequenties. Gegeven de wens om de risico's te beperken tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau, zal uiterlijk omstreeks 2050 de afwenteling naar toekomstige generaties beëindigd moeten zijn. Dit betekent een zeer lage uitstoot van broeikasgassen, geen uitputting van natuurlijke hulpbronnen, behoud van biodiversiteit en zoveel mogelijk recycling van schaarse grondstoffen zoals metalen.⁴

De milieuproductiviteit zal fors verhoogd moeten worden om te kunnen voldoen aan deze eisen en aan de behoeften van naar schatting 9 miljard mensen wereldwijd.

Sommige economische sectoren zullen het moeilijk krijgen in een duurzame samenleving of in de overgang daar naar toe en daardoor minder belasting afdragen aan de overheid. Er zijn nu al voorbeelden van bedrijven die onvoldoende inspelen op de nieuwe duurzame wensen van overheden en consumenten en daardoor marktaandeel verliezen. Denk bijv. aan delen van de Amerikaanse auto-industrie die te laat hebben geïnvesteerd in zuinigere, kleinere auto's. Er zijn ook sectoren die zullen profiteren van de overgang naar een duurzame samenleving. Zo zal de off-shore industrie veel orders kunnen ontvangen voor het plaatsen van windmolens in zee. Ook de groei in de zonne-energiesector wereldwijd ligt momenteel hoger dan de computerchipsindustrie. De hierboven geschetste uitdagingen zullen enorme gevolgen hebben voor de economie en daarmee ook voor de structuur van de belastinginkomsten van de overheid. Het is mogelijk dat door klimaatverandering, zelfs als het lukt om onder de norm van 2 graden stijging t.o.v. het pre-industriële tijdperk te blijven, de volatiliteit van de belastinginkomsten toeneemt. Hetzelfde geldt voor uitputting van grondstoffen. Een scheve geopolitieke verdeling van schaarser wordende grondstoffen kan politieke onzekerheden vergroten en daarmee tot grotere kans op economische schokken leiden. Daarentegen zullen klimaatrobuuste sectoren of zeer efficiënte sectoren sterker opereren en daarmee tot een stabiele bron van belastinginkomsten kunnen leiden.

¹ Dit essay is geschreven in opdracht van de studiecommissie belastingstelsel

² CE-rapport 'Bouwstenen voor fiscale vergroening'

³ Bijv. Stern-review over klimaat

⁴ Zie voor meer informatie 'Getting the right lane' en 'Growing within limits' van het Planbureau voor de Leefomgeving

De algemeen noodzakelijk geachte **regie van de overheid** op het transitieproces om deze planeet uit de gevarezone te brengen kan met verschillende economisch efficiënte instrumenten worden ondersteund. Onderstaand wordt geen afweging gemaakt tussen deze verschillende instrumenten, maar wordt een beeld geschetst van de mogelijkheden die het **fiscale instrumentarium** zou kunnen bieden.

Hierbij wordt voortgebouwd op het huidige fiscale beleid, zowel nationaal als internationaal, dat weliswaar een belangrijke rol speelt in het milieubeleid, maar absoluut onvoldoende is om de geschetste risico's van deze eeuw te beperken. In sommige gevallen geeft het beleid wel de juiste richting aan, maar stuurt het onvoldoende de markt. In andere gevallen zijn de signalen zelfs verkeerd. Hierbij dient bedacht te worden dat de maatschappij is ingericht en de economie is geoptimaliseerd vanuit de bestaande situatie met afwenteling. Boeren hebben hun bedrijfsvoering afgestemd op de Europese landbouwsubsidies, consumenten zijn gewend aan lage voedselprijzen, en het elektriciteitsnet is niet toegerust op kleinschalige energieopwekking. Deze **lock-in** betekent dat voor de transitie naar duurzaamheid het gelijkschakelen van duurzame alternatieven onvoldoende zal zijn. Duurzame alternatieven hebben dus in ieder geval tijdelijk een grotere steun in de rug nodig.

Motieven voor vergroening

Het hoofddoel van het fiscale stelsel is uiteraard het op een doelmatige en rechtvaardige manier verkrijgen van financiële middelen voor collectieve uitgaven. Daarnaast kent het fiscale stelsel ook een instrumentele functie, zoals verhoging van belastingen op activiteiten die het milieu belasten.

Internaliseren van externe effecten is het economische motief voor fiscale vergroening.

Milieubelastingen zijn efficiënt als de heffingshoogte gelijk is aan de marginale maatschappelijke kosten. Daarmee is vanuit milieuoogpunt niet altijd het gedrag op het beleidsmatig gewenste niveau bijgestuurd. Dat hoeft niet per se vanuit welvaartstheoretisch oogpunt. Het beprijzen van maatschappelijke kosten is, ongeacht de bereikte milieueffecten, maatschappelijk efficiënt omdat op die manier een juiste afweging kan worden gemaakt door consumenten over de hoeveelheid te consumeren milieuvervuilende goederen. In het verlengde hiervan geldt ook dat perverse prikkels voor milieuschadelijke activiteiten maatschappelijk inefficiënt zijn en daarom weggenomen moeten worden.

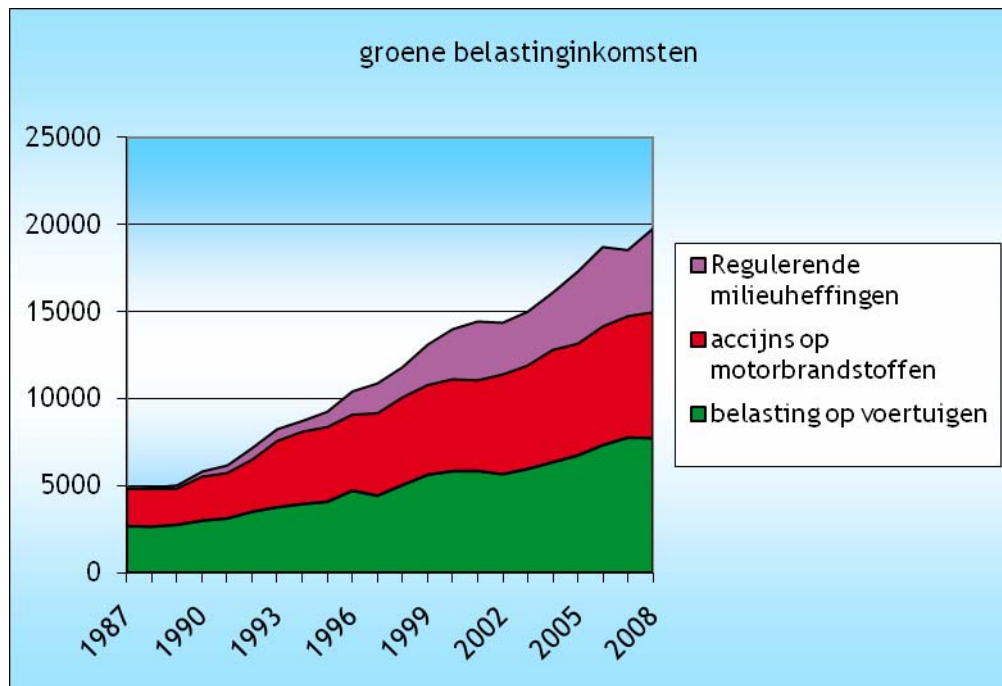
De internalisering zal dus in meer of mindere mate leiden tot **gedragsbeïnvloeding**. Die beïnvloeding kan ook een zelfstandige overweging voor een fiscale heffing zijn. Bijvoorbeeld het accijns op alcohol dat gericht is op het ontmoedigen van het gebruik van alcohol. De mate waarin milieubelastingen positieve milieueffecten hebben hangt af van de prijselasticiteit, dat wil zeggen de mate waarin consumenten en producenten bij hun vraag naar producten rekening houden met de prijsverhoging. De hoogte van de elasticiteit hangt samen met de mate waarin er handelingsperspectief wordt geboden met aantrekkelijke milieuvriendelijke alternatieven en met de vormgeving van de belasting. Dit geldt niet uitsluitend voor groene belastingen maar voor indirecte belastingen in het algemeen.

Milieubelastingen genereren inkomsten. Dit maakt het mogelijk **de belastingdruk te verschuiven** naar milieuvervuilende activiteiten. De kern van dit argument is dat groene belastinginkomsten het mogelijk maken om marktversturende belastingen op bijvoorbeeld arbeid en winst te verminderen. Milieubelastingen kunnen een continue prikkel aan ondernemers en consumenten geven om milieuvriendelijke alternatieven te ontwikkelen (innovatie) en te kopen. Op de langere termijn kunnen bedrijven profiteren van een vergroeningstrategie die een paar tellen op de muziek vooruitloopt om zo concurrentievoordeel op te bouwen (*first mover* voordeel). De opkomst van bijv. de waterzuiveringindustrie en installatiebranche voor energiezuinige en duurzame toepassingen is terug te voeren op vooruitlopend fiscaal beleid.

Huidige stand van zaken

Nederland heeft in Europees verband nog steeds een koppositie wat betreft het aandeel groene belastingen in de totale nationale belastinginkomsten. De belastingopbrengsten uit groene belastingen zijn gestegen van € 6 mld. in 1990 naar € 20 mld. in 2008 (zie figuur 1) en bedragen sinds 1995 ca 14% van de totale belastinginkomsten.

De OESO⁵ concludeert dat milieubelastingen een effectieve bijdrage leveren aan het milieubeleid. De vraagelasticiteit van veel milieubelastinggrondslagen ligt op de korte termijn tussen 0 en -1. De vraag zal dus bij een prijsstijging afnemen. Voor de langere termijn zijn hogere elasticiteiten (kleiner dan -1) gevonden. Ook het CPB en Ecofys hebben geconcludeerd dat de energiebelasting een **belangrijke effectieve bijdrage** levert aan het klimaatbeleid. Zonder energiebelastingen zou het energieverbruik in Europa twee keer zo hoog zijn geweest. Berekeningen van CE tonen aan dat verhogingen van de accijns op benzine, diesel en LPG effectieve instrumenten zijn voor het verlagen van de CO₂-emissies in het verkeer. Over de **werkgelegenheidseffecten** als gevolg van een verschuiving van belasting op arbeid naar milieu bestaat geen eenduidig beeld. De OESO verwacht een neutraal tot licht positief effect op de werkgelegenheid.



Figuur 1. Overzicht inkomsten milieubelastingen

Naast groene belastingen, bestaan ook groene fiscale subsidies en kortingen. De fiscale stimulans op groen beleggen is hiervan een voorbeeld. Dit is ook een voorbeeld van een instrument dat zich op andere milieudoelen richt dan op die van de fossiele brandstoffen. Er zijn echter ook fiscale subsidies en kortingen die als onbedoeld **neveneffect** hebben dat zij zelfs **milieuschadelijk** zijn. Enkele voorbeelden hiervan zijn verlaagde tarieven energiebelasting voor de glastuinbouw, vrijstellingen en kortingen op brandstofaccijnzen (o.a. luchtvaart, scheepvaart, (rode) diesel, LPG), laag BTW-tarief voor vlees en sierteelproducten etc. Ook is er een vrijstelling voor een kolenbelasting. Recente schattingen⁶ geven aan dat er in Nederland 41 off-budget regelingen bestaan waarbij het gebruik van fossiele brandstoffen wordt gestimuleerd met nadelige gevolgen voor milieu en klimaat. Het gaat daarbij om circa 7,5 miljard Euro aan steunmaatregelen per jaar en een uitstoot van 6 Mton aan broeikasgassen. Dit illustreert dat het wegnemen van deze niet-duurzame subsidies een onlosmakelijk onderdeel is van de vergroening van het belastingstelsel en het duurzaamheidsbeleid. Vaak zijn de fiscale kortingen gemotiveerd vanuit de wens om sectorale verschuivingen/verdringing te voorkomen. In het perspectief van de verduurzamingstransitie is dit motief lang niet altijd meer valide.

⁵ The political economy of environmentally related taxes, 2006

⁶ Van Beers en van den Bergh, 2009

Tabel 1. De tarieven van de energiebelasting uitgedrukt in € per ton CO₂

	Gas	Elektriciteit	Typische gebruiker
schijf 1	89	192	Huishoudens
schijf 2	78	70	MKB, zakelijke dienstverleners
schijf 3	22	19	Glastuinbouw*, MKB, overheid
schijf 4	7	2	Industrie (vermoedelijk deel ETS)
schijf 5	6	1	Niet zakelijk
schijf 6	5	-	Energiebedrijven, staal aluminium (ETS)

Deze tabel geeft aan dat het tariefsverloop uitgedrukt in CO₂-emissies een sterk degressief verloop kent. Huishoudens en andere kleinverbruikers betalen per ton CO₂ veel meer dan de middenverbruikers, en veel meer dan de grote industrie (grootverbruikers). De grootverbruikers vallen uiteraard onder het emissiehandels-systeem. Ook bij de brandstofbelasting is de CO₂ uitstoot per liter brandstof niet in lijn met de afgedragen accijnzen (zie onderstaande tabel). Ten opzichte van benzine gelden forse "accijnskortingen" voor diesel en LPG, wat in zekere zin als een mobiliteitssubsidie kan worden beschouwd.

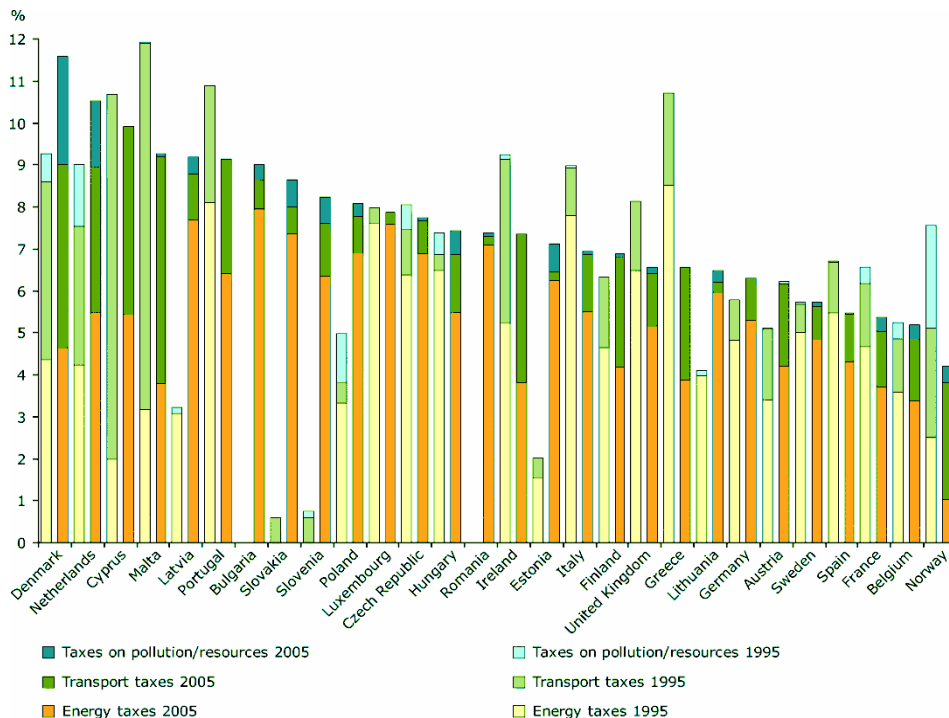
Bij dit alles moet natuurlijk bedacht worden dat deze belastingen niet primair vanuit een milieudoel gelegitimeerd zijn. En bovendien niet uitsluitend gerelateerd kunnen worden aan de CO₂-uitstoot van het brandstofverbruik, maar tevens als heffing voor internalisatie van andere milieukosten moeten worden beschouwd. Overeind blijft dat de huidige fiscale situatie vanuit klimaatbeleid verre van optimaal is.

Tabel 2. De accijnstarieven uitgedrukt in € per ton CO₂, over de gehele keten ex BTW

	Accijnstarief € per liter (2009)	€ / ton CO ₂
Diesel	0,40	125
Rode diesel	0,25	80
Benzine	0,70	250
LPG	0,07	40
Biodiesel	0,40	160
Ethanol	0,70	460
Kerosine (internationaal)	0	0

Het wegnemen van subsidies vermindert tevens de administratieve lasten, mogelijke fraude die daarmee gepaard gaat (rode diesel) en draagt bij aan een eenvoudiger belastingstelsel. Daarnaast zijn er sectoren waarvan de belastingtarieven niet alleen ver onder de maatschappelijke kosten liggen, maar ook onder de tarieven van omliggende landen, zoals het Duitse MAUT-tarief bij het goederenwegvervoer.

Binnen de EU landen is er een grote verscheidenheid aan milieubelastingen. Enkele landen zoals Zweden, Finland en Denemarken kennen een CO₂-belasting. Frankrijk wil een CO₂-belasting in 2010 invoeren. Mede door de verscheidenheid tussen de EU landen is een eenduidig fiscaal regiem binnen de EU op het gebied van vergroening lastig in te voeren. Bovendien ligt Europese afstemming bij de lidstaten gevoelig: Brussel zou geen invloed mogen hebben op het belastingdossier. Zweden heeft tijdens haar EU voorzitterschap aangedrongen op de invoering van een CO₂-belasting voor Non ETS bedrijven. Bij een uniforme inwerkingtreding zal de concurrentie positie van de lidstaten hierdoor niet in gevaar komen.



Figuur 2. Overzicht milieubelastingen in de EU

Perspectief voor de toekomst

De urgentie van de duurzaamheidopgave vraagt om een adequate, kosteneffectieve aanpak in een internationaal kader. Het marktmechanisme is, mits gecorrigeerd voor marktfalen, in staat om deze opgave te realiseren. Milieubelastingen kunnen, als onderdeel van een beleidspakket, hierin een belangrijke rol spelen. Overal waar de marktprijzen niet de volledige maatschappelijke kosten van vervuiling dekken, is er een motief om een heffing in te voeren of te verhogen. Definitieve implementatie hangt uiteraard af van de randvoorwaarden. Wat betreft het maatschappelijk draagvlak, is het van belang te benadrukken dat het niet (of te laat) realiseren van een duurzame samenleving tot nog veel hogere maatschappelijke kosten zal leiden.

Dit essay bevat geen volledig uitgewerkte milieubelastingvoorstellen. Wel wordt hieronder een perspectief geschetst, voor een nationale en Europese agenda.

Aanpassing van de energiebelasting

De brede en effectieve werking van de energiebelasting kan versterkt worden. Om de terugverdientijd van energiebesparingsmaatregelen te verkorten, kan de energiebelasting verhoogd worden. Het is daarbij goed verdedigbaar om een **gelijke heffing per ton CO₂ als norm** te kiezen, en daarop te differentiëren waar nodig. Het tarief van de eerste schijf kan verbreed worden naar de tweede en derde schijf, gezien de degressieve verdeling van de

schijvenstructuur. Verdere verhoging van de vierde, vijfde en zesde schijf zal in Europees verband en mede in het licht van de emissiehandel gezien moeten worden.

De energiebelasting houdt op dit moment geen rekening met de koolstofinhoud van de betreffende brandstof. De consument betaalt voor duurzame energie evenveel belasting als voor grijze stroom. Dit is vanuit het oogpunt van marginale externe effecten niet logisch. Daarom verdient het aanbeveling de hoogte van de energiebelasting te laten afhangen van de koolstofinhoud. Hierdoor wordt duurzame energie ten opzichte van fossiele energie minder duur.

Het capaciteitstarief voor de levering van energie is nu een vast bedrag per aansluiting. Door dit tarief te laten afhangen van het verbruik, wordt de marginale prikkel veel sterker. Dit is vergelijkbaar met Anders betalen voor mobiliteit waar de vaste kosten ook gevariabiliseerd worden.

Gebouwde omgeving

In de gebouwde omgeving zijn nog veel effectieve energiebesparingsmaatregelen beschikbaar, en is het **beleidstekort** (programma Schoon en Zuinig) groot. Via verhoging van de energie/CO₂ belasting is het mogelijk de terugverdientijd van besparingsmaatregelen te verkorten, en via **differentiatie van de woonbelastingen** op basis van energieverbruik wordt ook een impuls gegeven voor energetische verbeteringen. Hierbij valt te denken aan differentiatie van de overdrachtsbelasting, onroerend-zaakbelasting of zelfs de hypotheekrenteaftrek.

Verkeer

Sinds 1990 is de CO₂ uitstoot van verkeer, ondanks de vele (prijs)maatregelen die zijn getroffen, met ca 30% toegenomen. Bij ongewijzigd beleid blijft dit aandeel stijgen, ook vanuit de wetenschap dat de aanschaf van auto's fors goedkoper wordt en daardoor relatief duurdere en onzuinige auto's kunnen worden aangeschaft. Onduidelijk is of de ontwikkeling en stimulering van de elektrische auto deze stijging nog tijdig kan ombuigen.

Om de klimaatdoelen voor verkeer te halen, zal dus een forse ombuiging van de uitstoot van broeikasgassen gerealiseerd moeten worden. Sturing via het prijsmechanisme zal dan ook een fors hogere CO₂-belasting betekenen. Deze zal hoger liggen dan de marginale externe effecten.

Verhoging van de brandstofaccijnzen is een effectieve maatregel. Deze belasting zou met name moeten bestaan uit een CO₂-deel, gekoppeld aan de koolstofinhoud (over de hele keten) van de geleverde energie van de betreffende brandstof, en een (kleiner) energiedeel, gekoppeld aan de energie-inhoud. Met name het lage accijns op **LPG en rode diesel** is vanuit milieutermen niet meer te verdedigen en zouden dus omhoog bijgesteld kunnen worden. Verder kunnen de maatschappelijke kosten voor het goederenwegvervoer verdergaand geïnternaliseerd worden door de belastingtarieven op te trekken naar het Duitse Maut-niveau. Daarnaast ligt afschaffing van de milieuschadelijke fiscale subsidie 'vrijstelling rode diesel' voor de hand.

Voor de internationale **zeevaart, binnenvaart en luchtvaart** gelden diverse accijnskortingen en -vrijstellingen waardoor externe CO₂-kosten nog nauwelijks in rekening worden gebracht.

Afschaffing daarvan vereist internationaal overleg.

Landbouw

De landbouw is een belangrijke sector zowel in het klimaat- als het biodiversiteitsdossier. De dierlijke voedselketen springt met name in het oog. Op dit moment is er in deze sector nog nauwelijks sprake van internalisering van externe kosten. Het ligt voor de hand de huidige fiscale milieuschadelijke subsidies (verlaagd tarief energiebelasting en rode diesel) gefaseerd af te schaffen. Een heffing op niet-duurzaam veevoer stimuleert vroeg in de keten het gebruik van duurzaam veevoer (zie Europese agenda). Een verschuiving van het lage naar het hoge **btw-tarief voor vlees en vis** stuurt op het verminderen van de consumptie van dierlijke eiwitten. Dit geldt ook voor het lage BTW-tarief voor de sierteelt.

Ruimte

Het gebruik van ruimte is in Nederland niet belast. Het gaat hier om het welvaartseconomisch argument dat velen worden geschaad door het verlies aan open ruimte en dat slechts de (toekomstige) grondeigenaar profiteert. Open ruimte is daarom een klassiek voorbeeld van een negatieve externaliteit. Welvaartseconomisch kan deze situatie rechtgetrokken worden door een heffing op het onttrekken van ruimte, waarbij de hoogte van de heffing kan worden bepaald door de maatschappelijke waarde van de verloren open ruimte.

De keuze voor ruimte als belastinggrondslag is vanuit groen fiscaal-economisch oogpunt interessant, maar kan ook zeer nuttig zijn in een gewenste herziening van de **grondpolitiek** en het verleggen van de windfall profits (verminderen grondspeculatie) die zich in de huidige situatie voordoen.

Ruimte vormt één van de minst versturende belastingsgrondslagen in de economie, hetgeen tot uitdrukking komt in een zeer lage elasticiteit (ruimte verhuist bijv. niet naar het buitenland).

Ruimte vormt zo een brede en stabiele grondslag.

Een ruimteheffing is dus te verdedigen vanuit het internaliseren van negatieve externe effecten. Dit sluit aan bij het huidige beleid, gericht op het optimaal gebruik van de ruimte in Nederland en het tegengaan van verrommeling. Twee denkrichtingen kunnen onderscheiden worden:

- het (eenmalig) belasten van het onttrekken van openbare of open ruimte;
- het (eenmalig) belasten van omzetten van ruimte met hoogwaardige kwaliteit (en lage grondwaarde) in ruimte met minder kwaliteit (en hogere grondwaarde).

De precieze invulling van deze belasting moet gezien worden in het integrale perspectief van de complexiteit van het grondbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid.

Europese agenda

De dreigende klimaatramp is een mondiale uitdaging. Dit pleit voor een zo veel mogelijke internationale inrichting van een nieuwe fiscale ordening. Europa is daarin een belangrijke schakel. Om negatieve concurrentie-effecten te voorkomen, is Europese afstemming over milieubelastingen gewenst. Dit is ook relevant, wanneer internationale verdragen (zoals Mannheim-verdrag betreffende binnenvaart) de invoering van milieubelastingen op nationale schaal verbieden. Bovendien worden alle Europese landen geconfronteerd met de duurzaamheidsuitdagingen. Effectieve milieumaatregelen op Europees niveau kunnen voorkomen dat 27 lidstaten nationale minder effectieve beleidsmaatregelen nemen.

Daarom is het van belang een Europese agenda voor fiscale vergroening verder uit te werken, zonder dat de opbrengst naar de Brusselse schatkist gaat.

De volgende interessante opties verdienen nadere uitwerking. Ten eerste, een hogere energiebelasting voor de grote energie-intensieve industrie, bij voorkeur in de vorm van een CO₂ heffing. Tabel 1 heeft de degressiviteit van de bestaande energiebelasting laten zien. Uit oogpunt van energiebesparingsbeleid ligt een hogere energiebelasting voor deze industrie voor de hand. Gezien de concurrentie-effecten heeft een Europese aanpak de voorkeur. Een nationale verhoging is mogelijk door het marginale tarief te verhogen in combinatie met een vrijstelling. De industrie wordt immers via het marginale tarief geprikkeld om energiebesparingsmaatregelen te nemen, terwijl de totale kosten van de energiebelasting relevant is voor de concurrentiepositie. Een hoger marginaal tarief met een vrijstelling verenigt beide werelden.

Het Europese CO₂-emissiehandelssysteem kent een aantal kwetsbaarheden. Zo vergroten sterk fluctuerende prijzen binnen het systeem het risico voor investeerders in CO₂-uitstoot beperkende maatregelen. Een CO₂ heffing kan ervoor zorgen dat kosten voor CO₂ uitstoot altijd boven een minimumniveau blijven, en neemt zo een groot deel van deze onzekerheid weg en stimuleert het nemen van maatregelen en het ontwikkelen en toepassen van innovaties die zich op een langere termijn en bij een zekere CO₂-prijs pas terugverdienen. In de Mirleesreview⁷ wordt betoogd dat een Europese CO₂-bodemprijs binnen emissiehandel een oplossing kan zijn voor dit probleem. Een heffing kan zo'n bodemprijs simuleren, en mist een aantal complicaties die bij zo'n bodemprijs horen.

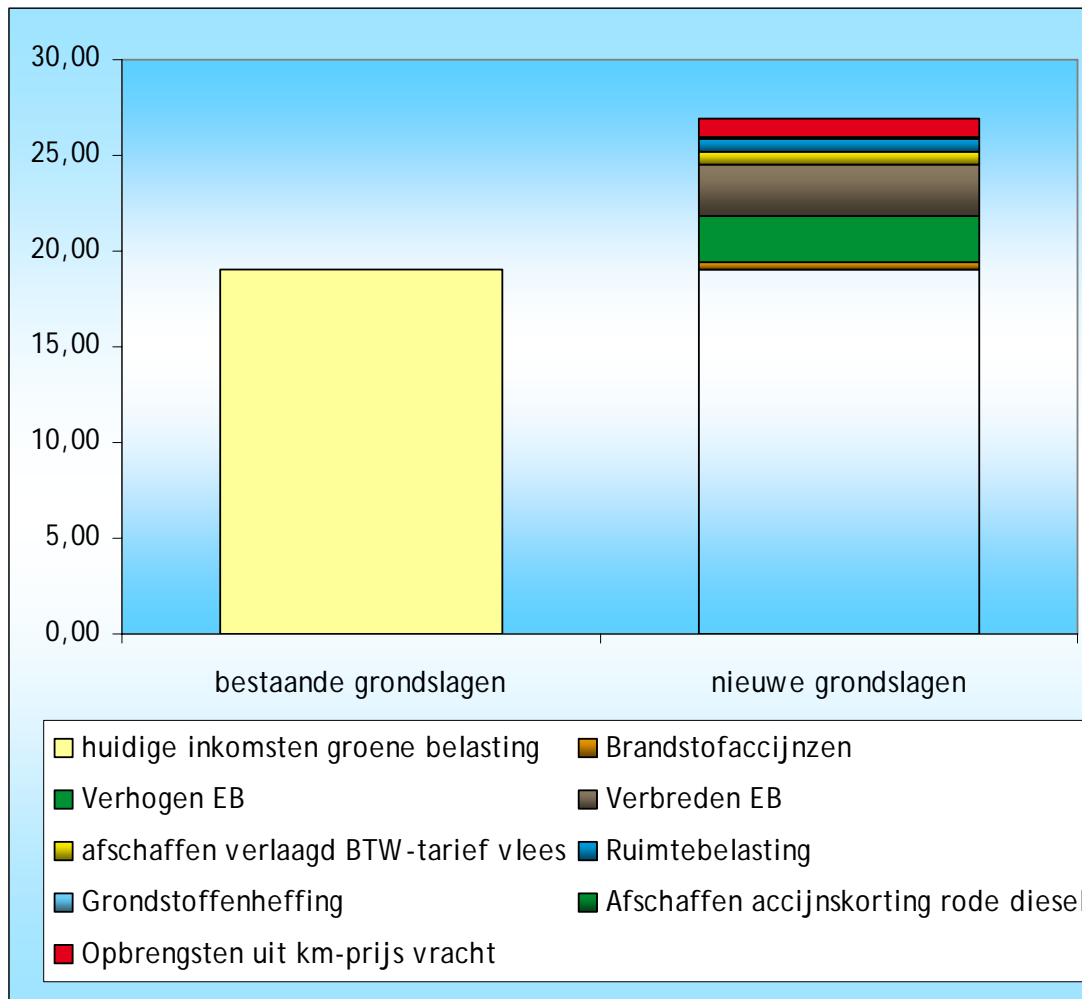
Een tweede optie is een CO₂-belasting op motorbrandstoffen. Toepassing van deze belasting binnen de zeevaart, binnenvaart en luchtvaart vereist intensief diplomatiek overleg. Ten derde zie ik mogelijkheden voor een inputbelasting in Europees verband. In theorie lijkt een belasting op outputs (producten en emissies) logischer dan op input (grondstoffen). Immers, de output grijpt beter aan bij het negatieve externe effect, en een bedrijf of burger kan zelf besluiten op welke manier de emissies worden gereduceerd. Er zijn omstandigheden waarin een belasting van de inputs efficiënter kan zijn dan een belasting op de outputs zoals emissies. Allereerst is het zo dat niet alle milieubelasting binnen Nederland plaatsvindt. De inputs voor een bedrijf (bijvoorbeeld veevoerders) kunnen milieubelasting in andere landen of regio's veroorzaken. Door een inputbelasting te leggen op het gebruik van veevoerders kan getracht worden om de negatieve milieueffecten in de gehele eiwitproductieketen te verminderen. Dit is een goed voorbeeld van

⁷ The institute for Fiscal Studies, 2008

ketenbeleid, waarbij het aangrijpingspunt voor verduurzaming vroeg in de keten wordt gelegd. Ten tweede kunnen er aanzienlijke transactiekosten verbonden zijn aan het belasten van de outputs. Dit zal vooral het geval zijn bij diffuse bronnen. Ten derde kan een inputbelasting bijdragen aan het internaliseren van bepaalde inefficiënties in markten. Bedrijven treffen lang niet alle rendabele maatregelen om grondstoffen en energie te besparen. Hierachter ligt een reeks van oorzaken, zoals gebrek aan informatie, risico-opslagen door fluctuaties in de energie- en grondstoffenmarkten, etc. Deze oorzaken resulteren in marktfalen dat (deels) gecorrigeerd zou kunnen worden met een inputbelasting op grondstoffen en energie. Er zijn dus goede redenen om vanuit Nederland en zo mogelijk Europa voor een belasting te pleiten op invoer (en productie) van grondstoffen die een bedreiging vormen voor natuurlijke hulpbronnen of waarvan de productie sterke milieueffecten sorteert. Belangrijkste voorbeelden betreffen hout, veevoerders, vis, etc.

Indicatieve inschatting opbrengsten

CE heeft een indicatieve inschatting (zie figuur 3) gemaakt van de opbrengsten van nieuwe milieubelastingen of verhogingen van bestaande belastingen. Hierbij is zo mogelijk rekening gehouden met de regulerende werking van deze heffingen. De totale opbrengst bedraagt ongeveer € 28 miljard. Dit is natuurlijk een bruto bedrag. Onvermijdelijk zullen bijvoorbeeld inkomenseffecten moeten worden gecompenseerd. Het netto perspectief is dus lager. Een nadere uitwerking treft u aan in bijlage 1.



Figuur 3. Totale inkomsten bestaande grondslagen en indicatieve inkomsten nieuwe grondslagen

Grenzen aan milieubelastingen

Milieubelastingen zijn relatief eenvoudig in te voeren tegen lage administratieve kosten. Er zijn echter ook grenzen.

Zo staan regulerende milieubelastingen op gespannen voet met een stabiele bron van belastinginkomsten. Als rond 2050 de duurzame samenleving daadwerkelijk gerealiseerd zou zijn, zal de belastinggrondslag voor milieubelastingen verdwenen zijn. Indicatieve berekeningen van CE laten echter zien dat voorlopig deze situatie niet zal worden bereikt. De meeste milieubelastingen hebben een relatief lage prijselasticiteit (tussen 0 en -1). Dit betekent dat verhoging van het tarief tot meer belastinginkomsten zal leiden. Er is dus nog ruimte om de tarieven te verhogen zonder dat de inkomsten teruglopen. Bovendien is uit modellen die mede gebaseerd zijn op voortschrijdende efficiëncynormering, vrij goed in te schatten wat de regulerende effecten en autonome verbeteringen van de milieuefficiëntie zijn, waardoor het mogelijk is tijdig en vooraf de tarieven stelselmatig te verhogen, teneinde stabiele belastingopbrengsten te garanderen. Milieubelastingen hoeven dus op korte tot middellange termijn geen bedreiging te zijn voor het fiscale stelsel. Wel kan uit deze geschetste dynamiek worden afgeleid dat het verstandig is om met bestaande grondslagen zuinig om te gaan en daar niet te lichtvaardig vanaf te stappen.

Maatschappelijk draagvlak is een belangrijke voorwaarde. Dit kan verkregen worden door de noodzaak van duurzame hervormingen duidelijk te communiceren. Een andere mogelijkheid voor draagvlakcreatie is het terugsluizen van de opbrengst van de milieubelastingen binnen de milieusector. Zo bleek dat vliegtuigpassagiers eerder bereid waren de ticketbelasting te betalen als de opbrengst gebruikt zou worden om vliegtuigen schoner te maken. Daarnaast zien we dat groene differentiaties van belastingen⁸ over het algemeen beter worden ontvangen.

Administratieve lasten zijn ook een beperkende factor wanneer de uitvoering complex is.

Inkomenseffecten als gevolg van milieubelastingen kunnen vaak gecompenseerd worden, al zijn met name de laagste inkomens die geen belasting betalen moeilijk bereikbaar. Bij concurrentie-effecten zijn vooral de exposed sectoren kwetsbaar. Gerichtte terugsluizing wordt beperkt door Europese regelgeving. Uitkomst kan zijn om op Europees niveau milieubelastingen te harmoniseren. Overigens is al opgemerkt dat sectorale verschuivingen ook niet altijd taboe zullen zijn.

Hetzelfde geldt voor WTO-regelgeving waardoor het belasten van milieuvuiling in het buitenland ingewikkeld is.

Voor een goede fiscale inpasbaarheid moet de grondslag goed onderscheiden kunnen worden. De definitie van duurzaam of milieuvriendelijk moet eenduidig zijn, wat voor CO₂ geen probleem is, maar in andere verduurzamingopgaven lang niet altijd eenvoudig is.

Slotbeschouwing

In dit essay heb ik de noodzaak van de duurzaamheidopgave en de rol van milieubelastingen geschetst. Dit onderwerp sluit naadloos aan bij internationale discussies die momenteel gevoerd worden vanuit de UN, OESO en de Europese Commissie in het kader van *green growth*.

Zowel nationaal als in Europees verband zijn er omvangrijke verschuivingen van belasting op arbeid naar milieu en grondstoffen wenselijk en mogelijk. Daarbij worden drie lijnen onderscheiden.

Ten eerste bepleit ik de verbreding en verhoging van de energiebelasting en CO₂ gerelateerde belastingen in sectoren zoals verkeer, landbouw en gebouwde omgeving. Ten tweede ligt het voor de hand diverse niet duurzame fiscale subsidies en kortingen gefaseerd af te schaffen. Het derde punt betreft een stevige Europese vergroeningsagenda. Europese geharmoniseerde belastingen (of minimumtarieven) zijn effectief en voorkomen concurrentieproblemen.

Veel moet verder worden uitgewerkt. Indicatieve berekeningen laten zien dat verdere groei van milieubelastingen een substantiele bijdrage leveren aan het duurzaamheidsvraagstuk, een duurzame economische structuur bevorderen en tegelijkertijd zo vormgegeven kunnen worden dat de stabiliteit voor de schatkist niet in het geding is.

Uiteraard zullen er in deze transitie winnaars en verliezers zijn. Over het geheel genomen is de netto winst dat de grote bedreigingen voor deze planeet kunnen worden gepareerd.

⁸ Een lagere fiscale bijtelling voor zuinige auto's van de zaak

Bijlage 1: Opbrengsten

Het totale pakket aan vergroeningsmaatregelen levert naar inschatting ca € 28 miljard aan belastinginkomsten op, waarbij rekening is gehouden met de regulerende werking van deze heffingen. Deze inkomsten vallen in werkelijkheid waarschijnlijk nog hoger uit, aangezien er geen rekening is gehouden met de inkomsten uit eventuele grondstoffenheffingen. Deze extra inkomsten uit groene belastingen verhogen het aandeel van groene belastinginkomsten in het totale nationale belastinginkomen van 14% naar ruim 20%. De totale groene belastinginkomsten ten opzichte van het BBP stijgen daarmee van 3% naar een kleine 5%. Dit pakket kan Nederland naar verwachting eenzijdig invoeren zonder Europese afstemming.

Overzicht van extra belastinginkomsten van mogelijke vergroeningsmaatregelen

Sector	Groene belastingmaatregelen	Opbrengsten (mld €)*
Verkeer	Verhoging van de accijns op alle motorbrandstoffen voor wegverkeer met 20% (inclusief CO ₂ -component)	0,4
	Verhogen kilometerprijs vracht van € 0,024 naar € 0,15	1,0
Industrie	Verbreden van de energiebelasting, waarbij tarief voor 2 ^e en 3 ^e schijf gelijk gesteld wordt aan (huidige) tarief voor 1 ^e schijf.	2,7
Gebouwde omgeving	Bovenop de verbreding van de EB wordt een verhoging van het tarief voor de 1 ^e schijf ingevoerd van 50% (inclusief CO ₂ -component).	2,4
	Een heffing op het onttrekken van open ruimte van € 16 per m ² .	0,7
Landbouw	Afschaffen EB-korting	**
	Afschaffen verlaagd accijnstarief rode diesel	0,1
Grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen	Een heffing op veevoeder van € 0,25 per kg	PM***
	Afschaffen verlaagd BTW-tarief Vlees (van 6% naar 19%)	0,7****
Totaal	Totale opbrengsten (inclusief bestaande opbrengsten)	26,9
	Totale opbrengsten als % totale belastingen	19,8%
	Totale opbrengsten als % BBP	4,7%

* De inschatting van de belastinginkomsten houdt rekening met het (beoogde) gedragseffect

** Meegerekend onder EB-verbreding

*** Niet meegerekend vanwege noodzaak EU-coördinatie

**** Exclusief verhoging BTW naar 19% voor sierteelt

Exclusief generieke verhoging EB variërend van 50 tot 100%-

Aanvullende opties waarbij geen rekening is gehouden met de regulerende werking van deze heffingen.

Vliegtax (herinvoering)	ca.	0,34 mld.
Afschaffen verlaagd tarief BTW (sierteelt)	ca.	0,29 mld.
Heffing op restwarmte	ca.	0,90 mld.
Generieke afschaffing laag BTW tarief	ca.	pm

Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*

Essay Studiecommissie Belastingstelsel

Bas Jacobs*

Erasmus Universiteit Rotterdam, Tinbergen Instituut en CESifo

4 januari 2010

1 Inleiding en samenvatting

Deze notitie biedt een vergezicht op het ideale belastingstelsel. Daarbij is gebruik gemaakt van inzichten uit de optimale belastingtheorie. De overheid kiest belastinginstrumenten teneinde de maatschappelijke welvaart in ruime zin te optimaliseren, waarbij ze rekening houdt met alle relevante gedragsreacties die belastingheffing kan veroorzaken. Het ideale belastingstelsel is daarmee zoveel mogelijk onderbouwd op welvaartseconomische principes. In korte punten samengevat komen de beleidsaanbevelingen van deze notitie op het volgende neer.

1.1 Heffingen arbeidsinkomen

- De heffing op arbeidsinkomen in Box-1 dient niet-lineair te zijn. Een vlaktaks is nooit optimaal.
- De effectieve marginale druk in Box-1 (inclusief inkomensafhankelijke regelingen en heffingskortingen) heeft een U-vormig verband. Optimale effectieve marginale tarieven aan de onderkant bedragen 70-80 procent, dalen vervolgens tot aan het modale inkomen, en lopen na het modale inkomen iets op om te eindigen in toptarieven van zo'n 50 procent. De precieze tariefstelling hangt af van politieke voorkeuren.
- Hogere marginale toptarieven in Box-1 of een aparte topschijf bij de zeer hoge inkomens zijn niet optimaal en daarom ongewenst.
- De oploop van marginale tarieven na het modale inkomen hangt uitsluitend af van het maatschappelijke gewicht dat wordt toegekend aan de middengroepen; hoe groter het belang dat wordt toegekend aan de middengroepen hoe sterker de marginale tarieven na modaal zullen moeten oplopen.
- Hervormingen, vereenvoudigingen en stroomlijning moeten cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen voorkomen zodat effectieve marginale tarieven van meer dan 100 procent worden vermeden.
- De armoedeval dient middels een inkomensafhankelijke arbeidskorting (Earned Income Tax Credit) te worden verkleind.
- Een negatieve inkomstenbelasting moet worden mogelijk gemaakt waarbij heffingskortingen direct kunnen worden uitgekeerd aan belastingplichtigen, teneinde de groei van economisch verstorender toeslagen in te dammen.
- De marginale belastingtarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw dienen te worden verlaagd met loonkostensubsidies of een EITC bij gelijktijdige verlaging van de laagste loonschalen (bruto minimumloon, CAO-loon).
- Terugsluis van de opbrengst van andere maatregelen in de notitie zou een algehele tariefsverlaging op arbeidsinkomens met circa 10 procentpunten mogelijk kunnen maken. De opbrengst kan ook worden ingezet voor de financiering van publieke uitgaven teneinde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te vergroten.

*Ik dank Koen Caminada, Ruud de Mooij, Kees Tamboer en deelnemers van de Studiegroep Belastingstelsel voor nuttig commentaar op de eerste versie van dit artikel. Alle fouten en omissies zijn de mijne.

*Hoogleraar economie en overheidsfinanciën, Erasmus School of Economics, kamer H16-09, Erasmus Universiteit Rotterdam, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam. Tel.: 010 – 408 1481/1491. Fax: 010 – 408 9166. E-mail: bjacobs@ese.eur.nl. Internet: www.xs4all.nl/~jacobs73.

1.2 Heffingen kapitaalkomen

- Het optimale belastingstelsel is een duaal belastingstelsel waarin inkomsten uit arbeid en kapitaal gescheiden worden belast. Noch een consumptiebelasting noch een synthetische inkomstenbelasting is welvaartsoptimaal.
- Kapitaalkomen moet worden belast omwille van efficiëntieredenen: heffingen op kapitaalkomen beperken de economische verstoringen van de niet-lineaire belasting op arbeid door arbeidsaanbod te stimuleren, de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, investeringen in menselijk kapitaal/carrière aan te moedigen, ondernemerschap niet fiscaal te verstoren, rents te belasten en falen op kapitaal- en verzekeringsmarkten te corrigeren.
- Kapitaalheffingen zijn ook wenselijk in aanvulling op de arbeidsbelasting om beter inkomen te herverdelen: kapitaalkomens correleren met verdientalent, vergoeden opbrengsten uit menselijk kapitaal, ondernemerschap en initiële vermogens, en bevatten bovennormale rendementen op investeringen (bijvoorbeeld monopoliewinsten en geluk).
- De forfaitaire vermogensrendementsheffing in Box-3 gebaseerd op fictieve vermogenswinsten dient te worden vervangen door een vermogenswinstbelasting over werkelijke vermogensinkomsten, inclusief verliesverrekening met gerealiseerde winsten. Kosten ter verwerving van vermogen (betaalde rente op hypotheekleningen, consumptieve leningen, studieleningen e.d.) kunnen worden afgetrokken.
- Vermogenswinsten op liquide activa met een eenduidige marktwaardering kunnen met een vermogensaanwasbelasting worden belast. Illiquide activa, zonder geldende marktwaardering, dienen op basis van winstrealisatie te worden belast. Uitstel van winstneming bij de vermogenswinstbelasting moet worden voorkomen door afrekening van verschuldigde belasting met verrekening van rente bij overlijden of migratie.
- Het vlakke tarief van Box-3 bedraagt circa 30 à 35 procent over alle gerealiseerde vermogensinkomsten uit besparingen (rente), beleggingen (dividend en koerswinst), het eigen huis, vermogenswinst pensioenen en dividenduitkeringen aan directeur-grotoaandeelhouders.
- Het tarief in Box-3 dient gekoppeld te zijn aan de hoogte van het tarief op arbeidsinkomsten. Als dat wordt verlaagd, dient ook een lager tarief op vermogensinkomsten te worden gehanteerd.
- De huidige Box-2 komt te vervallen. Aan vermogensverschaffers in bv's of eenmanszaken kan een forfaitair kapitaalkomen worden toegerekend van 10 procent van het geïnvesteerde vermogen dat vervolgens in Box-3 wordt belast. Het resterende deel wordt gezien als arbeidsinkomen, dat wordt belast in Box-1.
- Een vermogensbelasting is overbodig als gerealiseerde vermogenswinsten worden belast.
- De levensloopregeling en de spaarloonregeling kunnen worden afgeschaft.

1.3 Fiscale behandeling eigen huis

- Het eigen huis dient te worden beschouwd als een vorm van kapitaalkomen. Betaalde hypotheekrente is aftrekbaar tegen het tarief van Box-3. Het eigen woningforfait wordt opgehoogd tot minimaal 5,7 procent van de WOZ-waarde.
- Gerealiseerde bovennormale rendementen op het eigen huis (verkoopprijs minus aankoopprijs welke is vermeerderd met het normale rendement op investeringen in het eigen huis) worden bij verkoop belast in Box-3.
- Het tweede huis krijgt een identiek regime als het eerste huis.
- De overdrachtsbelasting kan worden afgeschaft.
- Excessieve prikkels voor schuldfinanciering van de eigen woning verdwijnen door symmetrische fiscale behandeling van schuld en eigen geld geïnvesteerd in het eigen huis.
- Een hogere bijtelling voor het eigenwoningforfait kan gewenst zijn omdat de vermogenswinst op het eigen huis voornamelijk bestaat uit schaarsterents (grond, locatie). Ook kan de OZB worden gebruikt om deze schaarsterents via het eigen huis af te romen.
- De potentiële opbrengst van afschaffen fiscale subsidies op het eigen huis is zo'n 15 mrd. De IB-tarieven in Box-1 kunnen dan over de hele linie zo'n 5 procentpunten dalen. De welvaartswinst daarvan bedraagt ongeveer 1,3 procent bnp.

- Een overgangsregime voor het eigen huis compenseert huishoudens met een hogere restschuld (waarde hypotheek minus WOZ-waarde huis) meer dan huishoudens met een lage restschuld. Generieke overgangsregelingen zijn onwenselijk want die zijn te ongericht.

1.4 Fiscale behandeling pensioenen

- Pensioenpremies blijven aftrekbaar en uitkeringen worden belast in Box-1. De AOW-premieheffing wordt volledig gefiscaliseerd. Tevens wordt de vermogensaanwas van pensioenfondsen belast in Box-3 met een vermogensaanwasbelasting.
- De potentiële opbrengst van het afschaffen van de fiscale ondersteuning voor pensioenen bedraagt maximaal zo'n 15 mrd. De IB-tarieven in Box-1 kunnen met zo'n 5 procentpunten over de hele linie dalen. De welvaartswinst bedraagt ongeveer 1,2 procent bbp.

1.5 Vennootschapsbelasting

- De vergoedingen voor vreemd en eigen vermogen worden beiden voor 50 procent aftrekbaar voor de vpb. Daardoor worden prikkels voor overmatige schuldfinanciering volledig weggenomen.
- De vpb fungeert als een voorheffing op rente- en dividendinkomsten in Box-3. Dubbele belastingheffing over rente en dividend wordt voorkomen door betaalde vpb over rente en dividenduitkeringen te verrekenen met de heffing in Box-3.
- Het vpb-tarief wordt vlak en gelijk aan 25,5 procent.
- De vermogensinkomsten voor directeur-grotoaandeelhouders worden niet langer belast in Box-2, maar in Box-3.
- Nederland dient te stoppen met het aanjagen van beleidsconcurrentie in de vpb en te streven naar internationaal gecoördineerde, uniforme vpb-tarieven en grondslagen, waarbij een ACE in de vpb alle financierings- en investeringsverstoringen opheft.

1.6 Fiscale behandeling erfenissen

- De vermogenswinsten in erfenissen, zoals de gerealiseerde waardestijging van huizen, worden in Box-3 belast op het moment dat het vermogensbestanddeel wordt verkocht of wordt overgedragen. Onroerend goed is niet liquide en dient pas bij verkoop te worden belast met een vermogenswinstbelasting. Spaartegoeden en effecten zijn wel liquide en kunnen op moment van overdracht worden belast met een vermogensaanwasbelasting.
- Erfenissen dienen hoger te worden belast dan normale vormen van kapitaalinkomen om ook onbedoelde nalatenschappen af te romen. Die bedragen minimaal zo'n 20 procent van de waarde van nalatenschappen.
- De huidige opbrengst van de successieheffing van circa 1 mrd euro dient substantieel te worden verhoogd naar zo'n 3-4 mrd euro. De tarieven kunnen oplopen van 20 tot 50 procent (afhankelijk van politieke voorkeuren), terwijl zeer fors in de vrijstellingen voor de successieheffingen wordt gesneden.

1.7 Indirecte belastingen en subsidies

- Uniforme btw-tarieven zijn onwenselijk op zowel theoretische als empirische gronden. Theoretisch gezien dient de overheid goederen te subsidiëren die betaalde arbeid aanmoedigen en goederen te belasten die betaalde arbeid ontmoedigen. De empirie bevestigt dat consumptie van goederen niet kan worden losgekoppeld van arbeidsmarktgedrag.
- Echter, de uitvoerings- en arbitrageproblemen door gedifferentieerde btw-tarieven zijn aanzienlijk waardoor uniforme btw-tarieven waarschijnlijk toch gewenst zijn. De uitvoeringskosten lijken hoger dan de welvaartswinst van tariefdifferentiatie.
- Er bestaan geen goede economische redenen voor vrijstellingen van de btw. Deze kunnen dan ook worden geschrapt.

- Er zijn geen goede redenen om het btw-onderscheid tussen noodzakelijke en luxe goederen te handhaven zolang de overheid een niet-lineaire belasting op arbeidsinkomsten kan heffen. Het onderscheid kan daarom komen te vervallen.
- Bij een niet-lineair belastingstelsel kunnen de huur- en zorgtoeslagen worden afgeschaft en de tariefstructuur aangepast, teneinde overconsumptie van zorg en huurwoningen te beperken, zonder de herverdelende kracht van het belastingstelsel aan te tasten.
- Een generiek laag belastingtarief op arbeidsintensieve diensten is onwenselijk. Om de werkgelegenheid te stimuleren is het in het algemeen beter om de lasten voor laagbetaald werk direct te verlagen. Om werk in de informele sector (huishoudwerk en zwart werk) te ontmoedigen, dienen meer specifieke instrumenten te worden gebruikt dan een generiek, lager tarief op arbeidsintensieve diensten.
- De kinderopvangsubsidies zijn inefficiënt hoog. Vermindering van die subsidies en verlaging van de belastingen via de inkomensafhankelijke combinatiekorting levert een arbeidsmarktwinst op.
- Een accijns op bio-industrieproducten en fastfood moet worden ingevoerd teneinde het dierenwelzijn en de volksgezondheid te bevorderen.
- Het is maatschappelijk efficiënt om de alcoholaccijnzen verder te verhogen, maar matige drinkers draaien dan op voor de schade veroorzaakt door probleemdrinkers. Daarom is regulering wenselijk om de externe kosten van probleemdrinkers direct te adresseren, zoals hoge boetes en intrekking van rijbewijzen bij rijden onder invloed, hoge boetes of intrekking van winkel- en horecavergunningen bij alcoholverkoop aan minderjarigen en dronkaards, strenge straffen en hoge boetes op verstoring van de openbare orde en geweldpleging onder invloed.
- Tabaksaccijnzen dienen niet verder te worden opgevoerd om de externe schade van roken te internaliseren. Deze schade wordt ruimschoots gecompenseerd met de opbrengst van bestaande tabaksaccijnzen.

1.8 Milieueffingen en brandstofaccijnzen

- Milieueffingen dienen niet te worden gemotiveerd om de schatkist te vullen, maar om een beter milieu te realiseren. Optimale milieueffingen internaliseren de maatschappelijke schade van milieuonvriendelijk gedrag. Het maximaliseren van de belastingopbrengst uit milieueffingen (top laffercurve) dient geen maatschappelijke doelstelling te zijn.
- Nederlandse energie- en brandstofheffingen liggen thans ruim boven het niveau om de maatschappelijke schade van Nederlandse CO₂-uitstoot te internaliseren en dienen daarom op dit moment niet verder te worden verhoogd.
- Wel dienen energieheffingen in de loop van de tijd te stijgen om de stijgende externe kosten van CO₂-uitstoot te compenseren en de ontwikkeling van alternatieve energieën te stimuleren.
- De energieheffingen en brandstofaccijnzen dienen een uniforme accijns per ton CO₂-uitstoot te krijgen. Kerosine en LPG moeten zwaarder worden belast, terwijl benzine en diesel eventueel minder zwaar kunnen worden belast.
- Vrijstellingen of lagere energieheffingen voor glastuinbouw, luchtvaart- en scheepvaartindustrie moeten verdwijnen.
- Nederland kan geen unilateraal CO₂-beleid voeren en moet daarom streven naar internationaal gecoördineerde afspraken waaraan alle landen zich binden. Milieueffingen op bijvoorbeeld energie zijn alleen effectief als alle landen ter wereld zich binden aan internationale verdragen om de CO₂-uitstoot terug te dringen.
- Brandstofaccijnzen kunnen worden verhoogd, terwijl de wegenbelasting en de bpm kunnen worden afgeschaft. Dit om tot een betere beprijzing van autogebruik te komen.

Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht van dit belastingstelsel en vergelijkt dit met het huidige stelsel. De rest van de notitie bespreekt de afzonderlijke punten zoals die hierboven zijn geschetst. Allereerst worden de aannames gegeven waarop de analyse is gebaseerd. In de analyse wordt ook uitgebreid stilgestaan bij pleidooien voor een vlaktaks, een consumptiebelasting en de levensloopregeling.

Tabel 1 – Schematisch overzicht huidig belastingstelsel en nieuw belastingstelsel

	Huidig stelsel	Nieuw belastingstelsel
Box – 1 Arbeidsinkomen	Niet-lineaire heffing over arbeidsinkomsten, tarieven oplopend tot 52% Hypotheekrente aftrekbaar, bijtelling max. 0,6% WOZ-waarde Vermogenswinst eigen huis onbelast	Niet-lineaire heffing over arbeidsinkomsten, tarieven oplopend tot 52% Fiscalisering AOW-premies
Box – 2 Vermogensinkomsten dga	Vermogensinkomsten belast tegen 25%	Vervalt
Box – 3 Kapitaalinkomen	Fictieve vermogensinkomsten belast met vlak tarief 30% Besparingen, beleggingen, 2e woning, etc	Werkelijke vermogensinkomsten belast met vlak tarief rond 30-35% Hypotheekrente aftrekbaar, bijtelling min. 5,7% WOZ-waarde Gerealiseerde overwaarde eigen huis Besparingen, beleggingen, 2e woning, etc Vermogensinkomsten dga Aangroei pensioenvermogens
Box – 4 Vennootschap	Vennootschapswinst belast tegen oplopend tarief tot 25,5% Kosten vreemd vermogen wel, kosten eigen vermogen niet aftrekbaar Dubbele heffing over rendement eigen vermogen vpb	Vennootschapswinst belast tegen vlak tarief van 25,5% Kosten vreemd/eigen vermogen beiden voor 50% aftrekbaar Voorheffing, geen dubbele heffing vreemd en eigen vermogen
Box – 5 Pensioen	Onbelaste aangroei pensioenen	Vervalt
Box – 6 Successie	Diverse progressieve heffingen boven vrijstellingen	Progressieve heffing van 20-50% op erfenissen boven vrijstellingen Vermogenswinsten als vermogensinkomsten belasten in Box-3

2 Aannames

Kritiek op analyse is kritiek op aannames – Op basis van de nu volgende aannames volgen consequenties voor de ideale inrichting van het belastingstelsel. De uitkomsten van de analyse volgen logischerwijze uit de aannames, maar ook uit empirische inschattingen van sommige belangrijke parameters. Kritiek op het hieronder geschetste 'ideale belastingstelsel' moet zich dan ook richten op de empirische validiteit van de aannames of op de empirische validiteit van gehanteerde parameterwaarden. Een aantal aannames/parameters wordt direct bediscussieerd.

Maximalisatie brede welvaart – De overheid kiest belastinginstrumenten teneinde de maatschappelijke welvaart in ruime zin (inclusief de waarde van bijv. vrije tijd en het milieu) te optimaliseren, terwijl ze daarbij alle relevante gedragsreacties van individuen en bedrijven op de belastingen in ogenschouw neemt. Deze analyse poogt een vergezicht te schetsen van het ideale belastingstelsel. Daarom wordt verondersteld dat de overheid een verlichte despoot is, die niet is gebonden aan politieke beperkingen. De maatschappelijke welvaart is een gewogen som van de welvaart van individuen. De welvaart van individuen wordt bepaald door de mate van behoeftenbevrediging die zij gedurende het leven ontleen aan de bundels van consumptie, vrije

tijd, milieukwaliteit en andere schaarse goederen. Individuen hebben consistente en individualistische preferenties en kiezen rationeel. Winsten van bedrijven vallen niet onder het ruime welvaartsbegrip. Deze vloeien via de kapitaaloverdrachten toe aan de huishoudens die het bedrijf in eigendom hebben. De overheid kan een voorkeur voor een gelijke verdeling van welvaart tot uitdrukking brengen door individuen met een lager welvaartsniveau een groter gewicht toe te kennen dan individuen met een hoger welvaartsniveau. De overheid streeft dus niet directe inkomens- of vermogensgelijkheid na, alleen welvaartsgelijkheid. Daarnaast dient de overheid marktfalen te corrigeren en externe effecten te internaliseren.

Welvaart versus 'fairness' – Of bepaalde grondslagen dienen te worden belast, hangt uitsluitend af van de vraag of het belasten van die grondslagen leidt tot een hogere maatschappelijke welvaart in brede zin. Als dat niet zo is, dan dienen die grondslagen niet te worden belast. Zolang de overheid grotere welvaartsgewichten toekent aan individuen met een lagere welvaart, zal maximalisatie van de maatschappelijke welvaart leiden tot een gelijkere verdeling van welvaart. Echter, of bepaalde belastinggrondslagen zullen worden belast vloeit nooit ofte nimmer voort uit *ad hoc* gemotiveerde rechtvaardigheidsprincipes, zoals diverse draagkrachtconcepten (bijv. het proportionele of absolute nutsoffer), niet-onderbouwde verwijzingen naar 'redelijkheid' of 'fairness', het Haig-Simons synthetische draagkrachtbegrip, het consumptie-draagkrachtbegrip of 'oorspronkelijke normen' al dan niet afgeleid uit (rechts)filosofische beschouwingen (zie voor een voorbeeld Rijkers en Van Vijfeijken, 2010). Volgens de brede welvaartsdefinitie is de maatschappelijke doelstelling om de gewogen welvaart van alle individuen zo groot mogelijk te maken. Als additionele beperkingen aan het belastingstelsel worden opgelegd – die niet tot uitdrukking komen in de individuele welvaartsbeleving – kunnen deze additionele beperkingen niet anders dan tot een lagere maatschappelijke welvaart leiden. Iedere superimpositie van *ad hoc* rechtvaardigheidsconcepties is daarom in tegenspraak met het paretocriterium en kan in bepaalde gevallen zelfs de welvaart van *alle* individuen schaden (Kaplow en Shavell, 2002).

Gedragseconomie en welvaart – Het kan zijn dat bepaalde rechtvaardigheidsconcepties – anders dan welvaartsgelijkheid – wel direct deel uitmaken van de individuele welvaartsbeleving. De moderne gedragseconomie biedt daarvoor verscheidene aanknopingspunten vanwege inconsistenties in individuele preferenties of interdependenties van individuele preferenties. Noties van fairness, gelijke behandeling, statusmotieven, meritmotieven en paternalisme kunnen redenen zijn waarom het individualistische maatschappelijke welvaarts criterium niet langer volstaat. Welk maatschappelijk welvaarts criterium dan moet worden gehanteerd, is meestal niet langer helder. Er bestaan individualistische welvaarts criteria die inconsistenties in individuele preferenties toelaten en tegelijkertijd het paretocriterium respecteren (Bernheim en Rangel, 2009). Echter, ieder niet-welfaristisch beleidscriterium doorbreekt de link tussen individuele voorkeuren en de maatschappelijke welvaart. Vandaar dat ieder gangbaar niet-welfaristisch criterium strijdig is met het paretoprincipe (Kaplow en Shavell, 2001). Bovendien is altijd een maatschappelijke doelstellingsfunctie te formuleren waarmee ieder denkbaar beleid als optimaal kan worden gekarakteriseerd. Teneinde volstreekte beleidswillekeur en verstrekkend instrumentalisme te voorkomen neemt deze notitie aan dat de overheid streeft naar maximalisatie van de gewogen som van individuele welvaart. Soms worden afwijkingen daarvan besproken, maar altijd wordt *expliciet* gemaakt om welke afwijking van het rationele, individualistische welvaarts criterium het gaat en welke beleidsimplicaties hieruit volgen voor de inrichting van het maatschappelijk gewenste belastingstelsel. Niet-welfaristische maatschappelijke doelstellingsfuncties zijn niet waardenneutraal. Deze notitie kan daarom de niet-welfaristische effecten niet kwantificeren. Daarom moeten de consequenties ervan door de politiek worden gewogen.

Horizontale gelijkheid – Aangenomen mag worden dat de overheid niet op voorhand wenst te discrimineren tussen individuen die in relevante kenmerken identiek zijn. Maar ook horizontale gelijkheidsprincipes zijn niet waardenneutraal; deze behelzen onmiskenbaar een politiek oordeel over welke kenmerken wel of niet mogen worden gebruikt om te discrimineren in het overheidsbeleid. Wederom dient de politiek hierover te bepalen. Teneinde geen inconsistentie (of een afruil) tussen maximalisatie van brede welvaart en horizontale gelijkheid te verkrijgen, wordt in de analyse verondersteld dat individuen identieke preferenties hebben. Niet dat dit in de werkelijkheid zo is, maar deze aanname verzekert dat alle beleidsaanbevelingen in beginsel horizontale gelijkheidsprincipes respecteren. De hieronder afgeleide conclusies voor de inrichting

van het belastingstelsel vloeien daarom niet voort uit de wens van de overheid om herverdeling van welvaart tot stand te brengen op basis verschillen in preferenties van huishoudens. Bijvoorbeeld, overheidsbeleid dat arbeidsinkomen herverdeelt van individuen die graag werken naar individuen die niet graag werken, terwijl beiden dezelfde verdien capaciteit hebben, is uitgesloten. Om dezelfde reden zal de overheid ook niet willen herverdelen van individuen die veel sparen naar individuen die weinig sparen, maar hetzelfde levensinkomen hebben.¹ Wel wordt in bepaalde gevallen stilgestaan bij het toelaten van heterogene preferenties en de implicaties daarvan voor het overheidsbeleid.

Private informatie verdientalent – Asymmetrische informatie tussen de overheid en de private sector is de belangrijkste economische verstoring die centraal staat in deze analyse: het verdientalent van individuen is private informatie en is niet door de overheid direct waarneembaar (Mirrlees, 1971). Dit verdientalent kan (stochastisch) variëren door de tijd of worden beïnvloed door investeringen in menselijk kapitaal. De overheid kan niet beschikken over geïndividualiseerde lump-sum heffingen (een belasting over verdientalent, Tinbergen, 1970). De overheid dient haar belastinginstrumenten alleen te baseren op basis van geobserveerde kenmerken van individuen zoals genoten consumptie en verdiende arbeids- en kapitaalinkomens. Individen met een hoog verdientalent worden geprikkeld zich voor te doen als individuen met een laag verdientalent door hun economische activiteiten (werken, ondernemen, sparen, leren) te verminderen om op die manier te kunnen profiteren van herverdeling gericht op de individuen met een lage verdien capaciteit. Bij het realiseren van de overheidsdoelstelling om welvaartsgelijkheid te realiseren ontstaan dus welvaartsverliezen: de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Belastingheffing drijft een wig tussen de maatschappelijke opbrengsten/kosten van een economische activiteit en de private opbrengsten/kosten van die economische activiteit.

Zonder herverdeling geen verstoringen – Als de overheid niet geïnteresseerd zou zijn in het streven naar een gelijke verdeling van welvaart, dan zou ze aan iedereen een niet-geïndividualiseerde lump-sum heffing opleggen teneinde publieke goederen en overheidstaken te financieren. Dat is een hoofdelijke belasting die voor iedereen gelijk is, de thatcheriaanse poll-tax. De hoogte van deze belasting hangt niet af van verrichte economische inspanningen en is daarom niet economisch verstorend. De overheid zou zonder herverdelingsstreven volledig afzien van verstorende belastingheffing op arbeids-, kapitaal- en winstinkomens, en goederen en diensten. Natuurlijk zijn in dit geval wel corrigerende belastingen vereist om marktfalen te corrigeren. Deze corrigerende belastingen zouden daarom op het pigouviaanse niveau moeten worden gezet, waarbij de marginale maatschappelijke schade van de consumptie van dat goed precies wordt geïnternaliseerd.

Bedrijven – Bedrijven opereren onder volkomen concurrentie waardoor overwinsten naar nul worden gedreven. Zo niet, dan dient de overheid overwinsten af te romen. Daarnaast zijn de beloningsvoeten per gewerkt uur van verschillende werknemers gegeven. Dit is het geval als door perfecte factorprijsegalisatie de Nederlandse beloningsvoeten op internationale markten worden bepaald. Met andere woorden, er spelen geen algemeen evenwichtseffecten op in de loonstructuur ten gevolge van het gevoerde belastingbeleid.

Marktfalen – Arbeids-, kapitaal-, verzekerings- en goederenmarkten kunnen worden gekenmerkt door marktfalen en diverse fricties. Insider-outsiderproblematiek, vakbonden en zoekfricties zorgen voor onvrijwillige werkloosheid. Kapitaalmarkten kunnen ook falen. Individen kunnen meestal niet lenen tegen hun toekomstige loon- of pensioeninkomen – dat laatste is een vorm van uitgesteld loon. De verplichting bij de pensioenbesparingen kan ook een liquiditeitsrestrictie veroorzaken. Jacobs en Yang (2009) refereren aan vele empirische consumptiestudies die aantonen dat met

¹De overheid houdt om deze reden ook geen rekening met de huishoudsamenstelling. Verschillen in voorkeuren van individuen kunnen bepalen of zij wel of niet samenwonen, of zij wel of niet beiden werken en of zij wel of geen kinderen krijgen. Hoe horizontale gelijkheidsprincipes te verenigen met herverdeling van samenwonende huishoudens naar alleenstaande huishoudens, van tweeverdieners naar kostwinners en van huishoudens zonder kinderen naar huishoudens met kinderen is onduidelijk. In deze notitie komen verschillen tussen huishoudtypen verder niet aan de orde.

name het minder welvarende deel van de bevolking met liquiditeitsbeperkingen kampt. Niet alle risico's in arbeids- en kapitaalmarkten kunnen bovendien worden verzekerd. Averechtse selectie op verzekeringsmarkten en de onverhandelbaarheid van claims op menselijk kapitaal (geen slavernij) maken dat risico's voor bijvoorbeeld ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid niet privaat kunnen worden verzekerd, maar wel door de overheid (Sinn, 1995). De prijs van iedere verzekering is moreel gevaar. Voor zover relevant zal rekening worden gehouden met de meest relevante fricties in arbeids-, kapitaal- en verzekeringsmarkten. Monopoliewinsten komen alleen zijdelings aan de orde.

Objectief welvaarts criterium – De onderstaande uitspraken over de wenselijkheid of onwenselijkheid van het inzetten van bepaalde beleidsinstrumenten worden gedaan op basis van een objectief welvaarts criterium; de welvaart van verschillende individuen moet met elkaar vergeleken kunnen worden. Ook voor de precieze monetaire kwantificering van de maatschappelijke kosten en baten van belastinginstrumenten is een objectief welvaarts criterium vereist. Indien van belang zal worden aangegeven welk welvaarts criterium wordt gebruikt.

Uitvoeringskosten verwaarloosbaar – Er wordt verondersteld dat de uitvoeringskosten voor ieder belastinginstrument identiek en bij benadering verwaarloosbaar zijn. Sommige instrumenten zijn dus niet meer of minder aantrekkelijk dan andere. Natuurlijk zijn uitvoeringskosten niet gelijk per belastinginstrument, noch verwaarloosbaar. Verschillen kunnen voortvloeien uit verschillen in innings- en nalevingskosten en kosten van wettelijke beperkingen. Desondanks zijn de uitvoeringskosten maar een fractie van de economische kosten van belastingheffing. De gemiddelde uitvoeringskosten per geïnde belastingeuro bedragen naar schatting 6 cent (Allers, 1994). Aan de marge zijn die kosten vermoedelijk veel lager, aangezien het grootste deel van deze kosten bestaat uit de vaste kosten van de belastingdienst. Ongeacht de hoogte van de belastingen moeten deze kosten worden gemaakt. De inningskosten van belastingheffing bedragen maar een fractie van de economische kosten van de marginale belastingeuro: het welvaartsverlies van de laatst geheven euro bedraagt minimaal 50 cent (Jacobs, 2008). Daarom stelt deze bijdrage de economische kosten van belastingheffing centraal en niet de innings- en uitvoeringskosten.

Internationale arbitrage – Met name door de internationale context kan belastingarbitrage optreden, bijvoorbeeld bij de belastingheffing over kapitaalinkomens, maar ook bij de btw op internationaal verhandelbare goederen. In de analyse wordt verondersteld dat het woonlandbeginsel bij de belasting op kapitaalinkomen zonder problemen kan worden afgedwongen. Dit is echter in steeds mindere mate een adequate beschrijving van de werkelijkheid. Daarmee zal rekening moeten worden gehouden bij de inrichting van het belastingstelsel. Ook spelen bij de btw aanzienlijke internationale uitvoeringstechnische problemen die tot arbitrage kunnen leiden. Ook hiermee zal rekening moeten worden gehouden.

Geen fiscaal-juridische beperkingen – Ook wordt aangenomen dat er geen fiscaal-juridische beperkingen zijn op de invoering van het hieronder geschetste belastingstelsel. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijze het geval te zijn aangezien deze notitie alleen de economische wenselijkheid van een bepaald belastingstelsel schetst.

Opbrengst terugsluizen door lagere tarieven Box-1 – In beginsel wordt verondersteld dat een belastingopbrengst van hervormingen wordt teruggesluisd in de vorm van lagere marginale belastingtarieven in Box-1 (budgetneutraliteit). Daarmee wordt de grootste efficiëntiewinst gerealiseerd. Overigens dienen de tarieven in Box-3 mee te ademen met de tarieven in Box-1, zoals hieronder wordt betoogd. Deze notitie poogt uitsluitend de vraag te beantwoorden hoe het optimale belastingstelsel eruit ziet bij gegeven belastingpeil en doet geen uitspraak over de gewenste omvang van de overheid en het belastingpeil dat daarvoor vereist is. Echter, gezien de recent sterk toegenomen houdbaarheidsproblemen in de overheidsfinanciën kan de overheid altijd besluiten om (een deel van) de belastingopbrengsten in te zetten voor de financiering van de overheidsuitgaven. Wederom behelst dit een politiek oordeel ten aanzien van de gewenste omvang van de overheid (zie ook de opmerkingen van De Kam en Caminada, 2010).

3 Arbeidsinkomen moet tegen een niet-lineair tarief worden belast

Optimale belasting nooit vlak – Ongeacht de maatschappelijke voorkeur voor gelijkheid is het altijd optimaal om een niet-lineaire belasting op arbeidsinkomen te heffen (Mirrlees, 1971). Het optimale tarief op arbeidsinkomen is *nooit* vlak. Hoe hoog de effectieve marginale tarieven moeten zijn (inclusief de marginale druk ten gevolge van inkomensafhankelijke regelingen en heffingskortingen), hangt cruciaal af van de maatschappelijke voorkeur voor welvaartsgelijkheid. Economen kunnen niet bepalen wat de hoogte van de marginale tarieven zou moeten zijn, zonder expliciet te maken welk welvaarts criterium daarbij hoort. Een sterkere voorkeur voor welvaartsgelijkheid impliceert hogere marginale tarieven over de hele inkomensverdeling. De toename van marginale tarieven bij een meer egalitaristischer voorkeuren zal aan de onderkant van het inkomensgebouw sterker zijn dan aan de bovenkant.

Marginale tarieven volgen U-vorm – De optimale niet-lineaire tariefstructuur vertoont een min of meer U-vormig verband *ongeacht* maatschappelijke preferenties voor welvaartsgelijkheid (Diamond, 1998; Saez 2001). De functie van het marginale tarief op ieder punt in de inkomensverdeling is dat herverdeling tot stand komt van individuen met een inkomen hoger dan op dat punt in de inkomensverdeling naar individuen met een lager inkomen dan op dat punt in de inkomensverdeling. Op ieder punt in de inkomensverdeling ruilt de overheid de baten van herverdeling uit tegen de efficiëntiekosten van een hoger marginaal tarief. De herverdelingsbaten van een hoger marginaal tarief bij een bepaald inkomensniveau nemen continu af naarmate dat inkomensniveau hoger is. Er zijn immers steeds minder individuen die nog het hogere tarief gaan betalen. De kosten van herverdeling worden op ieder punt in de inkomensverdeling bepaald door de omvang van de belastinggrondslag die daar wordt belast met een bepaald tarief. Hoe meer individuen worden geraakt door het hogere marginale tarief, hoe groter de verstoringen in de arbeidsmarkt zullen zijn. Tot aan het modale inkomen stijgen de kosten van marginale tarieven omdat de belaste grondslagen groter worden. Aangezien tot aan het modale inkomen de herverdelingsbaten dalen en de efficiëntiekosten stijgen moeten de marginale tarieven continu *dalen*. Na het modale inkomen kunnen de grondslagen weer kleiner worden. Er zijn minder individuen met een hoog inkomen, maar het inkomen stijgt wel. Het netto effect is onduidelijk. De optimale tariefstructuur hangt daarom in cruciale mate af van de inkomensverdeling. Bij de feitelijke inkomensverdeling blijken na het modale inkomen de kosten van verstoringen eerst nog wat te dalen ten opzichte van de baten van verstoringen: de marginale tarieven moeten na modaal dus iets oplopen. Deze oploep vlakt vervolgens af om te eindigen bij een constant marginaal toptarief aangezien de verdeling van topinkomens zich empirisch het beste laat beschrijven door een paretoverdeling (Atkinson et al., 2009).² Naast de intensieve arbeidsaanbodmarge (gewerkte uren) is er ook een extensieve arbeidsaanbodmarge (arbeidsparticipatie). Wanneer de analyse van Mirrlees wordt uitgebreid met een participatiekeuze, dan verandert de U-vorm van de optimale belastingstructuur niet. De marginale tarieven worden over de hele linie wel lager (Jacquet et al., 2009).

U-vorm tariefstructuur onafhankelijk van politieke voorkeuren – De U-vorm van de effectieve marginale tariefstructuur is niet afhankelijk van de maatschappelijke voorkeuren voor welvaartsgelijkheid. In het algemeen geldt, hoe sterker de maatschappelijke voorkeur voor herverdeling van welvaart, hoe hoger de marginale tarieven over de hele linie zullen zijn. Echter, bij een sterkere voorkeur voor gelijkheid zullen de marginale tarieven aan de onderkant meer toenemen dan aan de bovenkant van het inkomensgebouw. De functie van hogere marginale tarieven is dat individuen met een hoger inkomen meer belasting gaan betalen. Als de voorkeur voor herverdeling toeneemt, impliceert dit dat juist aan de onderkant de tarieven moeten toenemen teneinde de gemiddelde belastingdruk bij de hogere inkomens op te voeren. Omgekeerd geldt ook dat naarmate de voorkeur voor herverdeling afneemt, de effectieve marginale tarieven

²De analyse van Mankiw et al. (2009) suggereert dat een vlaktaks ruwweg optimaal zou kunnen zijn. Maar deze analyse veronderstelt empirisch ten onrechte dat de verdeling van verdientaloten aan de top log-normaal verdeeld is. Deze auteurs doen alsof de verschillen tussen de log-normale en paretoverdeling (die ten grondslag ligt aan de genoemde analyses van Diamond en Saez) verwaarloosbaar klein zijn. De staarten van feitelijke inkomensverdeling zijn echter veel dikker dan die van de log-normale verdeling, zie ook Atkinson et al. (2009).

juist aan de onderkant zullen afnemen. In dat geval zal de gemiddelde belastingdruk bij de hoge inkomens sterker dalen.

Sterkere oploep marginale tarieven na modaal bij groter gewicht middengroepen – De optimale belastingstructuur dient direct na het modale inkomen een lichte stijging van de marginale tarieven te zien geven en niet pas bij de zeer hoge inkomens (bijv. bij de balkenendnorm). Hoe sterk die stijging dient te zijn, hangt af van het politieke gewicht dat wordt toegekend aan de middeninkomens. Hoe groter het gewicht dat wordt toegekend aan de middenklasse ten opzichte van laagste inkomensgroepen, hoe sterker na modaal het marginale tarief dient toe te nemen. En omgekeerd: hoe minder gewicht wordt toegekend aan de middenklasse ten opzichte van de lage inkomensgroepen, hoe minder sterk het tarief na modaal oploopt. Als verondersteld mag worden dat rechtse partijen een groter gewicht willen toekennen aan de middengroepen t.o.v. de laagste inkomensgroepen dan de linkse partijen, dan dienen rechtse partijen de marginale tarieven na modaal *sterker* laten oplopen dan linkse partijen! De economische reden hiervoor is dat de functie van marginale tarieven is om inkomen her te verdelen van hogere inkomensgroepen naar lagere inkomensgroepen. Indien het gewicht in de maatschappelijke welvaart verschuift richting de middengroepen zal de overheid een grotere welvaartswinst ontleen aan herverdeling van de hogere naar de middengroepen. De marginale tarieven moeten daarom na modaal toenemen teneinde de middengroepen een lagere gemiddelde belastingdruk te geven ten opzichte van de hogere inkomensgroepen. Echter, als het gewicht van de middengroepen afneemt t.o.v. de laagste inkomensgroepen, levert het rondpompen van geld tussen hoge inkomens- en middeninkomensgroepen minder herverdelingswinst op, maar wel veel economische schade in de arbeidsmarkt. Vandaar dat de marginale tarieven minder snel oplopen na modaal als het gewicht van de middeninkomens afneemt.

Geen marginale druk hoger dan 100 procent – Een marginaal tarief hoger dan 100 procent is nooit optimaal (Mirrlees, 1971). Cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen, waardoor huishoudens worden geconfronteerd met marginale tarieven hoger dan 100 procent, moet worden voorkomen. Hervormingen en vereenvoudigingen moeten cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen voorkomen. Echter, een armoedeval is optimaal en onontkoombaar. Optimale marginale tarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw dienen in de orde van grootte van 70-80 procent te blijven, afhankelijk van maatschappelijke voorkeuren voor gelijkheid, zie bijvoorbeeld Saez (2001), Jacquet et al. (2009). Door hoge marginale tarieven aan de onderkant wordt de inkomensondersteuning op de allerarmsten snel uitgefaseerd zodat de gemiddelde belastingdruk voor de allerarmsten kan worden verlaagd en de hogere inkomensgroepen netto gaan bijdragen aan herverdeling. Het is niet mogelijk de armoedeval wezenlijk te verkleinen zonder minder aan armoedebestrijding te doen.

Verschuif armoedeval – Het is onwenselijk om de armoedeval geheel onder aan het inkomensgebouw te concentreren. Daardoor neemt de arbeidsparticipatie teveel af (Saez, 2002a; Boone en Bovenberg, 2006). De armoedeval dient daarom middels een inkomensafhankelijke arbeidskorting (Earned Income Tax Credit) ietwat te worden verschoven naar de lage middengroepen. Via slim ontwerp kunnen EITC's worden vormgegeven die de werkgelegenheid nauwelijks schade berokkenen, maar wel tot meer herverdeling naar de laagstbetaalden leidt (De Mooij, 2008). Deze uitkomsten illustreren de superioriteit van een niet-lineaire tariefstructuur; een herverdelingswinst kan worden bereikt zonder hogere maatschappelijke kosten. Daarnaast zouden niet-welfaristische motieven kunnen pleiten voor een lager marginaal tarief aan de onderkant (Kanbur et al., 2006). Als armoedebestrijding belangrijk wordt gevonden, of het hebben van werk als zodanig als maatschappelijk gewenst wordt gezien, dan leidt een te grote armoedeval tot teveel maatschappelijk ongewenste inactiviteit. De prijs voor sterkere arbeidsprikkels aan de onderkant van het inkomensgebouw is minder herverdeling naar de inactieven.

Maak negatieve inkomstenbelasting mogelijk – De herverdelende kracht van het belastingstelsel wordt ondermijnd door de 'verzilveringsproblematiek'. Belastingplichtigen met een zeer laag belastbaar inkomen kunnen niet (volledig) profiteren van de heffingskortingen. Om groepen aan de onderkant te bereiken, wordt bij voortdoring gesleuteld aan de toeslagen voor huur, zorg en kinderen. Ook hierdoor verslechtert de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid; de overheid kan de laagste inkomensgroepen alleen bereiken via het (verder) verstoren van hun zorg-

of huurconsumptie. Bovendien maakt circa de helft van de belastingplichtigen gebruik van fiscale toeslagen hetgeen tot een enorme bureaucratie leidt. Beter is om een negatieve inkomstenbelasting mogelijk te maken, zodat de belastingdienst inkomen kan uitkeren. Daarmee krijgt de overheid vrijheidsgraden om de belastingdruk voor de allerlaagste inkomens gericht te verlagen zonder dat dit economische verstoringen in hun consumptiepakket oplevert en zonder dat dit grotere bureaucratie van belastingtoeslagen veroorzaakt.

Verlaag minimumloon/laagste CAO-schalen, verhoog EITC/loonkostensubsidies onderkant – De marginale belastingtarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw dienen te worden verlaagd bij gelijktijdige verlaging van de laagste loonschalen (bruto minimum loon, CAO-loon). Hoewel weinig werknemers het minimumloon verdienen, zorgt het minimumloon voor een loonvloer die de laagste CAO-schalen opstuwt. Het gevolg is dat alle werkgelegenheid wordt vernietigd (of verdwijnt naar het zwarte circuit) voor werknemers die minder productief zijn het minimum- of laagste CAO-loon. Met loonkostensubsidies of een EITC kan een *netto* inkomensminimum gehandhaafd worden, terwijl laagbetaalde werkgelegenheid toeneemt (Lee en Saez, 2009). De uitgaven aan loonkostensubsidies/EITC betalen zich op termijn grotendeels terug uit bespaarde uitkeringsgelden en vermindering van zwart werk. De uitkeringen dienen vervolgens te worden ‘herkoppeld’ teneinde te voorkomen dat de uitkeringen automatisch worden verlaagd door de verlaging van het bruto minimumloon.

Verhoog toptarief niet – Het optimale toptarief van de belasting op arbeid kan worden uitgerekend op basis van gegevens van de inkomensverdeling, de maatschappelijke voorkeur voor herverdeling en de elasticiteit van de belastinggrondslag (Saez, 2001). Bij de meeste ‘linkse’ maatschappelijke preferenties waarbij het overheidsstreven is de ‘rijken maximaal uit te persen’ (d.w.z. rawlsiaanse maatschappelijke voorkeuren) is het huidige toptarief ruwweg optimaal en dient niet verder te worden verhoogd (Jacobs, 2008). Hierbij is aangenomen dat hogere inkomensgroepen een elasticiteit van de belastinggrondslag kennen van circa 0,4. Deze waarde is iets lager dan de schattingen van de grondslagelasticiteit voor de hoge inkomensgroepen (Saez en Gruber, 2002). De maatschappelijke kosten van hogere tarieven in termen van grotere arbeidsmarktverstoringen en meer belastingontwijking/ontduiking vallen weg tegen de maatschappelijke herverdelingsbaten van hogere toptarieven. Bij minder ‘linkse’ sociale voorkeuren is het optimale toptarief op arbeidsinkomen lager.

Geen topschijf voor veelverdieners – Een hoger marginaal toptarief voor grootverdieners, bijvoorbeeld hoger dan de balkenendenorm, wordt bepleit door Bovenberg en Stevens (2010) en De Kam en Caminada (2010). De functie van het marginale tarief op een bepaald inkomensniveau is om inkomensherverdeling tot stand te brengen van individuen met een hoger inkomen naar de individuen die daaronder zitten. Een topschijf bij de balkenendenorm organiseert herverdeling van inkomens hoger dan de balkenendenorm naar inkomensgroepen die daaronder zitten. Dit is het volstrekt nodeloos rondpompen van inkomen onder de meest welvarende inkomensgroepen. Het levert een verwaarloosbare bijdrage aan een gelijkere verdeling van welvaart, maar brengt wel welvaartsverliezen met zich mee. Op welvaartseconomische gronden is een aparte topschijf bij een zeer hoog inkomensniveau niet te verdedigen (Mirrlees, 1971; Saez, 2001). Alleen niet-welfaristische en *ad hoc* motieven zouden kunnen motiveren waarom een topschijf voor veelverdieners in de rede zou kunnen liggen: jaloeziemotieven, symboolpolitiek, corrigeren status en rat-races, etc.

Effecten status en rat races onduidelijk – De optimale marginale belastingdruk is afgeleid onder de aanname dat de preferenties individualistisch zijn. De gedragseconomie geeft een aantal redenen waarom belastingtarieven hoger of lager kunnen zijn. Indien consumptie een statusgoed is of individuen gewend raken aan consumptiegroei (*habit formation*) zullen individuen elkaar tot een rat-race of statusrace prikkelen en teveel arbeidsinspanning leveren (Akerlof, 1976; Layard, 1980; Kanbur et al. 2006). De economische kosten van verstoringende belastingheffing zijn in dit geval lager, aangezien een niet-belastingverstoring wordt gecorrigeerd. Echter, ook vrije tijd kan een statusgoed zijn; individuen zouden elkaar aansteken om meer vrije tijd te genieten, minder carrière te maken en sneller met pensioen te gaan (Alesina et al., 2005). In dat geval zouden belastingen extra verstoringend zijn. Het netto effect van rat en status races is voorsnog onduidelijk.

Arbeids-, kapitaal-, en verzekeringsmarktfalen wijzigen optimale tarief – De optimale belastingstructuur is ook afgeleid onder de aanname dat er geen marktfalen in arbeids- en kapitaalmarkten is. In falende arbeidsmarkten, gekenmerkt door vakbonden, zoekfricties of prestatielonen, kunnen marginale tarieven helpen om dit marktfalen te verzachten. Echter, hogere marginale tarieven gaan ook gepaard met hogere gemiddelde tarieven. Deze verergeren marktfalen omdat het inkomensverschil tussen non-participatie en participatie afneemt. Het netto effect is negatief (Jacobs, 2008). Daarnaast helpen herverdelende arbeidsbelastingen om risico te verzekeren (Eaton en Rosen, 1980a). Eaton en Rosen (1980b) simuleren optimale lineaire belastingen en tonen aan dat effectieve marginale tarieven substantieel hoger zijn door onverzekerbaar inkomensrisico, in de orde van grootte van 10 procentpunten. Ook kunnen progressieve belastingen liquiditeitsrestricties te verminderen door inkomen her te verdelen van latere fasen in de levensloop (wanneer er geen liquiditeitsbeperkingen zijn) naar eerdere fasen in de levensloop (wanneer er wel liquiditeitsbeperkingen zijn), zie ook Jacobs en Yang (2009). De arbeidsbelasting corrigeert hiermee falen op kapitaalmarkten. Jacobs (2002) en Hubbard en Judd (1986) tonen aan dat bij falen op kapitaalmarkten de optimale belastingen op arbeid substantieel progressiever zijn; optimale marginale tarieven op arbeid kunnen makkelijk 10 procentpunt toenemen door kapitaalmarktproblemen bij slechts een beperkt deel van de bevolking.

4 Vlaktaks onwenselijk

Discussie vlaktaks verwarrend en misleidend – Door velen wordt voorgesteld om de huidige progressieve tariefstructuur in Box-1 te vervangen door een uniform tarief, al dan niet met een 'supertarief' voor de zeer hoge inkomens. Zie ook Bovenberg en Stevens (2010), Rijkers en Van Vijfeijken (2010), en De Kam en Caminada (2010). Vaak wordt daarbij als argument aangevoerd dat de huidige effectieve marginale drukverdeling vrijwel vlak is door onder meer de aftrekposten (zie ook Gielen et al. 2009). Natuurlijk is het een uitstekend idee om de bezem te halen door de verschillende fiscale regelingen, belastingkortingen, toeslagen en aftrekposten en met de opbrengst daarvan de tarieven te verlagen. Als door handige tariefaanpassingen de inkomenseffecten grotendeels geneutraliseerd kunnen worden, leidt dit in het algemeen tot welvaartswinst. Echter, het streven naar een vlak tarief kan nooit het einddoel zijn van dergelijke vereenvoudigingsoperaties. Welke tarieven geheven moeten worden, is een vraag die voortvloeit uit herverdelingsredenen, zie ook de vorige sectie. Vele vlaktaksvoorstellen die in de afgelopen jaren de revue zijn gepasseerd, zoals die van de VVD of het CDA, laten de aftrekposten voor eigen huis en pensioen (grotendeels) ongemoeid of verhogen de btw. Daardoor zijn deze voorstellen eerder verkapte denivelleringsoperaties in plaats van belastingvereenvoudigingen. Daarnaast speelt er verwarring over wat een vlaktaks precies is. De meeste voorstellen voor een vlak tarief in Box-1 houden vele aftrekposten, heffingskortingen en inkomensafhankelijke regelingen in stand. Er is dan geen sprake van een echte vlaktaks waarbij de effectieve marginale druk constant is voor alle belastingplichtigen. Juist die effectieve marginale druk bepaalt de economische betekenis van een vlaktaks. De veronderstelde economische voordelen van een vlaktaks zullen alleen optreden indien de marginale effectieve druk constant is en niet als het tarief in Box-1 constant is terwijl allerlei inkomensafhankelijke regelingen blijven voortbestaan. Daarnaast wordt een aantal argumenten voor een uniform tarief gehanteerd dat bij nadere analyse niet kan overtuigen, zie ook Bovenberg en Stevens (2010), De Kam en Caminada (2010) en Rijkers en Van Vijfeijken (2010).

Arbeidsmarkt – Een vlaktaks is – in tegenstelling tot wat maar al te vaak wordt gesuggereerd – economisch schadelijk. Een vlaktaks vermindert het arbeidsaanbod of de arbeidsparticipatie zolang de inkomensverhoudingen hetzelfde blijven. De reden is dat een vlaktaks een economisch inferieur herverdelingsinstrument is. Om dezelfde herverdeling tot stand te brengen moeten met een vlaktaks gemiddeld veel hogere marginale tarieven worden gebruikt. De belastingdruk voor de laagste inkomens kan veel minder gericht worden verlaagd; daar profiteren onder een vlaktaks immers ook de midden- en hoge inkomens van. Met een optimale vlaktaks moeten gemiddeld zo'n 10 procentpunt hogere marginale tarieven worden geheven om de laagste inkomens hetzelfde netto inkomen te geven (Saez, 2001). De afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verslechtert aangezien de vlaktaks niet langer kostbare informatie gebruikt over het individuele inkomen. Deze economische logica geldt in beginsel ook voor vlaktaksvarianten waarbij de

belastingkortingen en toeslagen intact blijven. Ook dan wordt informatie over het individuele inkomen niet langer benut waardoor de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verslechtert. Jacobs et al. (2009) laten zien dat vervanging van de huidige tarieven in Box-1 door een vlak tarief altijd leidt tot minder werkgelegenheid en arbeidsparticipatie zolang de inkomensverschillen ruwweg constant moeten blijven. Bij *iedere* herverdelingsdoelstelling zal een niet-lineair belastingstelsel daarom substantieel minder schade aan de economie toebrengen dan een lineair belastingstelsel. De vlaktaks moet daarom ten principale – ongeacht politieke voorkeuren ten aanzien van herverdeling – op economische gronden worden verworpen.

Meer verstoringen elders – Als de overheid een vlaktaks hanteert om arbeidsinkomsten te belasten, dan wordt het welvaartsoptimaal om ook allerlei indirecte instrumenten in te zetten om de inefficiënte herverdeling via de vlaktaks te compenseren (Diamond, 1975; Atkinson en Stiglitz, 1976). Bijvoorbeeld, de overheid zal ook belastingen op kapitaalinkomen heffen uit herverdelingsoogpunt. Ook kan ze een veel minder ambitieus milieubeleid voeren. Milieuheffingen drukken disproportioneel op de lage inkomens en een vlaktaks kan die averechtse inkomenseffecten slecht neutraliseren. Daarnaast wil de overheid onder een vlaktaks goederen indirect belasten of subsidiëren om herverdelingswinsten te realiseren, zoals huur- of zorgtoeslag. Door arbeidsinkomen tegen een niet-lineair tarief te belasten, is het in het algemeen niet langer nodig om indirecte instrumenten voor herverdelingsdoelstellingen in te zetten. De reden is dat het niet-lineaire belastingstelsel de maximaal denkbare herverdeling organiseert, zolang verschillen in verdientalent de bron zijn van welvaartsongelijkheid. Indirecte instrumenten hoeven de niet-lineaire inkomstenbelasting niet te ondersteunen bij herverdeling, omdat indirecte instrumenten niet méér herverdeling kunnen organiseren dan al mogelijk is met de niet-lineaire belasting op arbeid, maar wel efficiëntieverliezen veroorzaken omdat consumptiekeuzes worden verstoord.

Vereenvoudiging? – Bij iedere volledig niet-lineaire tariefstructuur (met een oneindig aantal tariefschijven) kan in één tabel bij ieder niveau van het belastbare inkomen overzichtelijk worden weergegeven hoe hoog de totale belasting, de gemiddelde belastingdruk, en de marginale belastingdruk is. Het argument dat huishoudens met een vlaktaks beter zouden weten hoe hoog hun effectieve gemiddelde en marginale belastingtarieven zouden zijn, is een drogreden. De complexiteit in de belastingheffing ontstaat bij de vaststelling van het belastbaar inkomen vanwege de aftrekposten, belastingkortingen, toeslagen, uitzonderingsregelingen en toepassing van fiscale wetten en regels. Als het belastbaar inkomen eenmaal bekend is, kan daar ieder gewenst niet-lineair tarief over geheven worden. Een vlaktaks verandert helemaal niets aan de eenvoud van het belastingsysteem, zolang de vaststelling van de belastinggrondslag niet eenvoudiger wordt. Het is uitstekend om te snijden in aftrekposten en de belastingheffing te vereenvoudigen. Maar dat staat los van de tariefstructuur. Gielen et al. (2009) hebben laten zien dat de tamelijk omvangrijke wildgroei aan nieuwe belastingkortingen en aftrekposten tussen 2001 en 2011 weinig effect heeft gehad op de verdeling van de effectieve marginale belastingdruk. Uitrusten van schrappen van aftrekposten en heffingskortingen bij tariefsverlagingen zijn daarom goed verdedigbaar. Overigens dient daarbij het doel te zijn om de belastinggrondslag te verbreden, niet het heffen van een uniform tarief.

Minder arbitrage (grondslagen)? – De vlaktaks zou belastingarbitrage verminderen, die ontstaat door tariefverschillen in combinatie met niet-waterdichte afscheidingen tussen de belastingboxen. Er zijn daarom prikkels om inkomen over te hevelen naar die boxen waar het inkomen het laagst wordt belast. Het werkelijk voorkomen van belastingarbitrage vereist in eerste instantie dat de lekken in de schotten tussen de belastingboxen worden gedicht, bijvoorbeeld door het eigen huis in Box-3 onder te brengen, een geïntegreerd regime in te voeren voor het belasten van kapitaalinkomen op huishoud- en ondernemingsniveau, en de pensioenbesparingen niet langer een apart regime te geven, zoals hieronder betoogd. Het introduceren van een vlaktaks om arbitrage tussen de belastingboxen te voorkomen is het kind met het badwater weggooien. Feitelijk verwordt het pleidooi voor een vlaktaks hiermee tot een pleidooi voor een synthetische inkomstenbelasting waarbij alle belastbare inkomsten tegen ruwweg hetzelfde tarief moeten worden belast. Deze notitie betoogt dat een synthetische inkomstenbelasting onwenselijk is.

Minder arbitrage (intertemporeel)? – Door de progressieve tariefstructuur zou intertemporele tariefarbitrage in Box-1 optreden. Individuen zouden te sterke prikkels hebben om pensioen op te

bouwen via de gunstige fiscale behandeling van pensioenen. Intertemporele tariefarbitrage bij inkomensgroepen die voor pensionering in de hoogste schijf zitten en na pensionering onder het gunstige bejaardentarief vallen, kan direct worden voorkomen door de AOW-premie te fiscaliseren, zoals hieronder betoogd. Een vlaktaks is dan overbodig. Daarnaast zouden belastingplichtigen met fluctuerende inkomsten gebruik kunnen maken van intertemporele arbitrage door winsten te realiseren in slechte tijden (als het belastbaar inkomen laag is) en verliezen te verrekenen in goede tijden (als het belastbaar inkomen hoog is). Enige kwantificering van deze effecten ontbreekt. Een progressieve tariefstructuur is echter efficiënt bij fluctuerende arbeidsinkomsten (Eaton en Rosen, 1980a, 1980b), aangezien het verzekering biedt tegen lage inkomens met een lage belastingdruk als het slecht gaat en vice versa als het goed gaat. Deze verzekeringswinst moet worden afgewogen tegen eventuele arbitrageverliezen.

Verstoring arbeidsverdeling binnen huishoudens? – Oplappende marginale tarieven geven prikkels om de arbeidstijd zo gelijk mogelijk te verdelen tussen partners in een huishouden. Deze verstoring zou impliceren dat mannen inefficiënt veel huishoudelijk werk terwijl vrouwen inefficiënt weinig huishoudwerk doen, aangezien mannen in het algemeen meer verdienen dan vrouwen en daardoor in de hogere belastingsschijven vallen (zie Bovenberg en Teulings, 2006). Dit argument is tamelijk bizar want het veronderstelt kennelijk dat mannen maatschappelijk inefficiënt veel huishoudproductie doen en vrouwen inefficiënt weinig. Enige empirische onderbouwing van dit veronderstelde welvaartsverlies wordt nergens gegeven en het is denkbaar dat om andere (emancipatie-)redenen enige correctie in de scheve verdeling van huishoudtaken tussen mannen en vrouwen gewenst kan zijn. Maar zelfs als een progressieve tariefstructuur inefficiënties in de verdeling huishoudtaken zou veroorzaken, dan nog is dit welvaartsoptimaal. De overheid verstoort het arbeidsaanbod via de belastingheffing. Vrouwen hebben een (veel!) hogere arbeidsaanbodelasticiteit dan mannen (Blundell en MaCurdy, 1999). Zij bieden daarom bij een vlak tarief veel minder arbeid aan dan mannen. Het Ramsey-principe dicteert dat belastingen op elastische grondslagen lager zouden moeten zijn. De marginale belastingtarieven zouden dus lager voor vrouwen moeten zijn dan voor mannen. Zolang seksdiscriminatie in de belastingstructuur niet mogelijk is, zal de overheid een verstoring in de verdeling van huishoudtaken willen introduceren via een oplappende tariefstructuur zolang mannen de meest verdienende partner zijn. Op die manier kan de verstoring van het arbeidsaanbod van vrouwen binnen de beperken blijven.

Loonheffing eindheffing – Soms wordt gesuggereerd dat er voordelen zijn als een vlakke loonheffing op ondernemingsniveau ook de eindheffing is voor de inkomstenbelasting waardoor huishoudens zelf geen aangifte meer hoeven te doen. De loonheffing zal in de praktijk echter nooit als een eindheffing kunnen fungeren als niet tegelijkertijd alle inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen worden geschrapt. De administratieve voordelen van een finale loonheffing zullen beperkt zijn als de fiscus uiteindelijk toch het individuele of huishoudinkomen moet vaststellen van omvangrijke groepen belastingplichtigen voor het uitkeren van inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen. Feitelijk wordt de administratieve lastendruk van bedrijven naar huishoudens verschoven.

Politieke verstoringen – De vlaktaks zou ook een einde maken aan politiek geknutsel met belastingen ('instrumentalisering'). Ook dit argument snijdt geen hout. De tariefstructuur leent zich niet voor politieke manipulatie. Daarvoor zijn wijzigingen in de tarieven te kostbaar en te doorzichtig. Bovendien heeft de politiek het primaat bij de vaststelling van de marginale tariefstructuur. De praktijk laat zien dat de politiek juist knutselt met uitzonderingen op de regels, speciale aftrekposten, belastingkortingen en fiscale privileges voor bepaalde groepen kiezers. Invoering van een vlaktaks zal daar niets aan veranderen.

5 Kapitaalinkomen dient tegen een positief tarief te worden belast

Nul tarief op kapitaal inkomen? – De economische literatuur hanteert twee referentiepunten waar kapitaalinkomen niet moet worden belast. Dit zijn de economische redenen waarom Bovenberg en Stevens (2010) tot hun voorkeur voor een gedeeltelijke consumptiebelasting komen.³ Het eerste referentiepunt is Chamley (1986) en Judd (1985). Huishoudens hebben in deze analyses een oneindige tijdshorizon of ze vormen dynastieën van altruïstische generaties die perfect zijn gekoppeld via erfenissen. Arbeids-, kapitaal- en verzekeringsmarkten werken perfect en frictieloos. Een positieve belasting op kapitaalinkomen impliceert een exponentieel toenemende marginale druk op consumptie in de verdere toekomst. Aangezien belastingverstoringen kwadratisch toenemen in de hoogte van het tarief, dicteren ramseyprincipes dat de belasting op kapitaalinkomens binnen eindige tijd naar nul moet tenderen teneinde een explosieve belastingverstoring te vermijden op consumptie zeer ver weg in de toekomst. Het tweede referentiepunt is dat van Atkinson en Stiglitz (1976). Als de voorkeuren van huishoudens zwak scheidbaar zouden zijn tussen consumptie op verschillende tijdstippen en vrije tijd, dan is het niet optimaal om consumptie op verschillende tijdstippen tegen verschillende tarieven te belasten. Met andere woorden, een heffing op kapitaalinkomen is dan niet optimaal. Dit resultaat is onafhankelijk van de vraag of huishoudens eindige of oneindige tijdshorizons hebben.

Kapitaalinkomen belasten om efficiëntie- en herverdelingsredenen – De aanname van de oneindige tijdshorizon in Chamley (1986) en Judd (1985) is niet valide, net zo min als de perfecte scheidbaarheid tussen consumptie en vrije tijd in preferenties. Daarnaast sparen individuen niet alleen in de vorm van financieel kapitaal, maar ook in de vorm van huizen, menselijk kapitaal en carrière, en ze verschuiven middelen over de tijd via ondernemingen. Tot slot werken niet alle markten perfect. Heffingen op kapitaalinkomen zijn wenselijk om verscheidene efficiëntieredenen. Met een belasting op kapitaalinkomen worden enerzijds intertemporele verstoringen in het consumptiepatroon van huishoudens geïntroduceerd, maar anderzijds worden daarmee de verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen verminderd. Heffingen op kapitaalinkomens vergroten namelijk het arbeidsaanbod, verhogen de uittreedleeftijd, verminderen arbitrage, en stimuleren scholings- en carrièreinspanningen. Daarnaast ondersteunen heffingen op kapitaalinkomen de niet-lineaire belasting op arbeid bij het herverdelen en verzekeren van inkomen. Tot slot zijn heffingen op kapitaalinkomens efficiënt om marktfalen op kapitaal- en verzekeringsmarkten te corrigeren.

Complementariteit consumptie en vrije tijd – Het consumptieprofiel van huishoudens loopt op met leeftijd, terwijl het arbeidsaanbod afneemt met leeftijd, doordat individuen minder uren werken, een lagere arbeidsparticipatie hebben, of met vervroegd pensioen gaan. Consumptie op hogere leeftijd is daarom meer complementair met vrije tijd dan consumptie op jongere leeftijd. Door kapitaalinkomen te belasten, wordt toekomstige consumptie zwaarder belast dan huidige consumptie. Het gevolg is dat de overheid door middel van een kapitaalbelasting impliciet vrije tijd belast als huishoudens ouder zijn. Anders gezegd, een kapitaalbelasting is een impliciete subsidie op werk van ouderen. Maar net zo goed als een belasting op kapitaalinkomen huidige consumptie stimuleert, zal het ook huidige vrije tijd stimuleren. De belasting op kapitaalinkomen stimuleert dan weliswaar ouder arbeidsaanbod, maar het remt ook jonger arbeidsaanbod. Alleen als het arbeidsaanbod over de gehele levensloop netto toeneemt, kan de overheid de verstoring van de arbeidsbelasting op arbeidsaanbod verminderen door kapitaalinkomen te belasten. In de meest gangbare economische modellen is dit het geval. Erosa en Gervais (2002) en Conesa et al. (2009) laten zien dat de optimale belasting op kapitaalinkomen aanzienlijk kan zijn en soms zelfs hoger

³Opgemerkt moet worden dat Bovenberg en Stevens (2010) een zeer hybride consumptie-inkomstenbelasting voorstellen, waarin kapitaalinkomens van ondernemingen en dga's worden belast, terwijl kapitaalinkomens op huishoudniveau (rente, dividend en vermogenswinsten) grotendeels zijn vrijgesteld van heffing, maar boven de 'levensloopvrijstelling' geraakt zullen worden via de forfaitaire vermogensrendementsheffing. Het eigen huis wordt ondergebracht in Box-3 bij een aanvullende leeftijdsafhankelijke vrijstelling van Box-3 heffingen, die afhankelijk is van de restschuld. Daarnaast blijft de pensioenopbouw volledig vrijgesteld van belastingheffing over vermogensgroei voor zover die valt onder het niveau van de levensloopvrijstelling.

kan zijn dan het tarief op arbeidsinkomen. Pirttilä en Suoniemi (2009) tonen op basis van Finse consumptiedata empirisch aan dat het gemiddelde arbeidsaanbod substantieel daalt als individuen over meer kapitaalinkomen beschikken.

Eigen huis remt arbeidsaanbod – Huishoudens kunnen ook inkomen naar de toekomst overhevelen door via het eigen huis te sparen. Volgens schattingen van Pirttilä en Suoniemi (2009) blijken hogere uitgaven aan het eigen huis – net als andere vormen van kapitaalinkomen – eveneens in een lager arbeidsaanbod te resulteren. Dit impliceert dat het eigen huisbezit belast moet worden om het arbeidsaanbod indirect te stimuleren.

Latere pensionering – Hoewel geen directe schattingen van kapitaalbelastingen op uittredingsbeslissingen bekend zijn, is wel duidelijk dat uittredingsbeslissingen scherp reageren op financiële prikkels. Doordat belastingen op kapitaalinkomen het opgebouwde vermogen van huishoudens reduceren, stimuleren ze latere uittreding (Gruber en Wise, 1999, 2002). Dit is wenselijk als de expliciete belasting op arbeid de uittredbeslissing ontmoedigt.⁴ De gevonden vermogenseffecten bij uittreding in Nederland zijn in lijn met de inkomenseffecten in het arbeidsaanbod, zie Euwals et al (2007). Op basis van hun empirische schattingen destilleer ik ook een (quasi-)vermogenselasticiteit in uittreding van ongeveer -0,2.⁵ De gemiddelde quasi-inkomenselasticiteit van het arbeidsaanbod in de studies besproken door Blundell en MaCurdy (1999) is ook -0,2. Dat is ongeveer even groot als de ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit uit Evers et al. (2008) en de helft van de gecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit (Jacobs, 2008).⁶

Verstoring menselijk kapitaal en carrière – Door arbeidsinkomen te belasten verkleint de overheid de opbrengsten van investeringen in menselijk kapitaal en de carrières van individuen. De belangrijkste kosten van investeringen in menselijk kapitaal zijn belaste gederfde arbeidsinkomens. Daarnaast zijn er directe kosten van onderwijs of scholing van werknemers. Door kosten van investeringen in menselijk kapitaal te subsidiëren of de directe kosten aftrekbaar te maken voor werknemers of werkgevers, neemt de overheid in beginsel de negatieve prikkels van de progressieve inkomstenbelasting op investeringen in menselijk kapitaal weg (Bovenberg en Jacobs, 2005). Echter, niet alle kosten van scholing zijn door de overheid te verifiëren: de kosten van inzet, ouderlijke investeringen in kinderen, en training van werknemers. Veel investeringen in menselijk kapitaal zijn informeel (Carneiro en Heckman, 2003). Daarnaast bestaan de kosten van ondernemerschap en carrière voor het overgrote deel uit onbelaste en niet-verifieerbare kosten van inzet ('effort'). Deze kosten kunnen niet worden gesubsidieerd. De zeer hoge scholingspremie suggereert dat de opbrengsten van investeringen in menselijk kapitaal een aanzienlijke compensatie bevatten voor immateriële kosten (Jacobs en Bovenberg, 2009). Judd (1999) laat zien dat een consumptiebelasting niet langer neutraal is met betrekking tot investeringen in menselijk kapitaal zolang niet alle kosten aftrekbaar zijn tegen het tarief waartegen de opbrengsten worden belast. De overheid dient belastingen op kapitaalinkomen heffen om de versturende effecten van belastingen op arbeidsinkomen te compenseren (Jacobs en Bovenberg, 2009). Door kapitaal te belasten wordt de prikkel om te weinig in menselijk kapitaal/carrière en te veel in financieel kapitaal te investeren kleiner. Jacobs en Bovenberg (2009) berekenen het optimale tarief op kapitaalinkomen in een gestileerd levenscyclusmodel met zowel verifieerbare (gesubsidieerde) als niet-verifieerbare (ongesubsidieerde) kosten van investeringen in menselijk kapitaal. Bij een zeer beperkt aandeel van niet-verifieerbare kosten, en optimale subsidies op het verifieerbare deel van

⁴De impliciete belasting op uittreding is in Nederland inmiddels verwaarloosbaar of zelfs negatief geworden vanwege de doorwerkbonus en de doorsneepremie bij de pensioenen. Dit impliceert niet dat hiermee het totale effectieve marginale tarief op uittreding nul is.

⁵Deze inschatting is gebaseerd op een standaard neoklassiek arbeidsaanbodmodel, waarin arbeidsaanbod staat voor het aantal gewerkte jaren. Als y staat voor totaal inkomen (inclusief niet-arbeidsinkomen), l voor het aantal gewerkte jaren, en w voor arbeidsinkomen per gewerkt jaar, dan is de (quasi-) inkomenselasticiteit gelijk aan $-\frac{wl}{y} \frac{\partial \ln l}{\partial \ln y} = -w \frac{\partial l}{\partial y}$, zie ook Blundell en MaCurdy (1999). Volgens Euwals et al. (2007), geeft een

stijging van het vermogen met 250.000 euro een daling van de uittredleeftijd met een jaar. Bij een gemiddeld bruto jaarinkomen van ongeveer 42.000 euro, zal de (quasi-) inkomenselasticiteit daarom -0,17 bedragen.

⁶Dat het CPB in het GAMMA-model vermogenseffecten op de uittredbeslissing op nul zet, is daarom niet conform de empirie (Jacobs, 2009).

onderwijsinspanningen, is het optimale tarief op kapitaalinkomen substantieel onder conservatieve aannames van de modelparameters. Het tarief is vrijwel gelijk aan dat van arbeidsinkomen onder empirisch plausibele aannames van de modelparameters.

Verstoring ondernemersschap en arbitrage – Door arbeidsinkomen te belasten tegen progressieve tarieven remt de overheid de prikkels voor individuen om zzp-er te worden of ondernemer met een eenmanszaak ten opzichte van een bv-ondernemer die grootaandeelhouder is. Indien kapitaalinkomen niet belast zou worden (vpb plus huidige Box-2) zouden er te sterke prikkels zijn om alleen in bv's te ondernemen teneinde arbeidsinkomen feitelijk in kapitaalinkomen te transformeren. Een heffing op kapitaalinkomen is noodzakelijk om arbitrage tussen arbeids- en kapitaalinkomen te beperken (Christiansen en Tuomala, 2007; Reis, 2009). De Mooij en Nicodème (2008) laten zien dat deze effecten kwantitatief belangrijk zijn. Overigens pleit dit argument niet voor een volledig symmetrische behandeling van arbeids- en kapitaalinkomen. Volledig uitbanning van alle arbitrage middels een synthetische inkomstenbelasting is niet welvaartsoptimaal.

Rents – Het is optimaal om zoveel mogelijk rents weg te belasten uit efficiëntie-overwegingen. Rents zijn namelijk niet een vergoeding voor geleverde economische inspanningen en zijn daarom een ideale belastinggrondslag. Door het belasten van rents hoeven versturende grondslagen minder zwaar te worden belast. Het is optimaal om de opbrengsten van immobiel kapitaal te belasten zoals huizen. De reden is dat de vermogensopbrengst van huizen ook de schaarste van de grond weerspiegelt waarop ze zijn gebouwd (Van Ewijk et. al., 2007a, 2007b). Dit geldt ook voor de dividendinkomsten en vermogenswinsten op aandelen van bedrijven die profiteren van locatiespecifieke voordelen als ligging, infrastructuur, merknaam, monopoliekracht, of agglomeratievoordelen (De Mooij, 2005). Ook is het optimaal om niet-intentionele erfenissen om deze reden zwaar te belasten, zie later.

Rendement kapitaal vergoeding talent – Sommige individuen genereren substantieel hogere rendementen op hun beleggingen, besparingen, ondernemingsactiviteiten en andere investeringen. Feitelijk is kapitaalinkomen dan ook deels de vergoeding voor arbeid, inzet, menselijk kapitaal, informatievoordelen en investeringstalent (Cnossen en Bovenberg, 1999; Banks en Diamond, 2008). Een belasting op kapitaalinkomen is dan wenselijk om inkomen te herverdelen van individuen met een hoog verdientalent naar individuen met een laag verdientalent. Gordon en Kopczuk (2008) tonen aan dat zowel kapitaalinkomens als eigen huisbezit sterk toenemen als loonvoeten per gewerkt uur stijgen. Zij concluderen daarom dat kapitaalinkomen en huizen belast dienen te worden voor herverdelingsredenen. Ook het empirische vele bewijs dat wordt aangedragen in Banks en Diamond (2008) toont aan dat kapitaalinkomens groter zijn als verdientalents toenemen. Deze uitkomsten zijn consistent met de notie dat kapitaalinkomens een vergoeding kunnen zijn voor een hoger verdientalent. Daarnaast kunnen kapitaalinkomens ook correleren met verdientalent, omdat individuen met een hoger verdientalent geduldiger zouden kunnen zijn en daarom hogere kapitaalinkomens genieten. Ook dat laatste argument zou een reden kunnen zijn om kapitaalinkomen te belasten (zie hieronder bij heterogene voorkeuren).

Herverdeling – Aanvullingen op de arbeidsbelasting zijn gewenst als daarmee meer inkomen kan worden herverdeeld dan met de belasting op arbeidsinkomen alleen. Uit alle statistieken blijkt dat de inkomensongelijkheid fors toeneemt over de levenscyclus, met name omdat vermogens steeds schever verdeeld zijn op hogere leeftijd. Het heffen van een belasting op kapitaalinkomen helpt om de herverdelende kracht van het belastingstelsel te versterken. Dit argument gaat alleen op als de overheid niet een volledig niet-lineaire belasting kan heffen, zoals met een vlaktaks en als er onbedoelde nalatenschappen zijn. De overheid wil dan naast de belasting op arbeid indirecte instrumenten zoals heffingen op kapitaalinkomen inzetten voor herverdeling, maar ook om initiële verschillen in vermogens te nivelleren. Onder een volledig niet-lineaire belasting kan de overheid met een kapitaalbelasting niet méér herverdelen dan met de arbeidsbelasting, maar verstoort wel het spaargedrag. Bij een niet-lineaire belasting op arbeid is een belasting op kapitaalinkomen daarom niet wenselijk uit herverdelingsoverwegingen. Wel is dan een erfenisbelasting op onbedoelde nalatenschappen nodig teneinde verschillen in initiële posities te verkleinen, zie ook hieronder.

Heterogene voorkeuren – Als individuen met een hoger verdientalent een sterkere voorkeur hebben om te sparen, dan is het welvaartsoptimaal om belastingen op kapitaalinkomen te heffen. Diamond en Banks (2008) bespreken vele studies die aantonen een groter verdientalent sterk correleert met de bereidheid om te sparen. Er is dan een tweede bron van ongelijkheid die correleert met verdientalent. Belastingen op besparingen worden dan ingevoerd teneinde herverdelingsmotieven mede vorm te geven naast de inkomstenbelasting op arbeid (Saez, 2002b). Dit argument schendt echter horizontale gelijkheidsprincipes, aangezien de overheid herverdeelt op basis van de bereidheid om te sparen. De politiek dient af te wegen of deze schending van horizontale gelijkheid wenselijk is teneinde een grotere welvaartsgelijkheid te realiseren.

Bindende leenrestricties – Een aanzienlijk deel van de bevolking kampt met liquiditeitsbeperkingen. De redenen zijn dat de markt faalt door asymmetrische informatie tussen kredietverlener en kredietnemer (moreel gevaar en averechtse selectie), maar ook omdat menselijk kapitaal niet als onderpand wordt geaccepteerd voor leningen. Idealiter zouden deze leenrestricties direct moeten worden weggenomen door leenfaciliteiten mogelijk te maken. Echter, zolang liquiditeitsbeperkingen bestaan, is het optimaal om positieve kapitaalbelastingen te heffen (Aiyagari, 1995). De liquiditeitsbeperking veroorzaakt inefficiënt hoge besparingen; huishoudens zouden immers willen lenen teneinde consumptie of investeringen in menselijk kapitaal te financieren. Een belasting op kapitaalinkomen vermindert de prikkel om teveel te sparen (bij diegenen die geen liquiditeitsbeperkingen kennen). De kapitaalbelasting herverdeelt daarmee inkomen van individuen die sparen naar individuen die niet kunnen lenen (Jacobs en Yang, 2009). Daardoor wordt de liquiditeitsbeperking verminderd. Aiyagari (1994) simuleert optimale kapitaalbelastingen en hij vindt waarden voor de optimale kapitaalbelasting van zo'n 45 procent voor de meest realistische loonelasticiteit van zijn model (die overigens met een waarde van één te hoog is). Ook Hubbard en Judd (1986) vinden dat een nul-tarief op kapitaalinkomen niet optimaal is in een realistisch gecalibreerd model voor de VS.

Niet verzekeraar arbeidsmarktrisico – Als individuen niet alle risico's in hun inkomen kunnen verzekeren, zijn belastingen op kapitaalinkomen optimaal, zelfs als de overheid optimaal de inkomensschokken verzekert via de belastingen op arbeid en sociale verzekeringen (Diamond en Mirrlees, 1978, 1986; Nishiyama en Smetters, 1995; Golosov et al., 2003; Jacobs en Schindler, 2009). Als gevolg van inkomensrisico's wordt uit voorzorgsmotieven meer gespaard ter compensatie van eventueel inkomensrisico. Door dit voorzorgsparen zullen individuen gemiddeld sneller het arbeidsaanbod terugschroeven als ze ouder worden en sneller met pensioen gaan. Het is dan optimaal om de prikkel om teveel te sparen met kapitaalbelastingen teniet te doen. Daarmee wordt het arbeidsaanbod van oudere werknemers gestimuleerd en zullen individuen later met pensioen gaan. Dat is maatschappelijk wenselijk aangezien indirect de verstoring van de arbeidsbelasting op deze beslissingsmarges wordt verkleind. Daarnaast kunnen belastingen op kapitaalinkomen helpen om schokken in arbeidsinkomen gedurende het werkzame bestaan te verzekeren; de overheid deelt in pech en geluk van belastingbetalers. Banks en Diamond (2008) halen vele empirische studies aan die aantonen dat risico's in arbeidsinkomens over de levensloop bezien zeer substantieel kunnen zijn. Nishiyama en Smetters (1995) simuleren een gedetailleerd algemeen evenwichtsmodel voor de VS. Hun simulaties tonen aan dat het negeren van onverzekerbaar arbeidsmarktrisico tot diametraal tegenovergestelde beleidsconclusies kan leiden. Zonder arbeidsmarktrisico vinden zij dat de omschakeling van een progressieve synthetische inkomensheffing naar een zuivere consumptiebelasting een grote welvaartswinst (gemeten over het leven) van \$154.000 per huishouden oplevert. Echter, indien arbeidsmarktrisico's niet verzekeraar zijn, leidt dezelfde belastinghervorming tot welvaartsverliezen van maar liefst \$86.000 per huishouden.

Duale inkomstenbelasting optimaal – Kapitaalinkomen dient in beginsel los van arbeidsinkomen te worden belast: een duale inkomstenbelasting, zie ook Clossen en Bovenberg (1999) en Clossen (1999, 2010). De wenselijkheid van verschillende tarieven op verschillende bronnen van kapitaalinkomen hangt af van de mate waarin hogere tarieven kunnen worden omzeild via fiscale constructies. Verschillende boxen zijn daarom alleen wenselijk als de schotten tussen die boxen waterdicht kunnen worden gemaakt. De meeste vormen van kapitaalinkomen, dat wil zeggen besparingen, beleggingen en pensioenen dienen onder een uniform regime in Box-3 te worden belast. Feitelijk kan tussen deze vermogenstitels perfect worden gearbitreerd waardoor geen

belastingheffing mogelijk is op afzonderlijke bronnen van kapitaalinkomen. Asymmetrische behandeling van het eigen huis en erfenissen kan wenselijk zijn, zie later.

Kosten van kapitaalinkomen aftrekbaar – Aangezien de opbrengsten van kapitaalinkomens zijn belast, zijn de kosten ter verkrijging van kapitaalinkomen ook aftrekbaar in Box-3. Dat impliceert dat bijvoorbeeld de rente van hypotheekleningen aftrekbaar zijn (ook voor het tweede huis), maar ook de rente op consumptieve kredieten, studieleningen en andere schulden.

Optimale tarief kapitaalinkomen circa 30–35 procent – Het optimale tarief waartegen kapitaalinkomen belast dient te worden, laat zich niet goed wetenschappelijk bepalen, al is het maar omdat hieraan waarderingsoordelen ten grondslag liggen ten aanzien van de gewenste mate van belastingprogressie en herverdeling via Box-1. Zoals hierboven betoogd, moet kapitaalinkomen uit zowel efficiëntie- als rechtvaardigheidsoverwegingen worden belast. Als de huidige arbeidsbelasting als redelijk optimaal wordt beschouwd, dan dient daar op basis van een voorzichtige inschatting van de wetenschappelijke literatuur een tarief op kapitaalinkomen tegenover te staan dat in de orde van grootte van 30-50 procent ligt. Dit is echter een inschatting die met onzekerheden is omgeven. Bovendien is deze inschatting gedaan onder de veronderstelling dat het woonlandbeginsel perfect kan worden gehandhaafd en huishoudens hun vermogen niet internationaal kunnen verplaatsen. Dat is niet realistisch. De tarieven op kapitaalinkomen dienen daarom in de praktijk vermoedelijk niet veel boven 35 procent te worden gezet.

Optimale tarief kapitaalinkomen volgt optimale tarieven arbeidsinkomen – De tarieven op kapitaalinkomen dienen mee te ademen met de tarieven op arbeidsinkomen. Dus als de tarieven in Box-1 omlaag gaan dienen de tarieven in Box-3 ook te dalen en vice versa. De reden is dat de belastingen op kapitaalinkomen worden geheven om de verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen te compenseren en de heffing op arbeidsinkomen te completeren bij het realiseren van herverdelingsdoelstellingen. Als er minder hoge tarieven nodig zijn in Box-1, dan dient het tarief in Box-3 eveneens te dalen.

Belast werkelijke vermogensinkomsten – De forfaitaire vermogensrendementsheffing (frh) dient vervangen te worden door een vermogenswinstbelasting die feitelijke vermogenswinsten of de vermogensaanwas, en niet fictieve vermogenswinsten, belast (Cnossen en Bovenberg, 1999). De frh laat de risicopremie op risicovolle beleggingen, vergoedingen voor verdientalent en entrepreneurship, bovennormale rendementen en superieur beleggingsinstinct onbelast. Dat is niet optimaal uit zowel efficiëntie- als rechtvaardigheidsoverwegingen, zie hierboven. Gerealiseerde vermogensverliezen zijn verrekenbaar met gerealiseerde winsten. Om blokkeringseffecten te vermijden dient rente te worden verrekend bij uitgestelde winstneming en gerealiseerde winsten dienen te worden belast bij overlijden of migratie, zie ook beneden. De vermogensaanwas van liquide activa, zoals bij beursgenoteerde aandelen, kan worden belast via een vermogensaanwasbelasting teneinde complicaties vanwege het blokkeringseffect te vermijden.

Robuuste opbrengst geen argument – Het argument van de zogenaamde 'robuuste belastingopbrengst' onder de frh kent geen enkele welvaartseconomische onderbouwing. In goede tijden heft de overheid weinig belasting ten opzichte van het behaalde beleggingsrendementen, terwijl in slechte tijden toch belasting wordt geheven ook al zijn de rendementen laag, of zelfs negatief. Door niet te delen in de risicopremie vergroot de frh financiële risico's in huishoudinkomens, waardoor de maatschappelijke welvaart daalt. Vanwege de zg. 'robuuste' belastingopbrengst is de frh macro-economisch gezien procyclisch: de overheid versterkt via de frh de conjuncturele uitslagen van de economie. Ook dat is onwenselijk.

Geen vermogensbelasting – De frh is feitelijk een vermogensbelasting. In beginsel geeft maximalisatie van brede welvaart geen directe reden om een vermogensbelasting in te voeren indien vermogenswinsten reeds worden belast. Argumenten dat een heffing op vermogen gewenst is omdat vermogen status, macht en zekerheid geeft (zie bijvoorbeeld Cnossen en Bovenberg, 1999; Bovenberg en Stevens, 2010) zijn ad hoc motieven die niet kunnen overtuigen op welvaartseconomische gronden (zie ook Boadway et al., 2009).

Synthetische inkomstenbelasting niet optimaal – De wetenschappelijke literatuur geeft geen enkele aanwijzing dat kapitaalinkomen op dezelfde manier moet worden belast als arbeidsinkomen, zoals wordt bepleit door De Kam en Caminada (2010) en Rijkers en Vijfeijken (2010). Het Haig-Simons synthetische inkomensbegrip is strijdig met welvaartseconomische principes voor een optimaal belastingstelsel.

Consumptiebelasting niet optimaal – Ook een zuivere consumptiebelasting waarin kapitaalinkomen helemaal niet wordt belast, volgt alleen in een zeer uitzonderlijk geval als de uitkomst van een optimale belastinganalyse. Het betoog van Bovenberg en Stevens (2010) voor een gedeeltelijke consumptiebelasting vindt dan ook geen ondersteuning in de wetenschappelijke literatuur. Aan de volgende condities waaronder een zuivere consumptiebelasting optimaal is, is in de praktijk nimmer voldaan:

- individuen leven oneindig lang of vormen een dynastie van perfect altruïstische generaties die via een ononderbroken reeks erfenissen aan elkaar verbonden zijn;
- indien de overheid een volledig niet-lineaire belasting op consumptie of arbeidsinkomen kan heffen, dient de financiële vermogensvorming volledig onafhankelijk te zijn van het arbeidsaanbodgedrag en uittreedbeslissingen (zwak scheidbare preferenties);
- indien de overheid alleen een vlaktaks op consumptie of arbeidsinkomen kan heffen, dient de financiële vermogensvorming volledig onafhankelijk te zijn van het arbeidsaanbodgedrag en uittreedbeslissingen én de consumptie van alle goederen (zowel consumptie als vrije tijd) dient lineair te zijn in het levensinkomen (homothetische preferenties over zowel consumptie als vrije tijd);
- volledige verifieerbaarheid en volledige aftrekbaarheid van *alle* denkbare kosten in investeringen die door de belasting op consumptie/arbeidsinkomen worden geraakt, zoals investeringen in menselijk kapitaal, entrepreneurship, en carrière;
- perfecte verifieerbaarheid van kapitaalinkomens uit de eigen onderneming;
- perfect werkende kapitaalmarkten met volledige beleenbaarheid van opgebouwd vermogen in pensioen en onroerend goed, geen kapitaalmarktimperfecties die kunnen resulteren in leen- en liquiditeitsbeperkingen;
- perfecte verzekering (100 procent dekking) van alle mogelijk denkbare arbeidsmarktrisico's zoals die voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid;
- volledige afwezigheid van rents in kapitaalinkomen ten gevolge van monopolieposities, locatievoordelen, vaste productiefactoren (zoals land), etc;
- volledige afwezigheid van vergoedingen voor talent/entrepreneurship/menselijk kapitaal in uitgekeerde kapitaalinkomens;
- geen enkele correlatie tussen verdientalent en de bereidheid om te sparen in financieel kapitaal of eigen huis.

Leeftijdspecifieke vrijstellingen? – Teulings (2008) en Bovenberg en Stevens (2010) bepleiten om leeftijdspecifieke vrijstellingen voor de Box-3 heffing te introduceren eventueel in samenhang met het eigen huis.⁷ Deze vrijstellingen hangen van twee zaken af (Teulings, 2008). Ze nemen enerzijds toe met leeftijd (tot aan de pensioengerechtigde leeftijd) en anderzijds stijgen ze naarmate in het verleden minder is gespaard. Beiden zijn niet onafhankelijk: ouderen hebben gemiddeld meer vermogen. Feitelijk worden twee marginale tarieven op kapitaalinkomen geïntroduceerd: een nultarief onder de vrijstelling en het Box-3 tarief erboven. Zolang huishoudens niet blootstaan aan liquiditeitsbeperkingen of onverzekerbare risico's zijn vrijstellingen nutteloos. Als huishoudens hun consumptiepatronen over de levensloop optimaal kunnen bepalen, zullen huishoudens via intertemporele constructies de vrijstellingen maximaal uitbuiten, waardoor alleen maar opbrengsten worden gederfd, zonder dat de vrijstellingen als zodanig effect zullen hebben op gedrag. Wel treden daardoor vermogenseffecten op waardoor het arbeidsaanbod, de arbeidsparticipatie en de uittreedleeftijd zullen afnemen. Dit geeft additionele welvaartsverliezen – door bovengenoemde auteurs genegeerd – aangezien deze beslissingen door de heffing op arbeidsinkomen zijn verstoord. Echter, als verzekeringsmarkten falen of ontbreken, sparen huishoudens uit voorzorgsmotieven meer om zich in te dekken tegen inkomensrisico's. Het

⁷Hun analyse is gebaseerd op de aannames dat arbeidsaanbodgedrag exogeen is, kapitaalmarkten perfect werken en arbeidsmarktrisico's niet verzekeraar zijn.

voorzorgsmotief wordt minder belangrijk als huishoudens over meer vermogen beschikken, dus als ze ouder zijn. Vandaar dat de vrijstelling moet worden afgebouwd naarmate het vermogen stijgt. Echter, voorzorgsbesparingen moeten niet worden aangemoedigd via vrijstellingen voor heffingen op kapitaalinkomen, maar moet worden ontmoedigd via belastingheffing op kapitaalinkomen aangezien voorzorgsbesparingen de genoemde negatieve vermogenseffecten hebben op arbeidsmarktgedrag (arbeidsaanbod en participatie ouderen). Bovendien helpt een heffing op kapitaalinkomen om de arbeidsmarktrisico's van jongeren beter te verzekeren, ook al staat daar een reductie van hun arbeidsaanbod tegenover. Zie ook Jacobs en Schindler (2009). Door falen op kapitaalmarkten zijn huishoudens bovendien beperkt in het optimaal kiezen van het consumptieprofiel over het leven. Een deel van de huishoudens zou willen lenen, maar kan dat niet. Leeftijdsspecifieke vrijstellingen die oplopen met leeftijd – ongeacht de omvang van het gespaarde vermogen – verergeren kapitaalmarktproblemen door inkomen her te verdelen van jongere huishoudens die last hebben van liquiditeitsbeperkingen en niet van vrijstellingen profiteren, naar oudere huishoudens, die geen last hebben van liquiditeitsbeperkingen en wel profiteren van vrijstellingen, zie ook Jacobs en Yang (2009). Conclusie: vrijstellingen zijn zinloos als kapitaal- en verzekeringsmarkten goed werken. Leeftijdsspecifieke vrijstellingen zetten tot intertemporele belastingarbitrage aan. Bij falende kapitaal- en verzekeringsmarkten en endogeen arbeidsaanbodgedrag dient de overheid kapitaalinkomen te belasten en juist geen vrijstellingen voor belastingen op kapitaalinkomen te introduceren. Het voorstel van Teulings (2008) en Bovenberg en Stevens (2010) verdient daarom geen aanbeveling.

6 Stop fiscale subsidies eigen huis

Geen reden subsidies – De overheid subsidieert de eigen woning, zonder dat hiervoor overtuigende redenen zijn. Externe effecten zijn moeilijk aantoonbaar (Van Ewijk et al, 2007a, 2007b). Bovendien leveren de subsidies geen bijdrage aan een gelijkere verdeling van welvaart aangezien de inkomenseffecten zeer scheef zijn verdeeld. Uitgaven aan het eigen huis hangen sterk samen met verdientalent van individuen (Gordon en Kopczuk, 2008). Daarnaast levert het statische inkomensbeeld een onderschatting van de scheve verdelingseffecten op vanwege levenscycluseffecten en algemeen evenwichtseffecten in de huizenprijzen (Jacobs, 2006). Het huizenaanbod in de Nederlandse huizenmarkt is bovendien vrijwel volledig inelastisch (Vermeulen en Rouwendaal, 2007). Dit impliceert namelijk dat fiscale ondersteuning voor het eigen huis vrijwel ineffectief is om het eigenhuisbezit te bevorderen en voornamelijk de huizenprijzen opstuwt. De grootste verstoring van het fiscale regime voor het eigen huis zit dan ook niet in de woningmarkt (overconsumptie van koophuizen), maar in de arbeidsmarkt via de hogere belastingdruk om de subsidies op het eigen huis te financieren. Het is bizar dat de overheid zoveel budgettaire middelen vermorst aan een – economisch bezien – stompzinnig fiscaal regime voor de eigen woning.

Subsidies omvangrijk – De belangrijkste kostenposten van de fiscale behandeling van het eigen huis zijn tweeledig. Ten eerste is het huurwaardeforfait zo laag vastgesteld (maximaal 0,6 procent van de WOZ-waarde) dat de gemiddelde bijtelling bij het inkomen gemiddeld maar een fractie is van de afgetrokken hypotheekrente. Ten tweede is het in het eigen huis geïnvesteerde geld, het verschil tussen de waarde van het huis en de hypotheekschuld, niet belast in Box-3 bij een forfaitair rendement van 4 procent, maar in Box-1, waar het 'forfaitair rendement' maximaal 0,6 procent is. Tot slot zijn vermogenswinsten op het eigen huis, de gerealiseerde overwaarde bij verkoop, onbelast. De netto fiscale subsidie op het eigen huis bedraagt ruim 14 miljard euro in 2006 (Van Ewijk et al., 2007a, 2007b). Oftewel zo'n 20 cent per geïnvesteerde euro in het eigen huis.

Belast eigen huis in Box-3 – De eigen woning dient in eerste instantie volledig conform andere vermogensbestanddelen te worden belast in Box-3 en te worden gezien als een investeringsgoed. De betaalde hypotheekrente is dan aftrekbaar tegen het tarief van Box-3. Het eigenwoningforfait zal moeten worden opgehoogd naar het effectieve marginale rendement dat op investeringen in de eigen woning worden gemaakt. Dat rendement bestaat niet alleen uit de risicovrije rente, maar bevat ook vergoedingen voor risico/liquiditeit en correcties voor afschrijvingen, verzekeringen, transactiekosten en onderhoud (Poterba, 1984). Het eigenwoningforfait als percentage van de WOZ-waarde zou daarom moeten worden opgehoogd naar het nominale rendement (exclusief

vermogenswinsten) op investeringen in de eigen woning van nominaal circa 5,7 procent, zie Ewijk et al. (2007b). Gerealiseerde bovennormale rendementen bij verkoop van het eigen huis kunnen eveneens worden belast in Box-3. De overwinsten zijn gelijk aan de verkoopprijs minus de aankoopprijs, vermeerderd met het normale nominale rendement op het in het eigen huis geïnvesteerde vermogen (5,7 procent) sinds de aankoop van het huis.⁸ Eventuele vermogensverliezen zijn dan verrekenbaar met gerealiseerde vermogenswinsten. Het tweede huis krijgt dezelfde fiscale behandeling als het eerste huis.

Geen excessieve prikkels schuldfinanciering – In dit fiscale regime wordt de fiscale subsidie op het eigen huis volledig geneutraliseerd en worden de prikkels voor excessieve schuldfinanciering geëlimineerd aangezien de discriminatie tussen financiering van het eigen huis met eigen en vreemd vermogen wordt opgeheven.

Belast eigen huis zwaarder dan ander vermogen – Het eigen huis dient volgens optimale belastingprincipes netto zwaarder worden belast dan andere vermogensbestanddelen. In een relatief inelastische markt zijn weerspiegelt het rendement op het in het eigen huis geïnvesteerde vermogen hoofdzakelijk rents, bijvoorbeeld door schaarste van de grond waarop het huis is gebouwd of de aantrekkelijkheid van de locatie van het huis. Het eigen huis moet daarom niet volledig symmetrisch worden behandeld ten opzichte van andere kapitaalinkomsten door een aanvullende vermogensheffing op het eigen huis. Deze kan eenvoudig worden vormgegeven door een hoger percentage dan 5,7 procent van de WOZ-waarde voor het eigen woningforfait in Box-3 op te nemen. Een alternatief zou kunnen zijn om de gemeenten een (hogere) onroerende zaakbelasting te laten heffen (De Kam en Caminada, 2010).

Eigen huis niet defiscaliseren – Door Rijkers en Van Vijfeijken (2010) wordt voorgesteld om het eigen huis te defiscaliseren, oftewel te behandelen als een consumptiegoed. Ook elders vallen dergelijke pleidooien regelmatig te beluisteren. Defiscalisering houdt in dat de hypotheekrente niet langer aftrekbaar is en dat het eigenwoningforfait wordt afgeschaft. Dit is ongewenst omdat het eigen huis een van de belangrijkste vermogensbestanddelen van huishoudens is (naast de pensioenopbouw). Met defiscalisering zal de belastingheffing op kapitaalinkomen worden gefrustreerd, want in het eigen huis geïnvesteerde vermogen wordt niet langer belast via het eigenwoningforfait. Belastingplichtigen zullen daarom worden geprikkeld om zoveel mogelijk onbelast vermogen op te bouwen in de vorm van onroerend goed. Bovendien blijven gerealiseerde vermogenswinsten op het eigen huis buiten bereik van de fiscus. Daarnaast wordt een belastinggrondslag die voornamelijk rents bevat niet belast (net als nu het geval is), waardoor de economische schade van zwaardere belastingheffing elders onnodig hoger is. Aangezien het eigen huis niet-liquide vermogen is, kan eventueel een regeling worden getroffen om belastingplichtigen zonder arbeidsinkomen met een hypotheekvrije woning te ontzien. Een mogelijkheid is om voor een bepaalde, gemaximeerde termijn uitstel van betaling kunnen krijgen van de Box-3 heffing over het eigenwoningforfait. Bij verkoop van de eigen woning, overlijden of migratie dient deze belastingclaim, inclusief de rente die daarover is verschuldigd, te worden afgerekend.

Welvaartseffecten beperking subsidies eigen huis groot – De overheid moet arbeidsinkomen met ongeveer 5 procentpunten over de hele linie zwaarder belasten om de fiscale subsidies voor het eigen huis te financieren, hetgeen grote welvaartsverliezen met zich meebrengt. Met de opbrengst van weinig versturende heffingen op onroerend goed kunnen versturende belastingen op arbeid en andere vormen van kapitaalinkomen worden verlaagd. De opbrengst van het volledig neutraliseren van de fiscale subsidies op het eigen huis kan zo'n 2,5 procent bbp bedragen, oftewel zo'n 15 mrd euro (Van Ewijk et al., 2007b). Het kan nog meer opleveren indien het eigen huis zwaarder zal worden belast ten opzichte van andere vermogensvormen. Bij een dood gewicht van 50 cent per belastingeuro bedraagt de welvaartswinst van neutralisatie van de subsidies op het eigen huis circa 1,3% bbp (Jacobs, 2008).

Overgangsregime belangrijk – Het verminderen van de fiscale ondersteuning voor het eigen huis kent gecompliceerde inkomenseffecten. Door het inelastische karakter van de huizenmarkt vertalen

⁸Stel dat een huis in 1980 is aangeschaft voor 100.000 euro en in 2010 wordt verkocht voor 850.000 euro. Dan is de vermogenswinst gelijk aan 322.467 euro (850.000 minus 100.000 x (1,057)³⁰ = 527.533).

lagere fiscale subsidies zich in waardedalingen van huizen. Bij volledige neutralisatie van de fiscale ondersteuning voor het eigen huis zouden huizenprijzen tot zo'n 20 procent kunnen dalen. Dat is ruwweg het maximum van de verkapitaliseerde waarde van de fiscale ondersteuning in het eigen huis (Van Ewijk et al., 2007a). Zolang huiseigenaren perfect worden gecompenseerd voor prijsdalingen, resteert geen enkele opbrengst van hervormingen (en ook geen prijsdaling). Alleen als huiseigenaren onvolledig worden gecompenseerd, zullen hervormingen efficiëntiewinsten kennen. Terugsluis van de fiscale subsidies in de vorm van tariefsverlagingen helpt om de inkomenseffecten te dempen en de vraagdaling naar huizen te beperken, waardoor huizenprijzen minder zakken. Gefaseerde invoering hoeft niet te helpen om directe prijsdalingen te voorkomen. Toekomstige beperkingen van de fiscale ondersteuning worden (deels) voorzien door deelnemers op de huizenmarkt en vertalen zich daarom direct in lagere huizenprijzen. Een goed overgangsregime poot huishoudens met hoge restschulden (waarde hypotheek minus WOZ-waarde huis) te ontzien, maar niet de huishoudens met een hypotheekvrij huis of een hoge overwaarde. Alle overgangsregimes dienen in de loop van de tijd afgebouwd te worden.

Generieke overgangsmaatregelen ongeschikt – Een generieke, gedeeltelijke vrijstelling van de Box-3 heffing op het eigen huis is onwenselijk aangezien deze niet discrimineert tussen huishoudens met een hoge of lage restschuld. De maatregel is daarmee een zeer ongericht en bot instrument om de inkomenseffecten van een verandering in het regime voor het eigen huis te compenseren. Ook een geleidelijke verhoging van het eigenwoningforfait van 0,6 naar 5,7 procent is een generieke en daarom ongerichte maatregel om de overgangsproblemen te lijf te gaan.

Overdrachtsbelasting kan afgeschaft – De overdrachtsbelasting is een impliciete belasting op woning- en arbeidsmobiliteit en veroorzaakt daarmee grote economische verstoringen (Van Ewijk et al., 2007a). In beginsel zijn dergelijke transactiebelastingen ongewenst. De overdrachtsbelasting kan worden afgeschaft (Van Ewijk et al. 2007a, 2007b).⁹

7 Stop fiscale ondersteuning pensioenopbouw

Subsidies pensioenopbouw substantieel – Ook vermogensinkomsten die worden gegenereerd uit de beleggingen in de pensioenfondsen zijn thans onbelast. Daarnaast mogen de pensioenpremies worden afgetrokken van de belastingen, terwijl de pensioenuitkeringen tegen een gemiddeld lager ouderentariaf worden belast in box 1. De netto kosten voor de schatkist van het fiscale regime voor de pensioenen bedragen daarmee ruim 13 miljard euro, oftewel zo'n 40 cent per gespaarde euro (Van Ewijk et al., 2006). De verdelingseffecten zijn ook hier zodanig dat de meest welvarenden het meeste profijt trekken (De Kam, 2007).

Geen reden subsidies pensioen – Wederom is het onduidelijk waarom de overheid de pensioenopbouw zo massief subsidieert. Pensioenbesparingen worden voor het overgrote deel verplicht gedaan. Het is de vraag waarom de overheid een beslissing die grotendeels vastligt, alsnog wil subsidiëren. Als het gewenst is dat individuen meer pensioen opbouwen, bijvoorbeeld omdat individuen kortzichtig zijn, dan kan eenvoudig de pensioenverplichting worden verhoogd zonder dat dit extra belastinggeld hoeft te kosten.

Fiscaliseer AOW en belast aangroei pensioenen in Box-3 – De pensioenen dienen te worden behandeld als een vorm van kapitaalinkomen, net als spaartegoeden of beleggingen. Daarbij kan de omkeerregel in de pensioenopbouw gehandhaafd blijven. Door de AOW-premieheffing sneller te fiscaliseren dan nu wordt ingezet en de lagere tarieven voor 65-plussers op te hogen naar die van 65-minners wordt het eerste deel van de fiscale subsidie opgeheven. Daarnaast dient het tweede deel van de subsidie te worden opgeheven door de beleggingsrendementen in pensioenfondsen onder het Box-3 regime voor de belasting van kapitaalinkomens te belasten. Dit kan door middel van een vermogensaanwasbelasting worden vormgegeven. Daarmee wordt de fiscale behandeling van pensioenen vrijwel symmetrisch met andere vormen van besparingen.

⁹De Kam (2007) stelt dat de overdrachtsbelasting een flankerende maatregel is om het ontbreken van een vermogenswinstbelasting op de overwaarde van het huis te compenseren. Dat argument vervalt indien overwinsten in het eigen huis worden belast via een vermogenswinstbelasting.

Beperking subsidies pensioen levert veel geld op – De opbrengst van het neutraliseren van de fiscale subsidies op de pensioenopbouw kan ook zo'n 2,5 procent bbp bedragen, oftewel zo'n 15 mrd euro. Bij een dood gewicht van 50 cent per belastingeuro kan terugsluis in de vorm van lagere belastingtarieven tot een welvaartswinst van ongeveer 1,2 procent bbp leiden.

Overgangsproblematiek beperkt – Overgangsproblematiek bij de pensioenen is minder pregnant dan bij het eigen huis aangezien de rendementen op pensioenvermogens op internationale kapitaalmarkten worden bepaald en niet direct zullen worden beïnvloed door hervormingen van de fiscale ondersteuning voor pensioenen. Minder welvarende ouderen dienen tegen inkomensdalingen door versnelde fiscalisering beschermd te worden via flankerende maatregelen zoals verhoging van de ouderenkorting. Overigens bestaat er wettelijk al een netto-netto koppeling die ouderen met alleen AOW beschermt tegen inkomensdalingen. Daarnaast zullen pensioenen duurder worden als de overheid een deel van het beleggingsrendement in pensioenfondsen belast. Vakbonden en werkgevers zullen dan tot minder ambitieuze pensioendoelstellingen moeten komen, hetgeen ook wordt beoogd met deze maatregel. Terugsluis in de vorm van lagere tarieven op arbeidsinkomsten kan de inkomensgevolgen deels compenseren, terwijl tegelijkertijd de overmatige prikkel om pensioen op te bouwen wordt weggenomen. Geleidelijke overgangstermijnen kunnen helpen om de inkomenseffecten uit te smeren door de tijd. Echter, hoe langer de overgangstermijn, hoe geringer de onmiddellijke opbrengst. Bezien tegen de achtergrond van de vergrijzing en de oplopende spanningen tussen de generaties kan het maatschappelijk wenselijk zijn om de lengte van overgangstermijnen binnen de perken te houden.

8 Schaf levensloop- en spaarloonregeling af

Levensloopbenadering – Het is terecht dat de levensloopbenadering centraal is komen te staan in het denken over arbeidsparticipatie, scholing, zorg, uittrekking en pensioenen. Maar de levensloopregeling (LLR) kan de toets der kritiek niet doorstaan. De LLR wordt verdedigd met vier argumenten, die geen van alle kunnen overtuigen. De LLR moet daarom worden afgeschaft, tezamen met de spaarloonregeling die een aantal vergelijkbare nadelen kent.

Subsidie op vrije tijd – De LLR een verlofregeling voor zorg aan kinderen of ouderen, scholing, sabbaticals en vroegpensioen. Subsidies voor verlof zijn onverstandig, want het maakt betaald werk, dat door de hoge belastingdruk al sterk wordt ontmoedigd, nog minder aantrekkelijk. De LLR ondermijnt participatie van met name vrouwen en stimuleert vervroegde pensionering. Extra scholingssubsidies zijn overbodig. Scholingskosten kunnen door bedrijven en huishoudens al worden afgetrokken van de belastingen.

Spaarprikkels verergeren spitsuur van het leven – De LLR en spaarloonregeling geven prikkels om te sparen, terwijl huishoudens in het spitsuur financieel in een beklemd positie zitten door hoge woonlasten en verplichte pensioenbesparingen. Huishoudens moeten tijdens het spitsuur kunnen *lenen* door geld of tijd overhevelen uit de levensfase waarin veel geld en tijd aanwezig is: als de kinderen uit huis zijn en tijdens pensioen. Dan kunnen ze eventueel minder werken en voor de kinderen zorgen of kinderopvang makkelijker betalen. Het is economisch gezien onzinnig om jongeren te prikkelen meer te sparen. Zij hebben een nog lager inkomen dan tijdens het spitsuur. Jongeren kunnen bovendien beter lenen voor investeringen in hun opleiding via een sociaal leenstelsel dan sparen in de LLR.

Maak lenen tijdens spitsuur mogelijk – Lenen tijdens het spitsuur zou makkelijker moeten worden. Werknemers sparen verplicht grote bedragen voor hun pensioen. Tijdens het spitsuur zouden zij een aantal jaren vrijstelling kunnen krijgen voor pensioenbesparingen. Daar tegenover staan dan wel hogere pensioenpremies na het spitsuur, langer doorwerken of een lager eindpensioen. Daarnaast zijn woonlasten vaak hoog. Alternatieve hypotheekvormen kunnen worden ontwikkeld met lagere hypotheeklasten gedurende het spitsuur, hogere lasten daarna of met langere looptijden. Gedurende het spitsuur zouden individuen ook opgebouwde pensioenrechten, het hypotheekvrije gedeelte en de overwaarde van huizen als onderpand voor consumptieve leningen

kunnen gebruiken. Overheidsingrijpen is onnodig, alleen creativiteit van vakbonden, pensioenverzekeraars en banken.

Spaarprikkels vergroten moreel gevaar sociale zekerheid – Bovenberg en Conneman (2007) willen de LLR uitbreiden om via de levensloopvrijstelling in Box-3 inkomensschokken (bij bijvoorbeeld werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid of demotie) op te vangen en eventueel aan te vullen tot 100 procent van het laatst verdiende inkomen. Ook dat is niet wenselijk. Door de fiscale ondersteuning zal het beroep op uitkeringen toenemen, want de overheid vergroot indirect de aantrekkelijkheid van non-participatie. Als de wereld gekenmerkt wordt door idiosyncratische individuele onzekerheid, dan moeten juist geen spaarsubsidies of vrijstellingen worden geïntroduceerd, maar is het optimaal om besparingen te belasten, zie hierboven.

Frustratie van belastingheffing kapitaalinkomen – Zolang het gewenst is om kapitaalinkomen te belasten, frustreert de door Bovenberg en Stevens (2010) bepleite levensloopvrijstelling de belastingheffing op kapitaalinkomen. Ook de spaarloonregeling doet dat. Als iedereen kan sparen via spaarloon of zijn spaargeld in de levensloopvrijstelling kan parkeren, zullen de opbrengsten uit belastingen op vermogensinkomsten verdampen.

9 Hervorm vennootschapsbelasting

Vennootschapsbelasting zeer verstorend – De vpb is een zeer verstorende belasting waarvoor de economische onderbouwing zeer moeizaam is. Als kapitaal perfect mobiel is, wordt de winstbelasting op bedrijven volledig afgewenteld via lagere lonen op de werknemers. Bedrijven betalen dan wel de iure de belasting, maar de facto betalen de werknemers die in de vorm van lagere lonen. De vpb genereert dan uitsluitend verstoringen en geen netto opbrengst, aangezien de daling van Box-1 heffingen de vpb-opbrengst (meer dan) teniet doet. Kapitaal is echter niet perfect mobiel (Gordon en Bovenberg, 1996) hetgeen impliceert dat ook bedrijven belasting betalen. De vpb verstoort de financieringskeuze van bedrijven, de investeringsbeslissing, de locatiekeuze en zorgt voor internationale winstverschuivingen, zie De Mooij (2005), Griffith et al. (2008) en Auerbach et al. (2008). Om deze redenen is het beter om helemaal geen vennootschapsbelasting te heffen, maar de aandeelhouder direct te belasten.

Vennootschapsbelasting nodig voor integriteit inkomstenbelasting – Handhaving van het woonlandbeginsel is steeds moeilijker aan het worden. De overheid kan niet goed verifiëren hoeveel dividend de aandeelhouders ontvangen en hoeveel looninkomen ze krijgen als ze in dienst zijn van een bv. Zonder positief vpb-tarief, zullen daarom teveel individuen een bv beginnen om de belasting te ontwijken in Box-1. De Mooij en Nicodème (2008) laten zien dat deze effecten kwantitatief belangrijk zijn. Daarnaast is het in een open economie met geïntegreerde kapitaalmarkten voor de fiscus steeds lastiger om verifiëren waar individuen hun vermogen beleggen en welke rendementen ze daarop realiseren. De vpb dient dan als voorheffing te worden gebruikt om de vermogensinkomsten nog te kunnen belasten. De vpb dient daarom te worden gehandhaafd teneinde de integriteit van de inkomstenbelasting te bewaren. Daarnaast belast de vpb niet alleen het normale rendement voor de aandeelhouders, maar ook het 'bovennormale' rendement dat het gevolg is van marktmacht, locatie- en agglomeratievoordelen, merknamen, ondernemingstalent, enzovoorts. Het is uit economisch perspectief optimaal om die rents zoveel mogelijk te belasten zolang dat op privé-niveau niet goed kan. De vpb dient op een aantal manieren te worden verbeterd.

Hef onderscheid vreemd en eigen vermogen op – De verstoring op de vermogensstructuur dient te worden weggenomen door de vergoeding voor het eigen vermogen (dividend) op dezelfde manier te behandelen als de vergoeding voor vreemd vermogen (rente). Het is wenselijk om een combinatie van een Allowance for Corporate Equity (ACE) en een Corporate Business Income Tax (CBIT) in te voeren (De Mooij en Devereux, 2009). Een zuivere ACE maakt zowel de kosten van vreemd en eigen vermogen aftrekbaar in de vpb. Onder een CBIT zijn geen van beiden aftrekbaar. Zowel de ACE als CBIT elimineren de prikkels tot excessieve schuldfinanciering van bedrijven. De ACE heft geen belasting op het normale rendement van het geïnvesteerde vreemd en eigen vermogen en neemt daarmee alle investeringsverstoringen weg. Echter, om de

belastingopbrengsten gelijk te houden, vereist een ACE een hoger gemiddeld tarief over de bovennormale rendementen op het geïnvesteerde vermogen. Dit zet bedrijven aan om zichzelf of hun winsten te verplaatsen naar het buitenland. Een CBIT doet het omgekeerde. De normale rendementen op het geïnvesteerde vermogen worden hoger belast, waardoor de bovennormale rendementen lager belast kunnen worden. Een CBIT remt de investeringen van bedrijven, omdat de financieringskosten niet langer aftrekbaar zijn, maar zal ook meer bedrijvigheid en bedrijfswinsten aantrekken. Zowel winst- en bedrijfsverplaatsingen als investeringsverstoringen zijn kwantitatief belangrijk, zie De Mooij (2005), Griffith et al. (2008) en Auerbach et al. (2008). Optimaal is dus om een gecombineerde ACE/CBIT in te voeren waarbij een deel van de vergoedingen voor zowel eigen als vreemd vermogen aftrekbaar zijn voor de vpb en een deel niet. De overheid kan bijvoorbeeld besluiten de helft van de vergoedingen voor zowel vreemd als eigen vermogen aftrekbaar te maken. De overheid ruilt dan bedrijfsinvesteringen uit tegen verplaatsingen van bedrijven/winsten, terwijl tegelijkertijd de prikkels voor overmatige schuldfinanciering verdwijnen. Eventueel kan dit ook een gedeeltelijke Allowance for Corporate Capital (ACC) worden: aftrek van de helft van het forfaitaire rendement op het geïnvesteerde vermogen.

Graduele invoering gedeeltelijke aftrek kosten vermogen – Deze operatie moet gradueel gebeuren door bijvoorbeeld de renteaftrek over de tijd te beperken en tegelijkertijd de vergoeding voor eigen vermogen te laten toenemen. Anders zal een gratis lunch worden weggegeven aan zittende aandeelhouders die zonder een economische inspanning te verrichten een (gedeeltelijke) vrijstelling ontvangen over hun geïnvesteerde eigen vermogen. Flankerend beleid is vereist om te voorkomen dat via fiscale constructies gebruik gemaakt kan worden van toekomstige wijzigingen in het vpb-regime.

Uniformeer regime kapitaalinkomen – Allerlei arbitrageverkeer tussen de verschillende belastingboxen moet worden beperkt door één, uniform regime voor kapitaalinkomen in te voeren (Cnossen, 1999, 2010; Cnossen en Bovenberg, 1999). Betaalde vpb over de uitgekeerde rente en dividenden aan aandeelhouders zou verrekend moeten worden met de vermogenswinstheffing in Box-3 teneinde dubbele belastingheffing over rente en dividend te voorkomen. Feitelijk gaat de vpb dan als een voorheffing voor Box-3 functioneren, terwijl buitenlandse aandeelhouders nog worden belast.¹⁰ Daarnaast zou Box-2 moeten opgaan in Box-3, waardoor grootaandeelhouders dezelfde heffing betalen over uitgekeerde dividenden, rente en winsten betalen als normale aandeelhouders. De scheiding tussen arbeids- en kapitaalinkomen is de achilleshiel van een duale inkomstenbelasting. Die kan uiteindelijk alleen worden weggenomen met uniforme tarieven op arbeids- en kapitaalinkomens via een synthetische inkomstenbelasting, hetgeen niet optimaal is. Een pragmatische overweging is dan om een forfaitair arbeids- of kapitaalinkomen toe te rekenen aan de eigenaren van bedrijven (zowel dga's als Box-1 ondernemers), zoals in sommige Scandinavische landen gebruikelijk is. Dat kan bijvoorbeeld door een forfaitaire vergoeding van 10 procent op het totale geïnvesteerde vermogen als kapitaalinkomen toe te rekenen aan de vermogensverschaffers.

Maak vpb-tarief vlak – De huidige vpb kent een oplopend tarief van 20% onder de 200.000 euro belastbare winst en 25,5% over het meerdere. Er zijn geen goede economische redenen om een gedifferentieerd vpb-tarief te hanteren. Herverdeling dient te worden vormgegeven via heffingen op arbeids- en kapitaalinkomen op huishoudniveau. Herverdeling via de vpb genereert geen additionele waarde boven directe herverdeling, maar wel additionele economische verstoringen aangezien sommige bedrijven proberen onder het laagste tarief te blijven vallen. Overigens zou een vlak vpb-tarief het verschil in gemiddelde belastingtarieven van kleine Box-1 ondernemers en kleine dga-ondernemers groter kunnen maken, waardoor kleine ondernemingen worden geprikkeld om in Box-1 te blijven zitten. Door de verminderde progressie in de vpb zullen bovendien dga-ondernemingen prikkels krijgen om sneller door te groeien. Dit kan gewenst zijn als snel groeiende ondernemingen externe effecten genereren (zie ook Van Praag, 2010).

¹⁰Om volledige symmetrie te handhaven zou Nederland ook vrijstellingen moeten geven in Box-3 voor vermogensinkomsten waarover in het buitenland reeds vpb is betaald. Ook moet worden gezien of deze vrijstellingsconstructie fiscaal-juridisch implementeerbaar is.

Coördinatie vpb, geen race to the bottom – Gestreefd moet worden naar internationale coördinatie van zowel belastingtarieven als grondslagen zolang vennootschapsbelasting wordt geheven. De grootste verstoringen van de vpb worden veroorzaakt door de verstoringen van de vermogensstructuur en de investeringsbeslissingen. Onder internationale coördinatie van grondslagen en tarieven kan een zuivere ACE worden ingevoerd (De Mooij en Devereux, 2009). Bij uniforme tarieven zullen multinationals zichzelf of hun winsten niet langer verplaatsen om fiscale redenen, waardoor de investeringsverstoring volledig kan worden weggenomen. Unilaterale verlagingen van de vpb-tarieven zoals de afgelopen jaren in Nederland (en elders) gebruikelijk waren, zijn een ‘beggar thy neighbor’ beleid. Nederland jaagt daarmee belastingconcurrentie aan en zet een ‘race to the bottom’ in werking waarin landen steeds meer de vpb-tarieven verlagen om multinationale bedrijven te lokken. Bovendien bewegen landen hierdoor in de richting van economisch steeds verstorerder vpb-stelsels, aangezien de normale rendementen op bedrijfsinvesteringen tegen steeds hogere effectieve tarieven moeten worden belast (waardoor de investeringen afnemen) teneinde de bovennormale rendementen lager te kunnen belasten (om winsten of bedrijven aan te trekken).

10 Hogere belastingopbrengsten uit erfenissen

Erfenissen zeer laag belast – In 2005 werd ongeveer 10 miljard euro nagelaten (zo’n 2 procent bbp) (CBS, 2008). De opbrengst van de successieheffingen bedraagt volgens het CBS circa 2 mrd euro. Het gemiddelde tarief op erfenissen is dan circa 20 procent. Volgens Van Gilst et al. (2008) geven deze cijfers een zeer geflatteerd beeld aangezien de vrijstellingen voor de erfenissen *niet* zijn meegenomen in de CBS-cijfers. Volgens De Beer (2007) zou belastinggrondslag makkelijk het dubbele kunnen zijn, waardoor het gemiddelde tarief zou halveren tot zo’n 10 procent over alle nalatenschappen. Erfenissen bestaan voor 48 procent uit onroerend goed, 33 procent spaartegoeden en 19 procent effecten (CBS, 2008). De 30-procentgroep rijkste huishoudens laat 90 procent van alle erfenissen na, zie ook CBS (2008). De regering heeft recentelijk besloten tot een wijziging van de successiewet waarin de tarieven verder worden verlaagd en de vrijstellingen worden verhoogd. Deze operatie wordt gefinancierd uit eenmalige belastingopbrengsten en de aanpak van ontwijkconstructies. Deze belastingherziening is geen stap in de goede richting geweest.

Erfenissen belasten als besparingen – Als erfenissen bewuste keuzes zijn van erfslaters zijn erfenissen een vorm van besparingen en dienen in beginsel op gelijke voet als gewone besparingen te worden belast. Om dezelfde redenen als rendementen op kapitaalinkomen moeten worden belast, moeten ook de rendementen op erfenissen worden belast (Jacobs, 2008). Als in Box-3 een zuivere vermogenswinstbelasting wordt geheven over alle vermogensinkomsten, zoals voorgesteld eerder in deze notitie, dan zullen ook de vermogensopbrengsten uit erfenissen (overwaarde huizen, rente op spaartegoeden en dividenden en koerswinsten van effecten) worden belast in Box-3. Het ontvangen van een erfenis als zodanig hoeft dan niet langer te worden belast. Het heffen van een erfenisbelasting is vergelijkbaar met een vermogensbelasting. Zolang gerealiseerde rendementen uit dat vermogen worden belast, is het onnodig om nog een aparte successieheffing te hebben. Echter, zo lang geen zuivere vermogenswinstbelasting wordt geheven in Box-3, dan dient de erfenisbelasting te fungeren als een correctie op het ontbreken van een vermogenswinstbelasting over de vermogens in nalatenschappen. De fiscus subsidieert namelijk het eigen huis en belast geen gerealiseerde vermogenswinsten op geërfde huizen. Vermogenswinsten op geërfde effecten blijven eveneens vrijwel onbelast via de frh.

Erfenissen belasten om niet-welfaristische redenen? – Niet-welfaristische motieven zouden wederom kunnen motiveren waarom erfenissen belast zouden moeten worden (status, macht, zekerheid, etc), maar deze argumenten zijn wankel (Boadway et al., 2008).

Hoger tarief op erfenissen dan andere vermogens – Het is wenselijk om – net als bij het eigen huis – erfenissen niet volledig symmetrisch te behandelen ten opzichte van andere vormen van kapitaalinkomen. Niet alle erfenissen zijn bedoelde nalatenschappen. In dat geval is het wel wenselijk om nog een aparte successieheffing te houden, ook al worden de opbrengsten uit de vermogensbestanddelen van erfenissen belast in Box-3. Onbedoelde nalatenschappen ontstaan

doordat individuen een voorzorgsmotief hebben gehad om te sparen of doordat ze hun vermogen niet volledig in een annuïteit hebben kunnen omzetten. Een confiscatoire heffing van 100 procent over onbedoelde nalatenschappen is optimaal. Optimaliteitsprincipes dicteren bovendien dat de overheid zoveel mogelijk aangeboren talenten en initiële bronnen van vermogen (*endowments*) wegbelast voor herverdelingsdoelstellingen.

Aandeel onbedoelde nalatenschappen bepaalt tarief successie – Hoe hoog het successietarief moet zijn hangt af van hoe groot het onbedoelde deel van nalatenschappen is. Dat is een empirische vraag, die niet eenduidig kan worden beantwoord op basis van objectieve data (see bijvoorbeeld Blumkin en Sadka, 2003; Kopzcuk, 2009; en studies waaraan zij refereren). Haffner (2005) onderzoekt de subjectieve motieven van erflaters op basis van het DNB Huishoudenspanel. Een meerderheid van 58 procent van de ondervraagden in 2003 antwoordt geen vooropgezet plan te hebben om kinderen erfenissen na te laten. Op dezelfde vraag vinden Alessie en Kapteyn (2001) voor 1998 een percentage van meer dan 60. Eén op de vijf respondenten zegt hun kinderen hoe dan ook een behoorlijke erfenis te willen achterlaten. Alessie en Kapteyn (2001) vinden dat bij 16 procent van de respondenten. Als we op basis van deze subjectieve oordelen de zeer conservatieve inschatting maken dat 20 procent van de erfenissen niet-intentioneel is, dan dient de gemiddelde druk van de successieheffing over de gehele grondslag ongeveer 20 procent te bedragen. Deze 20 procent komt dan overeen met een successieheffing van 100 procent over het veronderstelde onbedoelde deel van de nalatenschappen. Deze gemiddelde druk impliceert ongeveer een verdubbeling van de gemiddelde druk op erfenissen ten opzichte van het huidige systeem. De opbrengst van deze successieheffing kunnen andere belastingen worden verlaagd, die economisch schadelijker zijn.

Introduceer vrijstelling en hanteer oplopende tarieven – De precieze hoogte van het marginale tarief zal afhangen van het feitelijke aandeel van onbedoelde nalatenschappen, de omvang van vrijstellingen voor de successieheffing en de politiek gewenste mate van herverdeling via successieheffingen. Het is wenselijk om vrijstellingen bij erfenissen in te voeren teneinde inkomen her te verdelen van huishoudens met hoge erfenissen naar huishoudens met lage of geen erfenissen. De reden is dat erfenissen een tweede bron van ongelijkheid vormen, naast de ongelijkheid in verdientalent. Bovendien correleren erfenissen positief met verdientalent: individuen met een hoger verdientalent ontvangen gemiddeld ook hogere erfenissen. Aangezien erfenissen niet kunnen worden herverdeeld via de niet-lineaire inkomstenbelasting op arbeid, dient de erfenisbelasting te worden ingezet om de herverdelende taken van het belastingstelsel vorm te geven. Net als in het huidige stelsel kan boven een bepaalde vrijstelling een niet-lineaire marginale tariefstructuur worden toegepast. De tarieven kunnen oplopen van circa 20 tot 50 procent, afhankelijk van politieke voorkeuren, terwijl fors in de bestaande vrijstellingen wordt gesneden, teneinde een opbrengst uit successieheffingen van ongeveer 3-4 mrd te realiseren (20 procent van circa 15-20 miljard).

Uniformeer successieregime? – Mochten verwantschap en het bedoelde deel van erfenissen correleren, dan dient het successietarief te variëren met verwantschap. Successieheffingen op basis van bloedverwantschap zouden efficiënter kunnen zijn dan successieheffingen die niet discrimineren naar bloedverwantschap. Dat is het geval als gemiddeld grotere delen van onbedoelde erfenissen toevallen aan erfgenamen die minder verwant zijn aan de erflater en dat dus grotere delen van bedoelde erfenissen toevallen aan erfgenamen die meer verwant zijn met de erfgenaam. Successieheffingen die variëren op basis van bloedverwantschap zijn echter lastig te rijmen met horizontale gelijkheidsprincipes, maar ook met opvattingen over gelijke startposities. Daarnaast kunnen allerlei niet-welfaristische motieven bestaan om de erfenisbelasting te differentiëren naar bloedverwantschap. Een lager tarief voor direct verwanten (partners, kinderen) zou bijvoorbeeld kunnen aansluiten bij opvattingen over huishouddraagkracht.

11 Differentiatie indirecte instrumenten?

Indirecte instrumenten alleen om arbeidsaanbod te stimuleren – Indirecte instrumenten, zoals bijvoorbeeld btw-differentiatie tussen noodzakelijke en luxe goederen en toeslagen voor bijvoorbeeld huur of zorg kunnen hoofdzakelijk worden gemotiveerd uit efficiëntieoverwegingen.

Het belasten of subsidiëren van bepaalde goederen kan helpen om de verstoring van de arbeidsbelasting op het arbeidsaanbod te verminderen (Atkinson en Stiglitz, 1976). Dat betekent dat goederen moeten worden belast als deze complementair zijn met vrije tijd, zoals alcohol, reizen en toerisme. Goederen die complementair zijn met werk, moeten worden gesubsidieerd, zoals bijvoorbeeld woon-werkverkeer of kinderopvangfaciliteiten. Hoewel met deze maatregelen indirect het arbeidsaanbod wordt gestimuleerd, zetten ze ook aan tot overconsumptie (onderconsumptie) van gesubsidieerde (belaste) goederen. Deze welvaartsverliezen moeten worden afgewogen tegen de winsten in de arbeidsmarkt van een groter arbeidsaanbod ('inverdieneffecten'). Onder een niet-lineaire inkomstenbelasting zijn uniforme consumptiebelastingen alleen wenselijk indien preferenties van huishoudens zodanig zijn dat de bereidheid om te betalen voor alle goederen niet samenhangt met arbeidsinzet (in jargon: de nutsfunctie moet zwak scheidbaar zijn tussen consumptie en vrije tijd), zie ook Atkinson en Stiglitz (1976).

Empirie geeft geen ondersteuning uniforme btw – Empirisch gezien bestaat er geen bewijs dat preferenties van huishoudens zwak scheidbaar zouden zijn. Crawford et al. (2008) vinden dat bijvoorbeeld voedsel, energie, tabak en openbaar vervoer complementair zijn met vrije tijd, terwijl eten in restaurants, alcohol, benzine en diesel zijn voorbeelden zijn van complementen met werk. Pirttilä en Suoniemi (2009) vinden dat kapitaalinkomen en uitgaven aan huisvesting complementair zijn met vrije tijd, terwijl kinderopvang complementair is met arbeid.

Indirecte instrumenten voor herverdeling? – Indirecte instrumenten zouden kunnen worden gemotiveerd op basis van herverdelingsdoelstellingen. Bijvoorbeeld, de zorg- en de huurtoeslag kunnen helpen om de herverdelende kracht van de progressieve belasting op arbeid te versterken. Echter, dit argument gaat *alleen* op als de overheid beperkt is in het zetten van de arbeidsbelasting, zoals bij de vlaktaks. Bij een volledig niet-lineaire inkomstenbelasting geven indirecte instrumenten geen grotere mogelijkheden tot herverdeling dan al met de niet-lineaire inkomstenbelasting mogelijk is. Daardoor kunnen extra welvaartskosten in termen van verstoorde consumptiekeuzes worden vermeden met een niet-lineaire belasting, zonder op de herverdelingsdoelstellingen van de overheid in te leveren.

Heterogene voorkeuren – Als het zo is dat individuen met een hoger verdientalent een grotere bereidheid hebben om te betalen voor bepaalde goederen, dan zullen die goederen moeten worden belast voor herverdelingsdoeleinden (Saez, 2002b). Gordon en Kopczuk (2008) tonen empirisch aan dat bijvoorbeeld het eigenhuisbezit sterk correleert met verdientalent. Er zijn dan twee bronnen van heterogeniteit: verdientalenten en voorkeuren. Belasten van deze goederen is welvaartsoptimaal. Maar dit is ook een argument dat strijdig is met horizontale gelijkheidsprincipes, omdat verschillen in preferenties aanleiding zijn om herverdeling tot stand te brengen.

Altijd indirecte instrumenten voor herverdeling nodig bij vlaktaks – Stringente condities zijn vereist op preferenties van huishoudens om uniforme indirecte belastingen als een welvaartsoptimum te vinden onder een vlaktaks. De bereidheid om voor bepaalde goederen te betalen mag ook bij een vlaktaks niet variëren met arbeidsinzet. Daarnaast dienen preferenties van huishoudens zodanig te zijn dat lineaire Engelcurven resulteren (in jargon: de nutsfunctie moet zwak scheidbaar zijn tussen goederen en arbeid en homothetisch zijn in alle goederen). De bestedingen van alle goederen zijn dan lineair in het verdiende arbeidsinkomen. Bijgevolg zijn indirecte instrumenten overbodig. Het uniform belasten van goederen is dan immers equivalent met het met een vlak tarief belasten van arbeidsinkomen. Empirisch gezien zijn lineaire Engelcurven een curiosum, zie ook Crawford et al. (2008) en Pirttilä en Suoniemi (2009). Een belangrijk nadeel van een vlaktaks is daarom dat het welvaartsoptimaal is om indirecte instrumenten voor herverdelingsdoeleinden in te zetten.

Differentiatie btw-tarieven complex – De empirie geeft geen ondersteuning voor de scheidbaarheid van consumptiepatronen en arbeidsaanbodgedrag. Evenwel is een gedifferentieerd btw-regime complex, zeker als goederen landsgrenzen passeren (Cnossen, 2009). Crawford et al. (2008) betogen dat de welvaartswinsten van gedifferentieerde btw-tarieven beperkt zijn en moeten worden uitgeruild tegen de fiscaal-juridische kosten van btw-differentiatie die substantieel kunnen

zijn. Zij suggereren dat btw-tariefdifferentiatie te weinig maatschappelijke winst oplevert ten opzichte van de uitvoeringskosten om dat mogelijk te maken.

Integreer zorg- en huurtoeslag met inkomstenbelasting – Zolang geen vlaktaks wordt ingevoerd, moet overwogen worden om allerlei indirecte instrumenten op goederen die geen duidelijke samenhang met arbeidsmarktgedrag vertonen te schrappen. Zo zouden bijvoorbeeld de huurtoeslag en de zorgtoeslag kunnen worden geïntegreerd met de belastingheffing op arbeid, omdat empirisch onduidelijk is of zorg- en huursubsidies het arbeidsaanbod stimuleren of ontmoedigen, zie hierboven. Directe subsidiëring veroorzaakt overconsumptie van zorg- en woondiensten. Bij deze goederen kunnen wel non-welfaristische redenen bestaan waarom toch wordt afgeweken van een uniforme btw. Bijvoorbeeld, in de capaciteitsbenadering van Sen (1985) gaat het niet om welvaart maar om *capabilities* die gelijk verdeeld moeten worden. Ook uit de gedragseconomie weten we dat tijdsconsistentieproblemen bij huishoudens en zelfdiscipline kunnen ontbreken. In beide gevallen kunnen gebonden overdrachten geprefereerd worden boven inkomensoverdrachten (Kanbur et al., 2006; Currie en Gahvari, 2008).

Geen onderscheid noodzakelijke en luxe goederen – Daarnaast zou het onderscheid tussen noodzakelijke en luxe goederen kunnen komen te vervallen, zie ook De Kam en Caminada (2010), Cnossen (2010) en Bovenberg en Stevens (2010). De verdelingsdoelstelling van de overheid kan worden gerealiseerd via de niet-lineaire inkomstenbelasting. Crawford et al. (2009) tonen aan dat opheffing van onderscheid tussen noodzakelijke en luxe goederen en compensatie via de IB nauwelijks inkomenseffecten hoeft te veroorzaken.

Geen vrijstellingen btw – De vrijstellingen voor de btw-heffing (in bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs, lagere overheden, landbouw, onroerend goed, postdiensten, kansspelen, kinderopvang, en financiële sector) kennen geen welvaartseconomische rationale. De vrijstellingen impliceren niet-optimale productiebelastingen, met concurrentievervalsingen en verstoringen in de concurrentiepositie tot gevolg. Deze vrijstellingen dienen daarom te verdwijnen, zie ook Crawford et al. (2008) en Cnossen (2008, 2010).

Geen generiek laag belastingtarief arbeidsintensieve diensten – Een laag belastingtarief op arbeidsintensieve diensten ten opzichte van gewone goederen (lager btw-tarief of vrijstelling btw, lagere loonbelasting of sociale premies), ligt alleen in de rede indien gericht specifieke diensten worden gesubsidieerd die complementair zijn met betaald werk en direct werk in het zwarte of informele circuit ontmoedigen (Sørensen, 1997). Voor zover wordt beoogd de effectieve marginale druk aan de onderkant van het loongebouw te verlagen, en zo laagbetaalde werkgelegenheid te vergroten, dan verdient een generieke verlaging van de tarieven op laagbetaalde arbeid de voorkeur, bijvoorbeeld via de EITC, al dan niet in combinatie met een verlaging van het minimumloon of laagste loonshalen, zie hierboven. Door arbeidsintensieve diensten minder te belasten dan andere goederen ontstaan consumptieverstoringen: overconsumptie van arbeidsintensieve diensten. Deze verstoringen zijn wenselijk indien daardoor het arbeidsaanbod van diegenen die arbeidsintensieve goederen consumeren toeneemt, zie hierboven. Sommige arbeidsintensieve diensten, zoals schoonmaakwerk en restaurants, zijn complementair met werk, omdat ze een sterk substituut zijn voor huishoudproductie. Maar andere arbeidsintensieve diensten, zoals onderhoud aan huis- of tuin, kunnen meer complementair zijn met vrije tijd of huishoudproductie. In het algemeen is het gewenst om direct die goederen te subsidiëren (belasten) die complementair zijn met werk (vrije tijd of huishoudproductie). Een algemene verlaging van het belastingtarief voor arbeidsintensieve diensten is een te grof instrument, waardoor teveel inefficiënties ontstaan. Wellicht kunnen specifieke verlagingen van tarieven op goederen die directe substituten zijn voor huishoudproductie wenselijk zijn: schoonmaakwerk, wasserettes, etc. Het is waarschijnlijk het geval dat hogere inkomensgroepen het meeste zullen profiteren van een laag tarief op arbeidsintensieve diensten zolang die complementair zijn met werk.

Verhoog accijns bio-industrie en fastfood – Bio-industrie- en fastfoodproducten verslechteren de volksgezondheid, het milieu, de leefomgeving, en het dierenwelzijn. Het verdient aanbeveling om consumptie van dier-, mens- en milieuvriendelijke voedselproducten (bijvoorbeeld fastfood of vlees en vis uit bio-industrie) te ontmoedigen door middel van een accijns. De schade aan het

welzijn van mens en dier van niet-duurzame voedselproductie moet worden doorberekend in de marktprijzen. De maatschappelijke schade van ongezonde levensstijlen dient te worden geïnternaliseerd, net als bij tabak en alcohol. Volgens Gruber (2008) is obesitas de grootste bedreiging van de volksgezondheid in de VS.

Beperk subsidies kinderopvang – Subsidies voor de kinderopvang zijn het optimum voorbij geschoten. De gemiddelde subsidie bedraagt thans zo'n 80 procent van de gemaakte kosten. Dat leidt tot overconsumptie van kinderopvang en drijft de belastingdruk op arbeidsinkomen teveel op. Verlaging van kinderopvangsubsidies en terugsluis via de inkomensafhankelijke combinatiekorting levert een werkgelegenheidswinst op in termen van een hogere vrouwenparticipatie (CPB, 2007).

Alcohol en tabak – Tariefdifferentiatie bij de indirecte belastingen is wenselijk bij externe effecten of (de-)merit motieven. Alcohol- en tabaksaccijnzen ontmoedigen consumptie van die goederen om de maatschappelijke schade ten gevolge van de consumptie van alcohol en tabak te compenseren. Hogere accijnzen kunnen eventueel worden gerechtvaardigd op basis van gedragseconomische overwegingen als individuen tijdsinconsistente preferenties hebben (Gruber, 2008).

Tabaksaccijnzen niet verhogen – De externe kosten van roken zijn controversieel. Crawford et al. (2009) rapporteren cijfers van Viscusi (1995) die aantonen dat roken een *positief* extern welvaartseffect heeft in de VS. Ook Tollison en Wagner (1992), Sloan et al. (2004) komen tot deze conclusie, ondanks het feit dat roken voor het individu een zeer kostbare aangelegenheid is. Aangezien rokers gemiddeld veel eerder sterven dan niet-rokers zijn er besparingen op oudedagsvoorzieningen (pensioenen en bejaardenhuizen) ten gevolge van roken. Deze zijn groter dan de hogere kosten van gezondheidszorg, ziekte, branden en gederfde belastinginkomsten op arbeid. Voor Nederland zijn geen directe gegevens beschikbaar. De waardering van de kosten van meerroken is overigens een gecompliceerde kwestie. De Gezondheidsraad (2003) wijst op cumulatie van wetenschappelijk bewijs omtrent de schadelijke gevolgen van meerroken. De maatschappelijke kosten van roken – voor zover die er zijn – lijken echter vooralsnog ruimschoots te worden gecompenseerd door opbrengsten uit tabaksaccijnzen, zie ook Crawford et al. (2009). Tabaksaccijnzen dienen dan ook om die reden niet verder te worden verhoogd.

Hogere alcoholaccijnzen? – Cnossen (2006) betoogt dat de maatschappelijke kosten van alcoholgebruik ruimschoots de opbrengsten van de alcoholaccijnzen overtreffen. Met andere woorden, de alcoholaccijnzen bevinden zich nog niet op het optimale, pigouviaanse niveau. De externe kosten worden vooral veroorzaakt door een relatief kleine groep probleemdrinkers: verkeersongelukken, criminaliteit en (huiselijk) geweld. Schade toegebracht aan eigen lichaam en gezondheid kan niet in eerste instantie als een extern effect worden beoordeeld. Net als bij roken rijst de vraag of de besparingen vanwege een lagere levensverwachting de kosten van gezondheidszorg en gederfde belastingopbrengsten compenseren. Een hogere alcoholaccijnzen is te rechtvaardigen op efficiëntiegronden, maar de verdelingseffecten van de accijnzen zijn scheef, aangezien de maatschappelijke schade van de probleemdrinkers feitelijk wordt verhaald op de niet-probleemdrinkers. Idealiter zou de overheid een individuele niet-lineaire heffing op alcohol willen heffen die hoger is naarmate de alcoholconsumptie stijgt. Dat is echter onuitvoerbaar, omdat makkelijk geïmporteerd kan worden teneinde de hogere tarieven te ontwijken. Om de maatschappelijke schade van alcoholgebruik te internaliseren, zijn specifieke maatregelen wenselijk naast hogere generieke alcoholaccijnzen. Bijvoorbeeld via hoge boetes en intrekking van rijbewijzen bij rijden onder invloed, hoge boetes of intrekking van winkel- en horecaverGUNningen bij alcoholverkoop aan minderjarigen en dronkaards, strenge straffen en hoge boetes op verstoring van de openbare orde en geweldpleging onder invloed van alcohol.

12 Milieueffingen en brandstofaccijnzen optimaliseren

Grootste externe effect ooit gezien – De ondermijning van de milieukwaliteit door opwarming van de aarde vormt een van de grootste bedreigingen voor het voortbestaan van de planeet. Stern (2007) spreekt van 'the greatest and widest-ranging market failure ever seen'. Het ligt dan ook voor de hand om het fiscale instrumentarium in te zetten voor het internaliseren van de externe effecten van consumptiegoederen die tot opwarming van de aarde leiden. Dan moet met name

worden gedacht aan reductie van de vraag naar fossiele brandstoffen, grijze elektriciteit, vlees en vis, enz.

Hef milieuheffingen om milieuredenen – Milieuheffingen dienen overwegend te worden ingevoerd om milieudoelinden te realiseren (Jacobs en De Mooij, 2009). De optimale pigouvianse milieuheffing internaliseert exact de maatschappelijke schade in de prijzen van de vervuulende goederen. De hoogte van de first-best optimale milieuheffing hangt niet af van de prijselasticiteit van de vraag (zoals gesuggereerd door Ter Haar, 2010) alleen van de marginale externe milieuschade (Jacobs en De Mooij, 2009). De positieve effecten van een lager consumptieniveau van vervuulende goederen in termen van stimulering alternatieve energievormen, de ontwikkeling van milieuvriendelijke alternatieven en duurzame toepassingen behoren eveneens tot deze externe effecten. Overigens is de vaststelling van de externe effecten een buitengewoon gecompliceerde kwestie, zie ook Fullerton et al. (2009).

Milieuheffingen om de schatkist te vullen? – Door velen worden milieuheffingen verdedigd met het argument dat milieuheffingen helpen om de schatkist te vullen en de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar vervuulende consumptie ('vergroening'), zie bijvoorbeeld Ter Haar (2010) en De Kam en Caminada (2010). Maar de vraag is of met milieuheffingen op de meest efficiënte manier belasting wordt geheven. Dat is niet het geval zolang de vraag naar vervuulende consumptie niet samenhangt met het arbeidsmarktgedrag. Milieuheffingen zijn indirecte belastingen die het arbeidsaanbod verstoren, net als de inkomstenbelasting (Bovenberg en De Mooij, 1994). Echter, door de belastingopbrengst te genereren met heffingen op milieuvervuulende goederen worden daarnaast verstoringen in het consumptiepakket gecreëerd (die om milieuredenen gewenst zijn), die het reële arbeidsloon *meer* laten dalen dan een hogere inkomstenbelasting met een identieke opbrengst zou doen; de belasting op arbeid verstoort de relatieve prijs van consumptiegoederen niet. Milieuheffingen verstoren het arbeidsaanbod dus meer dan directe heffingen op arbeidsinkomen. Het is daarom vanuit een opbrengstgenererend perspectief niet welvaartsoptimaal om milieuheffingen in te voeren zolang ook directe heffingen op arbeidsinkomen geheven kunnen worden.

Maximalisatie opbrengst milieuheffingen? – Maximalisatie van de opbrengst van milieuheffingen wordt ook soms genoemd als doel van milieuheffingen. Dit is nooit welvaartsoptimaal en mag niet als uitgangspunt voor beleid dienen. De hoogte van de optimale milieuheffing wordt bepaald door de maatschappelijke schade van het goed dat wordt geconsumeerd. De optimale milieuheffing is alleen bij volstrekt toeval gelijk aan het tarief waarbij de top van de laffercurve wordt bereikt; de optimale heffing zal er zowel onder als boven kunnen liggen.

Grotere verstoringen arbeidsaanbod geen reden voor lagere milieuheffingen – Als om milieuredenen (niet opbrengstredenen) een positieve milieubelasting wordt geheven, nemen verstoringen in de arbeidsmarkt toe omdat de indirecte belasting de wig op arbeid vergroot. Deze grotere verstoringen mogen echter niet tot een minder ambitieus milieubeleid leiden zoals Bovenberg en De Mooij (1994) betogen. Grotere arbeidsmarktverstoringen worden gecompenseerd door herverdelingswinsten die voortvloeien uit de directe heffing op arbeidsinkomen (Jacobs en De Mooij, 2009).

Interacties consumptie vervuulende goederen en arbeidsaanbod – Rekening moet worden gehouden met second-best interacties van consumptie van vervuulende goederen en milieukwaliteit met het arbeidsaanbod (Jacobs en De Mooij, 2009). De overheid dient goederen te subsidiëren die complementair zijn met arbeidsaanbod en goederen te belasten die complementair zijn met vrije tijd. Het zou kunnen zijn dat een hogere milieukwaliteit aanzet tot de consumptie van meer vrije tijd, maar daarover is weinig bekend.

Milieuheffingen en herverdeling – Bij milieuheffingen hoeft geen rekening te worden gehouden met verdelingseffecten zolang de overheid een niet-lineaire inkomstenbelasting kan heffen. Echter, een vlaktaks frustreert het voeren van een ambitieus milieubeleid, aangezien de druk van milieuheffingen meestal regressief is. De scheve inkomensgevolgen van een strenger milieubeleid zijn moeilijker via de vlaktaks te repareren, waardoor de overheid minder hoge milieuheffingen zal kunnen zetten om verdelingsredenen.

Energieheffingen op huishoudens, MKB en zakelijke dienstverleners niet verhogen – Tol (2008) maakt een meta-analyse van studies die de maatschappelijke kosten van CO₂-uitstoot schatten. Deze kosten bedragen gemiddeld zo'n 24-35 dollar per ton CO₂.¹¹ Stern (2007) schat de maatschappelijke externe kosten van CO₂-uitstoot tot 85 dollar per ton kunnen oplopen. Stern (2007) presenteert daarmee de hoogst denkbare schattingen uit de literatuur, die niet langer overeenkomst vertonen met eerdere schattingen van de maatschappelijke kosten van CO₂-uitstoot. Tol (2008) noemt de schattingen in Stern (2007) daarom een 'outlier'. Nordhaus (2007) bekritiseert Stern omdat de schattingen en berekeningen niet gereproduceerd kunnen worden, onvoldoende gewicht wordt gegeven aan tegenargumenten en te lage discontovoeten worden gehanteerd in de berekeningen. De huidige tarieven voor huishoudens liggen al boven Stern's extreme waarde voor de maatschappelijke schade van energiegebruik (gas: 89 euro/ton CO₂, elektriciteit: 192 euro/ton CO₂, zie Ter Haar, 2009). Voor MKB en zakelijke dienstverleners liggen de tarieven rond Stern's waarde (gas: 78 euro/ton CO₂, elektriciteit: 70 euro/ton CO₂, zie Ter Haar, 2010). Gezien de reeds extreme waarde van de Stern's inschatting van de maatschappelijke kosten van CO₂-emissies bestaat geen reden om aan te nemen dat huidige energieheffingen op gas en elektriciteit voor huishoudens, MKB en zakelijke dienstverleners verhoogd moeten worden. Crawford et al. (2009) laten wel zien dat energiegebruik meer complementair is met vrije tijd. Energie dient dan vanuit opbrengstredenen zwaarder belast te worden dan gewone goederen.

Verhoog accijnzen op LPG en kerosine – De brandstofaccijnzen op alle brandstoffen – behalve die voor kerosine en LPG – liggen ver boven de meest conservatieve waarde voor de maatschappelijke schade van 85 dollar per ton CO₂-uitstoot zoals gerapporteerd door Stern (2007). Ter Haar (2010) geeft een overzicht van de Nederlandse accijnzen per ton CO₂-uitstoot: diesel 130 euro, rode diesel 80 euro, benzine 250 euro, LPG 40 euro, biodiesel 160 euro, ethanol 460 euro, en kerosine 0 euro. De overheid zou de accijnzen per ton CO₂-uitstoot over alle brandstoffen moeten uniformeren. De lage brandstofaccijnzen op LPG en kerosine kunnen worden opgehoogd teneinde vergelijkbare heffingen te krijgen (per ton CO₂) zoals die ook voor diesel en benzine gelden. Het lijkt erop dat de accijnzen op benzine en diesel vanuit breed welvaartsoogpunt het optimum voorbij zijn geschoten: de opgeofferde materiële welvaart door verminderde consumptie van fossiele brandstoffen kan inmiddels groter zijn dan de milieuwinst van minder brandstofgebruik. Fossiele brandstoffen zoals benzine en diesel lijken bovendien complementair te zijn met werk, zie Crawford et al. (2009). Deze brandstoffen moeten dan om opbrengstredenen minder zwaar worden belast. Overigens zou het gebruik van biobrandstoffen wel eens meer in plaats van minder CO₂-uitstoot kunnen genereren (zie Searchinger et al. 2008) door grotere schade aan ecosystemen (bijvoorbeeld door kappen van regenwoud en bossen). De vraag naar deze brandstoffen dient om die reden te worden ontmoedigd via een hogere accijns.

Schrap uitzonderingsregelingen – De vrijstellingen en kortingen op energieheffingen dienen te worden geschrapt in de glastuinbouw, luchtvaart en de scheepvaart. Daarnaast kan een hogere accijns op bio-industrieproducten helpen om de grote uitstoot van broeikasgassen in de vleesproducerende industrie af te remmen (zie ook Ter Haar, 2010).

Milieuheffingen moeten door de tijd stijgen – De marginale milieuschade van CO₂-uitstoot is niet constant maar zal toenemen naarmate de aarde sterker opwarmt. Daarnaast zullen de positieve externe effecten van het ontwikkelen van energiebesparende technologieën en alternatieve energiebronnen toenemen naarmate de fossiele energievoorraden meer uitgeput raken. Daarom dienen optimale milieuheffingen een (exponentieel) stijgend pad te volgen (zie bijvoorbeeld Nordhaus, 2007; Sinn, 2008).

Geen zelfstandig CO₂-beleid mogelijk – Eenzijdige, unilaterale maatregelen gericht op het verminderen van de CO₂-uitstoot zijn in het algemeen onwenselijk. Het milieu is een mondiaal collectief goed dat maar moeizaam wordt voortgebracht door grote internationale free-rider en coördinatieproblemen, zoals de laatste top in Kopenhagen helaas weer eens heeft aangetoond.

¹¹Tabel 1 uit Tol (2008) geeft de gemiddelde kosten per ton koolstof. Deze zijn omgerekend naar kosten per ton CO₂ door te vermenigvuldigen met 12/44, de relatieve verhouding van de molaire massa's van koolstof en kooldioxide.

Alleen alomvattende, voor alle landen bindende afspraken over milieueffingen of verhandelbare emissierechten kan de CO₂-uitstoot effectief beperken. Als Nederland (of het Westen) eenzijdig de vraag naar energie probeert af te remmen, zonder dat andere landen of andere delen van de wereld volgen, dan zakt slechts de wereldmarktprijs van energie totdat de wereldvraag naar energie weer gelijk is aan het aanbod van energie (Sinn, 2008). Het effect van vraagremmende maatregelen op de consumptie van energie zorgt er dan slechts voor dat de CO₂-uitstoot zich verplaatst, maar niet afneemt. Nederland dient daarom in internationaal verband te streven naar een systeem van verhandelbare emissierechten en/of milieueffingen, maar zonder internationale coördinatie kan Nederland *geen* zelfstandig milieubeleid voeren dat is gericht op het beperken van de vraag naar energie. Nederland kan wel unilateraal een CO₂-bijdrage leveren door minder *aanbod* van energie te produceren, door bijvoorbeeld het tempo waarmee de gasvoorraad wordt opgepompt te vertragen of stil te leggen. Daar staat tegenover dat de overheid gasinkomsten zal moeten missen.

Brandstofaccijnzen goed voor beprijzing autogebruik – Brandstofaccijnzen zijn gewenst als instrument om tot een betere beprijzing van autogebruik te komen en daarmee files te bestrijden. Zolang de kilometerheffing nog niet is ingevoerd, kunnen de wegenbelasting en bpm worden afgeschaft en de brandstofaccijnzen worden verhoogd teneinde niet het autobezit maar het autogebruik te belasten.

Referenties

- Aiyagari, S. Rao (1994), "Optimal Capital Income Taxation with Incomplete Markets, Borrowing Constraints and Constant Discounting", Research Department Working Paper No. 508, Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Aiyagari, S. Rao (1995), "Optimal Capital Income taxation with Incomplete Markets, Borrowing Constraints, and Constant Discounting", *Journal of Political Economy*, 103, (6), 1158-1175.
- Akerlof, George A. (1976), "The Economics of the Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales", *Quarterly Journal of Economics*, 90, (4), 599-617.
- Alesina, Alberto F., Edward L. Glaeser en Bruce Sacerdote (2005), "Work in the US and Europe: Why so Different?", *NBER Macroeconomic Annuals*, 2, 1-64.
- Alessie, Rob en Arie Kapteyn (2001), "New Data for Understanding Saving", *Oxford Review of Economic Policy*, 17, (1), 55-69.
- Allers, Maarten A. (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Groningen: Wolters Noordhoff.
- Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty, en Emmanuel Saez (2009), "Top Incomes in the Long-Run of History", NBER Working Paper No. 15408, Cambridge-MA: NBER.
- Atkinson, Anthony B., en Joseph E. Stiglitz (1976), "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation", *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.
- Auerbach, Alan, Michael P. Devereux, en Helen Simpson (2008), "Taxing Corporate Income", hoofdstuk in: *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Banks, James, en Peter A. Diamond (2008), "The Base for Direct Taxation", hoofdstuk in: *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Beer, Paul T. de (2008), "De Belaste Dood: Belastingheffing op Erfenissen", in: C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling, en H. Vording (red.), *Belasting met Beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.
- Bernheim, B. Douglas, en Antonio Rangel (2009), "Beyond Revealed Preference: Choice-Theoretic Foundations for Behavioral Welfare Economics", *Quarterly Journal of Economics*, 124, (1), 51-104.
- Blumkin, Tomer, en Efraim Sadka (2003), "Estate Taxation with Intended and Accidental Bequests", *Journal of Public Economics*, 88, 1-21.
- Blundell, Richard, en Thomas MaCurdy (1999), "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches", in: Orley Ashenfelter and David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol 3A, Amsterdam: Elsevier North Holland, 1559-1695.

- Boadway, Robin, Emma Chamberlain en Carl Emmerson (2008), "Taxation of Wealth and Wealth Transfers", hoofdstuk in: *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Boone, Jan, en A. Lans Bovenberg (2006), "Optimal Welfare and In-Work Benefits with Search Unemployment and Observable Abilities", *Journal of Economic Theory*, 126, 165–193.
- Bovenberg, A. Lans, en Peter J. Conneman (2007), "Naar één Fiscale Regeling voor Inkomensderving", *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 136, (6726), 711-719.
- Bovenberg, A. Lans, en Ruud A. de Mooij (1994), "Environmental Levies and Distortionary Taxation", *American Economic Review*, 84, 1085-1089.
- Bovenberg, A. Lans, en Bas Jacobs (2005), "Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins", *Journal of Public Economics*, 89, 2005-2035.
- Bovenberg, A. Lans, en Leo C. M. Stevens (2010), "Het Fiscale Stelsel van de Toekomst: Eenvoud, Neutraliteit en Draagkracht", Essay Studiecommissie Belastingstelsel, www.minfin.nl.
- Bovenberg, A. Lans, en Coen Teulings (2006), "Vlaktaks: Haken en Ogen", in: Flip de Kam en Arie Ros, *De Vlaktaks. Naar een Inkomstenbelasting met een Uniform Tarief?*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Carneiro, Pedro, en James J. Heckman (2003), "Human Capital Policy", in James J. Heckman en Alan B. Krueger (eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?*, Cambridge-MA: MIT Press.
- CPB (2007), "Een Analyse van Maatregelen Gericht op de Arbeidsparticipatie van Vrouwen", CPB Notitie, 17 januari, Den Haag: CPB.
- CBS (2008), "Overledenen Laten 10 Miljard Euro Na", Webmagazine, 6 oktober 2008, www.cbs.nl.
- Chamley, Christophe (1986), "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium With Infinite Lives", *Econometrica*, 54, (3), 607-622.
- Christiansen, Vidar, en Matti Tuomala (2008), "On Taxing Capital Income with Income Shifting", *International Tax and Public Finance*, 15, (4), 527-545.
- Crossen, Sijbren (1999), *Vermogensrendementsheffing: Vondst of Miskleun?*, Rotterdam: Onderzoekscentrum voor Financieel Economisch Beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Crossen, Sijbren (2006), "Alcohol Taxation and Regulation in the European Union", CPB Discussion Paper 76, Den Haag: CPB.
- Crossen, Sijbren (2008), "Value-Added Tax and Excises: Commentary", in: *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Crossen, Sijbren (2010), Essay Studiecommissie Belastingstelsel, www.minfin.nl.
- Crossen, Sijbren, en A. Lans Bovenberg (1999), "Hoe Moet Kapitaalinkomen worden Belast?", in: Sijbren Crossen, *Vermogensrendementsheffing: Vondst of Miskleun?*, Rotterdam: Onderzoekscentrum voor Financieel Economisch Beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Conesa, Juan C., Sagiri Kitao, en Dirk Krueger (2009), "Taxing Capital? Not a Bad Idea After All", *American Economic Review*, 99, 25-48.
- Crawford Ian, Michael Keen, en Stephen Smith (2008), "Value Added Taxes and Excises", hoofdstuk in: *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Currie, Janet, en Firouz Gahvari (2008), "Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data", *Journal of Economic Literature*, 46, 333-383.
- Diamond, Peter A. (1975), "A Many-Person Ramsey Rule", *Journal of Public Economics*, 4, (4), 335-342.
- Diamond, Peter A. (1998), "Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates", *American Economic Review*, 88, 83-95.
- Diamond, Peter A., en James A. Mirrlees (1978), "A Model of Social Insurance with Variable Retirement", *Journal of Public Economics*, 10, 295-336.
- Diamond, Peter A., en James A. Mirrlees (1986), "Payroll-Tax Financed Social Insurance with Variable Retirement", *Scandinavian Journal of Economics*, 88, 25-50.
- Eaton, Jonathan, en Harvey S. Rosen (1980a), "Labor Supply, Uncertainty, and Efficient Taxation", *Journal of Public Economics*, 14, 365–374.
- Eaton, Jonathan, en Harvey S. Rosen (1980b), "Optimal Redistributive Taxation and Uncertainty", *Quarterly Journal of Economics*, 95, (2), 357-364.
- Erosa, Andrés, en Martin Gervais (2002), "Optimal Taxation in Life-Cycle Economies", *Journal of Economic Theory*, 105, 338-369.

- Euwals, Rob, Daniël van Vuuren, en Ronald Wolthoff (2007), *Early Retirement Behaviour in the Netherlands: Evidence from a Policy Reform*, Netspar Discussion Paper 2007-13, Tilburg: Netspar.
- Evers, Michiel, Ruud A. de Mooij, en Daniël van Vuuren (2008), "The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates", *De Economist*, 156, (1), 25-43.
- Ewijk, Casper van, Nick Draper, Harry ter Rele, Ed Westerhout, en Jan Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: CPB.
- Ewijk, Casper van, Martin Koning, Marcel Lever, en Ruud de Mooij (2007a), "Economische Effecten van Aanpassing Fiscale Behandeling Eigen Woning", Den Haag: CPB.
- Ewijk, Casper van, Bas Jacobs, en Ruud A. de Mooij (2007b), "Welfare Effects of Fiscal Subsidies on Home Ownership in the Netherlands", *De Economist*, 150, (3), 323-336.
- Fullerton, Don, Andrew Leicester, en Stephen Smith (2008), "Environmental Taxes", in: *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Gezondheidsraad (2003), "Volksgezondheidsschade door Passief Roken", publicatie nr 2003/21, Den Haag: Gezondheidsraad.
- Gielen, Miriam, Joke Goes, Marcel Lever en Rocus van Opstal (2009), "Ontwikkeling en Verdeling van de Marginale Druk in 2001-2011", CPB Document No. 195, Den Haag: CPB.
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, C.L.J. Caminada (2008), "De Successiebelasting vanuit Economisch Perspectief", *Weekblad Fiscaal Recht*, 137, (6793), 1423-1429.
- Griffith, Rachel, James Hines en Peter Birch Sørensen (2008), "International Capital Taxation" hoofdstuk in: *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Gruber, Jonathan, en David Wise (1999), *Social Security and Retirement around the World*, Chicago: Chicago University Press.
- Gruber, Jonathan, en David Wise (2002), "Social Security and Retirement around the World: Microestimation", NBER Working Paper No. 9407.
- Gruber, Jonathan (2008), "Value-Added Tax and Excises: Commentary", in: *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Golosov, Mikhail, Nayarana Kocherlakota, en Aleh Tsyvinski (2003), "Optimal Indirect and Capital Taxation", *Review of Economic Studies*, 70, 569-587.
- Gordon, Roger H., en A. Lans Bovenberg (1996), "Why Is Capital So Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation", *American Economic Review*, 86, (5), 1057-1075.
- Gordon, Roger H., en Wojciech Kopczuk (2008), "The Choice of the Personal Income Tax Base", mimeo: Columbia University.
- Haar, Bernard ter (2010), "Nieuwe Paden voor Vergroening", Essay Studiecommissie Belastingstelsel, www.minfin.nl.
- Haffner, Marietta E.A. (2005), "Appel voor de dorst? Vermogen van ouderen op de woningmarkt," Utrecht: NETHUR.
- Hubbard, R. Glenn en Kenneth L. Judd (1986), "Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-59.
- Jacobs, Bas (2002), "Optimal Taxation of Human Capital and Credit Constraints", Tinbergen Institute Discussion Paper 02-044/2.
- Jacobs, Bas (2006), "Inkomenseffecten Hypotheekrenteaftrek wel Pervers", *Het Financieele Dagblad*, 26 augustus.
- Jacobs, Bas (2008), *De Prijs van Gelijkheid*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Jacobs, Bas (2009), "Politieke Economie en Methodologie van Vergrijzingsommen", *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41, (4), 199-218.
- Jacobs, Bas, en A. Lans Bovenberg (2009), "Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income", *International Tax and Public Finance*, te verschijnen.
- Jacobs, Bas, en Ruud A. de Mooij (2009), "Redistribution, Optimal Environmental Taxation, and the Marginal Cost of Funds", mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Jacobs, Bas, Ruud A. de Mooij, en Kees Folmer (2009), "Analyzing a Flat Income Tax in the Netherlands", *Applied Economics*, te verschijnen.
- Jacobs, Bas, en Dirk Schindler (2009), "On the Desirability of Taxing Capital Income to Reduce Moral Hazard in Social Insurance", CESifo Working Paper No. 2806, München: CESifo.

- Jacobs, Bas, en Honyang Yang (2009), "Optimal Taxation of Human Capital and Credit Constraints", mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Jacquet, Laurence Etienne Lehman, en Bruno van der Linden (2009), "The Optimal Marginal Tax Rates with both Extensive and Intensive Responses" mimeo: Université Catholique de Louvain.
- Judd, Kenneth L. (1985), "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model", *Journal of Public Economics*, 28, 59-83.
- Judd, Kenneth L. (1999), "Optimal Taxation and Spending in General Competitive Growth Models", *Journal of Public Economics*, 71, 1-26.
- Kam, Flip de (2007), *Wie Betaalt de Staat? Pleidooi voor een Progressieve Belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.
- Kam, Flip de, en Koen Caminada (2010), "Belastingen als Instrument voor Inkomenspolitiek", Essay Studiecommissie Belastingstelsel, www.minfin.nl.
- Kanbur, Ravi, Jukka Pirttilä, en Matti Tuomala (2006), "Non-Welfarist Optimal Taxation and Behavioral Public Economics", *Journal of Economic Surveys*, 20, (5), 849-868.
- Kaplow, Louis en Steven Shavell (2001), "Any Non-welfarist Method of Policy Assessment Violates the Pareto Principle", *Journal of Political Economy*, 109, 281-86.
- Kaplow, Louis en Steven Shavell (2002), *Fairness versus Welfare*, Cambridge-MA: Harvard University Press.
- Kopczuk, Wojciech (2009), "Economics of Estate Taxation: A Brief Review of Theory and Evidence", mimeo: Columbia University.
- Layard, Richard (1980), "Human Satisfaction and Public Policy", *Economic Journal*, 90, 737-750.
- Lee, David, en Emmanuel Saez (2009), "Optimal Minimum Wage Policy in Competitive Labor Markets", mimeo: Princeton University/UC Berkeley.
- Mankiw, Gregory N., Matthew Weinzierl, en Danny Yagan (2009), "Optimal Taxation in Theory and Practice", NBER Working Paper No. 15071, Cambridge-MA: NBER.
- Mirrlees, James A. (1971), "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Statistics*, 38, 175-208.
- Mooij, Ruud A. de (2005), "Will Corporate Income Taxation Survive?", *De Economist*, 153, 277-301.
- Mooij, Ruud A. de (2008), "Reinventing the Dutch Tax-Benefit System: Exploring the Frontier of the Equity-Efficiency Trade-Off", *International Tax and Public Finance*, 15, (1), 87-104.
- Mooij, Ruud A. en Michael Devereux (2009), "An applied analysis of ACE and CBIT reform in the EU", CPB Discussion Paper No. 128, Den Haag: CPB.
- Mooij, Ruud A. de, en Gaëtan Nicodème (2008), "Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU", *International Tax and Public Finance*, 15, (4), 478-498.
- Nishiyama, Shinichi, en Kent Smetters (2005), "Consumption Taxes and Economic Efficiency with Idiosyncratic Wage Shocks", *Journal of Political Economy*, 113, 5, 1088-1115.
- Nordhaus, William D. (2007), "A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change", *Journal of Economic Literature*, 45, 3, 686-702.
- Pirttilä, Jukka, en Ilpo Suoniemi (2009), "Public Provision, Commodity Demand, and Hours of Work: An Empirical Analysis", mimeo: University of Tampere, Finland.
- Poterba, James M. (1984), "Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset-Market Approach", *Quarterly Journal of Economics*, 99, (4), 729-752.
- Praag, C. Mirjam van (2010), "Fiscaal Bevorderen van Groei en Innovatie via de dga?", Essay Studiecommissie Belastingstelsel, www.minfin.nl.
- Reis, Catarina (2009), "Entrepreneurial Labor and the Taxation of Capital", mimeo: Universidade Católica Portuguesa.
- Rijkers, Arie C., en I. J. F. A. Vijfeijken (2010), "Fiscaliteit en Vermogensvorming in een Inkomstenbelasting", Essay Studiecommissie Belastingstelsel, www.minfin.nl.
- Saez, Emmanuel (2001), "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates", *Review of Economic Studies*, 68, 205-229.
- Saez, Emmanuel (2002a), "Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses", *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1039-1073.
- Saez, Emmanuel (2002b), "The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes", *Journal of Public Economics*, 83, 217-230.
- Saez, Emmanuel, en Jonathan Gruber (2002), "The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications", *Journal of Public Economics*, 84, 1-32.

- Searchinger et al. (2008), "Use of U.S. Croplands for Biofuels Increases Greenhouse Gases Through Emissions from Land-Use Change", *Science*, 319, 1238-1240.
- Sen, Amartya (1985), *Commodities and Capabilities*, Oxford: Oxford University Press.
- Sinn, Hans-Werner (1995), "A Theory of the Welfare State", *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 495-526.
- Sinn, Hans-Werner (2008), "Public Policies against Global Warming", *International Tax and Public Finance*, 15, (4), 360-394.
- Stern, Nicholas H. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Sloan, Frank A., Jan Ostermann, Christopher Conover, Donald H. Taylor, Jr., en Gabriel Picone (2004), *The Price of Smoking*, Cambridge-MA: MIT-Press.
- Sørensen, Peter B. (1997), "Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem", *Economic Policy*, 12, (25), 221-264.
- Teulings, Coen N. (2008), "Hoe Kunnen We Onze Risico's Efficiënt Delen? Principes voor Optimale Sociale Zekerheid en Pensioenen", NEA Paper 11, Tilburg: Netspar.
- Tinbergen, Jan (1970), "Belasting op Bekwaamheid", *Intermediair*, 30, (6), 1-3.
- Tol, Richard S.J. (2008), "The Social Cost of Carbon: Trends, Outliers and Catastrophes", *Economics*, 2, 2008-25, www.economics-ejournal.org.
- Tollison, Robert D. en Richard E. Wagner (1992), *The Economics of Smoking*, Norwell-MA: Kluwer Academic Publishers.
- Vermeulen, Wouter, en Jan Rouwendaal (2007), "Housing Supply in the Netherlands", CPB Discussion Paper No. 87, Den Haag: CPB.
- Viscusi, W. Kip (1995), "Cigarette Taxation and the Social Consequences of Smoking", *Tax Policy and the Economy*, 9, 51-101.

Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek

Essay op verzoek van de Studiecommissie Belastingstelsel

C.A. de Kam *

C.L.J. Caminada **

1 Inleiding

Pogingen om een bestaand belastingstelsel te hervormen zijn onder andere te onderscheiden naar de bij zulke operaties gekozen aanpak.¹ Soms geven beleidsmakers er de voorkeur aan om een ingrijpende herziening te presenteren als één, samenhangend pakket van maatregelen. Belanghebbenden mogen daarin niet selectief winkelen: het is graag of niet! De argumenten die pleiten ten gunste van deze aanpak liggen voor het oprapen. Door zijn dramatische kracht spreekt een alomvattende blauwdruk meer aan. Positieve en negatieve verdelingseffecten van elementen uit het totaalpakket heffen elkaar ten dele op, wat de maatschappelijke acceptatie kan vergroten. En pressiegroepen met een uiteenlopende achtergrond, die opkomen voor een verscheidenheid aan deelbelangen, zijn gemakkelijker aan de schandpaal te nagelen als tegenstrevers van het algemeen belang. Toch prefereren anderen een meer incrementele manier van werken, waarbij een belastingherziening stukje bij beetje wordt gerealiseerd. Ook de verdelingsgevolgen van een blauwdruk worden in Nederland nu eenmaal op een goudschaaltje gewogen, met mogelijke blokkades als gevolg. Inkomensgevolgen blijven meer versluierd, wanneer beleidsmakers de belastingherziening stukje bij beetje weten te implementeren.

Ongeacht de verdiensten van beide benaderingen – *grand design* versus *piecemeal engineering* – valt het te hopen dat de op dit moment aanwezige mogelijkheden om het nationale belastingstelsel te hervormen in de volgende kabinetsperiode daadwerkelijk zullen worden gebruikt. Een tussenweg kan daarbij zijn dat, uitgaande van een meeromvattende blauwdruk, naar verwezenlijking daarvan wordt toegewerkt langs wegen van geleidelijkheid, met inachtneming van wat jaar op jaar politiek en maatschappelijk haalbaar blijkt te zijn.

Om te kunnen beoordelen in welke mate een belasting(stelsel) aan herziening toe is, moet(en) de betrokken heffing(en) worden getoetst aan nader te formuleren kwaliteitseisen, die zijn samengevat in onderstaand tekstkader. Sommige van deze kwaliteitseisen zijn onderling strijdig. Zo is er – gegeven de behoeften van de schatkist – vaak sprake van een tegenstelling tussen (toenemende) herverdeling en (afnemende) prikkels om arbeid en kapitaal aan te bieden. Academische beschouwingen over de gewenste herziening van het stelsel leunen in de regel sterk op inzichten uit de zogeheten optimale-belastingtheorie. In bijlage A proberen wij aannemelijk te maken dat en waarom deze theorie slechts een beperkte bijdrage kan leveren aan het debat over de gewenste vormgeving van het Nederlandse belastingstelsel.

Een houtskoolschets van de contouren van een herzien belastingstelsel moet verder in elk geval perspectief bieden op vier punten:

- het na te streven belastingpeil;
- de fiscale autonomie van bestuurslagen;
- de na te streven belastingmix;
- grondslag en tarief van de kwantitatief belangrijkste belastingen.

Ons is gevraagd om bij de schets een specifieke invalshoek te kiezen: belastingen als effectief instrument van inkomenspolitiek.² Toch maken wij eerst enkele opmerkingen over de eerste drie van de bovenstaande vier punten. Zij vormen de achtergrond, waartegen wij per belasting kort bespreken in welke mate zij geschikt is als instrument voor te voeren inkomenspolitiek.

* Honorair hoogleraar Economie van de publieke sector, Rijksuniversiteit Groningen. E-mail: c.a.de.kam@rug.nl.

** Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden. E-mail: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl.

¹ De Kam (1997), p. 88-90.

² Premies voor de sociale verzekeringen beschouwen wij eveneens als belastingen. Zie voor de argumenten: De Kam, Koopmans en Wellink (2008), p. 185-186.

Kwaliteitseisen voor een goed belastingstelsel

Transparantie	Begrijpelijke regels, toegang tot de onafhankelijke rechter
Eenvoud	Regels jagen belastingplichtigen en belastingdienst niet op kosten, lokken niet uit tot fraude, zijn goed te controleren
Neutraliteit	Heffingen verstoren economische beslissingen niet al te zeer, behalve om negatieve externe effecten in prijzen te verwerken
Horizontale gelijkheid	Gelijke belastingbedragen voor belastingplichtigen in vergelijkbare omstandigheden
Verticale gelijkheid	Lage inkomens ontzien, overige belastingplichtigen dragen een met het inkomen toenemend deel daarvan bij aan de financiering van collectieve uitgaven
Prikkels	Zo laag mogelijke marginale tarieven, gegeven budgettaire behoeften
Governance	Overheid legt verantwoording af aan de burgers.

Bron: De Kam en Van Herwaarden (1989), p. 77-80

2 Belastingpeil

Het meegegeven uitgangspunt is dat de overheid via belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen een gelijkblijvend deel van het nationaal inkomen afroemt. Anders gezegd: de opbrengst van voorstellen om bepaalde heffingen op te schroeven is beschikbaar om andere collectieve lasten te verlichten. Dit uitgangspunt heeft een gering realiteitsgehalte. Het lijkt uitgesloten dat de overheidsfinanciën in de komende jaren op orde kunnen raken, uitsluitend door te grabbelen in de ton die in het voorjaar van 2010 zal zijn gevuld met bezuinigingsideeën van twintig met het oog hierop ingestelde werkgroepen. Een volgend kabinet ontkomt er hoogstwaarschijnlijk niet aan ook maatregelen te treffen die de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen verzwaren.³ De premies voor de zorgverzekeringen zullen hoe dan ook toenemen. Het wordt een heksentoer om die premiestijging te compenseren door een dienovereenkomstige verlaging van andere heffingen die meetellen bij het bepalen van (mutaties in) de microlastendruk. In eerste aanleg nemen wij desondanks aan dat de microlastendruk niet verandert en dat de opbrengst van belastingen en sociale premies als aandeel van het bruto binnenlands product (het belastingpeil) in de rest van het aankomende decennium ruwweg constant zal blijven op 38 á 40 procent.⁴

3 Belastingaandeel van bestuurslagen

In 1996 is het eigen belastinggebied van de *provincies* fors uitgebreid. Hun opslag op de motorrijtuigenbelasting komt te vervallen, wanneer de MRB in samenhang met de invoering van de kilometerheffing zou verdwijnen. Als het de voorkeur heeft om deze bestuurslaag te handhaven, zijn er drie alternatieven: een provinciale opslag op de kilometerheffing dan wel op de onroerendezaakbelasting, of invoering van koppengeld.

Formeel wettelijk is de opbrengst van de eigen belastingen van de *gemeenten* sinds 2008 niet langer gelimiteerd. Op grond van een (onwerkbare) bestuurlijke afspraak tussen het Rijk en de

³ Zie IMF (2009), The state of public finances cross-country fiscal monitor, *IMF Staff Position Note 09/25*, 3 november 2009. Zie verder: 'Ten years of cuts and tax rises lie ahead, IMF says', *Financial Times* 4 november 2009.

⁴ Merk op dat in de periode 1995–2007 het belastingpeil in geen van de dertig lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zo sterk is gedaald als in Nederland (zie bijlage B).

VNG is een bovengrens gesteld aan de opbrengststijging van de gemeentelijke belastingen. Internationale vergelijking leert dat het eigen belastinggebied van de lokale overheden in Nederland zeer beperkt is. De plaatselijke democratie is ermee gediend wanneer gemeenten veel meer fiscale armslag zouden krijgen, onder gelijktijdige vermindering van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, zodat de rijksbelastingen in lijn daarmee omlaag kunnen.

De *waterschappen* leggen diverse heffingen op, waaronder een vorm van koppengeld (per huishouden). De opbrengst is voldoende om hun uitgaven te dekken. In discussie is of deze functioneel afgebakende bestuurslaag recht van bestaan heeft. Zelfs als de waterschappen verdwijnen, rechtvaardigt het profijtbeginsel dat gedifferentieerde waterschapsheffingen – maar nu geïnd door de Belastingdienst – in enigerlei vorm blijven bestaan. Het koppengeld heeft in dit geval overigens niet langer bestaansrecht, omdat huishoudens in Nederland al op tal van andere manieren in de dekking van de rijksuitgaven bijdragen.

De *Europese Unie* ambiëert – aanvullend op door de lidstaten geheven en aan Brussel afgedragen landbouwheffingen en invoerrechten – een ruimer eigen belastinggebied. Eurocraten dromen van nieuwe belastingen, bijvoorbeeld op de uitstoot van koolstofdioxide, op SMS-verkeer of op (grensoverschrijdende) financiële transacties.⁵ Wij nemen in het vervolg aan dat de lidstaten, waaronder Nederland, deze fiscale ambities in de knop zullen breken.

4 Belastingmix

4.1 Arbeid versus kapitaal

De belastingmix wordt bepaald door het aandeel van de verschillende belastingen in de totale opbrengst. Uitgaande van hun grondslag gaat het om heffingen op inkomen, op consumptie en op bezit of overgang van vermogen. De mix kent bij de heffingen op productiefactoren een typerende verdeling over arbeid en kapitaal. In vergelijking met kapitaal wordt arbeid op dit moment zwaar belast. De hoge lastendruk op arbeid ontmoedigt werknemers mogelijk om te investeren in hun eigen menselijk kapitaal (verdienvermogen) en zet een rem op de groei van de werkgelegenheid, omdat inschakeling van minder productieve werknemers voor werkgevers niet lonend is. Tegelijk is de winstbelasting relatief laag en wemelt de inkomensheffing van de faciliteiten om sparen en investeren aan te moedigen en vermogensbezit te ontzien. Deze tegemoetkomingen verstoren economische beslissingen en hollen de belastingopbrengst uit, waardoor de tarieven op inkomsten uit arbeid hoger zijn dan strikt genomen nodig is. In § 7.1 worden enkele mogelijkheden besproken om bestaande faciliteiten voor zelfstandigen, de eigen woning en (pensioen)sparen in te perken.

Omdat de factor kapitaal grotendeels in handen is van hogere inkomensgroepen, betekent een evenwichtiger belasting van arbeid en kapitaal tegelijk ook dat collectieve lasten zwaarder op de 'sterkste schouders' komen te rusten.

4.2 Inkomen, consumptie en vermogen: trends in de periode 1970–2007

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) rapporteert jaarlijks over de belastingmix in de dertig aangesloten (industrie)landen. Op basis van deze *Revenue Statistics* brengt figuur 1 de veranderingen in de belastingmix sinds 1970 in beeld.

Het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting – traditioneel goed voor een kwart van de opbrengst – daalde sinds de jaren tachtig aanvankelijk flink. Daarvoor bestonden verschillende oorzaken:

- de toegenomen betekenis van premies voor de aanvullende pensioenen;
- de groei van de in aftrek gebrachte hypotheekrente (het aandeel van eigen woningen in de nationale woningvoorraad nam sinds 1970 toe van 35 tot 57 procent);
- de vlucht in de besloten vennootschap;
- de toegenomen rol van op belastingbesparing gerichte constructies;
- de 'crowding out' van de inkomstenbelasting door premies voor de volksverzekeringen in wat nu de eerste en de tweede tariefschijf zijn.

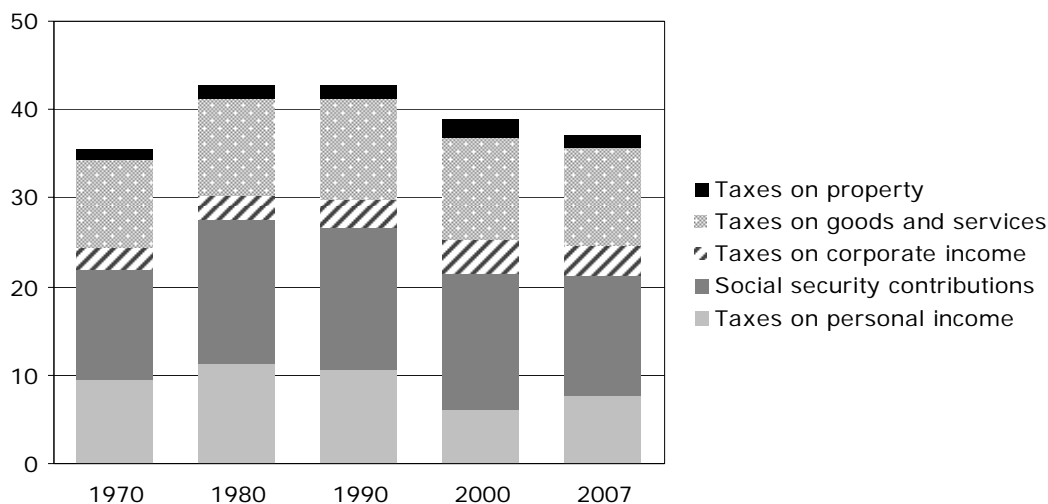
⁵ 'José Barroso slaat met Europese belastingen plank volledig mis', *Het Financieele Dagblad* 31 oktober 2009.

Na de belastingherziening in 2001 is het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting weer opgekrabbeld, van 15 tot 20 procent. Dit valt voor een deel te verklaren, doordat de vroegere vermogensbelasting is omgezet in de vermogensrendementsheffing (box 3).

Het aandeel van de sociale premies schommelde in de gehele beschouwde periode tussen 35 en 39 procent. Een lange reeks ombuigingsmaatregelen was nodig om een verdergaande oploep van het premiepeil te stuiten. Zo werden de uitkeringen in tal van jaren losgekoppeld van de cao-lonen, de arbeidsongeschiktheidsverzekering ging op de schop, de Ziektewet is voor het overgrote deel geprivatiseerd. Na 2000 is het aandeel van de sociale premies in de mix wat gedaald, tot 36 procent, ondanks de invoering van de Zorgverzekeringswet (in 2006), waardoor ruim twee miljoen vroeger particulier tegen ziektekosten verzekerde huishoudens voortaan konden schuilen onder de paraplu van het collectief.

Het aandeel van de vennootschapsbelasting (Vpb) fluctueert nogal, maar toonde vanaf de jaren tachtig over het algemeen een stijgende lijn, onder invloed van het toegenomen aandeel van het overig inkomen, de vlucht in de besloten vennootschap en de opgelopen olieprijs, die medebepalend is voor het deels via de Vpb geïncasseerde staatsaandeel in de aardgaswinst. Tezelfdertijd werd de heffingsopbrengst verminderd door de toegenomen financiering met vreemd vermogen, de grotere rol van op belastingbesparing gerichte constructies en opeenvolgende tariefverlagingen.

Figuur 1 Belastingmix en belastingpeil, 1970–2007 (procenten bbp)



Bron: OESO (2009a)

Het aandeel van de omzetbelasting en andere consumptiebelastingen groeide in de beschouwde periode, zowel door tariefverhogingen (de in 1969 ingevoerde btw begon met een tarief van 12 procent en een verlaagd tarief van 4 procent) als door het wat toegenomen aandeel van tegen het standaardtarief (inmiddels: 19 procent) belaste goederen en diensten.

Hoewel verschillende belastingen op bezit en overgang van vermogen zijn afgeschaft (zegelbelasting, beursbelasting), nam hun aandeel in de mix aanvankelijk toe tot ruim 5 procent in 2000. Nadien zijn de vermogensbelasting en de kapitaalbelasting afgeschaft. De resterende opbrengst valt hoofdzakelijk toe te schrijven aan belastingen op onroerende zaken. De opbrengst van de overdrachtsbelasting en onroerendezaakbelastingen is toegenomen door de sterke prijsstijging van woningen en zakenpanden na het midden van de jaren tachtig. Desondanks viel het aandeel van de heffingen op vermogen na 2000 per saldo met 2 procentpunten bbp terug, tot 3 procent.

5 Buiten-fiscale doelstellingen en de effectiviteit van fiscale instrumenten

5.1 Opmars van het instrumentalisme

Soms lijken beleidsmakers te vergeten, dat belastingen vooral worden geheven om collectieve uitgaven te kunnen financieren. Het stelsel is erg ingewikkeld gemaakt, door de kennelijk onbedwingbare neiging om fiscale instrumenten in toenemende mate in te zetten om allerlei nevendoelestellingen te verwezenlijken. Nagestreefde niet-fiscale doeleinden liggen vooral op het terrein van het sociaal-economisch beleid.⁶

Wanneer het de bedoeling is negatieve externe effecten van de keuzen van consumenten en producentengedrag via heffingen in marktprijzen te verdisconteren, stuit dit niet op bezwaar. Integendeel, zulke remmingsheffingen – die ‘ongeprijsde schaarste’ tot uitdrukking brengen – verbeteren de allocatie van schaarse middelen en verdienen op doelmatigheidsgronden in de regel de voorkeur boven regulering. Bedenklijker is het, wanneer fiscale faciliteiten – aftrekposten, vrijstellingen, verlaagde tarieven – op grote schaal als sturingsmiddel worden ingezet. Zulke tegemoetkomingen leiden al snel tot economische verstoringen.

In deze notitie staat het zoeklicht gericht op één van de niet-fiscale doeleinden: het streven de personele verdeling van inkomens en vermogens via de belastingheffing te beïnvloeden. Wij onderzoeken technische mogelijkheden om de herverdelende werking van het belastingstelsel in zijn geheel te vergroten. Deze doelstelling zal niet elke beleidsmaker aanspreken. Door (veel van) de besproken maatregelen om te keren, kunnen beleidsmakers desgewenst de ongelijkheid van de personele verdeling van inkomens en vermogens vergroten.

5.2 Aan de grenzen van het instrumentalisme

Vast onderdeel van de in ons land gevoerde inkomenspolitiek zijn pogingen om de laagste-inkomensgroepen uit de wind te houden. Het vermorsen van fiscale steun ware daarbij tot een minimum te beperken. Enkele voorbeelden om te illustreren hoe weerbarstig de praktijk kan zijn.

De buitengewone-uitgavenregeling is in de loop van de tijd steeds meer opgetuigd. Calculerende burgers deden een grootschalig beroep op de regeling, zodat zij uiteindelijk budgettair volledig uit de rails liep. Hierdoor zijn via de fiscaliteit omvangrijke bedragen weggelekt voor de financiering van zorguitgaven, die burgers gemakkelijk voor eigen rekening hadden kunnen nemen.⁷

Anderzijds suggereert een analyse van het gebruik van allerlei heffingskortingen dat de laagste inkomens steeds moeilijker zijn te bereiken, door de verzilveringsproblematiek. Mensen die bij uitstek in de doelgroep zitten kunnen het recht op kortingen niet (volledig) te gelde maken, doordat ze onvoldoende inkomensheffing verschuldigd zijn, waarop de korting(en) in mindering komen. Gezien de uitbreiding van het aantal toeslagen valt dit steeds lastiger aan de burgers uit te leggen. Toeslagen maken een effectieve inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hogere administratieve lasten voor de burgers en voornamelijk grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Net als bij inkomensafhankelijke heffingskortingen neemt de marginale druk toe in het inkomensbereik waar de toeslag(en) wordt (worden) afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen aanzienlijk bij aan de toenemende complexiteit van het financiële tweerichtingsverkeer tussen huishoudens en de schatkist.

De calculerende burger, de verzilveringsproblematiek en zo meer stellen grenzen aan de mogelijkheden om via het fiscale instrumentarium specifieke groepen te bereiken. Een belangrijke les voor beleidsmakers zou moeten zijn dat terughoudendheid hier geboden is.⁸

5.3 Aan de grenzen van de effectiviteit

In een progressief belastingstelsel neemt de marginale druk toe met het inkomen. Naarmate de marginale druk hoger is, houden belastingplichtigen van een euro extra inkomen netto minder over, wat hun lust kan doven om arbeid en besparingen aan te bieden. Gezien zich aftekenende toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt, is beleidsmakers er veel aan gelegen zulke

⁶ De Kam, Koopmans en Wellink (2008), p. 191. Zie ook Caminada *et al.* (2007).

⁷ Bij de daaropvolgende versobering (in 2009) is ter compensatie een vaste toeslag voor chronisch zieken en gehandicapten ingevoerd, die niet de volledige doelgroep bereikt.

⁸ Stevens en Caminada (2009).

ontmoedigingseffecten te keren. Het arbeidsaanbod van twee groepen is volgens de optimale-belastingtheorie bijzonder gevoelig voor verschuivingen in de ervaren marginale belastingdruk:

- individuen aan de onderkant van de inkomenspiramide, bij hun beslissing al dan niet tot de arbeidsmarkt toe te treden;
- partners (vooral vrouwen), bij hun beslissing hoeveel uren zij willen werken.

Een lagere marginale belastingdruk voor deze groepen leidt echter per saldo tot weinig extra banen, wanneer de druk slechts wordt verschoven naar inkomensgroepen in dichte pakking.⁹ Een ander instrument om het arbeidsaanbod te vergroten – verhoging van de subsidies voor kinderopvang – lijkt na de recente intensiveringen weinig kansrijk. Hier worden vooral oplossingen in de informele sfeer – opvang door kennissen en grootouders – vervangen door formele opvang.¹⁰ Deze vorm van monetarisering van mantelzorg drijft slechts de collectieve uitgaven op, zonder effectief bij te dragen aan een hoger arbeidsaanbod.

Vergelijkbaar heeft het verruimen of beperken van fiscale faciliteiten voor ouderen slechts een beperkt effect op hun arbeidsdeelname. De beslissing om al dan niet langer door te werken wordt hier nauwelijks beïnvloed door leeftijdsafhankelijke heffingskortingen.

6 Belastingstelsel en inkomensongelijkheid

6.1 Terugblik

Waarschijnlijk is de herverdelende werking van het belastingstelsel in de afgelopen decennia per saldo verminderd. Ten eerste, doordat het aandeel van regressieve kostprijsverhogende belastingen in de mix is toegenomen. Ten tweede door de aanzienlijke verlaging van het Vpb-tarief en het toptarief van de progressieve inkomstenbelasting. Daar staat tegenover dat tariefverlagingen in het verleden gepaard gingen aan wetwijzigingen die erop waren gericht de heffingsgrondslag te verbreden en ontgaansconstructies te bemoeilijken, zoals door de invoering van de vermogensrendementsheffing. Betrouwbare gegevens om ons vermoeden te staven, ontbreken.

De meest mobiele heffingsgrondslagen – financieel kapitaal en hoog opgeleide individuen – vormen in het algemeen gesproken het mikpunt van progressieve heffingen.

Internationale belastingconcurrentie kan nopen tot aanpassingen van het belastingstelsel, die tot gevolg hebben dat zijn inkomensherverdelende functie (verder) wordt uitgehold. In de achter ons liggende periode zijn diverse maatregelen getroffen die noodzakelijk werden geacht om de positie van Nederland als vestigingsland te handhaven c.q. te versterken.¹¹

6.2 Verdeling van de belastingdruk

Cijfers over de verdeling van de belastingdruk over de Nederlandse bevolking liggen niet voor het oprapen. Caminada en De Kam (2007) hebben de verdeling van de belastingen op goederen en de verdeling van de belastingen op inkomen en vermogen in kaart gebracht op basis van de op dat moment meest recente statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, voor een deel zoals bewerkt door het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tabel 1 maakt duidelijk dat de belastingen op goederen relatief zwaar drukken op de laagste inkomens, terwijl de druk van de heffingen op het inkomen gestaag toeneemt naarmate huishoudens het financieel beter hebben. De drukverdeling van belastingen op goederen zwakt de progressieve werking van de heffingen op inkomen en vermogen aanzienlijk af. De progressie van de inkomstenbelasting blijkt uit het feit dat meer dan de helft van haar opbrengst afkomstig is van de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens, die slechts een kwart van het totale bruto-inkomen toucheren. Ook de in 2001 afgeschafte vermogensbelasting was een progressieve heffing. De premies voor de volksverzekeringen drukken in verhouding het zwaarst op de 'middengroepen': het aandeel van de huishoudens in de vijfde tot en met de negende 10-procentgroep in deze premies is groter dan hun aandeel in het totale bruto-inkomen.

⁹ Bosch, Jongen, De Mooij en Van Vuuren (2007).

¹⁰ Versantvoort (2009); Borghans (2009).

¹¹ Denk aan de verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting (in 1990 en 2001) en opeenvolgende verlagingen van het tarief van de vennootschapsbelasting.

Samengenomen blijkt dat de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in de 10-procentgroepen maar weinig uiteenloopt. Het belastingstelsel is veel minder progressief dan vaak wordt aangenomen. Overigens mag de in tabel 1 gepresenteerde drukverdeling niet leiden tot de overhaaste slotsom dat de overheid in Nederland weinig invloed op de personele inkomensverdeling zou hebben. De aanzienlijke inkomensherverdeling die plaatsvindt, wordt echter niet zozeer bewerkstelligd door de belastingheffing, maar loopt veeleer via subsidies en sociale uitkeringen.¹²

Tabel 1 Drukverdeling van belastingen op goederen en op inkomen en vermogen, 1999^a

10-procentgroep ^b	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aandeel bruto inkomen	2	4	5	6	8	10	11	13	16	25
<i>Aandelen belastingen op goederen</i>										
Btw	4	4	6	7	9	10	12	13	16	19
Accijnzen ^c	8	6	9	10	10	10	12	11	12	12
Milieubelastingen ^d	4	4	6	8	9	11	13	14	15	16
Belastingen op huis ^e	6	5	8	7	9	10	13	11	16	16
Belastingen op auto ^f	4	3	6	8	10	12	13	14	15	16
<i>Aandelen belasting op inkomen en vermogen</i>										
Inkomstenbelasting	0	1	2	2	3	5	7	10	17	53
Vermogensbelasting	5	1	2	4	4	6	9	10	12	46
Premies volksverzekeringen	1	3	4	6	9	10	13	15	18	22
ww-premie	0	0	1	4	7	10	14	17	21	26
<i>Belastingdruk (procent)^g</i>	30	26	26	30	32	32	35	36	38	41
-- op goederen ^g	19	15	13	13	13	12	13	13	12	9
-- op inkomen en vermogen ^g	11	11	13	17	19	20	22	23	26	32

a Procentueel aandeel van elke inkomensklasse in de totale opbrengst van elke soort belastingen en in het totaal van de bruto-inkomens.

b Huishoudens zijn ingedeeld op basis van het bruto-inkomen van huishoudens.

c Zonder de brandstofaccijnzen; deze staan onder de milieubelastingen gegroepeerd.

d Brandstofaccijnzen, energiebelasting, grondwaterbelasting.

e Onroerendezaakbelastingen en overdrachtsbelasting.

f Aanschafbelasting (BPM) en motorrijtuigenbelasting.

g De door huishoudens in elke 10-procentgroep betaalde belasting als percentage van het totale bruto-inkomen van de huishoudens in die groep.

Bron: Caminada en De Kam (2007)

7 Belastingen als herverdeelmaschine

Tabel 1 maakt duidelijk dat de gemiddelde belastingdruk voor 70 procent van de huishoudens ligt in het bereik van 30-38 procent van het bruto-inkomen. In de tweede en de derde 10-procentgroep (26) ligt de druk enkele procentpunten lager, in de tiende 10-procentgroep (41) enkele punten hoger. Dit beeld van een gematigd progressief belastingstelsel roept de vraag op via welke maatregelen de progressie eventueel kan worden aangescherpt, zonder dat dit tot onaanvaardbaar grote verstoringen in de economie leidt. De analyses zijn hierna gegroepeerd per (type) belasting.

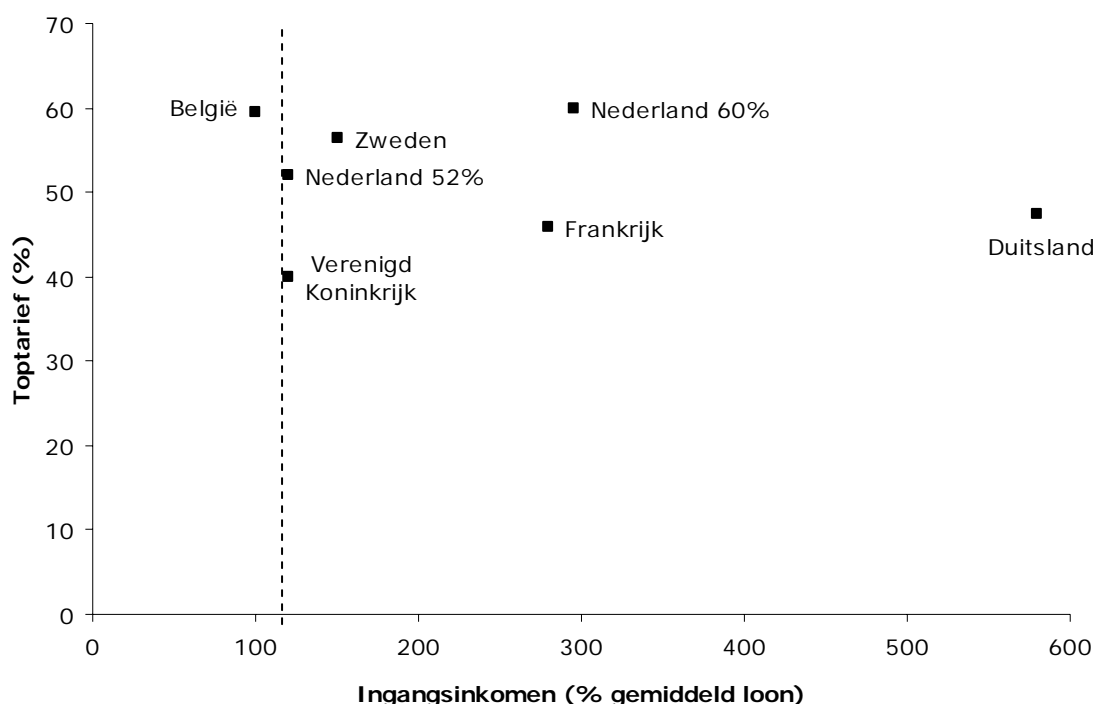
¹² Zie hierover: Caminada en Goudswaard (2003).

7.1 Inkomensheffing

Het tarief van de inkomensheffing (= inkomstenbelasting + premies volksverzekeringen) is progressief, door de combinatie van heffingskortingen en oplopende percentages, die over het inkomen in opeenvolgende tariefschijven verschuldigd zijn. De progressie van het tarief is sinds het midden van de jaren tachtig per saldo flink afgezwakt, in het bijzonder door de belastingherzieningen in 1990 en in 2001.¹³ De betekenis van door midden- en hogere-inkomensgroepen geclaimde aftrekposten nam toe. Hierdoor verminderde de effectieve progressie van de inkomensheffing verder. Haar progressie valt aan te scherpen door:

- verhoging van het tarief voor hoge(re)-inkomensgroepen;
- verhoging van de algemene heffingskorting (progressie van Bentham); en
- verbreding van de heffingsgrondslag, met name door aftrekposten en vrijstellingen te beperken die vooral door hogere-inkomensgroepen worden geclaimd.

Figuur 2 Toptarief en ingangsinkomen van heffingen over het inkomen, 2008



Bron: OESO (2009b)

Toptarief

Het toptarief van de inkomensheffing is een belangrijk middel om hoge-inkomensgroepen meer aan de financiering van collectieve voorzieningen te laten bijdragen. Alle werknemers met een inkomen van meer dan € 20.000 hebben gemiddeld te maken met een marginaal tarief van 50 procent of meer.¹⁴ Een kwart van de werknemers ervaart een marginale druk van 53 procent of hoger, door de samenloop van inkomensheffing en kortingen op hun toeslagen. In dit licht is het goed verdedigbaar het toptarief van de inkomstenbelasting (nu 52 procent) op te voeren tot 55 of 60 procent, bijvoorbeeld vanaf een ingangsinkomen van € 125.000. Sommigen verwachten van een toptarief van 60 procent grote schade voor de economie. Wij niet.¹⁵ Met een toptarief van 60

¹³ Caminada en Goudswaard (1996 en 2001).

¹⁴ Gielen *et al.* (2009). p. 32.

¹⁵ Jacobs (2010, p.14) ziet dit anders. Hij verwijst naar buitenlands onderzoek dat voor hogere-inkomensgroepen een elasticiteit van de heffingsgrondslag van ongeveer 0,4 suggereert. Dit cijfer kan niet zonder meer naar Nederland worden getransplanteerd. Na de forse verlagingen van het toptarief in 1990 en 2001 valt empirisch geen toename van de heffingsgrondslag van de meestverdieners in een overeenkomstige orde van grootte waar te nemen. Van belang is verder om op te merken dat buitenlanders die hier tijdelijk

procent zou Nederland internationaal wel een tamelijk extreme positie innemen. Figuur 2 toont voor een aantal landen het hoogste tarief (van alle heffingen over het inkomen) en het ingangsinkomen van waaraf dit tarief toepassing vindt. Dit ingangsinkomen is uitgedrukt in procenten van het gemiddelde loon.¹⁶

De vlaktaks

Regelmatig duikt het idee op van een vlaktaks: een inkomensheffing met één proportioneel tarief, ergens tussen 30 en 35 procent. Deze tariefverlaging kost de schatkist miljarden. Vooral de hogere-inkomensgroepen profiteren. Veel varianten van de vlaktaks zoeken de dekking voor een deel in beperking van bestaande aftrekposten en vrijstellingen. Een en ander maakt belangrijke vereenvoudigingen mogelijk. Het wetenschappelijk instituut van het CDA (2009) schetste recent de hoofdlijnen van een 'sociale' vlaktaks. Hier wordt de dekking vooral gezocht in een verhoging van de btw-tarieven van 6 tot 7 procent, respectievelijk van 19 tot 22 procent. Ook deze variant kent als bezwaar dat veruit de grootste voordelen toevallen aan de hoogste-inkomensgroepen. Geen wonder, want de btw kent een degressieve drukverdeling en trekkers van hoge inkomens (boven € 100.000) betalen over de top van hun inkomen ten hoogste 47 in plaats van 52 procent.¹⁷

Heffingskortingen

Tot 1973 werd het inkomen van de werkende vrouw belast bij haar man. Nadien is de inkomstenbelasting stapsgewijs geïndividualiseerd. Sinds het midden van de jaren tachtig staat ook bij de premieheffing voor de volksverzekeringen het individu centraal. Bij een aantal collectief gefinancierde inkomensoverdrachten van de overheid geeft daarentegen niet het individu de doorslag, maar is nog steeds beslissend de samenstelling van het huishouden waarvan hij of zij deel uitmaakt. Een volledig geïndividualiseerde inkomensheffing – waarbij de leefvorm in de sfeer van de fiscaliteit niet langer relevant is – valt goed te combineren met de draagkrachtgedachte, wanneer de tegemoetkoming in de vorm van toeslagen voor woonlasten, zorgpremie, kinderopvang en zo meer in de toekomst volledig wordt geconcentreerd bij de Belastingdienst/Toeslagen. Voor zover kortingen afhangen van de huishoudensamenstelling, kunnen zij worden samengesmolten tot één inkomensafhankelijke gezinstoeslag (*family support*).

Deze optie brengt de invoering van een vlaktaks(-plus) en van een loonsomheffing met reuzenstappen dichterbij.

Heffingskortingen kunnen de progressie versterken. Heffingskortingen zijn een nieuw instrument van inkomenspolitiek sinds de invoering van de Wet IB 2001. Na negen jaren van intensief gebruik van dit instrument zijn in twee opzichten wel grenzen in zicht. Ten eerste is het stelsel van kortingen onoverzichtelijk, en bereikt het in veel gevallen niet de laagste inkomens. De ambtelijke evaluatie *Breder, lager, eenvoudiger?* van het ministerie van Financiën signaleert deze problemen expliciet.¹⁸ Ten tweede zijn de algemene heffingskorting en de arbeidskorting weliswaar efficiëntere instrumenten ten dienste van het koopkracht- en arbeidsmarktbeleid dan de vroegere belastingvrije som, respectievelijk het afgedankte arbeidskostenforfait, maar verhoging van deze kortingen blijft, gezien hun brede bereik, een budgettaire middelen verslindende zaak, zodat substantiële ruimte voor verlaging van de belastingtarieven zelf verloren gaat. Dát effect in aanmerking nemend, laten Vording *et al.* (2006) zien dat de belastingtarieven in de eerste en de tweede schijf in 2006 een volle 3 punten lager hadden kunnen zijn – budgettair neutraal, en met

komen werken (managers, onderzoekers, topvoetballers) een beroep kunnen doen op de zogeheten 30-procentregeling. Hun effectieve toptarief zou hierdoor $0,7 \times 60 = 42$ procent bedragen.

¹⁶ Het gaat hier om het gemiddelde loon (average wage), zoals gedefinieerd in de jaarlijkse OESO-publicatie *Taxing Wages*; de meest recente editie is: OESO (2009c).

¹⁷ Te weten het algemene vlaktakstarief van 33 procent, vermeerderd met 4 procentpunt Zvw-premie en een bijheffing van 10 procentpunt voor belastingplichtigen met een hoog inkomen.

¹⁸ Tweede Kamer (2005–2006).

minimale effecten op de inkomensverdeling. De herverdelende werking van het belastingstelsel zou dus bij voorkeur moeten worden vergroot door de tariefpercentages van de onderste schijven te verlagen, in plaats van heffingskortingen te verhogen. Ook belastingplichtigen in de bovenste schijf profiteren van deze maatregel. Desgewenst valt hun voordeel te beperken door gelijktijdige inkorting van de lengte van de onderste schijven.

Verbreiding van de heffingsgrondslag

De mogelijkheden om het toptarief op te schroeven zijn niet onbegrensd. Hoger dan 60 procent zouden wij niet willen gaan. Een doeltreffender manier om de lastendruk verder naar de hogere inkomensgroepen te verschuiven is de heffingsgrondslag – dit is het inkomen waarover daadwerkelijk wordt geheven – breder te maken. Grondslagverbreiding valt te bereiken door:

- uit te gaan van een breder inkomensbegrip;
- het mes te zetten in fiscale tegemoetkomingen waarvan vooral hogere inkomensgroepen profiteren.

Breder inkomensbegrip: vermogenswinsten belasten

Het fiscale inkomensbegrip is smal. Voordelen die iemand behaalt door grond, effecten, kunstvoorwerpen of onroerend goed met winst te verkopen blijven – met twee belangrijke uitzonderingen – op dit moment onbelast.¹⁹ Vooral bemiddelde huishoudens realiseren zulke onbelaste vermogenswinsten. Door ze voortaan te belasten, gaan hogere inkomensgroepen in verhouding meer bijdragen aan de schatkist.

Nederland is momenteel een van de weinige OESO-landen die particuliere vermogenswinsten – met de twee genoemde uitzonderingen – volledig onbelast laten.²⁰ Op praktische gronden gelden elders overigens nogal wat vrijstellingen. Verder belast geen enkel land de winst die wordt behaald bij verkoop van de (eerste) eigen woning. Ons land zou het buitenlandse voorbeeld moeten volgen en in ieder geval de vermogenswinst gaan belasten die particulieren behalen bij de verkoop van grond, huizen (anders dan de eigen woning) en effecten. Het progressieve tarief is van toepassing, net zoals nu al bij ondernemers die een voordeel realiseren bij het afstoten van bedrijfsmiddelen. Vermogensverliezen verlagen het inkomen, maar ze mogen – om belastingbesparende constructies tegen te gaan – uitsluitend worden weggestreept tegen belaste vermogenswinsten.

Nederland is uniek in de wereld, doordat alle opbrengsten van vermogen – rente, dividend, pacht en ontvangen huur – sinds 2001 belastingvrij zijn. In plaats daarvan wordt het vermogen geacht een rendement van 4 procent op te leveren, waarover 30 procent belasting is verschuldigd. Deze vermogensrendementsheffing is in 2001 ingevoerd, omdat belastingplichtigen tegen het einde van de vorige eeuw op steeds massalere schaal belaste vermogensopbrengsten omzetten in onbelaste vermogenswinst.

Na invoering van een vermogenswinstbelasting valt de bestaansreden van de vermogensrendementsheffing weg. Het levert immers niet langer voordeel op om reguliere opbrengsten om te zetten in vermogenswinst. Voortaan kunnen de werkelijk genoten vermogensopbrengsten dus weer samen met andere inkomsten (loon, uitkering) volgens het progressieve tarief worden belast, zoals vóór 2001 het geval was. In veel OESO-landen geldt voor vermogensopbrengsten een vast (doorgaans lager) tariefpercentage, omdat belastingplichtigen hun financieel kapitaal gemakkelijk over de grens kunnen brengen. In 2009 is de strijd tegen belastingparadijzen in een stroomversnelling geraakt. Naarmate *tax havens* onder toenemende internationale druk vaker verdragen sluiten die uitwisseling van gegevens mogelijk maken, krijgen OESO-landen meer ruimte om vermogensopbrengsten samen met de overige inkomsten progressief te belasten.

Het verdwijnen van de vermogensrendementsheffing versterkt het draagkracht karakter van de inkomstenbelasting.²¹

¹⁹ Het gaat om de winst die zelfstandige ondernemers maken bij het afstoten van bedrijfsmiddelen en om voordelen die worden behaald door houders van een aanmerkelijk belang, dat zijn mensen die meer dan 5 procent van de aandelen van een vennootschap bezitten.

²⁰ OESO (2006).

²¹ Door de vermogensrendementsheffing (ter grootte van $0,04 \times 30 = 1,2$ procent van de waarde van het vermogen) is de belastingdruk lager, naarmate de werkelijk genoten vermogensopbrengst hoger is. Iemand die slechts 2 procent rendement behaalt, ervaart een belastingdruk van $(1,2 / 2 =)$ 60 procent. Iemand die 12 procent rendement maakt, komt weg met een belastingdruk van $(12 / 1,2 =)$ 10 procent.

Breder inkomensbegrip: versobering van fiscale tegemoetkomingen

Bij de zin en doeltreffendheid van heel wat bestaande fiscale tegemoetkomingen passen vraagtekens. Wij beperken ons tot vier (clusters van) faciliteiten, te weten die voor:

- zelfstandige ondernemers;
- de spaarloonregeling;
- de eigen woning;
- sparen voor de oude dag.

De laatste twee faciliteiten leiden tot forse verstoringen van de kapitaalmarkt.

Faciliteiten voor zelfstandigen

Zelfstandige ondernemers profiteren van een groot aantal fiscale faciliteiten. Hierdoor betaalt een zelfstandige veel minder inkomensheffing dan werknemers en uitkeringsontvangers. Om te komen tot een meer evenwichtige verdeling van de belastingdruk over sociaal-economische groepen is het gewenst de fiscale faciliteiten voor zelfstandigen te beperken. Met het oog hierop kan de zelfstandigenaftrek verdwijnen en de MKB-winstvrijstelling worden versoberd. De zogeheten landbouwvrijstelling kan vervallen (dit scheelt EUR 0,25 miljard).²²

De spaarloonregeling

De 'typische' gebruiker van de spaarloonregeling is een voltijdswerkende man in overheidsdienst met een hoog inkomen. Deelname aan de regeling is geconcentreerd bij de hoger betaalden. En dat was nu net niet de bedoeling van de wetgever. De parlementaire besluitvorming over de Wet IB 2001 is niet aangegrepen voor een discussie over afschaffing van de spaarloonregeling. Integendeel, een kamermeerderheid spande zich juist in om de geringe beperkingen die waren voorgesteld zo veel mogelijk ongedaan te maken. Nadien is de inleg weliswaar bevroren, maar volledige afschaffing van deze faciliteit ligt in de rede, omdat de spaarloonregeling is mislukt.²³

Eigen woning

Een huis vormt een vermogensbestanddeel, of de eigenaar het nu zelf bewoont of het verhuurt aan een ander. Sinds de belastingherziening van 2001 worden vermogensbestanddelen belast in box 3. De eigenaar van een verhuurd huis ter waarde van € 300.000, waarop (tegen 5 procent rente) nog € 200.000 hypotheekschuld rust, moet 1,2 procent belasting betalen over de nettowaarde van de woning (€ 100.000), en kan de hypotheekrente niet aftrekken. Voor de eigen woning is een uitzondering gemaakt. Deze zit in box 1. Eigenaarbewoners hoeven slechts 0,55 procent van de woningwaarde bij hun inkomen te tellen, en zij mogen hun hypotheekrente aftrekken. In ons cijfervoorbeeld levert dit per saldo een negatief inkomen van € 8.350 op.²⁴ Deze aftrekpost bezorgt belastingbetalers in de eerste schijf een belastingbesparing van € 2.800. Voor mensen met een inkomen van € 55.000 en hoger neemt de belastingbesparing toe tot € 4.340.²⁵

Het past in het systeem van de inkomensheffing om de eigen woning over te hevelen van box 1 naar box 3.²⁶ Zo komt een einde aan de bestaande fiscale bevoordeling van de eigen woning, die de werking van de kapitaalmarkt en de woningmarkt aanzienlijk verstoort. Het is aannemelijk dat de overheid in de toekomst het eigenwoningbezit wil blijven bevorderen. Hiertoe kan in box 3 een vrijstelling worden opgenomen voor een deel van het in de eigen woning vastgelegde vermogen, bijvoorbeeld van € 200.000. Ten tweede kan voor de betaalde hypotheekrente een *tax credit* worden gegeven tegen het tarief van de eerste schijf, met een maximum van bijvoorbeeld € 10.000 per jaar. Om de aflossing van de hypotheek te bevorderen valt te overwegen deze heffingskorting in dertig jaarlijkse stapjes van 3 procent af te breken.

Het Centraal Planbureau heeft een eigen variant naar voren geschoven, met een aparte box 4 voor de eigen woning.²⁷ Hierin is de door eigenwoningbezitters verschuldigde belasting gelijkgesteld aan 0,5 procent van de woningwaarde. Daarop komt 1,2 procent van de uitstaande

²² Commissie-Gerritse (2009), p. 12.

²³ Zie verder Vording en Caminada (2000).

²⁴ Een bijtelling van $0,55 \times € 300.000 = € 1.650$, verminderd met € 10.000 hypotheekrente.

²⁵ Bij de genoemde inkomensgrens van € 55.000 is de invloed van geclaimde heffingskortingen buiten beschouwing gelaten.

²⁶ Stevens (2005 en 2006).

²⁷ Van Ewijk *et al.* (2006).

hypotheekschuld als heffingskorting in mindering. Een negatief saldo kan worden verrekend met de overigens verschuldigde belasting of wordt door de fiscus uitbetaald.

Het kabinet houdt de eigen woning in box 1. Tussen 2010 en 2016 gaat de bijtelling stapsgewijs omhoog van 0,55 naar 2,35 procent, voor zover de waarde van eigen woning EUR 1 miljoen te boven gaat. De hypotheekrenteaf trek blijft onaangetast.

Sparen voor de oude dag

De normale regel – inkomen is belast wanneer het wordt verdiend – is bij premiebetalingen voor de ouderdagsvoorziening (aanvullend pensioen, lijfrente- verzekering) omgekeerd. Door de werkgever opgebrachte pensioenpremies vormen voor de werknemer onbelast loon. De premie die de werknemer zelf betaalt, levert hem of haar een fiscale aftrekpost op. Eerst de op latere leeftijd genoten pensioen- en lijfrente-uitkeringen vallen onder de inkomensheffing. Dit is voordelig, omdat belastingheffing in de toekomst veelal plaatsvindt tegen een lager tarief. Het budgettaire effect van deze fiscaal vriendelijke manier van pensioensparen is aanzienlijk; voor het jaar 2003 is de derving geschat op 1,4 tot 1,5 procent van het bruto binnenlands product.²⁸

De fiscale tegemoetkoming voor het pensioensparen komt voor 42 procent ten goede aan de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens.²⁹ Door de fiscale faciliteit te beperken tot de opbouw van een aanvullend pensioen van ten hoogste € 25.000 per jaar, krijgen werknemers met een salaris tot anderhalf keer modaal (€ 48.000) – tezamen met de AOW-uitkering van € 8.500 – hulp van de fiscus bij het sparen voor een pensioen dat gelijk is aan ruim 70 procent van het laatstverdiende loon. Daarnaast valt te overwegen het opbouwpercentage terug te brengen van 2,33 tot 1,75 procent per jaar. Wie meer dan € 48.000 verdienen, kunnen tot een salaris van € 48.000 eveneens gebruik blijven maken van de faciliteit, maar de opbouw van aanvullend pensioen boven de € 25.000 per jaar wordt niet langer fiscaal gesubsidieerd. De maatregel levert ten minste EUR 1,5 miljard op, die beschikbaar komt voor verlichting van de lastendruk op arbeid, een lastenverlichting die aan alle werknemers ten goede komt.

Langs deze weg wordt ook het ‘pensioenlek’ grotendeels gestopt. Van belastinguitstel (dankzij de omkeerregel) komt in toenemende mate belastingafstel, omdat werknemers na emigratie elders minder of geen belasting betalen over pensioen dat ten koste van de Nederlandse fiscus is opgebouwd.

Inkomensaf trek of belastingaf trek?

Het bleek al bij de bespreking van de fiscale behandeling van het eigen huis: een aftrekpost – in dit geval van hypotheekrente – is het meeste waard voor iemand die over de top van zijn inkomen het hoogste tarief betaalt: die bespaart 52 procent belasting. Mensen met een laag inkomen besparen slechts 33,5 procent belasting. Deze uitkomst wringt, ook al is hij een logisch gevolg van het systeem van de wet, waarbij € 1.000 méér (inkomen) en € 1.000 minder (door een aftrekpost) beide tegen het hoogste van toepassing zijnde tarief worden verrekend.

Bij een vlaktaks met één vast tarief is een aftrekpost voor alle belastingplichtigen per euro evenveel waard. Het CDA-rapport noemt dit als een pluspunt van de vlaktaks. Ook bij een progressieve tariefopbouw valt dit effect te bereiken, en wel door de aftrekpost – ongeacht de hoogte van het inkomen – in alle gevallen met een vast percentage te vermenigvuldigen en de uitkomst als heffingskorting (*tax credit*) op de belastingaanslag in mindering te brengen. Hierboven is dit systeem genoemd als alternatief voor de verrekening van de aftrekbare hypotheekrente.

Wildgroei van heffingskortingen

Op de berekende belasting mogen belastingplichtigen een of meer heffingskortingen in mindering brengen. Zij vervingen in 2001 de vroegere belastingvrije sommen. Die sommen waren – net als aftrekposten – meer waard, naarmate iemand in een hogere tariefschijf viel. Heffingskortingen zijn daarentegen voor iedereen evenveel waard. In 2001 zijn – behalve de algemene heffingskorting en de arbeidskorting – tien specifieke kortingen ingevoerd: bij de aanwezigheid van kinderen, voor alleenstaande ouders, voor ouderen en bepaalde soorten beleggingen. De twee vroegere kinderkortingen zijn opgegaan in het tegenwoordig door de Belastingdienst uitgekeerde kindgebonden budget. Maar tegelijkertijd zijn in de afgelopen jaren drie nieuwe heffingskortingen ingevoerd: de doorwerkbonus, de levensloopverlofkorting en de ouderschapsverlofkorting.

²⁸ Caminada en Goudswaard (2008).

²⁹ De Kam (2007), p. 92.

Het is gewenst deze wildgroei terug te snoeien. De doorwerkbonus voor werkenden van 61-64 jaar kan vervallen. Hij is vooral financieel aantrekkelijk voor hoger opgeleiden met een goed inkomen, die vaak toch wel doorwerken. Van de kortingen die beogen bepaalde beleggingen te stimuleren wordt nauwelijks gebruik gemaakt, uitgezonderd de heffingskorting voor groen beleggen (EUR 0,1 miljard). Het terugdringen van het aantal heffingskortingen draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Armoedeval

In de afgelopen jaren is de eigen bijdrage voor gebruikers van collectieve voorzieningen steeds vaker inkomensafhankelijk gemaakt. Deze aanpak valt te begrijpen vanuit de doelstellingen van het inkomensbeleid. De verdelingsmedaille heeft echter een vervelende keerzijde. Door de samenloop van de inkomensheffing en inkomensafhankelijke toeslagen en eigen betalingen krijgen veel mensen uit lagere inkomensgroepen, die meer gaan verdienen, te maken met een marginale druk die oploopt tot 75 procent of nog hoger. Dat is anderhalf maal zo hoog als het toptarief van de inkomensheffing (52 procent). Wanneer mensen tot 75 procent van een verbetering van hun bruto-inkomen afstaan, kan dit het arbeidsaanbod ontmoedigen. Hier ontpopt zich een argument tegen het inkomensafhankelijk maken van steeds meer fiscale tegemoetkomingen en *cash* uitkeringen, waaronder de kinderbijslag – die (bij een zelfde gezinssamenstelling) voor arme en rijke gezinnen op dit moment even hoog is. Het inkomensafhankelijk maken van de kinderbijslag zou de armoedeval verdiepen, omdat mensen die meer gaan verdienen dan – behalve een deel van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en zo meer – ook nog een deel van de kinderbijslag zouden verliezen.

7.2 Loonsomheffing

Achtereenvolgende kabinetten hebben zich sterk gemaakt voor vermindering van de regeldruk. Ondanks zijdens de regering geclaimde substantiële voortgang,³⁰ wordt dit dossier op de werkvloer beduidend minder als *success story* beleefd. Echte vereenvoudigingswinst is haalbaar door over te stappen op een loonsomheffing en deze te koppelen aan een inkomensheffing in de vorm van een vlaktaks, die een afzonderlijk toptarief voor hoge inkomens kent (vlaktaks-plus). Dit houdt in dat de inkomensheffing een proportioneel tarief van zeg 35 procent krijgt. De loonsombelasting kan daarmee worden verrekend. Het vlaktakstarief wordt in de inkomensheffing aangevuld met een 'plus-tarief' voor de *happy few* van 55 of 60 procent, dat toepassing vindt vanaf een belastbaar inkomen van zeg € 100.000.³¹ Boven dit inkomensniveau bevinden zich slechts enkele procenten van de belastingplichtigen, zodat de loonsomheffing in de meeste gevallen een eindheffing is.

7.3 Vennootschapsbelasting

De afgelopen jaren is het tarief van de winstbelasting van vennootschappen stapsgewijs fors verlaagd. Nederland was een van de koplopers in de *race to the bottom*, waarbij landen proberen elkaar via fiscale faciliteiten de loef af te steken bij het aantrekken van bedrijvigheid en financieel kapitaal. Op dit moment kent de vennootschapsbelasting (Vpb) een tarief met twee schijven. Over de eerste schijf van € 200.000 is 20 procent verschuldigd, over het meerdere 25,5 procent. Dit lage tarief maakt het voor ondernemers in beginsel aantrekkelijk om hun eenmanszaak om te zetten in een besloten vennootschap (BV). Om de vlucht in de BV af te remmen, genieten ondernemers in de inkomstenbelasting (IB) met ingang van 2007 een extra vrijstelling, inmiddels van 10,5 procent van de winst. Hierdoor is het effectieve toptarief van de IB voor deze groep belastingbetalers gedaald tot $52 - [52 \times 0,105] = 46,54$ procent. Na uitdeling van de BV-winst (die is belast met 25 procent IB in box 2) is de directeur-groootaandeelhouder (dga) van de BV al met al nog altijd minder kwijt: 40 procent van de winst uit de eerste Vpb-tariefschijf en 44,125 procent van de overige winst.³²

Het verlaagde tarief van 20 procent kan vervallen. Als de IB-faciliteiten voor zelfstandigen worden beperkt, dan moet het algemene Vpb-tarief van 25,5 naar 30 procent om een massale vlucht in de BV te voorkomen. Wanneer tevens het tarief voor voordelen uit aanmerkelijk belang

³⁰ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer (2007–2008) .

³¹ De precieze tariefstructuur is uiteraard een kwestie van politieke besluitvorming.

³² Bij een winst van 100 is in de eerste schijf 20 procent Vpb verschuldigd; bij uitdeling van de resterende 80 is 20 aan IB verschuldigd (25 procent). Resteert netto 60. In de topschijf blijft na heffing van Vpb 74,5 voor uitdeling beschikbaar. Daarover is 18,625 aan IB verschuldigd (25 procent). Resteert netto 55,875.

wordt verhoogd van 25 tot 35 procent, krijgen dga's te maken met een belastingdruk van 54,5 procent.³³ De winstvrijstelling in de IB kan dan (grotendeels) vervallen –, ook bij een toptarief van 55 á 60 procent voor inkomens van € 100.000 en hoger.

De verhoging van het Vpb-tarief tot 30 procent zal het vestigingsklimaat in ons land niet merkbaar schaden, zolang het gaat om de vestiging van hoofdkantoren en productiebedrijven. Gegeven een winst van bijvoorbeeld EUR 10 miljoen bedraagt de lastenverzwaring € 450.000. Bij de afweging die ten grondslag ligt aan de vestigingsplaatskeuze door de leiding van de onderneming – waarbij zaken als lokatie, loonkosten en de kwaliteit van infrastructuur, beroepsbevolking en openbaar bestuur zwaar wegen – zal zo'n relatief beperkt bedrag zelden de doorslag geven. Mogelijk wordt Nederland iets minder aantrekkelijk als vestigingsplaats voor brievenbusmaatschappijen die weinig of geen *substance* hebben. Het is de vraag of we daar erg rouwig om moeten zijn.

Ook bij een Vpb-tarief van 30 procent valt ons land ten opzichte van de vergelijkingslanden niet noemenswaard uit de toon (tabel 2).

Tabel 2 Tarief vennootschapsbelasting, 2009 (%)

Nederland	25,5
Zweden	26,3
Verenigd Koninkrijk	28,0
Duitsland	30,2
België	34,0
Frankrijk	34,4

Bron: OESO (2009b)

Voor aandeelhouders zonder aanmerkelijk belang kan de gezamenlijke druk van Vpb (30 procent) en IB (60 procent) bij onze voorstellen oplopen tot 72 procent. Dat is (te) fors. Te overwegen valt om – net zoals in Duitsland en Frankrijk – slechts de helft van het aan gewone aandeelhouders uitgekeerde dividend met IB te belasten. De gezamenlijke druk van Vpb plus IB kan dan nooit hoger worden dan 49 procent.³⁴

De beloning voor kapitaalverschaffers wordt fiscaal ongelijk behandeld. Vennootschappen mogen bij de fiscale winstberekening de aan schuldeisers (verstrekkers van vreemd vermogen) betaalde rente aftrekken, maar niet het dividend dat aan de aandeelhouders (verstrekkers van eigen vermogen) wordt uitgekeerd. Deze fiscale discriminatie van eigen vermogen prikkelt bedrijven om veel met vreemd vermogen te werken. Dit maakt ze kwetsbaar voor renteverhogingen en voor terughoudendheid bij de banken om lopende leningen te verlengen. De continuïteit van ondernemingen is ermee gediend, wanneer zij beschikken over een stevige buffer in de vorm van eigen vermogen. Eén mogelijkheid is ook dividend – net als betaalde rente – geheel of voor een deel aftrekbaar te maken. België heeft voor dit ACE-systeem gekozen.³⁵ Het alternatief is de al bestaande beperking van de renteaftrek aanzienlijk aan te scherpen.³⁶ Omdat wij de lastendruk op inkomsten uit arbeid en kapitaal willen herschikken, heeft een aangescherpte beperking van de renteaftrek onze sterke voorkeur. Daar komt iets bij.

Bepaalde ondernemingen maken er hun bedrijf van andere ondernemingen over te nemen en deze overnames voor het overgrote deel met (vaak door het overgenomen bedrijf) geleend geld te financieren. Over deze activiteiten van *private equity* wordt verschillend gedacht, maar om uitwassen te voorkomen dienen de bestaande mogelijkheden voor renteaftrek te worden begrensd. Het is denkbaar om aan te sluiten bij het sinds 2008 in Duitsland toegepaste variant van het CBIT-systeem.³⁷ Dit kent een limiet voor de aftrekbare rente die gelijk is aan 30 procent van de winst.³⁸

³³ Bij een winst van 100 is 30 Vpb verschuldigd, bij uitdeling van de resterende 70 is daarover 35 procent IB (24,5) verschuldigd. De gezamenlijke druk komt uit op $30 + 24,5 = 54,5$.

³⁴ Bij een winst van 100 is 30 Vpb verschuldigd; bij uitdeling van de resterende 70 is 60 procent IB over 35 (de helft van het dividend) verschuldigd, dus 19. Resteert netto 51.

³⁵ ACE = Allowance for Capital Equity.

³⁶ *Thin capitalisation* is de Engelse term voor 'dunne' financiering; het met relatief weinig eigen vermogen financieren van de ondernemingsactiviteiten. De complexe in art. 10d Wet Wpb 1969 opgenomen regeling beoogt zulke overfinanciering met vreemd vermogen tegen te gaan.

³⁷ CBIT = Comprehensive Business Income Tax.

7.4 Omzetbelasting

Bij de omzetbelasting (belasting over de toegevoegde waarde, btw) valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief (6 procent) af te schaffen. De goederen onder het verlaagde tarief voorzien veelal in eerste levensbehoeften en zouden daarom oververtegenwoordigd zijn in het bestedingspakket van lage-inkomensgroepen. Het bestedingspatroon van arme en rijke huishoudens verschilt echter niet zo veel.³⁹ Vaak wordt vergeten dat hoge-inkomensgroepen hierdoor in absolute zin veruit het meest van het verlaagde btw-tarief profiteren. Na afschaffing ervan kan het standaardtarief budgettair neutraal omlaag van 19 tot 15,5 procent. Diverse argumenten pleiten ervoor om het uniforme tarief hoger vast te stellen, zeg op 17 of 17,5 procent:

- een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie;
- de inflatie is momenteel laag, dus het prijsverhogende effect blijft beperkt;
- bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen – anders dan bij een verzwaaring van de inkomensheffing – automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan;⁴⁰
- de meeropbrengst is beschikbaar om de laagste inkomens te compenseren door verhoging van de algemene heffingskorting (voor zover die groepen gericht kunnen worden bereikt), onder gelijktijdige inkorting van de eerste/tweede schijf van de inkomensheffing dan wel verlaging van de op die schijven toegepaste tariefpercentages;
- de eventueel resterende meeropbrengst blijft beschikbaar om de lasten op arbeid te verlichten.

7.5 Accijnzen

Verdergaande hoging van de accijnstarieven ligt in de rede, omdat alcohol en tabak de volksgezondheid ondermijnen. Het is moeilijk bij dit type heffingen rekening te houden met de draagkrachtgedachte, die meebrengt dat sterkere schouders zwaardere fiscale lasten kunnen dragen. Wel is het denkbaar, naar analogie met de bijzondere verbruiksbelasting op auto's en frisdranken, een specifieke 'wieldebelasting' te leggen op genotartikelen die vooral door de hogere inkomensgroepen worden gesavoureed (Schotse malt whisky, Cubaanse sigaren en zo meer). De EU-regels staan dit toe, mits de heffing van zo'n belasting geen grensformaliteiten meebrengt. Wél lokt de wetgever bij het zwaarder belasten van relatief dure goederen met een klein volume uit dat burgers deze goederen in andere EU-lidstaten gaan aanschaffen. Zowel zakenreizigers als toeristen mogen goederen voor eigen gebruik uit andere EU-landen invoeren, zonder dat Nederland bevoegd is bij te heffen. Grenseffecten – dreigend omzetverlies voor de vaderlandse middenstand – stellen een limiet aan de belastingdruk die op zulke verbruiksartikelen kan worden gelegd. Net zo limiteren grenseffecten al jarenlang de hoogte van de accijns die Nederland op benzine kan leggen.

7.6 Energiebelasting

Op milieugronden is het gewenst het tarief van de energiebelasting verder op te trekken. Als compensatie is het denkbaar de belastingvrije voet (een vermindering van de verschuldigde belasting met € 26,55 per maand) te verhogen. Van deze tariefmaatregel – een voor iedereen in euro's gelijke verlaging – profiteren gezinnen met lage inkomens in verhouding veruit het meest. Afschaffing van het verlaagde tarief voor de glastuinbouw levert bijna EUR 0,2 miljard op.⁴¹

7.7 Andere milieubelastingen

Groene belastingen geven producenten en consumenten een prijssignaal dat hun activiteiten beslag leggen op schaarse grondstoffen of het milieu belasten, zoals door de uitstoot van broeikasgas. De

³⁸ Het gaat hierbij om de winst vóór betaalde rente, winstbelasting, afschrijvingen en schuldaflossing (EBITDA).

³⁹ De degressieve drukverdeling van de btw is vooral toe te schrijven aan het feit dat lage-inkomensgroepen een groter deel van hun bruto-inkomen besteden, omdat zij in verhouding minder inkomensheffing betalen en in het algemeen gesproken minder sparen.

⁴⁰ Over hun inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf van de inkomensheffing betalen 65-plussers geen AOW-premie.

⁴¹ Commissie-Gerritse (2009), p. 13.

zuiveringsheffing van waterschappen en reinigingsrecht/afvalstoffenheffing geheven door gemeenten zijn geen groene belastingen in de eigenlijke zin van het woord, maar doelheffingen. Zij zijn bedoeld om (ten hoogste) de kosten van waterzuivering en afvalverwerking te dekken en dragen dus niet bij aan de algemene middelen.

Het aandeel van echte eco-taksen in de belastingmix is in de jaren negentig van de vorige eeuw duidelijk toegenomen, maar in de afgelopen tien jaar weer gedaald tot 12,7 procent (tabel 3) en zet dus betrekkelijk weinig zoden aan de dijk. Veruit de hoogste opbrengst komt van traditionele accijnzen op minerale olie en belastingen op het bezit van en rijden met de auto. Daarnaast brengt de in de jaren negentig ingevoerde energiebelasting inmiddels veel op.

Tabel 3 Mix (procentuele aandelen) en opbrengst (in procenten van de totale opbrengst van de rijksbelastingen) van 'groene' belastingen

	1989	1999	2009
Auto (BPM, MRB, accijnzen)	100	82	75
Energiebelasting	-	16	21
Afval en water	-	2	4
Totaal	100	100	100
Aandeel 'groene' belastingen	8,8	14,1	12,7

Bron: *Miljoenennota 1990*, *Miljoenennota 2000* en *Miljoenennota 2009*

De afgelopen jaren zijn diverse nieuwe groene belastingen ingevoerd. Hun opbrengst is gering – hooguit enkele honderden miljoenen euro's –, zij zijn ingewikkeld (verpakkingenbelasting) en brengen voor het bedrijfsleven hoge administratieve lasten mee. Daarbij is de effectiviteit van deze nieuwe heffingen twijfelachtig. Zo heeft de in 2008 ingevoerde vliegbelasting – waarvan het tarief vanaf 1 juli 2009 overigens op nul is gesteld, en die weer wordt afgeschaft – vooral geleid tot verplaatsing van een (overigens bescheiden) deel van de passagiersbewegingen naar vliegvelden in aangrenzende landen. Daarom verdient het de voorkeur in de belastingmix slechts groene belastingen op te nemen die aan de volgende voorwaarden voldoen:

- het tarief, in combinatie met de heffingsgrondslag, garandeert een opbrengst van ten minste EUR 1 miljard;
- de belasting is milieu-effectief en er treden geen ongewenste grenseffecten op;
- de administratieve lasten blijven beperkt, met name door aan te sluiten bij de heffingsgrondslag van al bestaande belastingen.

Het tarief van de bestaande belastingen op grondwater en leidingwater kan flink omhoog. Het kan niet anders of de nadruk moet blijvend liggen op belastingen op autogebruik en energieverbruik. Daarnaast bepleiten wij invoering van een nieuwe belasting op het broeikasgas kooldioxyde (CO₂). Internationale coördinatie is hierbij een randvoorwaarde, om te voorkomen dat het vaderlandse bedrijfsleven met een groot concurrentienadeel wordt geconfronteerd.

De regulerende functie brengt de verdelingsfunctie in het nauw, omdat de kosten van water, vervoer en energie gemiddeld gesproken een groter beslag op het gezinsbudget leggen, naarmate het inkomen lager is. Lage inkomens kunnen compensatie krijgen via verhoging van de belastingvrije voet van de energiebelasting (nu: € 318,62 per periode van twaalf maanden)⁴² of door de algemene heffingskorting te verhogen.⁴³

⁴² Vergelijk art. 63 lid 1 Wet belastingen op milieugrondslag.

⁴³ Van een verhoging van de algemene heffingskorting profiteren ook de hogere inkomens. Desgewenst kan dit effect worden beperkt door een of meer tariefschijven in te korten. Het gevolg is wel dat belastingbetalers eerder met een hoger marginaal tarief te maken krijgen.

De auto

Het kabinet trof de afgelopen jaren maatregelen om automobilisten te prikkelen tot de aanschaf van schone en energiezuinige auto's. Zowel bij aanschaf van een auto (belasting van personenauto's en motorrijwielen), bij het bezit van een auto (motorrijtuigenbelasting) als bij de bepaling van de hoogte van de bijtelling wegens rijden met een (lease)auto van de zaak gelden lagere tarieven voor 'groene' auto's. Hetzelfde doel valt te bereiken door de gebruikelijke tarieven toe te passen voor automobilisten die 'groen' rijden en voor de rest van de autorijders hogere tarieven in te voeren. Deze strategie levert tevens aanzienlijke extra middelen voor de schatkist op.

7.8 Erfbelasting (schenkings- en successierecht)

Met ingang van 2010 is de erfbelasting (het successierecht) herzien. De tariefstructuur is vereenvoudigd en de tariefpercentages zijn verlaagd. Dit wekt (nog steeds) verbazing, want de druk is gemiddeld minder dan 10 procent van het bedrag dat aan de erfgenamen toevalt.⁴⁴ De regering zocht budgettaire dekking – die allesbehalve is verzekerd – door de aanval te openen op soms bizarre belastingbesparende constructies, die vooral door mensen met veel vermogen worden toegepast, zoals het gebruik van een buitenlandse trust. Welkom zijn uiteraard wijzigingen die beogen bestaande mazen in de wet aan te halen. Een tariefverlaging van de erfbelasting ligt evenwel minder voor de hand. Veeleer bestaat aanleiding het tarief van erfbelasting en schenkingsbelasting te verhogen. Argumenten zijn:

- het gaat hier om een van de weinige instrumenten om de bestaande grote verschillen in vermogensbezit voor een stukje recht te trekken;
- bij een erfenis en schenking gaat het om draagkrachtvermeerdering waarvoor de ontvanger in de regel geen inspanning heeft verricht;
- de economische verstoringen zijn gering, omdat mensen doorgaans niet minder gaan sparen wanneer hun kinderen in de toekomst (wat) minder erven;
- de meeropbrengst is beschikbaar om de lasten op arbeid te verlichten.

7.9 Gemeentelijke belastingen

Wij bepleiten een grotere rol voor de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen, in combinatie met een reductie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en een daardoor mogelijk gemaakte verlaging van het tarief van de inkomensheffing. Onroerende zaken staan uitputtend geregistreerd (geen fraude mogelijk) en zijn door hun immobiele karakter het minst vatbaar voor internationale belastingconcurrentie. De OZB kent een proportioneel tarief. Hier valt de progressie alleen te versterken door verruiming van de belastingvrije voet.⁴⁵ De focus van de compenserende verlaging van de inkomensheffing kan vooral op lage(re)-inkomensgroepen worden gericht.

8 Enkele conclusies

Het primaire doel van belastingheffing is de schatkist te vullen. Onze bijdrage bespreekt een van de *niet*-fiscale doelen. Via de belastingheffing proberen beleidsmakers onder andere de personele verdeling van inkomens en vermogens te nivelleren. Dat lukt overigens niet zo goed, want de herverdelende werking van het Nederlandse belastingstelsel is de afgelopen decennia verminderd.

⁴⁴ Van Gilst *et al.* (2008).

⁴⁵ Het heffingvrij vermogen voor de vermogensrendementsheffing is te vinden in de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Het proportionele tarief van 30 procent is geregeld in art. 2.13 Wet IB 2001. Het progressieve tarief van het successie recht is vervat in art. 24 lid 1 Successiewet. De bijbehorende belastingvrije sommen zijn te vinden in art. 32 lid 1 Successiewet. Het tarief van de onroerendezaakbelasting is een vast percentage van de waarde van de onroerende zaak (art. 220f Gemeentewet). Geen onroerendezaakbelasting wordt geheven als de waarde van de onroerende zaak blijft beneden € 12.000 dan wel een in de gemeentelijke belastingverordening te bepalen lager bedrag (art. 220h lid 1 Gemeentewet). Om de progressiewerking te vergroten zou de vrijstellingsgrens van € 12.000 flink kunnen worden opgetrokken.

De belastingdruk vertoont inmiddels een tamelijk vlak verloop: de gemiddelde belastingdruk ligt voor 70 procent van de huishoudens in het bereik van 30-38 procent. Dit beeld van een gematigd progressief belastingstelsel roept de vraag op via welke maatregelen de progressie – desgewenst – kan worden aangescherpt, zonder dat dit tot onaanvaardbaar grote verstoringen in de economie leidt.

In geen van de dertig lidstaten van de OESO is het belastingpeil sinds 1995 zo sterk gedaald als in Nederland. Wij nemen aan dat de *tax take* in de rest van het aankomende decennium ruwweg constant zal blijven op 38 á 40 procent. Wij verwachten echter dat lastenverzwaring onontkoombaar is om de door de crisis van 2008–2009 uit het lood geslagen openbare financiën weer op orde te krijgen. Inzake het belastingaandeel van bestuurslagen bepleiten wij een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Binnen de grenzen die aan nationaal fiscaal beleid zijn gesteld, menen wij dat de belastingmix kan worden herschikt van heffingen op arbeid naar heffingen op kapitaal. Een evenwichtiger belasting van arbeid en kapitaal betekent dat de collectieve lasten zwaarder op de ‘sterkste schouders’ komen te rusten, omdat de factor kapitaal grotendeels in handen is van hogere-inkomensgroepen. Maar ook bij de heffing over arbeidsinkomsten bestaan mogelijkheden om het stelsel effectief progressiever te maken.

Behalve via verhoging van het toptarief, ware de herverdelende werking van de inkomensheffing bij voorkeur te vergroten door de tariefpercentages van de onderste schijven te verlagen, in plaats van heffingskortingen te verhogen. De progressie kan verder toenemen door het mes te zetten in fiscale tegemoetkomingen waarvan vooral hogere inkomensgroepen profiteren, zoals die voor eigen-woningbezitters, zelfstandigen, pensioenspaarders en deelnemers aan de spaarloonregeling. Over de concrete invulling kan verschillend worden gedacht, maar er zijn goede argumenten om de eigen woning van box 1 naar box 3 te verplaatsen, met een vrijstelling voor een deel van het in de eigen woning vastgelegde vermogen. Voor betaalde hypotheekrente kan een (gemaximeerde) *tax credit* worden verleend. De fiscale tegemoetkoming voor het pensioensparen valt te beperken tot de opbouw van een bescheiden aanvullend pensioen. Meer progressie kan ook worden bereikt door vermogenswinsten te gaan belasten die particulieren behalen bij de verkoop van grond, huizen (anders dan de eigen woning) en effecten. Hetzelfde doel wordt bevorderd door aftrekposten (van het inkomen) om te zetten in heffingskortingen (op de verschuldigde belasting).

Om de lastendruk op inkomsten uit arbeid en kapitaal te herschikken, stellen wij voor het tarief van de vennootschapsbelasting te verhogen. Deze maatregel zal het vestigingsklimaat in ons land niet merkbaar schaden, zolang het gaat om een beperkte tariefverhoging. Daarnaast ligt een aangescherpte beperking van de renteaftrek voor vennootschappen in de rede.

Als het verlaagde btw-tarief wordt geschrapt, dan kan het standaardtarief budgettair neutraal omlaag van 19 tot 15,5 procent. Diverse argumenten pleiten ervoor om het uniforme tarief hoger vast te stellen. Ook het tarief van de energiebelasting zou verder mogen worden opgetrokken (vanuit milieuoogpunt), waarbij de laagste inkomens worden gecompenseerd door de belastingvrije voet te verhogen. Mits slim vormgegeven, profiteren huishoudens met lage inkomens in verhouding het meest van dergelijke maatregelen waardoor de progressie toeneemt. Ten slotte verdient het aanbeveling om het tarief van erfbelasting (*fors*) te verhogen omdat het hier bij uitstek gaat om een instrument dat de bestaande grote verschillen in vermogensbezit corrigeert.

Bij de lokale heffingen bepleiten wij een grotere rol voor de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen. Een hoger tarief van de erfbelasting en de OZB zal het aandeel van vermogensheffingen in de belastingmix opkrikken.

[tekst afgesloten op 24 december 2009]

LITERATUUR

- Borghans, L. (2009), Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie, *TPEdigitaal*, 3 (2), p. 34-52.
- Bosch, N.M., E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij, D.J. van Vuuren (2007), Fiscaal beleid en arbeidsparticipatie, in: C.L.J. Caminada *et al.* (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Den Haag: Sdu, p. 61-73.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard (1996), Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform, *International Tax and Public Finance* 3 (1), p. 57-66.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard (2001), Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands, *Public Finance & Management* 1(4), p. 471-500.
- Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen*. Meijersreeks nr. 64, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard (2008), Revenue Effects of Tax Facilities for Pension Savings, *Atlantic Economic Journal* 36 (2), p. 233-246.
- Caminada, C.L.J., C.A. de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in: C.L.J. Caminada *et al.*, *Belasting met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 303-321.
- CDA (2009), *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Commissie-Gerritse (2009), *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen*. Den Haag.
- Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever, R.A. de Mooij (2006), *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gielen, Miriam, Joke Goes, Marcel Lever, Rocus van Opstal (2009), *Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001–2011*, CPB Document No 195. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, C.L.J. Caminada (2008), De successiebelasting vanuit economisch perspectief, *Weekblad Fiscaal Recht*, 137(6793), p. 1423-1429.
- Gruber, Jonathan, Emmanuel Saez (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84, p. 1-32.
- IMF (2009), The state of public finances: cross-country fiscal monitor, *IMF Staff Position Note* 09/25, 3 november 2009.
- Jacobs, B. (2010), *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*, mimeo (te raadplegen via www.minfin.nl/studiecommissiebelastingstelsel).
- Kam, C.A. de (1997), Belastingherziening: tussen mythen en mogelijkheden, in: H. Vording & C. van Raad (red.), *Echte belastinghervorming*. Deventer: Kluwer, p. 71-90.
- Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.
- Kam, Flip de, Floor van Herwaarden (1989), *De Prijs van de Beschaving*. Over de belastingen van Nederland: zoals ze zijn en zoals ze zouden kunnen zijn. Schoonhoven: Academic Service.
- Kam, C.A. de, L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink (2008), *Overheidsfinanciën*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Mankiw, N. Gregory, Matthew Weinzierl, Danny Yagan (2009), Optimal Taxation in Theory and Practice, *Journal of Economic Perspectives* 23(4), p. 147-174.
- OESO (2006), *Taxation of Capital Gains of Individuals*. Paris: OECD.
- OESO (2009a), *Revenue Statistics 1965–2008*. Paris: OECD.
- OESO (2009b), *Tax Data Base* (www.oecd.org/ctp/taxdatabase geraadpleegd op 24 december 2009)

- OESO (2009c), *Taxing Wages 2007–2008*. Paris: OECD.
- Stevens, L.G.M. (2005), Naar een nieuw eigenwoningregime, *Economisch Statistische Berichten*, 11 maart, p. 100-102.
- Stevens, L.G.M. (2006), *Fiscale fascinatie. Fiscaal Beleid 2006*. Deventer: Kluwer.
- Stevens, L.G.M., C.L.J. Caminada (2009), Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*. Sdu Uitgevers, Den Haag, p. 157-176.
- Tweede Kamer (2005–2006), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, 30 375, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2007–2008), *Vereenvoudiging premieheffing werknemersverzekeringen. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën*, 31 236, nr. 3.
- Vording, H., K. Caminada (2000), Staatsecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?, *Weekblad fiscaal recht* 26 mei, p. 793-801.
- Vording, H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?, in A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114. Deventer: Kluwer, p. 131-146.
- Versantvoort (2009), Minder vrouwen aan de top door gezinsvriendelijk beleid, *Me Judice*, 19 oktober 2009.

DE BELEIDSARMOEDE VAN DE OPTIMALE-BELASTINGTHEORIE

De optimale-belastingtheorie houdt al vier decennia tal van knappe economen bezig, maar zij biedt beleidsmakers weinig praktische aanknopingspunten bij het uitstippelen van het te voeren belastingbeleid.⁴⁶ De grondoorzaak van deze beleidsarmoede is dat de theorie uitgaat van een reeks wereldvreemde veronderstellingen.

Ten eerste zou de overheid ernaar streven de maatschappelijke welvaart in ruime zin te optimaliseren. Het normatieve uitgangspunt is hierbij dat belastingheffing zo weinig mogelijk verandering in het arbeidsaanbod mag teweegbrengen. Zij mag dit aanbod zo weinig mogelijk 'verstoren'. Anders is per definitie sprake van welvaartsverliezen. Wie hun oren laten hangen naar influisteringen van de optimale-belastingtheorie, laten zich verleiden tot een wezensvreemde tariefstructuur. In feite zou voor iedere heffingsgrondslag (ieder inkomensbestanddeel) een ander tarief moeten gelden, afhankelijk van de ingeschatte gedragsreacties van de 'eigenaren' van die grondslag (aanbieders van arbeid en kapitaal, consumenten). Hoe minder belastingplichtigen op de heffing reageren, hoe zwaarder de desbetreffende grondslag mag worden belast. Praktisch is dit onuitvoerbaar. Een ander, even goed verdedigbaar normatief uitgangspunt zou kunnen zijn, dat het arbeidsaanbod in een wereld met louter efficiënte belastingheffing niet maatgevend is, onder andere omdat dit aanbod in belangrijke mate door fysieke omgevings- en culturele factoren bepaald is. Praktischer is evenwel een andere tegenwerping. 'De' overheid bestaat niet. Politici en het ambtelijk apparaat van de meest betrokken departementen staan bij de vormgeving van het fiscale beleid bloot aan de invloed van media, lobby's en pressiegroepen. De maatschappelijke welvaart is doorgaans niet het belangrijkste argument bij de beleidsvoorbereiding en sneeuwt als uitgangspunt regelmatig volledig onder.

Ten tweede stelt de optimale-belastingtheorie dat de marginale tarieven het laagste moeten zijn voor belastingbetalers uit de middengroepen. De theorie biedt evenwel geen houvast om de tariefstructuur concreet in te vullen. Ieder tarief wordt daarmee een slag in de lucht, en hangt af van heersende politieke voorkeuren. Hoe groter gewicht lage tarieven voor de middenklasse krijgen, hoe sterker het marginale tarief (vanaf iets) boven het modale inkomen zou moeten toenemen. Hoe geringer gewicht aan de positie van de middenklasse wordt toegekend, hoe minder sterk het tarief zal oplopen. De paradoxale consequentie van een en ander is dat partijen uit het rechterdeel van het politieke spectrum zich het meest sterk zouden moeten maken voor scherp oplopende marginale tarieven voor 'hardwerkende Nederlanders'.

Ten derde zijn door aanhangers van de optimale-belastingtheorie aangehaalde empirische resultaten van buitenlands onderzoek slechts beperkt geldig voor de Nederlandse situatie. Zo laten Gruber en Saez (2002) weliswaar zien dat veelverdieners aanzienlijk sterker op een tariefverhoging reageren dan individuen uit lagere-inkomensgroepen, via pogingen om de heffingsgrondslag te beperken, maar zij vermelden óók dat dit vooral gebeurt doordat bemiddelde belastingbetalers aftrekposten bijeenschrapen en vaker vrijstellingen gebruiken. Wanneer de wet hiertoe slechts beperkte mogelijkheden biedt, omdat allerlei ontgaansmogelijkheden de pas zijn afgesneden, vormt tariefverhoging wel degelijk een effectief instrument om de collectieve lasten te verschuiven naar de hoogste-inkomensgroepen, zonder dat het arbeidsaanbod hierdoor noemenswaardig terugloopt.

Ten vierde zouden volgens aanhangers van de optimale-belastingtheorie uitspraken over de wenselijkheid of onwenselijkheid van het inzetten van bepaalde fiscale instrumenten kunnen worden gedaan op basis van een 'objectief' welvaarts criterium. Maar hoe objectief is 'objectief'? Volgens de optimale-belastingtheorie valt de welvaart van verschillende individuen met elkaar te vergelijken. Hier valt nogal wat tegenin te brengen, omdat hierachter een hele wereld van veronderstellingen schuilgaat over interpersonele nutsvergelijking. Ook wordt verondersteld dat individuen op basis van identieke en consistente voorkeuren onder volledige informatie uitsluitend

⁴⁶ Mankiw *et al.* (2009) stellen dat sommige fiscale trends van de afgelopen decennia – dalende marginale toptarieven, lagere nominale tarieven voor vermogensinkomsten – stroken met inzichten van de optimale-belastingtheorie. Tegelijk erkennen zij dat (veel) andere resultaten van de theorie waarschijnlijk nooit in wetgeving zullen neerslaan, bijvoorbeeld de uitkomst dat vermogensinkomsten het lichtste moeten worden belast bij individuen met de hoogste inkomsten uit arbeid.

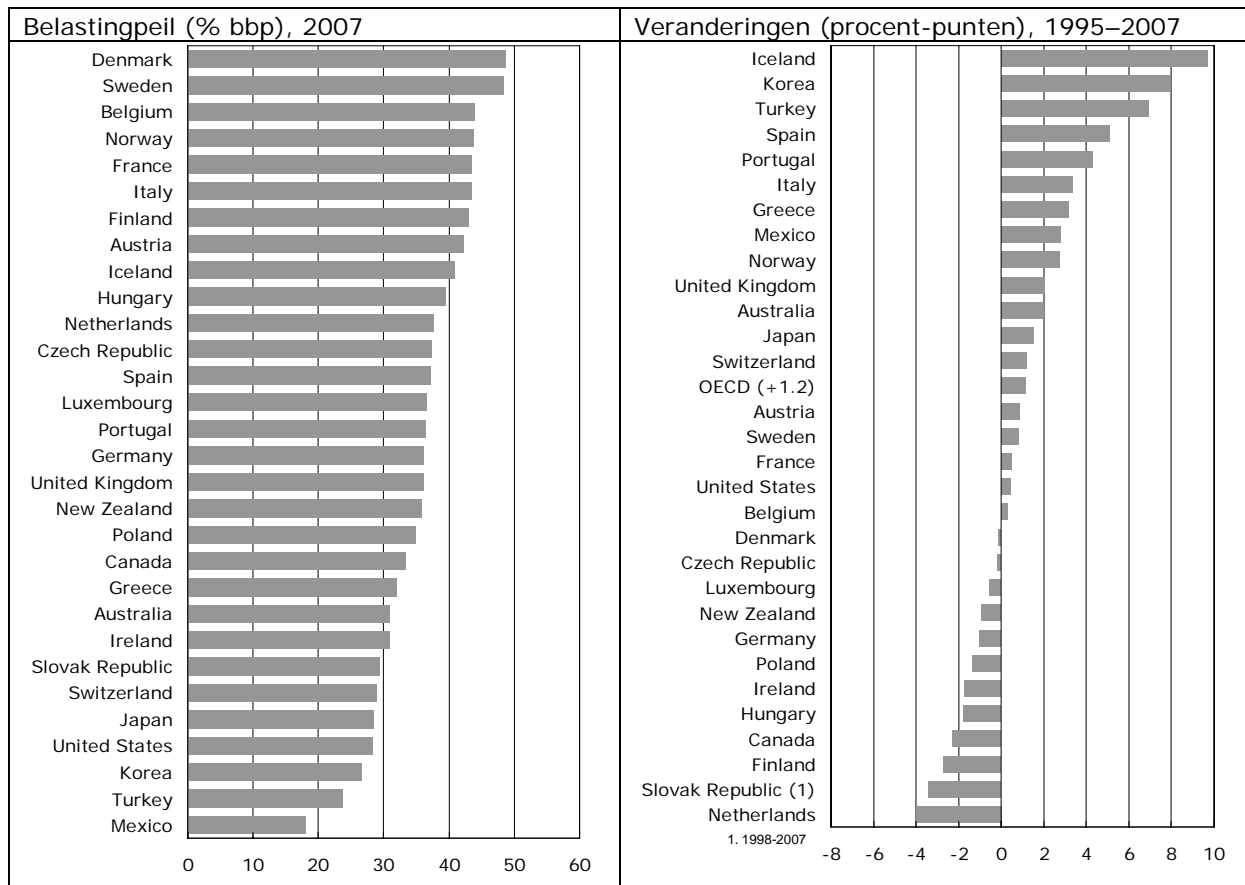
rationele keuzen maken. Uiteraard hebben individuen sterk uiteenlopende voorkeuren. Bovendien toont een groeiende literatuur aan dat individuen anders in elkaar zitten dan de theorie veronderstelt. Zij zijn slecht geïnformeerd en hebben inherent een korte tijdshorizon. Zo kunnen slechts weinig ondervraagden met enige nauwkeurigheid aangeven aan welke effectieve marginale druk zij blootstaan en spelen bij belangrijke beslissingen zoals investeren in de eigen opleiding en sparen ook heel andere overwegingen een (vaak doorslaggevende) rol dan de optimale-belastingtheorie honoreert.

Ten vijfde opereren bedrijven bij veronderstelling onder volledige concurrentie, zonder dat markten voor arbeid en kapitaal feilen kennen. In de realiteit zijn markten die worden gekenmerkt door volledige concurrentie eerder uitzondering dan regel; het functioneren van de meeste markten faalt in een of meer essentiële opzichten.

De conclusie moet luiden dat inzichten ontleend aan de optimale-belastingtheorie alleen gelden in de studeerkamers waar zij ontspruiten. Voor het praktische belastingbeleid hebben zij weinig betekenis.

Bijlage B

BELASTINGPEIL EN VERANDERINGEN IN BELASTINGPEIL



Bron: OESO (2009a)

Fiscaal bevorderen van groei en innovatie via de DGA?*

Essay voor de Studiecommissie Belastingstelsel (Van Weeghel) over ondernemerschap en fiscaliteit

Mirjam van Praag, hoogleraar ondernemerschap en organisatie, Universiteit van Amsterdam
Januari, 2010

De Tweede Kamer heeft half november ingestemd met het Belastingplan 2010. Staatssecretaris De Jager van Financiën heeft fors ingezet op het makkelijker en aantrekkelijker maken van ondernemerschap. "Ondernemers zijn de ruggengraat van de economie. Ze zijn de motor achter werkgelegenheid, productiviteit en groei. Daarom zet ik voor 2010 stevig in op het eenvoudiger en aantrekkelijker maken van ondernemen", aldus staatssecretaris Jan Kees de Jager (website MinFin). Dit kon rekenen op brede steun vanuit de Tweede Kamer.

Ondernemerschap: ten behoeve van sociale of economische groei?

De belangstelling voor en inzet op ondernemerschap is gegroeid in de laatste jaren. Maar, belangrijker nog, de *motivatie* voor beleid om ondernemerschap te stimuleren is veranderd. Ondernemerschap wordt nu gezien als de motor van de economie. Een weg naar meer economische groei en innovatie. Dat is lange tijd anders geweest in Nederland:

Ondernemerschap werd in de afgelopen decennia vrij expliciet bevorderd ten behoeve van het sociale klimaat. Denk aan, bijvoorbeeld, minder werkloosheid door reïntegratie vanuit de bijstand of een uitkering richting het ondernemerschap; stimuleren van ondernemerschap onder vrouwen en ouderen, groepen die anders beperkter zouden deelnemen aan de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege discriminatie of behoefte aan flexibiliteit. Het bevorderen van etnisch ondernemerschap ten behoeve van integratie in de werkzame beroepsbevolking en sociale cohesie. Ondernemershuizen, reïntegratie-programma's, bijstandsregelingen (BBZ) en microkrediet faciliteiten zijn opgezet met dit doel. Ook het fiscaal beleid reflecteert de doelstelling om ondernemerschap voor sociaal-maatschappelijke doeleinden in te zetten, daarover straks meer.

Ondernemerschap: economische groei, werkgelegenheid en innovatie

Het effect van ondernemerschap op sociale baten (werkloosheidsreductie en integratie), zoals hierboven beschreven is, bij mijn weten, nog weinig gekwantificeerd. De economische baten (en kosten) van ondernemerschap zijn veelvuldig onderzocht. Ondernemers leveren een positieve bijdrage aan de economie. Ondernemende (jonge, nieuwe en/of kleine) bedrijven creëren relatief meer werkgelegenheid dan een controle groep van bedrijven (Van Praag en Versloot, 2007).¹ Hier staat tegenover dat ondernemers minder zekere banen creëren. Nieuwkomers, startende ondernemers, hebben daarnaast een indirect effect op de werkgelegenheid. Kort na hun toetreden, is dit effect negatief. Een deel van de gevestigde bedrijven kan de concurrentie niet aan en krimpt of verdwijnt. Maar na een paar jaar is het effect positief doordat de nieuwkomers disciplinerend werken voor de overlevende gevestigde bedrijven. Op lange termijn is het positieve effect groter dan het korte termijn negatieve effect (ACE, Entrepreneurship Update 5, 2009). De bijdrage van ondernemers aan innovatie is ook positief. Die bijdrage zit hem niet zozeer in de kwantiteit maar in de kwaliteit en de efficiëntie waarmee innovaties worden geproduceerd. Bovendien zijn ondernemers beter in het vermarkten van hun innovaties. Ondernemerschap is ook gunstig voor de arbeidsproductiviteit. Ondernemers dragen op onderdelen dus bij aan een innovatieve, productieve en groeiende economie

De veranderende toonzetting van het kabinet over ondernemerschap begint nauwer aan te sluiten bij het inzicht dat ondernemerschap bijdraagt aan economische groei en innovatie.

* Ik bedank Kees Heineken, Wieteke Stevens en Charles Kuijpers van het Ministerie van Financiën, Ruud de Mooij van het CPB en Marco Hoeks en Jan-Marc van Beusekom van PWC voor hun waardevolle input voor dit essay.

¹ Met andere woorden, als de totale groep bedrijven die jonger is dan vijf jaar een aandeel in de werkgelegenheid heeft van x% dan is het aandeel van deze groep bedrijven in de werkgelegenheids*groei* groter dan x%.

Waarom zou de overheid ondernemerschap moeten stimuleren?

Er zijn verschillende rechtvaardigingen vanuit het perspectief van doelmatigheid voor overheidsbeleid dat ondernemerschap (onder bepaalde groepen) bevordert (Parker, 2009).² Dit zijn externe effecten en informatie imperfecties. Entrepreneurs genereren positieve externe effecten:

“Those business men who have pioneered new paths have often conferred on society benefits out of all proportion to their own gains, even though they have died millionaires” (Marshall, 1930, p. 598)

Ondernemerschap baat niet alleen de ondernemer zelf, maar een groter deel van de maatschappij. De maatschappelijke baten in de vorm van innovatie en groei zijn vaak groter dan de private baten (in termen van inkomen en geluk). Entrepreneurs kunnen bijvoorbeeld procesinnovaties introduceren die productiekosten reduceren en daardoor een neerwaarts effect hebben op de prijs ten gunste van consumenten. Schattingen geven aan dat van het surplus gegenereerd door Amerikaanse innovaties 2% toekomt aan de innoverende ondernemer, de rest aan de consument (Parker, 2009). Amazon is hier een goed voorbeeld van: ook al heeft het bedrijf miljoenen verdiend, de winst is slechts een fractie van wat consumenten hebben gewonnen door prijsverlagingen van boeken en andere producten.³ Ook zagen we al dat startende ondernemers de economie bevorderen door het effect dat ze hebben op bestaande ondernemingen in de markten waarin ze opereren. Al deze externe effecten leiden tot een legitiem motief voor de overheid om innoverende en startende ondernemers te subsidiëren of fiscaal tegemoet te komen.

De simpelste vorm van informatie-imperfectie is onwetendheid onder de bevolking over de private opbrengsten van het ondernemerschap –relatief ten opzichte van de opbrengsten als werknemer- die ertoe kan leiden dat onvoldoende mensen (met bepaalde kwalificaties) ondernemer worden.

Asymmetrische informatie is een andere vorm van imperfecte informatie die overheidsingrijpen kan rechtvaardigen. Nieuwe en kleine bedrijven kunnen in de kapitaal- en arbeidsmarkten moeilijker vermogen, krediet en personeel scoren –hetgeen wel nodig is als het bedrijf wil groeien- doordat ze geen trackrecord en ervaring hebben. Arbeid- en kapitaalmarkten werken daardoor niet optimaal. In de arbeidsmarkt is het voor nieuwe bedrijven door gebrek aan ervaring nog moeilijker om de knollen van de citroenen te onderscheiden dan voor ervaren bestaande bedrijven (Boadway en Tremblay, 2005). Bovendien kunnen grote bekende multinationals veel werk maken van de beeldvorming onder potentiële werknemers – schaalvoordelen- en ze trekken daardoor gemakkelijker gekwalificeerde krachten aan dan jonge ondernemende bedrijven. Zeker in Nederland kiezen gekwalificeerde potentiële werknemers eerder voor bedrijven als Shell, Akzo, Philips, banken en top consultancies dan voor een klein innovatief maar onbekend bedrijf met onbekende carrière perspectieven.

Er zijn argumenten (positieve externe effecten en imperfecte informatie) waarom de overheid incentives kan verschaffen om het aanbod van goede en innoverende ondernemers te bevorderen.

Om uit de economische crisis te komen moeten we bezuinigen en investeren. Investeren in economische groei, werkgelegenheid, productiviteit en innovatie. Investeren in ondernemerschap kan helpen om deze doelstellingen te verwezenlijken.

² Ik laat overwegingen van herverdeling achterwege. In principe is het ook onwenselijk om herverdeling te organiseren via de producenten of het prijsmechanisme (Jacobs, 2008, p. 80)

³ Kennis ontwikkeld door ondernemers is ook een bron van externaliteiten: spillovers van kennis naar andere onderzoekers en ondernemers kunnen groot zijn (Parker, 2009).

Incentives via fiscaal beleid

De overheid heeft verschillende mogelijke instrumenten om die prikkels te verschaffen, en elk daarvan heeft voordelen en nadelen. Fiscaal beleid is een instrument dat kan worden ingezet om innovatief ondernemerschap te bevorderen. Het nadeel is dat fiscale maatregelen niet alleen incentive effecten maar ook verdelingseffecten hebben. Marktfalen als gevolg van imperfecte informatie kan daarom wellicht ook (beter) met directe instrumenten aangepakt worden (denk aan leen- of investeringsfaciliteiten voor specifieke groepen ondernemers of aan arbeidsmarktsubsidies). Bovendien moeten wel flinke stappen worden gezet want onderzoek toont aan dat ondernemerschap niet primair gedreven wordt door financiële overwegingen, maar ook door het streven naar onafhankelijkheid et cet (zie bijvoorbeeld Benz en Frey, 2008; Blanchflower en Oswald, 1998; Hundley, 2001, Kawagushi, 2006, Taylor, 1996,) of wat sommigen 'animal spirits' noemen (Cullen en Gordon, 2007):

While there might be some truth in each of these conjectures, there is so much economic evidence that individuals adjust their behaviour in response to changes in relative prices that it would be puzzling if the same calculus ceased to apply entirely in the realm of entrepreneurship as an occupational choice. (Parker, 2009, Hoofdstuk 4)

Voorbeelden van empirische studies die significante en economisch belangrijke effecten van belastingbeleid op ondernemerschap vinden zijn Gentry en Hubbard (2000, 2004) en Cullen en Gordon (2007)⁴:

- Een lager marginaal inkomstenbelastingtarief demotiveert de keuze voor ondernemerschap doordat het de belastingbesparing van het aftrekken van verliezen vermindert terwijl substantiële winsten meestal toch worden belast via de vennootschapsbelasting (Cullen en Gordon, 2007).
- Hogere inkomstenbelastingtarieven zorgen ervoor dat ondernemers eerder directeur-grotaandeelhouder (DGA) van een BV worden dan dat ze zelfstandig ondernemer blijven (Romanov, 2006)
- Progressieve belastingen kunnen de keuze voor ondernemerschap bevorderen omdat door de progressiviteit de overheid meedeelt in het ondernemersrisico als verliezen (volledig aftrekbaar zijn (verzekering, Domar en Musgrave, 1944).
- Progressieve belastingen kunnen aan de andere kant ondernemerschap ontmoedigen doordat de winsten van succesvolle projecten tegen een hoger tarief worden belast dan de basis voor belastingteruggave bij verliesgevende projecten. Dat ontmoedigt het nemen van risico's (hiervoor wordt bewijs gevonden door Gentry en Hubbard, 2000, ook dat dit effect groter is dan het 'verzekeringseffect').

Er is zeker (weliswaar nog matig onderbouwd) empirisch bewijs dat veranderingen in fiscale regimes van invloed zijn op het aanbod en de kwaliteit van ondernemerschap (zie Parker, 2009, hoofdstuk 17)

⁴ Zie voor een overzicht hoofdstuk 17 in Parker (2009).

Hoe ziet het huidig fiscaal beleid eruit? Prikkel voor ondernemerschap met lage winst

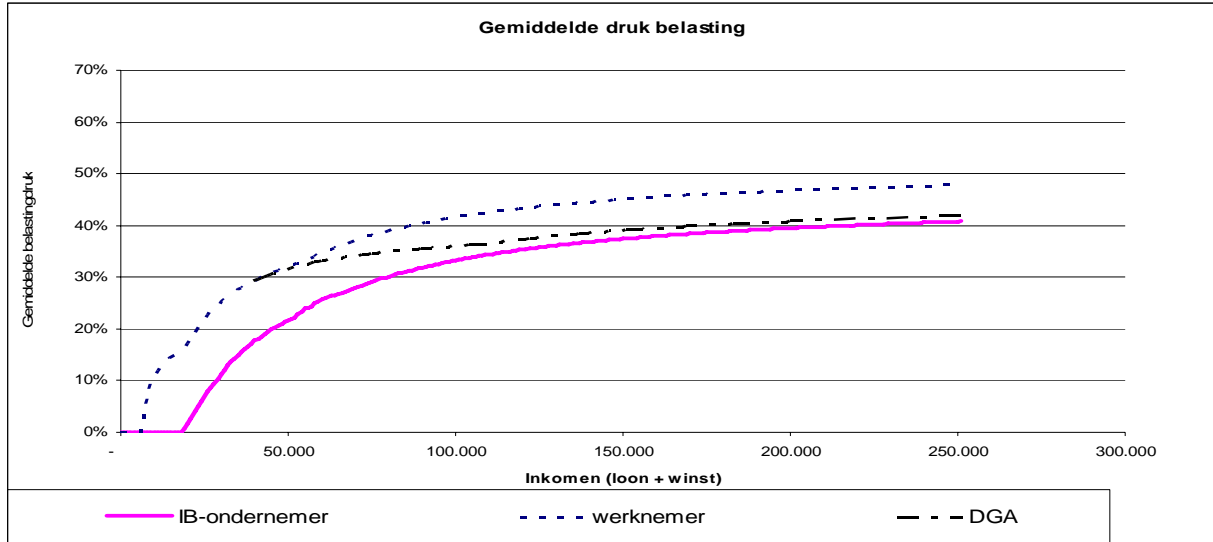
Figuur 1 (en zie ook Box 1) laat zien dat de gemiddelde belastingdruk voor ondernemers lager is dan voor werknemers en dat het verschil heel erg groot is bij lage inkomens en sterk daalt naarmate het inkomen toeneemt. In de praktijk zal, in de vergelijking tussen ondernemer en werknemer, de IB-ondernemer model staan voor de ondernemer met een lagere winst, zeg tot €100000, en de DGA het model zijn voor de ondernemer vanaf een winstniveau van €100000. De gemiddelde belastingdruk voor IB-ondernemers is lager dan die voor DGA's en het verschil neemt drastisch af naarmate de ondernemer meer winst maakt, zie ook Tabel 1.

Box 1 Ondernemers en fiscaliteit: een eenvoudige weergave van de werkelijkheid

Ondernemers komen bij de belastingdienst in twee vormen voor: de IB-ondernemer en de DGA (directeur grootaandeelhouder, oftewel de ondernemer met een BV). Commerciële, juridische en fiscale motieven spelen een rol bij de keuze tussen beide juridische vormen, maar in het algemeen ziet men dat de grotere ondernemingen (met kapitaal en personeel) als BV worden gevoerd en de wat kleinere ondernemingen worden geleid door de IB-ondernemer. De IB-ondernemer betaalt inkomstenbelasting (box 1). Verder zijn de belangrijkste ingrediënten van het fiscale plaatje van de IB-ondernemer (die aan het urencriterium van 1225 uur voldoet): zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. De zelfstandigenaftrek is maximaal rond de 9.200 euro in 2009 en neemt af naarmate de winst van de ondernemer toeneemt. De MKB-winstvrijstelling bedraagt 10.5% in 2009 en, als het Belastingplan 2010 door de Eerste Kamer wordt aangenomen, 12% in 2010. Een alleenstaande ondernemer zonder nevenverdiensten die aan het urencriterium voldoet betaalt tot een winst van ca 20.000 euro geen belasting (Bijlage 1 bij belastingplan 2009). Voorts genieten IB-ondernemers in hun eerste drie jaar startersaftrek bovenop de zelfstandigenaftrek (ca 2000 euro) [bron: belastingdienst].

De DGA moet zichzelf vanuit de BV een 'gebruikelijk loon' uitbetalen. Daarop moet hij loonbelasting inhouden. De gemiddelde belastingdruk voor DGA's kan worden berekend met een veronderstelling (zie ook de voetnoot onder de figuur) over de hoogte van dit gebruikelijk loon. Over de winst, na aftrek van het gebruikelijk loon, wordt vennootschapsbelasting betaald (20-25%). Als een deel van het eigen vermogen (opgebouwd uit –eerder- behaalde winsten) als dividend aan de ondernemer wordt uitgekeerd, zo de aandeelhouders dit besluiten, houdt de onderneming dividendbelasting (15%) in. De DGA (die een aanmerkelijk belang in de onderneming heeft) kan deze dividendbelasting verrekenen met het in box 2 verschuldigde percentage (25%), zodat hij nog 10% moet bijbetalen.

Figuur 1: Vergelijking fiscale behandeling werknemer, IB-ondernemer en DGA 2010



Bron: MinFin. Technische toelichting: Er is geen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Ook is geen rekening gehouden met het feit dat om een goede vergelijking te maken winst eigenlijk met een lager loon moet worden vergeleken (vgl. Nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2010). Voor de DGA is een variant gepresenteerd waarin het gebruikelijk loon geleidelijk oploopt met de winst. Bij een som van loon en winst van €50.000 is het gebruikelijk loon € 40.000; bij € 100.000 is het gebruikelijk loon € 50.000 en bij € 200.000 is het gebruikelijk loon € 100.000. Tussen die waarden loopt het gebruikelijk loon gelijkmatig op. Bij de berekening is aangenomen dat de volledige netto winst uit de BV aan de DGA wordt uitgekeerd. Resultaten voor de DGA zijn gevoelig voor de aannamen rond het gebruikelijk loon en de mate waarin de winst uit de onderneming wordt 'uitgedividend'. De keuze tussen een bv of een IB-onderneming is afhankelijk van individuele voorkeuren, waarbij naast fiscale motieven ook andere een rol spelen, onder meer commerciële en juridische overwegingen.

Tabel 1: gemiddelde en marginale druk van ondernemers bij verschillend winstniveau

Fiscale winst + loon dga	20 000		30 000		50 000		100 000		200 000	
	IB-ondernemer	DGA	IB-ondernemer	DGA	IB-ondernemer	DGA	IB-ondernemer	DGA	IB-ondernemer	DGA
marginale toename loon		100%		100%	20%		50%		50%	
DGA										
percentage uitgekeerde winst		0%		0%	100%		100%		100%	
2008										
gemiddelde druk	5,1%	22,1%	15,9%	30,4%	25,7%	34,8%	35,9%	37,6%	41,4%	41,6%
marginale druk	34,8%	47,0%	42,3%	47,0%	37,8%	40,4%	46,8%	41,0%	46,8%	46,0%
2009										
gemiddelde druk	4,7%	21,7%	15,3%	30,0%	25,4%	34,6%	35,5%	37,8%	40,9%	42,2%
marginale druk	34,2%	46,8%	41,8%	46,8%	37,5%	40,4%	46,4%	42,1%	46,4%	47,1%

NB de gemiddelde en marginale druk zijn berekend inclusief het effect van de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW.

Bron: Tweede Kamer, nota naar aanleiding van het belastingplan 2009, vergaderjaar 2008-2009, 31 704, nr 8, p. 10

Ondernemers betalen een lager effectief belastingtarief dan werknemers en het verschil tussen de (model-) ondernemer en een werknemer neemt drastisch af naarmate de inkomens/inkomsten toenemen. Fiscale prikkels stimuleren dus de keuze voor ondernemerschap ten opzichte van loondienst aan de onderkant van de inkomensverdeling, relatief ten opzichte van de bovenkant. Bovendien werkt het fiscaal regime voor ondernemers niet erg stimulerend om de onderneming te laten groeien (in termen van winst) omdat de belastingdruk dan toeneemt.

De ondernemerspopulatie is conform het gevoerde beleid

Ik maak enkele observaties over de ondernemerspopulatie in Nederland, in lijn met de inzet van het beleid van de achterliggende jaren (we weten niet of deze observaties ook het *effect* zijn van dit beleid):

1. De ondernemersquote (het percentage ondernemers in de werkzame beroepsbevolking) is gestegen en dit is in grotere mate in Nederland gebeurd dan in de ons omringende landen (zie Appendix Figuur 1). Ook het percentage jonge en aankomende bedrijven is in Nederland relatief ten opzichte van andere landen gestegen, ondanks een daling van 1% in absolute zin in de periode 2001-2006 (CBS, 2008, p. 173). In termen van het aantal bedrijfsoprichtingen en de ondernemersquote is Nederland in internationaal perspectief een middenmoter.
2. Relatief ten opzichte van andere landen is het percentage vrouwen uit de werkzame vrouwelijke beroepsbevolking dat onderneemt (vergeleken met dit percentage voor mannen) hoog en gestegen tussen 2004 en 2006 (CBS 2008, hoofdstuk 6). Ook lijkt het ondernemerschap onder allochtonen meer gestegen te zijn dan onder autochtonen 1992-2002 (Nicis, 2004)
3. Nederland kent een hoog percentage ondernemingen met een lage winst (geen vergelijkingsmateriaal over de tijd of met andere landen). Ruim de helft van de 800.000 IB-ondernemers heeft een winst van lager dan €20.000, zie Tabel A1 in de Appendix, waardoor niet of nauwelijks belasting wordt betaald. Dat is circa 40% van het totaal aantal ondernemers, gegeven dat er circa 200.000 DGA's in Nederland zijn (Tweede Kamer, notitie Fiscale Positie DGA, april 2009, p. 2). Meer dan 10% van de ondernemers in Nederland leeft zelfs onder de armoedegrens: de armoede onder ondernemers in Nederland is drie maal zo hoog als onder werknemers, zie Appendix Figuur A2.
4. "Op het onderdeel innovatie –cruciaal voor de ontwikkeling van productiviteit en uiteindelijk economische groei- scoort Nederland minder dan de meeste andere landen waarmee het zich wil vergelijken. De kansen die markten en nieuw ontwikkelde kennis bieden lijken in Nederland minder benut te worden dan in andere landen gebeurt. Ook geven ondernemers relatief weinig uit aan R&D, hetgeen het toekomstige innovatie- en groeivermogen onder druk zet" (bron: CBS, 2008, p. 15-16). Appendix Figuur A3 laat bij voorbeeld zien dat het percentage van de werkzame beroepsbevolking actief in de medium en hightech industrie erg laag en dalend is in Nederland.
5. Nederland kent een relatief laag percentage snelgroeiende ondernemingen van ongeveer 8% (Figuur 6.6.1, p. 180, CBS, 2008). Ook de motivatie van de Nederlandse ondernemer om door te groeien is lager dan in, bijvoorbeeld, het Verenigd Koninkrijk (EZ, Expertgroep KMO financiering, 2007). De belangrijkste groeibelemmering is, naast een gebrek aan motivatie – mede ontstaan door stakeholders die sturen op continuïteit en groei-, het vinden van geschikt personeel dat wil werken in deze ondernemende bedrijven (ACE, 2009, Entrepreneurship Update 2 en 7).⁵
6. Het opleidingsniveau van de Nederlandse ondernemer is ongeveer even hoog als dat van de rest van de werkzame beroepsbevolking (Bron ACE, 2007, Entrepreneurship Update 4). De animo voor het ondernemerschap is onder de huidige populatie studenten in het hoger onderwijs zelfs lager dan onder studenten in opleidingen van lager niveau (B&A, 2008).

Het aantal ondernemers is toegenomen en blijft internationaal niet achter. Ondernemerschap om sociale doelen te verwezenlijken lijkt in Nederland goed te werken. De kwaliteit van het ondernemerschap in termen van innovatie, kennis en groei blijft wel achter. Hieronder zullen we zien dat de huidige ondernemerspopulatie niet optimaal lijkt aan te sluiten bij het maximaliseren van economische baten uit ondernemerschap. Hier is dus verbeterpotentieel.

⁵ De rol van kapitaal laat ik min of meer buiten beschouwing omdat onderzoeksresultaten van voor de crisis aan waarde hebben ingeboet.

Niet alle ondernemers zijn gelijk

Recent economisch onderzoek laat zien dat werkgelegenheidsgroei in grote mate (of volgens sommige onderzoekers zelfs uitsluitend) wordt veroorzaakt door een klein deel van de ondernemers: de snelgroeïende ondernemingen (Henrekson en Johansson, 2009; Acs, 2008). Bovendien blijken snelgroeïende ondernemingen veel meer dan andere ondernemingen te innoveren (ACE, Entrepreneurship Update 7, 2009).

Dat wil overigens niet zeggen dat nieuwe ondernemingen niet moeten worden opgericht als ze geen ambitie of capaciteiten hebben om te groeien. Een zekere mate van nieuwe bedrijvigheid jaagt de economie aan, zorgt voor vernieuwing en disciplineert bestaande bedrijven, zoals hierboven beschreven. Bovendien weet je tevoren nooit zeker of een onderneming een succes wordt, dat risico is inherent aan het metier ondernemen.

Maar voor het bereiken van economische groei hoeft niet iedereen ondernemer worden. Ook goede werknemers zijn hard nodig en niet alleen om ervoor te zorgen dat ambitieuze ondernemers kunnen doorgroeien. En er is veel bewijs voor de stelling dat maar een fractie van de beroepsbevolking in termen van inkomen en economische bijdrage beter af is als ondernemer dan als werknemer; een gemiddelde ondernemer verdient minder dan een werknemer (e.g., Hamilton, 2000; Hartog et al., 2009; Parker, 2009).

Het stimuleren van groei, werkgelegenheid en innovatie door ondernemerschap moet gericht gebeuren, namelijk door het stimuleren van groeiende en innoverende ondernemingen. Ook het bevorderen van startende ondernemers blijft belangrijk.

Groei en innovatie bevorderen

Het is dus belangrijk om beleid zo vorm te geven dat het groeiende en innovatieve ondernemingen en starters stimuleert. Zeker in Nederland, waar we aan ondernemers geen gebrek hebben, maar waar we wel relatief laag scoren op het aandeel ondernemers dat innoveert en groeit. Het gros van de Nederlandse ondernemers groeit niet, heeft er moeite mee om personeel te vinden en/of heeft ook helemaal geen ambitie in die richting. Bovendien loopt Nederland achter op het gebied van innovatie. Ondernemers met de ambitie en capaciteiten om door te groeien en/of te innoveren zijn schaars in Nederland vergeleken met bijna alle andere ontwikkelde landen. Het is heel goed dat het kabinet het belang onderkent van juist de volgende drie groepen ondernemers: (i) startende ondernemers, (ii) doorgroeïende ondernemers (iii) ondernemers met grote ambities ten aanzien van innovatie en groei (Bijlage 1 bij het Belastingplan 2010). Het fiscaal beleid kan hierop aangesloten worden.

Het stimuleren van snelle groei en innovatie kan op twee fundamenteel verschillende manieren. De eerste is erop gericht om bestaande ondernemingen sneller te laten groeien en meer innovatief te laten zijn. Hier is veel te winnen en gebeurt ook al wel wat, bijvoorbeeld met de innovatiebox. Prikkels geven aan ondernemers om zich anders te gedragen of grootsere ambities te kweken. De tweede manier lijkt onontgonnen, maar interessant: bepaalde groepen mensen met de potentie om als ondernemer te slagen, te innoveren en te groeien, stimuleren om voor het ondernemerschap te kiezen in plaats van een baan in loondienst.

Prikkels zouden ertoe moeten leiden dat de huidige groep ondernemers gemakkelijker een groei-ambitie kan realiseren en -misschien wel belangrijker- dat de 'carriere' ondernemer aantrekkelijker wordt voor high potentials.

High potentials, wie zijn dat?

Uit een groeiend aantal studies komt een eenduidig beeld naar voren over de ondernemers die snelgroeiende en/of innovatieve bedrijven zijn gestart, in Nederland en elders: Ze hebben een hoge opleiding; ze zijn intelligent, vooral analytisch en sociaal; ze hebben vaak een beta-opleiding en ze hebben een brede oriëntatie (Hartog et al., 2009, Van Praag et al., 2009). Menselijk kapitaal speelt een belangrijke rol (Parker, 2009). (potentiele) Top ondernemers hebben dus meer gemeen met top managers dan menigeen denkt. En ze hebben een expliciete ambitie om te groeien (ACE, Entrepreneurship Update 7, 2009), naast ondernemende capaciteiten zoals doorzettingsvermogen, durf, risicobereidheid, proactiviteit en creativiteit. Deze high potential ondernemers groeien en innoveren en dat gaat vaak samen met hoge winst- en inkomensniveaus (Van der Sluis et al., 2008). De meeste mensen zijn, in termen van inkomen, beter af in loondienst dan als ondernemer. Alleen de top van de verdeling (opleiding, intelligentie) is onder bepaalde voorwaarden, beter af als ondernemer.

Nederlanders hebben het beeld dat voor goed ondernemerschap geen opleiding nodig. Selfmade men als Hennie van der Most of Henk Koop dragen hieraan bij. Een steekproef van lezers van Het Financieele Dagblad (2008) bevestigde dit beeld: De meeste respondenten dachten dat van de Nederlandse topondernemers (bedrijfsoprichters) een zeer laag percentage een academische opleiding heeft. De realiteit is heel anders: van de topondernemers heeft ruim 60% een academische opleiding (en zelfs 90% een opleiding op HBO-niveau of hoger). Door de verkeerde perceptie kiezen hoger opgeleiden minder voor het ondernemerschap. De status van ondernemerschap is ook niet hoog in Nederland. En ook die status maakt een beroep aantrekkelijk maar hangt weer nauw samen met het (gepercipieerde) benodigde opleidings- en inkomensniveau (Van Praag, 2009).

Een specifieke groep van starters en snelle groeiers met ambitie en bepaalde capaciteiten kan zorgen voor meer economische groei en innovatie. De huidige ondernemerspopulatie zoals hierboven beschreven kent relatief weinig ondernemers met dit signatuur. Er is verbeterpotentieel en dus is het zaak prikkels te geven die ervoor zorgen dat er op den duur meer snelle groeiers met ambitie en innovatie-capaciteit komen.

Wat zijn de belangrijkste te onderzoeken fiscale maatregelen? Twee denkrichtingen

Economisch zinnig ondernemingsbeleid richt zich dus op het stimuleren van groei en innovatie door ambitieuze en capabele ondernemers. Ten eerste door potentiële toppers die al ondernemen prikkels te geven om te groeien en te innoveren (groei- en innovatieprikkel). Ten tweede door potentiële toppers die nog niet ondernemen over de streep te trekken (ondernemersprikkel). In het huidige beleid wordt precies het omgekeerde gedaan. En daarbij is het niet van primair belang dat de gemiddelde belastingdruk voor ondernemers lager is dan die voor werknemers. Waar het om gaat is dat de progressiviteit van de belastingdruk voor ondernemers veel hoger is dan voor werknemers. Doordat er allemaal belastingvoordelen aan de onderkant zijn voor ondernemers zoals zelfstandigenaftrek kennen ondernemers met relatief lage inkomens vrijwel geen belastingdruk. Dit bevordert de groeiprikkel natuurlijk niet. En voor echte topondernemers is de gemiddelde belastingdruk ten opzichte van werknemers relatief hoog is. Dat bevordert de keuze van toppers voor ondernemerschap niet.

Het belastingplan 2010 stelt reeds wat reparatiewerk voor: het voorziet in een verhoging van de MKB-winstvrijstelling (van 10.5 naar 12%), een innovatiebox en de afschaffing van de zelfstandigenaftrek is bespreekbaar geworden. Dergelijke reparaties van het belastingsysteem zijn nodig om innovatie en economische groei te bereiken op basis van prikkels (en brengen inkomensveranderingen met zich mee waardoor overgangsregelingen noodzakelijk zijn). Reparatie van bestaande onvolkomenheden in het fiscaal regime is stap 1. Maar er moet nog veel meer gebeuren om de daad bij het woord te voeren dat ambitieuze ondernemers die willen groeien en innoveren te stimuleren. "Snelgroeiende ondernemingen worden immers vaak in de BV-vorm gedreven" (bijlage 1 bij het belastingplan 2009). Ik formuleer losse plannen in twee denkrichtingen die verder uitgedacht, onderzocht en ontwikkeld zouden kunnen worden. Die vormen dan, mogelijkwijze, samen, stap 2.

De eerste denkrichting is het fiscaal tegemoet komen van de DGA.

Het zou bijvoorbeeld interessant kunnen zijn om de (box 2) belasting die DGA's betalen op winst uit aanmerkelijk belang tot 0% te reduceren zodat de effectieve dividendbelasting voor DGA's op dividend dat een DGA zichzelf uitbetaalt met 10% gereduceerd wordt tot 15% (wat aan de bron geheven wordt).⁶ Een dergelijke korting levert een flinke prikkel op voor toppers om te gaan ondernemen en te groeien als ze al ondernemer zijn.

Uiteraard moet goed worden gedefinieerd welke DGAs (aanmerkelijk belanghouders) hiervoor in aanmerking komen, om ervoor te zorgen dat zo een regeling wordt gebruikt waarvoor ze bedoeld is. De BV moet actief zijn, niet leeggetrokken worden als gevolg van deze regeling en de ondernemer moet een gebruikelijk loon van minimaal x uit de BV ontvangen, de aandeelhouders zouden, bij voorbeeld, allen natuurlijke personen moeten zijn (zodat grote concerns niet aan het reorganiseren slaan in kleinere BV's) etcetera.

De tweede denkrichting is het direct fiscaal bevorderen van groei door de belangrijkste belemmeringen te verkleinen (ook voor DGAs)

Groei wordt vaak belemmerd doordat het moeilijk is voor een niet zo gevestigde onderneming om aan personeel te komen. Door een fiscale tegemoetkoming in de werkgeverslasten kan een snelle groeier beter concurreren op de arbeidsmarkt. Snelgroeiende ondernemingen (in termen van personeel bijvoorbeeld, maar ook hier moet een precieze definitie nog geformuleerd worden) zouden meer tegemoet kunnen worden gekomen in termen van een lagere werkgeversbijdrage in de loonkosten (voor een beperkte periode).⁷

Groei wordt ook vaak in de weg gestaan door een gebrek aan (durf)kapitaal. Uitbreiding van (de bekendheid van bestaande) regelingen voor durfkapitaal specifiek voor groeiende (en startende) ondernemingen lijken interessant. Het fiscaal stimuleren van fondsen voor groeiende en startende bedrijven bijvoorbeeld, zoals in het recente amendement Tang en Omtzigt, 2009.

Het zou interessant kunnen zijn om fiscaal te bevorderen dat (nieuw aan te trekken) werknemers mede investeren in de onderneming. De participatie kan aantrekken en/of binden. En

⁶ Zie Jacobs (2008), De Mooij en Nicodeme (2008) en bij voorbeeld Reis (2009) voor discussies over en motivaties voor kapitaalinkomstenbelasting in het algemeen.

⁷ Het aantrekken van personeel wordt ook in belangrijke mate bemoeilijkt door de relatief hoge werkgeverslasten voor kleinere ondernemers als gevolg van ontslagbescherming en doorbetalen bij ziekte van de werknemer.

het mes snijdt aan twee kanten want als het bedrijf groeit dan kan de werknemer verantwoordelijk worden voor de nieuwe activiteit als ondernemer.

Uiteraard zijn dit alleen denkrichtingen en resteert een groot aantal vragen (voor beleidsmakers). Hoe moet het precies uitgewerkt worden? Wat zijn de kosten? In hoeverre holt het de belastinggrondslag uit? Hoe kunnen we –hiermee samenhangend- scherp(er en meetbaarder) onderscheid aanbrengen op basis van gegevens van de belastingdienst en de Kamer van Koophandel tussen (innovatieve en ambitieuze) ondernemers en werknemers? Kunnen de baten van afschaffing van de zelfstandigenaftrek deels hiervoor worden ingezet? Hoe groot zijn de verwachte baten in termen van economische groei en innovatie van DGA-beleid en specifieke groep prikkels in vergelijking met het verder verhogen van de MKB-winstvrijstelling?

We hebben behoefte aan fiscaal beleid dat, naast starters, groeiend, innoverend en ambitieus ondernemerschap motiveert. Om te beginnen kan dit door reparatie van het huidige fiscaal regime, het verminderen van de zelfstandigenaftrek (niet de startersaftrek). Die heeft een averechtse uitwerking. Laten we bekijken hoe we meer capabele mensen kunnen 'verleiden' om op innovatie en groei gerichte ondernemingen te leiden. Laten we de twee bovengenoemde denkrichtingen serieus bekijken, dus met onderzoek dat het effect van dit beleid meet alvorens het volledig in te voeren. Zulk onderzoek ontbreekt vaak. En laten we meenemen dat fiscaal beleid ook andere (in dit geval ook positieve) gevolgen zal hebben. Het fiscaal bevorderen van top-ondernemers maakt de 'carriere' ondernemer aantrekkelijker. Niet alleen vanwege de financiële verbetering, maar ook doordat mensen graag 'good citizens' zijn en een (door de overheid) gewaardeerd pad graag bewandelen. De overheid geeft een belangrijk signaal af door top-ondernemers te stimuleren. Dat verhoogt de status van het ondernemerschap en daarmee de ambitie van ondernemers en de keuze voor ondernemerschap door high potentials.

Mirjam van Praag, Amsterdam, januari 2009

Referenties

- ACE Amsterdam Center for Entrepreneurship, 2006, Entrepreneurship Update 2, "Goed belonen loont"
- ACE, 2007, Entrepreneurship Update 4, "Onderwijs en Ondernemerschap in Nederland"
- ACE, 2009, Entrepreneurship Update 5, A. Van Stel, 'Hoe beïnvloedt ondernemerschap economische groei?'
- ACE, 2009, Entrepreneurship Update 7, "Waarom groeien sommige bedrijven sneller dan andere?"
- Acs, Z. (2008), High-impact firms: Gazelles revisited, SBA Office of Advocacy, Small Business Research Summary 328, 1-87
- B&A Groep, 2008, 'Onderwijs en ondernemerschap, nulmeting 2007'
- Benz, M. and B. Frey (2008), Being independent is a great thing: Subjective evaluations of self-employment and hierarchy, *Economica* 75(298), 362-383.
- Blanchflower, D. and A. Oswald (1998), What makes an entrepreneur?, *Journal of Labor Economics* 16, 26-60.
- Boadway, R. and J.-F. Tremblay (2005). Public economics and start-up entrepreneurs, in V. Kannianen and C. Keuschnigg (eds.), *Venture Capital, Entrepreneurship and Public Policy*, Cambridge MA, MIT Press, p. 181-219.
- Hamilton, B. (2000), Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the returns to self-employment, *Journal of Political Economy* 108(3), 604-631.
- Hundley, G. (2001), Why and when are the self-employed more satisfied with their work?, *Industrial Relations* 40(2), 293-317.
- Hyytinen, A., P. Ilmakunnas and O. Toivanen (2008), The return to entrepreneurship puzzle, *Working Paper*, Helsinki School of Economics.
- Jacobs, B. (2008) De Prijs van Gelijkheid, Bert Bakker, Amsterdam
- Kawagushi, D. (2006), Compensating wage differentials among self-employed workers: Evidence from job satisfaction scores, *Working Paper Hitotsubashi University*, Tokyo.
- Taylor, M. (1996), Earnings, independence or unemployment: Why become self-employed?, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58, 253-266.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009, "Het Nederlandse Ondernemingsklimaat in Cijfers 2008"
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009, "Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting, 2009"
- Cullen, J.B. en R.H. Gordon (2007) "Taxes and entrepreneurial risk-taking: theory and evidence for the U.S.", *Journal of Public Economics* 9, p. 1479-1505.
- Domar, E. D. en R. A. Musgrave (1944). Proportional income taxation and risk taking, *Quarterly Journal of Economics*, 58, p. 388-422.
- Economische Zaken, 2007, eindrapport van de expertgroep KMO financiering "Vermogen om te ondernemen: De Nederlandse Finance Gap".
- Gentry, W. M. en R. G. Hubbard (2000). Tax policy and entrepreneurial entry, *American Economic Review*, 90, pp. 283-87
- Gentry, W. M. en R. G. Hubbard (2004). "Success Taxes", Entrepreneurial Entry, and Innovation, [NBER Working Paper No. w10551](#)
- Hamilton, B. (2000), Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the returns to self-employment, *Journal of Political Economy* 108(3), 604-631
- Hartog, J., M. van Praag and J. van der Sluis, 2009, If you are so smart, why aren't you an entrepreneur? Returns to cognitive and social ability: Entrepreneurs versus employees, *Journal of Economics and Management Strategy*, forthcoming
- Henrekson, M. and D. Johansson (2009), Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence, *Small Business Economic Journals*, forthcoming
- Klapper, L., L. Laeven en R. Rajan (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship, *Journal of Financial Economics*, 82, p. 591-629.
- Marshall, A. (1930; 1890) *Principles of Economics*, Macmillan and Co., London, 1930
- Mooij, R. de en G. Nicodeme (2008) "Corporate tax policy and incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance* 15 (4), p. 478-498.
- Nicis Instituut, 2004, Monitor Etnisch Ondernemerschap
- Parker, S. (2009), *The Economics of Entrepreneurship*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Parker, S. and M. van Praag (2006), Schooling, capital constraints and entrepreneurial performance: The endogenous triangle, *Journal of Business and Economic Statistics* 24 (4), 416-431

- Parker, S.C. en C.M. van Praag, 2009, "Group status and entrepreneurship", forthcoming in *Journal of Economics and Management Strategy*
- Praag, C.M. van, A. van Witteloostuijn and J. van der Sluis (2009), Returns for entrepreneurs versus employees: The effect of education and personal control on the relative performance of entrepreneurs *vis-à-vis* wage employees, working paper.
- Praag, C.M. van, 2009, "Who values the status of the entrepreneurship?", forthcoming in the *Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship* (ed David Audretsch), Edward Elgar
- Praag, C.M. van en P. Versloot, 2007, "What is the Value of Entrepreneurship: A Review of Recent Research", *Small Business Economics* **29(4)**, p. 351-382.
- Reis, C. (2009) "Entrepreneurial Labor and the Taxation of Capital", working paper
- Romanov, D. (2006). The corporation as a tax shelter: evidence from recent Israeli tax changes, *Journal of Public Economics*, 90, p. 1939–1954.
- Sluis, J. van der, M. van Praag and W. Vijverberg (2008), Education and entrepreneurship selection and performance: A review of the empirical literature, *Journal of Economic Surveys* 22(5), 795-841.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, nota naar aanleiding van het belastingplan 2009, 31 704, nr 8.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brief van de Staatssecretaris van Financien, Notitie Fiscale Positie DGA, april 2009, 31705, nr 19
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Bijlage 1 bij het Belastingplan 2010, 32 128, nr 3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting op het Belastingplan 2010, 32 128, nr 16.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Amendement Tang en Omtzigt, 32 129, nr 16.

Appendix

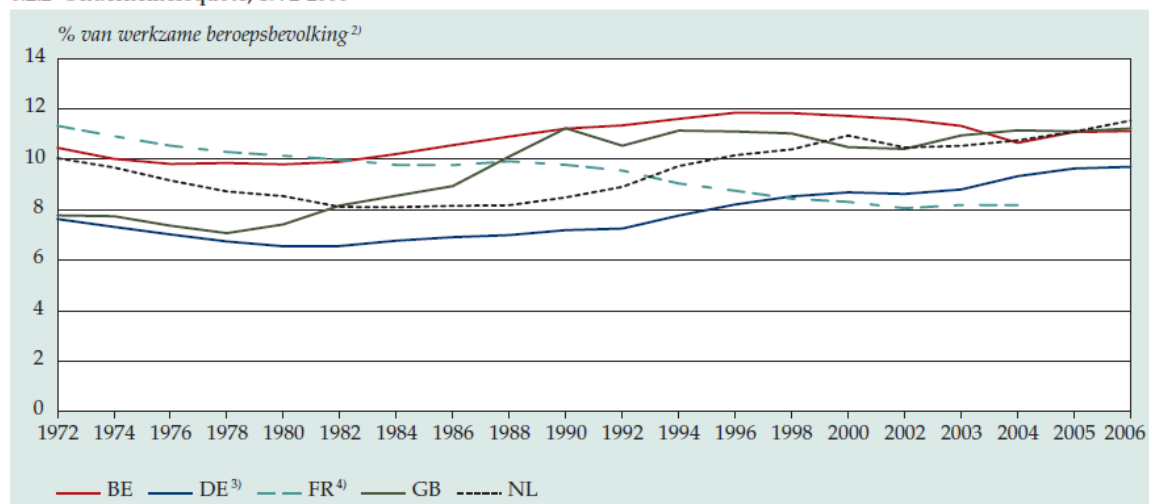
Tabel A1: Verdeling IB-ondernemers over winstklassen

winst voor ondernemersaftrek	aantal aangiften 2007
kleiner dan 0	111 000
tussen 0 en 10 000 euro	170 000
tussen 10 000 en 20 000 euro	132 000
tussen 20 000 en 40 000 euro	191 000
tussen 40 000 en 60 000 euro	102 000
tussen 60 000 en 80 000 euro	46 000
tussen 90 000 en 100 000 euro	22 000
meer dan 100 000 euro	41 000
totaal	815 000

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 128, nr 16, p. 8

Figuur A1: De ondernemersquote in Nederland is relatief gestegen (1972-2006)

6.2.2 Ondernemersquote, 1972-2006¹⁾



¹⁾ Exclusief landbouwsector.

²⁾ Inclusief werkzoekenden

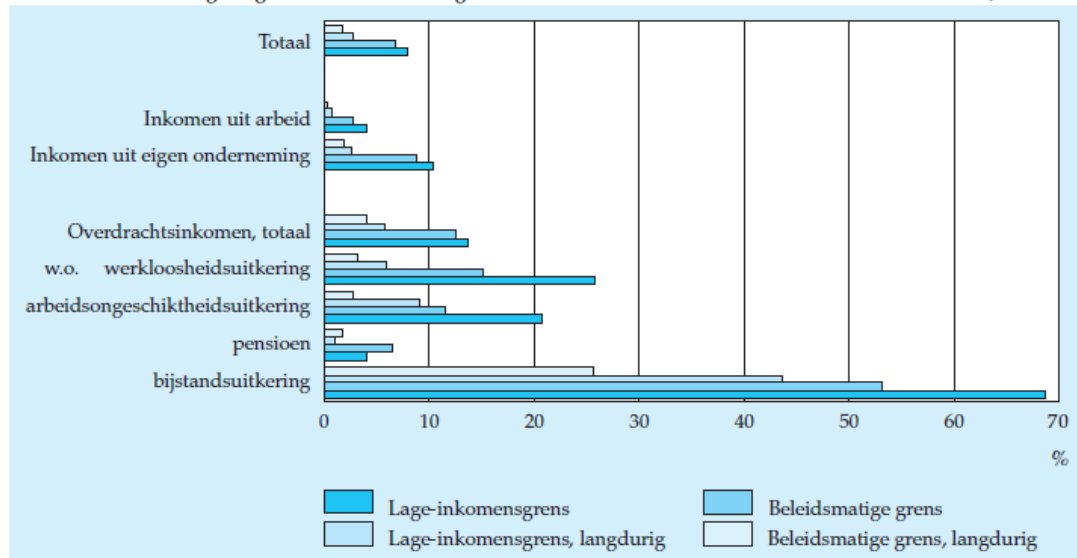
³⁾ Vóór 1990 verwijst Duitsland alleen naar West-Duitsland

⁴⁾ Frankrijk slechts tot 2004

Bron: Het Nederlandse Ondernemingsklimaat in Cijfers 2008, figuur 6.2.2, p. 170, CBS

Appendix Figuur A2: Armoede onder ondernemers relatief groot

2.7 Huishoudens (langdurig¹⁾) onder de armoedegrens naar voornaamste inkomensbron van het huishouden, 2008*

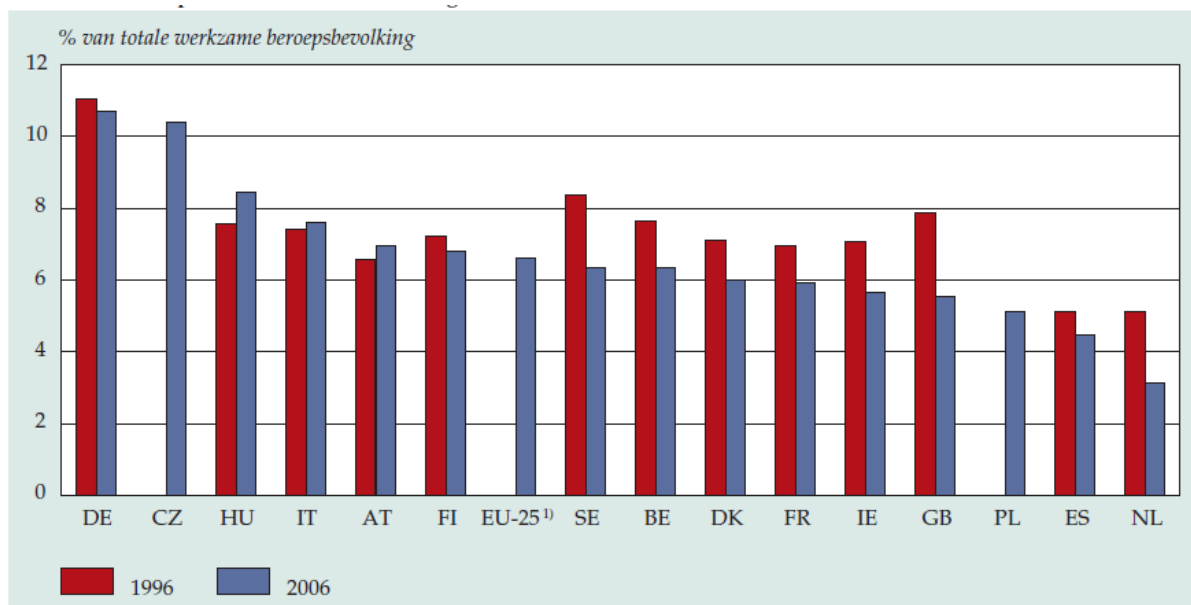


Bron: CBS (Inkomensstatistiek).

¹⁾ Huishoudens met niet alleen in 2008, maar ook in de jaren 2005–2007 een inkomen onder de armoedegrens.

Bron: CBS, 2009, Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting, 2009, p. 21.

Appendix Figuur A3: % werkzaam in medium en high tech bedrijven laag in Nederland



¹⁾ Eurostat schatting.

Bron: CBS, 2008, P 123, figuur 4.3.3

Fiscaliteit en vermogensvorming in een inkomensbelasting

Prof. Dr. A.C. Rijkers

Prof. Mr. I.J.F.A. van Vijfeijken¹

1 Belastingstelsel

Alle belastingen worden gedragen door mensen. Enkel uit inkomen kunnen mensen belastingen betalen. Alle belastingen moeten op deze twee feiten worden afgestemd.

Dit is de driepoot, het statief voor een belastingstelsel.

2 Probleemstelling en methode

Het hiervoor gegeven uitgangspunt vormt de richtsnoer voor de ontwikkeling van gedachten over de fiscale behandeling van vermogensrendementen in een toekomstig Nederlands belastingstelsel. Hierbij zijn belangrijke randvoorwaarden dat de fiscale behandeling van vermogensrendementen ligt ingebed in stabiele en houdbare grondslagen en zo eenvoudig mogelijk is.² Voorts is aan de auteurs gevraagd aandacht te besteden aan de hoogte van de belasting op vermogensrendementen in verhouding tot arbeidsinkomsten, aan de meting van vermogensrendementen, aan de vraag hoe rekening moet worden gehouden met vermogenswinsten en aan de samenhang met de successiebelasting.

Een uitspraak over de fiscale behandeling van vermogensrendementen vraagt om de determinatie van de plaats van vermogensrendementen in een of meer heffingswetten. Deze heffingswetten zullen een samenhangend geheel moeten vormen. Dit geheel zal weer berusten op een of meer heffingsbeginselen. Daarom wordt in dit essay het bestaande belastingstelsel niet zonder meer tot uitgangspunt genomen. Veeleer is, uitgaande van een overtuigend en algemeen aanvaard heffingsbeginsel, gezocht naar een stelsel waarin vermogensrendementen min of meer vanzelfsprekend en eenvoudig hun plaats krijgen toegewezen. Het beeld van dit stelsel – een combinatie van inkomens- en consumptieheffingen – geeft vervolgens antwoord op de vraag op welke wijze vermogensrendementen in het bestaande belastingstelsel behandeld zouden kunnen gaan worden.

3 Belangrijkste uitkomsten

De belangrijkste aanbevelingen van dit essay zullen zijn:

1. handhaaf een inkomensbelasting naast een omzetbelasting,
2. hanteer een synthetisch inkomensbegrip in de inkomensbelasting,
3. gebruik voor alle inkomenscategorieën zoveel mogelijk dezelfde meetmethode,
4. defiscaliseer de eigen woning,
5. integreer schenkingen en erfenissen in de inkomensbelasting,
6. streef naar een vlak, proportioneel tarief en
7. ontzie het bestaansminimum met een reële belastingvrije som.

4 Verdelingsprincipe

Een leidend verdelingsprincipe vormt het hart van een belastingstelsel. Een belastingstelsel is op zijn beurt het vatenstelsel van een rechtsstaat. Zo'n leidend verdelingsprincipe waarborgt immers het rechtvaardigheidsgehalte van én het draagvlak voor het stelsel. Het garandeert ook de logische ordening van het stelsel. *Benadrukt zij dat een consistente, logische architectuur meer eenvoudig brengt dan ficties en forfaits.*

Uitgangspunt vormt het grondwettelijke, in een rechtsstaat voor alles gaande, gelijkheidsbeginsel. Dat beginsel vraagt voor het belastingstelsel om een maatstaf op basis waarvan de belastingdruk gelijkmatig, evenredig, wordt verdeeld. In de loop van de eeuwen heeft het draagkrachtbeginsel zich als meest overtuigende verdelingsbeginsel gemanifesteerd in het licht van de gelijkheidsnorm.³ Dit draagkrachtbeginsel is zelfs in de grondwet van verschillende landen vastgelegd. Het draagkrachtbeginsel staat voor de gelijkmatige belasting overeenkomstig de financiële draagkracht (ability to pay, Leistungsfähigkeit). Niet bedoeld is psychische draagkracht.

¹ Beiden als hoogleraar belastingrecht verbonden aan de Universiteit van Tilburg.

² Deze twee eisen zijn neergelegd in de brief van de staatssecretaris 'Herziening Belastingstelsel' van 15 september 2009, Kamerstukken II, 32 140.

³ 'Die Besteuerung entsprechend die Leistungsfähigkeit wird vom Rechtsbewußtsein offenbar allgemein akzeptiert', Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band I, 2000, blz. 552.

Evenmin kan dit principe het oog hebben op het – onmeetbare – subjectieve genot van geld en goederen. Het draagkrachtbeginsel ziet op feitelijke, reële koopkracht.

In verband met dat beginsel hebben de volgende vijf aspecten de gedachtevorming mede bepaald.

- De parlementaire democratie handhaaft wel de legaliteit en de algemeenheid van belastingen maar in de praktijk *niet de legitimatie* ervan op basis van het gelijkheidsbeginsel en het draagkrachtbeginsel. De invloed van partijen en belangengroeperingen stellen de gelijkheidsnorm op de proef.
- De gelijkheidsnorm en het draagkrachtbeginsel strekken zich noodzakelijk uit tot *alle* belastingen.
- Deze twee normen strekken zich ook uit tot alle economische agenten (kapitaal en arbeid, ondernemers en werknemers). Geen van hen kan een uitzonderingspositie rechtvaardigen. De economie kan immers zelf geen rechtsstaat 'produceren'. Zij kan dat louter door belastingbetaling. Daarom tasten vrijstellingen zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging het bestaan of de uitbouw van de rechtsstaat aan.
- Het streven naar stabiele belastingopbrengst vindt zijn begrenzing in ongelijke belastingdrukverdeling over de burgers.
- Het draagkrachtbeginsel is een oorspronkelijke norm. De draagkrachtmaatstaf kan daarom geen afgeleide zijn van enige economische grootheid zoals het nationaal product, het nationale inkomen, de nationale consumptie of consumptie in het algemeen.

5 Inkomen in het algemeen

Aangezien mensen enkel uit inkomen belastingen kunnen betalen, gaat de vraag wat inkomen is vooraf aan het belastingtype of de belastingtypen die het stelsel vormen. Daarom moet eerst bepaald worden welk inkomensbegrip aansluit bij de draagkrachtnorm.

Van alle inkomenstheorieën is er één alomvattend. Het is de theorie die elke (netto) vermogensmutatie in een gegeven periode tot inkomen bestempelt. Het komt er op neer dat het verschil tussen het eindvermogen en het beginvermogen van een bepaalde periode vermeerderd met hetgeen voor consumptie is onttrokken, de betaalkracht van de burger representeert (vermogensvergelijkingstheorie, Reinvermögenszugangstheorie, comprehensive income). Daarbij is niet van belang hoe de vermogensmutatie is ontstaan, noch of de mutatie werd beoogd, noch of zij in contanten is gerealiseerd. Hoewel de waardemutatie het inkomen representeert, zal soms de realisatie in geld een beter aanknopingspunt voor heffing zijn; zie nader § 8.

Dit inkomensbegrip omvat volgens de theorie dus marktinkomen, waardemutaties en transferinkomen (bijvoorbeeld sociale uitkeringen, erfrechtelijke verkrijgingen en letselschadevergoedingen).⁴ Het begrip is objectief. Het biedt weinig aanknopingspunten voor constructies. Het is conceptueel eenvoudig. Die eenvoud schuilt met name daarin dat voor alle inkomenscategorieën eenzelfde meetmethode wordt aangelegd. Het is immers niet zo dat de hiervoor gegeven omschrijving van het inkomen (verschil eindvermogen en beginvermogen vermeerderd met de consumptie) letterlijk moet worden toegepast. Veeleer gaat het erom dat de inkomengenererende factoren worden bepaald (onderneming, arbeid, bepaalde vermogensbestanddelen etc.) en bij al deze inkomenscategorieën het belastbare bedrag becijferd wordt op het verschil tussen alle opbrengsten en alle kosten. Indien dit consequent wordt gedaan, zal het belastbare inkomen van een jaar de facto gelijk zijn aan het bedoelde verschil tussen eind- en beginvermogen en de consumptie in dat jaar. Hierin ligt besloten *dat arbeidsinkomen en vermogensrendementen dezelfde meetmethode behoeven* om vast te stellen welke belastbare draagkrachtvermeerdering zij hebben opgeleverd.

⁴ 'Reinvermögenszugang eines bestimmten Zeitabschnittes inklusive der Nutzungen und geldwerten Leistungen Dritter', G. Schanz, Der Einkommensbegriff und die Einkommenssteuergesetze, Fin-Arch. 1896, 1 e.v. 'The increase or accretion in one's power to satisfy his wants in a given period so far as that power consists of a) money itself, or b) anything susceptible of valuation in terms of money. More simply stated ... Income is the money value of the net accretion to one's economic power between two points of time', G. Haig, The concept of income: Economic and Legal Aspects, in: R. Haig, The Federal Income Tax, Columbia University Press, New York 1921, S. 7, blz. 27. 'The algebraic sum of 1) the market value of the store of property rights exercised in consumption and 2) the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question', H. Simons, Personal Income Taxation, University of Chicago Press, Chicago 1938, S. 50. De verwijzingen zijn ontleend aan Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, Verlag Dr. Otto Schmidt, Keulen, 2003, blz. 625.

Dit inkomensbegrip sluit aan bij de bestaande maatschappelijke verhoudingen, bij de bestaande inkomens- en vermogensverdelingen en bij de bestaande marktverhoudingen. Het heeft geen impliciete instrumentele werking.

Sommige theoretici begrijpen onder dit inkomensbegrip ook zelf gecreëerde consumptie. Daarmee doelt men op goederen die men voor eigen consumptie vervaardigt en diensten die men zichzelf of zijn gezin bewijst (Eigeneinkomen, imputed income). Dit element past wellicht in een economisch inkomensbegrip dat iemands totale consumptie of totale subjectieve nut als uitgangspunt kiest. Het past niet in een inkomensbegrip dat de capaciteit om (belasting) te betalen voorop stelt. Men kan uit aan zichzelf bewezen diensten geen belasting betalen. Zelf bewerkte uitgavenbesparing levert geen nieuwe koopkracht op. 'Imputed income' mag daarom passen in een economisch inkomensbegrip, het hoort niet thuis in een fiscaal inkomensbegrip; zie in het bijzonder § 7.4. Ten overvloede kan gewezen worden op de praktisch onuitvoerbare heffing over zelf gecreëerde consumptie.

6 Inkomensrelevante heffingen

Overheden verdelen uit praktische en psychologische redenen de totale belastingdruk over verschillende heffingen. Zo heeft ook Nederland een keur aan belastingen en heffingen. Waar dit essay zich in het bijzonder richt op vermogensrendementen zijn de volgende heffingen, rechtstreeks of zijdelings, van belang⁵:

- loon- en inkomstenbelasting
- vennootschapsbelasting
- dividendbelasting
- omzetbelasting
- BPM
- successiebelasting
- overdrachtsbelasting
- assurantiebelasting
- premies volksverzekeringen.

Deze belastingen en heffingen zullen hierna in onderling verband, al dan niet uitdrukkelijk, een rol spelen.

7 Inkomensbelasting

7.1 Algemeen

Indien en zolang een rechtsstaat het zich kan en wil veroorloven om het inkomen (en draagkracht als maatstaf van dat inkomen) tot uitgangspunt van zijn belastingstelsel te nemen, ligt het in de rede een *inkomens*belasting te hebben en te houden. Een inkomensbelasting kan immers op een meer verfijnde wijze rekening houden met de draagkracht van mensen dan andere belastingtypen. Een *inkomens*belasting is dan het centrale punt voor een belastingstelsel. Mensen zijn voor de belastingwet gelijk. Daarom dienen alle inkomensvormen gelijk te worden behandeld. Deze eis van rechtsgelijkheid is des te pregnanter waar inkomen – vrijwel naar believen – elke juridische gedaante kan aannemen. Bovendien differentieert ook het economische leven de euro niet naar herkomst.

De prijs voor dit type belasting is dat de overheid moet accepteren dat de budgettaire opbrengst conjunctuurgevoelig is. Deze gevoeligheid ligt in de aard van het type opgesloten. Het afstompen van die gevoeligheid stompt ook het wezen van de inkomensbelasting af.

Dit essay richt zich voornamelijk op de behandeling van particuliere vermogensbestanddelen in een inkomensbelasting, mede in relatie tot andere heffingen. Daarbij vragen de volgende aspecten aandacht:

de synthetische vormgeving,
de behandeling van vermogenstransacties,
de eigen woning
de behandeling van vermogensrendementen en
de behandeling van giften en nalatenschappen.

⁵ Deze heffingen zijn ook genoemd in bijlage 3 van de brief van de staatssecretaris van 15 september 2009 (32 140).

7.2 Synthetisch inkomensbegrip

Draagkracht is ondeelbaar. Koopkracht manifesteert zich zonder differentiatie naar herkomst. Een analytisch of boxenstelsel is daarom als concept onbegrijpelijk. Het is evenmin te rechtvaardigen. Verliezen in de ene box tasten de koopkracht uit een andere box onmiddellijk aan. Wat als concept onbegrijpelijk is, voert noodzakelijk tot feitelijke complicaties. Ontkoppeling van inkomensdelen nodigt immers uit tot *complicerende verschillen* in vrijstellingen, rekenmethoden, verliesverrekening, tarieven en forfaits. Dat voert weer tot – maatschappelijk onwenselijke – arbitrageprocessen. Die processen veroorzaken op hun beurt afweerreacties, zoals een terbeschikkingstellingregeling en een regeling voor lucratieve belangen. Het eindpunt is chaos en een veelheid aan overbodige maatschappelijke kosten (deadweight losses). Daarom dienen alle inkomenstypen gelijk te worden behandeld: het verschil tussen alle opbrengsten en alle kosten.

7.3 Vermogenstransacties

Aan- en verkooptransacties met particuliere vermogensbestanddelen kunnen momenteel, afhankelijk van minimale verschillen in feitelijk gedrag van een belastingplichtige (oogmerk, deskundigheid, handelingen e.d.), hetzij belastbaar zijn naar het progressieve tarief – als resultaat uit overige werkzaamheden – dan wel geheel onbelast blijven omdat zij opgaan in de fictie van box 3. Aangezien niet van belang is hoe een vermogensmutatie is ontstaan, is dit verschil in behandeling ongerechtvaardigd. In alle gevallen dient de vermogensaanwas of de vermogenswinst belast te worden. Zie nader § 8.

7.4 De eigen woning

In sommige landen wordt de eigen woning niet in de inkomensbelasting betrokken, in andere landen wel. Heffing vindt dan plaats op basis van verschillende redeneringen. Zo kan een belastingneutrale behandeling van alle beleggingsmogelijkheden worden nagestreefd. Ook kan het in aanmerking nemen van zelf gecreëerde consumptie gewenst worden. Deze funderingen schieten echter tekort en komen in strijd met het draagkrachtbeginsel. Zij streven immers een andere gelijkheid na (van beleggingen, van nut) dan de gelijkheid in koopkracht. Zij gaan voorbij aan het feitelijke gegeven dat een eigen woning *vanwege het eigen gebruik* nu eenmaal geen koopkracht oplevert waaruit belasting kan worden voldaan. Voor zover het eigen gebruik aangaat, is de eigen woning niet inkomengenererend. In een op koopkracht gebaseerd inkomensbegrip is daarom geen plaats voor *fictief* huurwaarde-inkomen.

Dit heeft als consequentie dat er inkomensbelastingtheoretisch evenmin plaats is voor aftrek van rente op voor de aankoop of verbouwing van de eigen woning aangegane leningen. Die rente is consumptief van aard.⁶

De verkoopwinst op de eigen woning valt daarentegen wel onder het in § 0 geformuleerde inkomensbegrip. De winst of het verlies bij verkoop betekent nieuwe koopkracht, resp. een koopkrachtverlies voor zover dat verlies niet aan consumptie (bijvoorbeeld verwaarlozing) is toe te schrijven.

Hier rijst echter de vraag of het inkomensconcept zich in de praktijk fatsoenlijk kan manifesteren. De waardemutatie strekt zich doorgaans uit over een lange periode. De oorspronkelijke kostprijs van de woning zal gedurende die gehele periode moeten worden afgeschreven. Vervolgens dient de af te schrijven kostprijs gecorrigeerd te worden met onderhouds- en verbouwingsuitgaven. Die moeten op hun beurt weer worden afgeschreven. Daarnaast is – gelet op het doorgaans lange tijdpad – inflatiecorrectie onvermijdelijk.

Een dergelijke continue berekening is voor de eigenwoningbezitter in de praktijk waarschijnlijk ondoenlijk en daarom in alle redelijkheid niet van hem te verlangen. Voor de belastingdienst lijkt de berekening in gelijke mate oncontroleerbaar in het massaproces van de belastingheffing. Een en ander voert tot de aanbeveling de eigen woning geheel buiten de inkomensbelasting te plaatsen.

⁶ De huidige hypotheekrenteaftrek zou daarom als een belastinguitgaaf gekwalificeerd worden. Dat geldt ook naar huidig recht. De eigen woning voldoet immers niet aan de eisen die aan een bron van inkomen worden gesteld.

7.5 Vermogensrendementen

Een inkomensbegrip dat gebaseerd is op reële vermogensmutaties omvat alle rendementen op niet consumptief aangewende particuliere vermogensbestanddelen. Rente ontvangen op een vordering levert nieuwe koopkracht op.⁷ Waardestijging van een effectenportefeuille brengt nieuwe betaalkracht. Winst op een verkocht beleggingspand levert nieuwe draagkracht op.

Gelijke behandeling van alle rendementen brengt impliciete vereenvoudigingen. Complicerende regelingen zoals momenteel de terbeschikkingstellingsregeling, de regeling inzake lucratieve belangen, de bijzondere regeling voor a.b.-verliezen e.d. zijn overbodig.

Ongewenste invloed van vermogensverliezen op de schatkist kan door egaliserende regelingen worden vermeden.

8. Vermogensaanwas en vermogenswinst

De methoden die in aanmerking komen voor de bepaling van het vermogensrendement zijn: de vermogensaanwasmethode en

de vermogenswinstmethode.

Bij de *vermogensaanwasmethode* vormt de waardeverandering van een vermogensbestanddeel onmiddellijk inkomen. De verrijking door waardestijging onderscheidt zich economisch niet van een verrijking door een loonbetaling. De vermogensaanwasmethode dient daarom het inkomensbepalende uitgangspunt te zijn. De methode kan in de praktijk in ieder geval worden toegepast indien de vermogensbestanddelen vergelijkbaar zijn met liquide middelen, bijvoorbeeld effectenportefeuilles, of de aanwas eenvoudig liquide te maken is. Wanneer een effectenportefeuille, geschoond van stortingen en onttrekkingen in het jaar, aan het eind van het jaar een waardestijging van € 10.000 vertoont, kan dat bedrag als inkomen worden beschouwd.

Dat geldt ook voor de waardestijging van aanmerkelijkbelangpakketten. De waardestijging die haar verklaring vindt in niet uitgedeelde winstreserves kan eveneens als inkomen worden beschouwd.⁸

Deze vermogensaanwasmethode heeft voor het belastingstelsel het niet te onderschatten voordeel dat bij vervreemding, overlijden en emigratie geen bulkinkomen ontstaat. Er doet zich evenmin een lock-in effect voor. Bij overlijden rest er dan geen latente inkomensbelastingclaim. Daardoor wordt met name vermeden dat nagenoeg gelijktijdige inkomensbelasting bij de erflater én belasting bij de erfgenaam als dubbele druk wordt ervaren (zie § 10)

De *vermogenswinstmethode* kwalificeert tot inkomen hetgeen in de geldvorm is gerealiseerd.

Deze methode zal pas aangewend moeten worden wanneer de vermogensaanwasmethode om liquiditeits- of doelmatigheidsredenen hoe dan ook niet aanvaardbaar is. In zoverre is de vermogenswinstmethode als een uitvoeringstechnische faciliteit te beschouwen ten opzichte van de vermogensaanwasmethode. Een groot nadeel is echter dat bij vervreemding, overlijden en emigratie een bulkinkomen kan ontstaan. Dat bulkinkomen roept weer de vraag om nader uitstel op. Dat uitstel leidt vaak tot afstel.

Daarom dient bij alle inkomenscategorieën uiterst omzichtig met de vermogenswinstmethode – dus met uitstel – te worden omgegaan. In dat licht is nader onderzoek nodig om te bepalen voor welke vermogensbestanddelen deze methode onontbeerlijk is.

9. Samenhang inkomensbelasting en consumptiebelasting

Waarom moet iemand die een eigen woning koopt overdrachtsbelasting betalen?

Met deze vraag raakt men aan de samenhang tussen een inkomensbelasting en een consumptiebelasting, zoals de omzetbelasting en de overdrachtsbelasting.

Zoals hiervoor is opgemerkt verdelen overheden uit praktische en psychologische redenen de totale belastingdruk over verschillende heffingen. Een consumptiebelasting alleen kan niet volstaan, omdat dit voor de hogere inkomens de mogelijkheid biedt om zich aan de belastingheffing te onttrekken. Zodra niet meer wordt geconsumeerd, vindt in een consumptiebelasting immers geen heffing plaats en krijgen hogere inkomens de mogelijkheid om laagbelast of onbelast het inkomen te sparen dat zij niet voor consumptie nodig hebben. Dit strijdt met het op het gelijkheidsbeginsel gebaseerde draagkrachtbeginsel.

Wanneer nu de heffing over het inkomen van mensen over een inkomensbelasting enerzijds en een consumptiebelasting anderzijds wordt verdeeld,

⁷ Afgezien van de inflatiecomponent in de rentevergoeding.

⁸ Hiermee wordt in feite een rechtsvormneutraal element ingevoerd omdat het object van heffing bij de aandeelhouder van een bv gelijkgetrokken wordt met dat van de ondernemer in de huidige inkomstenbelasting.

- dient de totale belastingdruk afgestemd te blijven op dat ene inkomen van de mensen en
- dienen doublures te worden uitgesloten (zoals de samenloop van BTW en overdrachtsbelasting bij onroerende zaken).

10. Schenkingen en erfrechtelijke verkrijgingen

Schenkingen en erfrechtelijke verkrijgingen vermeerderen iemands vermogen, verhogen zijn draagkracht, zijn koopkracht en zijn betaalkracht. Daarom is een schenking inkomen voor de begiftigde. Daarom is een erfenis inkomen voor de erfgenaam. Dat schenkingen en erfenissen niet opkomen in het economische verkeer is irrelevant. Dat zij naar spraakgebruik niet als inkomen worden geduid, is evenmin relevant.

De behandeling van een erfenis als inkomen volgens de methode van vermogensvergelijking kan in een voorbeeld worden aangeduid. A overlijdt en laat aan B een effectenportefeuille van € 150.000 na. B verkrijgt de effecten om niet en heeft in dat jaar een vermogensaanwas van € 150.000. Stel dat deze effecten in de loop van het jaar nog in waarde stijgen met € 10.000. Het inkomen van B bedraagt in dat jaar dan € 160.000, bestaande uit een erfrechtelijke verkrijging van € 150.000 en een positieve waardemutatie van € 10.000. Voor A treden geen gevolgen op. A heeft tijdens zijn leven afgerekend over de waardemutaties van de portefeuille. De nalatenschap als zodanig wordt dus niet belast.⁹

In § 8 is uitdrukkelijk de heffing bij vermogensaanwas gepropageerd. Zoals daar opgemerkt, kan het onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn om de heffing uit te stellen tot het realisatiemoment. Om aan de draagkracht van het subject recht te doen, dient de heffing dan – afgezien van vervreemding en emigratie – uiterlijk bij overlijden of de schenking plaats te vinden. Er is in dat verband gewezen op het nadeel dat er bulkinkomen ontstaat en dat dit het lock-in risico oproept. Een ander nadeel van het uitstellen van de heffing over de vermogensaanwas tot uiterlijk het overlijden, is de perceptie van belastingplichtigen. De erfgenaam zal, in die hoedanigheid, de belastingschuld van de erflater moeten voldoen. Daarnaast wordt hij belast voor de vermogensaanwas die de ontvangen nalatenschap bij hem teweegbrengt. Dit zal door hem als dubbele heffing worden ervaren, ook al vindt de heffing van twee verschillende subjecten plaats en heeft de erflater feitelijk een voordeel gehad, doordat zijn heffing over de vermogensaanwas is uitgesteld.

Of de vermogensvermeerderingen door schenking of vererving binnen een inkomensbelasting in aanmerking worden genomen dan wel via een afzonderlijke wet – een successiebelasting – is theoretisch niet van belang mits de wetten op elkaar zijn afgestemd. Deze afstemming geldt in het bijzonder *waarderingmethode, tarief en verliezen*. Wanneer een erfgenaam in de inkomensbelasting verrekenbare verliezen heeft, moeten deze verrekend kunnen worden met een verkregen erfenis of schenking. Daarom, om misverstanden en het in de tijd uiteenlopen van verschillende heffingswetten te voorkomen, verdient het aanbeveling schenkingen en erfrechtelijke verkrijgingen onder te brengen in een inkomensbelasting. Voor afzonderlijke heffingswetten pleit niets. Ook om het onmiskenbare inkomenskarakter van deze verkrijgingen zichtbaar te benadrukken, is opname in een inkomensbelasting wenselijk. Tot slot worden fictiebepalingen, die transformatie van erfrechtelijke verkrijgingen in onbelaste vermogenswinsten trachten te voorkomen, overbodig.

Bijzondere aandacht verdient wel de tariefstelling bij schenkingen en erfrechtelijke verkrijgingen. De bespreking daarvan is afhankelijk van de tariefstelling voor de inkomensbelasting in het algemeen. Het tarief voor een inkomensbelasting is daarom het volgende onderwerp.

⁹ Door het objectieve BTW-systeem komt men niet toe aan een bestedings- of consumptiebelasting bij schenker/erflater over het geschonkene of nagelatene. Men zou, consequent, het schenken of het nalaten als een inkomensbesteding kunnen aanmerken en als zodanig kunnen belasten. Deze stelling wordt in dit essay niet betrokken omdat de BTW-systematiek als een gegeven voor de heffing over inkomensbestedingen wordt genomen.

11 Tarief inkomensbelasting

11.1 Proportioneel tarief

Een adequate belastingvrije som in combinatie met een proportioneel, vlak tarief levert de best haalbare tariefstructuur op (Benthamse progressie).

Een *adequate belastingvrije som* volgt uit het draagkrachtbeginsel. Dat eist dat over het bestaansminimum niet geheven wordt, noch belasting noch premie volksverzekering. Het is in strijd met de menselijke waardigheid om eerst belast te worden en vervolgens bij diezelfde overheid te moeten bedelen om suppletie.

Een proportioneel, vlak tarief is het meest neutraal. Het pretendeert niets. Het stemt overeen met de populaire omschrijving van het draagkrachtbeginsel dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen'. Immers, die twee keer zo sterk is, kan twee keer zoveel torsen.

Bij een progressief tarief dient hij méér dan twee keer zoveel te tillen. Dat laatste is contraproductief. Andere tariefstructuren hebben daarom noodzakelijk een instrumentele lading. De tariefstructuur van de inkomstenbelasting, inclusief de premies volksverzekeringen, is de afgelopen decennia aanzienlijk afgevlakt. Dit is zonder maatschappelijk protest gebeurd. Indien de premies volksverzekeringen worden gefiscaliseerd is een proportioneel tarief *voor alle inkomenscategorieën* op termijn haalbaar en wenselijk.

Een proportioneel tarief heeft namelijk vele voordelen.

- Een vlak tarief is technisch en psychologisch eenvoudig.
- Het is efficiënt.
- Het voorkomt belastingarbitrage.

Ook buiten de inkomensbelasting biedt een vlak tarief vele voordelen.

- Het maakt een loonsomheffing in de sfeer van de loonbelasting mogelijk.
- De vormgeving van een ondernemingswinstbelasting is eenvoudiger te realiseren door de soepele afstemming op het tarief van de vennootschapsbelasting.
- De afstemming van het tarief op andere heffingen (zoals de BTW) is eenvoudiger.

Door de invoering van een proportioneel tarief ontstaat bij hogere inkomens drukvermindering ten koste van de schatkist. Of een dergelijke drukvermindering aanvaardbaar is, is een budgettair en politiek vraagstuk. De drukvermindering kan mogelijk beperkt worden door een geleidelijk toegroeien naar een proportioneel tarief, waardoor de loonontwikkeling de tijd krijgt om als correctiemechanisme haar dienst te doen en op die wijze de drukvermindering geheel of ten dele te absorberen.

De hoogte van het proportionele tarief kan worden gemanipuleerd door het BTW-tarief. Zoals hiervoor al is opgemerkt, heeft een (verregaande) verhoging van het BTW-tarief niet de voorkeur omdat het de inkomstenbelasting uitholt. Hogere inkomens krijgen immers – zonder reden – de mogelijkheid om laagbelast het inkomen te sparen dat zij niet voor consumptie nodig hebben. *We!* zijn er faciliteiten in de huidige inkomstenbelasting en successiewet aan te wijzen die zich goed lenen voor een uitruil tegen een lager vlak tarief, zoals bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek.

11.2 Aandelen

Voor de rendementen op aandelen behoeft het tarief aanpassing. De winst van een nv of bv wordt immers belast met vennootschapsbelasting. Deze vennootschapsbelasting drukt in feite op het inkomen van de aandeelhouder, die uiteindelijk doorgaans een natuurlijk persoon is. Daarbij doet niet ter zake of die aandeelhouder deze druk voelt. Evenmin is relevant of die aandeelhouder met een belegger of een ondernemer vergeleken kan worden. Het tarief voor aandelenrendement – beter: voor het rendement op alle vermogensbestanddelen waaraan vennootschapsbelasting kleeft – dient daarom afgestemd te zijn op de voordruk van vennootschapsbelasting. Het huidige aanmerkelijkbelangtarief biedt in dit opzicht een goed voorbeeld.

Deze afstemming zal uiteraard verfijnder zijn indien de inkomensbelasting van een proportioneel tarief kan worden voorzien.

11.3 Schenking, erfenis en tarief

De nieuwe koopkracht die men verwerft door een gift of een nalatenschap, verschilt niet van die van andere inkomensvormen. Schenkingen en erfenschappen horen principieel tot het inkomen. De

vraag dient zich aan of op dit inkomen hetzelfde tarief van toepassing moet zijn als op overig inkomen, zoals de vermogensrendementen.

De maatschappelijke opvattingen wijzen op een nuancering van het draagkrachtbeginsel door de betekenis van familiebanden en van bloedverwantschap. Hoezeer een erfenis evenveel koopkracht oplevert als een vermogensaanwas of een ondernemingswinst tot dezelfde omvang, wereldwijd worden verkrijgingen krachtens erfrecht en schenking van naaste verwanten ook met andere ogen bezien. Tussen partners onderling en tussen ouders-kinderen wordt vaak een zorgplicht ervaren, hetzij juridisch hetzij moreel. Voorts bestaat een bepaald maatschappelijk aanvaard verwachtingspatroon omtrent het familievermogen. Van oudsher heeft gegolden dat primair de naaste bloed- en aanverwanten en (ex-) echtgenoten elkaar in financieel opzicht bij dienen te staan. Weliswaar is in de loop der jaren de kring van personen jegens wie een morele of wettelijke onderhoudsplicht bestaat, steeds verder afgenomen, daaraan doet niet af dat de 'familiezorg' in onze genen zit. De familie gaat voor. Daar zijn de betrekkingen het nauwst, het moeilijkst om te verbreken. Ook het personen- en familierecht borduurt voort op de bijzondere verhouding die bestaat tussen de erflater en zijn echtgenoot en kinderen. Deze rechtsbetrekking is van andere aard dan die tussen de erflater en derden. Het 'familieprincipe' dwingt zo een nuancering van het draagkrachtbeginsel af.

Om aan dit breed maatschappelijk gedragen gevoelen tegemoet te komen, staan drie wegen open. In de eerste plaats kan een *bijzonder tarief* van toepassing zijn op erfrechtelijke verkrijgingen en giften. In de tweede plaats kan aan dit familieprincipe worden tegemoetgekomen door *vrijstellingen* en tot slot kan een *combinatie van beide* maatregelen noodzakelijk zijn. Welke weg bewandeld zou moeten worden, vereist nader onderzoek. Het ligt wel voor de hand om de eventuele vrijstelling voor bijvoorbeeld partners en kinderen in de vorm van een lifetimevrijstelling te gieten. Deze vrijstelling kan dan zowel worden ingezet bij een *verkrijging krachtens schenking* en bij een *verkrijging krachtens erfrecht*. Een lifetimevrijstelling voorkomt manipulatiemogelijkheden. Het is immers irrelevant wanneer het vermogen overgaat naar de partner of het kind, tijdens leven – al dan niet in jaarlijkse porties – of bij overlijden. Alle andere schenkingen en erfrechtelijke verkrijgingen kunnen onder het gewone (vlakke) tarief van de inkomensbelasting worden gebracht.

12 Verwante vraagstukken

Gezien de beperkte opdracht voor en de begrensde omvang van dit essay konden veel met de thematiek samenhangende vraagstukken niet aan de orde komen noch nader worden uitgewerkt. De hoofdlijnen, toegespitst op vermogensrendementen, zijn echter verwoord. In het verlengde van deze hoofdlijnen zal men zich o.a. geplaagd zien voor de volgende, deels politieke, vraagstukken:

- Welke hoogte van het voorgestelde proportionele tarief is wenselijk en wat is haalbaar? Welke faciliteiten kunnen daarvoor worden opgeofferd?
- Hoe moet de defiscalisering van de eigen woning in het vat worden gegoten indien dat mede gepaard zou gaan met een beperking van de hypotheekrenteaf trek?
- Moet er een bijzonder tarief zijn voor erfrechtelijke verkrijgingen en giften of kan met vrijstellingen worden volstaan?
- Hoe hoog zou in dat verband een lifetimevrijstelling voor giften en erfrechtelijke verkrijgingen moeten zijn?
- Vraagt het zijn van partners om een bijzondere fiscale behandeling en zo ja, wie moeten als partner worden aangemerkt? Of, dient de individualisering verder te worden doorgetrokken?
- Hoe moet vermogen dat is ondergebracht in een lichaam zonder deelgerechtigden (trust, APV) in de heffing worden betrokken?
- In welke gevallen en hoe dient rekening te worden gehouden met inflatie?
- In hoeverre kunnen financiële instellingen die als vermogensbeheerder optreden gegevens aanleveren voor de inkomensbepaling van belastingplichtigen?

13 Samenvatting aanbevelingen

In dit essay is gepleit voor het voortbestaan van een inkomensbelasting op basis van de draagkrachtgedachte. Zij is een hoogwaardig belastingtype dat past in een rechtsstaat. Deze inkomensbelasting kan naast consumptiebelastingen bestaan mits doublures worden voorkomen.

Om het inkomensbegrip zo eenvoudig mogelijk vorm te geven, zou voor alle inkomensvormen eenzelfde meetmethode moeten worden aangelegd: alle opbrengsten minus alle kosten.

Zo ontstaat eenvoud en wordt belastingarbitrage voorkomen. Omdat alle inkomensvormen zo een gelijke invloed hebben op de meting van iemands draagkracht is een synthetisch inkomensbegrip een noodzakelijk gevolg.

Als meetmethode is de vermogensaanwasmethode sterk aanbevolen, d.w.z. dat zo veel mogelijk reeds de waardemutatie van een vermogensbestanddeel als inkomen in aanmerking moet worden genomen. Aan het wachten tot inkomen in liquide vorm aanwezig is, koppelt zich het zeer reële gevaar dat van uitstel afstel komt.

Aanbevolen is verder de eigen woning te defiscaliseren.

Fundamenteel is de suggestie om schenkingen en erfenissen in de inkomensbelasting op te nemen.

Vanwege de vele voordelen die eraan verbonden zijn, wordt ten slotte een vlak, proportioneel tarief aanbevolen. Daarbij moet het bestaansminimum geheel belastingvrij blijven.

Bijlage 10: Resultaten van de hoorzittingen van de commissie

Als input voor haar onderzoek heeft de studiec commissie twee openbare hoorzittingen georganiseerd. Via de internetsite van het ministerie van Financiën is een open uitnodiging voor deze hoorzittingen gepubliceerd. Tevens is een aantal belangenorganisaties specifiek op de mogelijkheid van de hoorzitting gewezen. Op basis van de getoonde interesse heeft de commissie personen/belangenorganisaties uitgenodigd voor de hoorzitting zelf. Hieronder volgt een korte samenvatting van de twee hoorzittingen.

CNV

Het CNV wil dat rekening gehouden wordt met de draagkracht van mensen; de sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen. Daarom pleit het voor een tijdelijke verhoging van het belastingtarief tot 60% op inkomen boven de Balkenendenorm. Structureel zou er voor een vlaktaks gekozen moeten worden, met name vanwege de eenvoud en het positieve effect op de arbeidsmarkt. De resulterende denivellering van een vlaktaks zou opgelost moeten worden door een slim systeem van heffingskortingen. Er zou ook ingegrepen moeten worden in regelingen met een buitenproportioneel voordeel voor mensen met hogere inkomens, waardoor deze regelingen hun doel voorbij schieten (bijv. de levensloopregeling). Het CNV wijst op het belang van verdere harmonisatie in EU-verband, vooral bij de Vpb, en op het aanpakken van niet-duurzaamheid in de zin van milieu (via een hogere energiebelasting), maar ook in de sociale zin (via een strafheffing op dumping van werknemers).

VNO-NCW/MKB-Nederland

Het speerpunt van het VNO-NCW/MKB-Nederland is het verlagen van de marginale en effectieve tarieven in de IB. Uiteindelijk zou daarbij moeten worden toegegroeid naar een vlaktaks. De verlaging van de tarieven in de IB is te financieren door een verschuiving van directe naar indirecte belastingen. De BTW heeft als voordeel ten opzichte van directe belastingen dat bij export een 0-tarief geldt, terwijl directe belastingen onderdeel blijven van de kostprijs. VNO-NCW/MKB-Nederland is voorstander van een rechtsvormneutrale winstbelasting in de vorm van bijvoorbeeld een winstbox. Dit zou ondernemerschap en doorgroei bevorderen. VNO-NCW/MKB-Nederland pleit verder voor een uniforme loonheffing. Ten slotte zou de dividendbelasting afgeschaft moeten worden en zouden de kleine milieubelastingen moeten worden vervangen door één milieubelasting, bijv. een verhoging van de energiebelasting.

FNV

De FNV benadrukt het belang van periodiek onderhoud aan het belastingstelsel, omdat op termijn mogelijkheden tot belastingarbitrage in grote mate worden uitgebuit. In het licht van de gevolgen van de huidige crisis voor de schatkist, pleit de FNV ervoor dat de commissie niet vasthoudt aan de voorwaarde van lastenneutraliteit maar ook kijkt naar mogelijkheden tot lastenverzwaringen. De FNV is van mening dat de lage Nederlandse belastingdruk op kapitaal zeer afwijkend is van het Europese gemiddelde. Met betrekking tot de eigen woning pleit de FNV voor een aftopping van de hypotheekrenteaftrek en/of het overbrengen van de eigen woning naar box 3. Er zouden wel stimulansen voor starters op de woningmarkt overeind moeten blijven. Ook de renteaftrek in de Vpb zou moeten worden beperkt. De ingezette fiscalisering van de AOW-premie moet worden versneld ter verbetering van de arbeidsdeelname. Ook zou hiervoor de doorwerkbonus en de ouderenkorting kunnen worden gecombineerd tot een beter werkende regeling gericht op de participatie van ouderen. De vermogensrendementsheffing kan progressief worden. De FNV is tegen een vlaktaks omdat dit de lagere en middeninkomens zou benadelen. Een belasting op financiële transacties moet in internationaal verband worden onderzocht. Het lage BTW-tarief kan geleidelijk worden beperkt tot de eerste levensbehoeften en arbeidsintensieve diensten. De FNV is voorstander van een verdere vergroening van het belastingstelsel en verwijst daarvoor naar eerdere voorstellen die zijn gedaan in *De groene schatkist* en *A social and green deal*. Ten slotte pleit FNV Zelfstandigen voor een opsplitsing van de winst in een arbeidsdeel (dat gelijk wordt belast als het loon van een werknemer) en een ondernemingsdeel dat via een rechtsvormneutrale winstbox wordt belast.

Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO)

Er zou volgens het PZO een fundamenteel onderscheid gemaakt moeten worden tussen het inkomen dat gedragen wordt door arbeid en het inkomen dat gedragen wordt door risico (winst of

ondernemingsinkomen). Het arbeidsinkomen moet in alle gevallen op gelijke wijze behandeld worden (met dezelfde faciliteiten) waarbij ook moet worden gedacht aan de toegang tot een basisverzekering voor arbeidsongeschiktheid. Het PZO pleit voor een rechtsvormneutrale winstbox voor de belastingheffing op het ondernemingsinkomen. Het PZO stelt verder voor de loonbelasting af te schaffen en in plaats daarvan de inkomstenbelasting door middel van voorlopige aanslagen te gaan innen.

Stichting Natuur en Milieu (SNM)

De SNM ziet verschillende redenen om de opbrengst van de milieubelastingen flink te laten stijgen. Met deze opbrengst kan de belastingheffing op arbeid worden verlaagd, wat volgens SNM leidt tot een rechtvaardiger belastingstel dat de economie minder verstoort en de milieuvervuiling vermindert. SNM komt met 14 voorstellen die de opbrengst van de milieubelastingen met ruim € 20 miljard laat stijgen en de uitstoot van CO₂ met minstens 10 Mton beperkt. De voorstellen zijn een verdubbeling van het tarief van de eerste schijf van de energiebelasting op aardgas, verhoging van de MRB op bedrijfswagens (bestelwagens en vrachtwagens) naar het niveau van de Duitse MAUT en het lastenneutraal omslaan daarvan naar de kilometerheffing, een verhoging van de diesel- en benzineaccijns met € 0,15 per liter, een beperking van de vergoedingen voor woon-werkverkeer en zakelijk verkeer met de privé auto, de (her)introduktie van een LTO-heffing en vliegbelasting, afschaffen van het belastingvoordeel voor rode diesel, verhoging van de tarieven van de verpakkingenbelasting met een factor 10, verhoging van de BTW van 19% naar 20% en introductie van een laag BTW-tarief voor milieuvriendelijke goederen en diensten, een gedifferentieerde belasting op vlees, afschaffen van het verlaagd tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw, een belasting op bestrijdingsmiddelen, een ruimte gebruiksheffing en open ruimte heffing, emissieheffingen op NO_x, SO₂ en fijn stof voor industrie en een belasting op lozing restwarmte.

Register Belastingadviseurs (RB)

Het RB merkt op dat het verschil in fiscale behandeling tussen ondernemers, resultaatgenieters en werknemers de laatste jaren flink is toegenomen. Het pleit ervoor te beoordelen of deze verschillen in de huidige arbeidsmarkt nog wel gerechtvaardigd zijn. Daarnaast pleit het RB voor een minder complexe vennootschapsbelasting, zodat ook MKB-bedrijven daarin hun weg kunnen vinden. Ook het RB pleit voor een rechtsvormneutrale winstbelasting, maar het stelt daarbij dat deze slechts op lange termijn (na 2020) haalbaar zal zijn. Een eerdere herziening ziet het RB niet zitten vanwege de tijd die een omzetting kost op het gebied van eenvoudige uitvoering en automatisering.

Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)

De ABU pleit voor het duidelijk betrekken van het minimaliseren van de administratieve lasten in het wetgevingsproces. Daarbij zou er ook meer aandacht moeten worden besteed aan de specifieke karakteristieken van flexibele arbeidsverhoudingen. Als voorbeelden om de administratieve lasten te verminderen pleit de ABU voor het verplicht bijhouden van slechts één uniek gegeven, BSN- of Sofinumnummer, en het beperken van de bewaartermijn van administratieve gegevens. Voor het stimuleren van de werkgelegenheid van specifieke doelgroepen moet er volgens de ABU gekozen worden voor één methodiek en niet voor de veelheid aan methodieken die nu worden gebruikt. De ABU vraagt om een gelijke behandeling voor de BTW van uitzendbureaus ten opzichte van instellingen die onder een BTW-vrijstelling ook personeel te beschikking stellen, zoals in het onderwijs. Verder worden uitzendbureaus volgens de ABU benadeeld door de huidige regels rondom inlenersaansprakelijkheid. Tenslotte moet er volgens de ABU in de handhaving van belastingregels goed worden gekeken naar het proportionaliteitsbeginsel.

Tax Justice Nederland (TJN)

TJN vraagt aandacht voor de internationale solidariteit van het Nederlandse belastingstelsel. Voorkomen moet worden dat het Nederlandse belastingstelsel gebruikt wordt om belastinggeld aan ontwikkelingslanden te onthouden. Als mogelijke oplossing hiervoor stelt TJN dat de (internationale) transparantie van het belastingstelsel verbeterd moet worden. Zo zou aan bedrijven de verplichting kunnen worden opgelegd om te rapporteren waar de bedrijfsactiviteiten worden verricht, waar de winst wordt gemaakt en hoeveel belasting daar lokaal over wordt afgedragen. Tevens zou kunnen worden gedacht aan een nieuwe belasting op kapitaalstromen.

Peter Kavelaars.

Kavelaars¹ stelt een groot aantal wijzigingen voor in het bestaande stelsel en heeft daarnaast drie belangrijke uitgangspunten. Ten eerste stelt hij dat er maatschappelijk breed gedragen basisuitgangspunten voor het belastingstelsel moeten worden vastgesteld. Van deze uitgangspunten zou slechts gemotiveerd afgeweken mogen worden. Een van deze uitgangspunten zou eenvoud moeten zijn, waarbij echter tegelijkertijd moet worden opgepast dat te veel eenvoud niet leidt tot onacceptabele wetgeving. Hij denkt hierbij bijvoorbeeld aan de nieuwe regeling voor werkkosten die zo algemeen is dat eigenlijk net zo goed de onbelaste vergoeding van werkkosten kan worden afgeschaft onder verlaging van de loonbelastingtarieven. Een ander voorbeeld is box 3 die niet past bij de inkomensgedachte maar alleen acceptabel lijkt vanwege de lage druk. Een vermogenswinstbelasting is om die reden volgens Kavelaars te prefereren. Ten tweede zal de belastingheffing moeten verschuiven van belastingen op arbeid naar belastingen op kapitaal. Lage belastingen op arbeid zijn vanuit het perspectief van internationale concurrentie belangrijker dan lage belastingen op kapitaal. Daarbij is Kavelaars zoals hiervoor aangegeven voorstander van een vermogenswinstbelasting. Ten derde moet er minder gebruik worden gemaakt van fiscaal instrumentalisme. Dit is niet of nauwelijks effectief.

Piet van Elswijk.

Van Elswijk pleit voor een systeem van belastingheffing op arbeid waarbij niet de arbeid zelf, maar de output van de arbeid (de toegevoegde waarde) wordt belast. Deze belasting op toegevoegde wordt verminderd naarmate er meer werknemers in dienst treden. Dat heeft tot gevolg dat bij een hogere werkloosheid de sociale zekerheidskassen juist volstromen in plaats van leeglopen zoals nu en vice versa. Dit systeem kan volgens de heer van Elswijk bestaan naast het huidige systeem waarbij werkgevers de keuze hebben welk stelsel ze willen gebruiken.

¹ In zijn hoedanigheid van hoogleraar, verbonden aan de Erasmus Universiteit.

CPB Notitie



Nummer : 2010/17
Datum : 31 maart 2010
Aan : Studiecommissie Belastingherziening

Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen

1 Inleiding

De Studiecommissie Belastingstelsel heeft het CPB gevraagd enkele varianten te analyseren rond de hervorming van het Nederlandse belastingstelsel. Deze notitie doet verslag van de bevindingen van het CPB. Het rapporteert de budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van een aantal maatregelen. Bij de analyse van economische effecten is, voor zover mogelijk, gebruik gemaakt van economische modellen. Daarnaast is gebruik gemaakt van inzichten uit de economische literatuur als aanvulling op deze berekeningen. Waar kwantificering niet mogelijk is wordt volstaan met een literatuurbespreking. De kwantitatieve analyses worden beschreven in vijf bijlagen bij deze notitie.

De notitie zelf is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 gaat in op enkele globale verschuivingen in belastinggrondslagen. De paragrafen daarna bespreken hervormingen in de structuur van afzonderlijke grondslagen. Zo bespreekt paragraaf 3 de structuur van de BTW, paragraaf 4 die van de Vpb en paragraaf 5 box 1 van de loon- en inkomstenbelasting. Paragraaf 6 bespreekt vervolgens de belastingheffing van kapitaalinkomen en paragraaf 7 de belastingheffing van ondernemingen.

CPB modellen en belastingvarianten

In deze notitie wordt gebruik gemaakt van verschillende economische modellen. Dit weerspiegelt het adagium van het CPB: *'different models for different purposes'*. Zo is SAFFIER ontworpen voor de effecten op zowel korte- als lange termijn, terwijl MIMIC en CORTAX de lange termijn effecten simuleren. MIMIC en MIMOSI zijn vooral geschikt voor de analyse van de inkomstenbelasting, CORTAX vooral voor de vennootschapsbelasting.

Elk CPB model heeft drie belangrijke kenmerken: theorie, empirie en instituties:

- Theorie zorgt ervoor dat de samenhang tussen belastingen en economische variabelen kan worden herleid tot het gedrag van mensen en bedrijven. Uitkomsten zijn daardoor goed te begrijpen.
- Empirie impliceert dat de samenhang tussen variabelen is gebaseerd op de best beschikbare kennis uit de literatuur of schattingen voor Nederland. De kwantitatieve inschatting is daardoor waardevol.
- Instituties maken het mogelijk beleidsvarianten specifiek voor Nederland te analyseren. Modellen zijn soms meer en soms minder gedetailleerd in de institutionele details.

De modellen zijn waardevol als instrument voor beleidsanalyse. Het disciplineert en structureert het nadenken over de economische gevolgen van beleid. De empirische basis impliceert bovendien dat de best mogelijke kwantitatieve inschatting wordt gegeven van de economische effecten.

Modeluitkomsten gaan wel met onzekerheid gepaard. Modellen zijn abstracties van de werkelijkheid en beschrijven soms niet alle mogelijke consequenties of alle details van een maatregel. Bovendien is empirische kennis vaak omgeven met onzekerheid die niet tot uitdrukking komt in simulatie-uitkomsten.

Het is belangrijk voor beleidsdiscussies dat modeluitkomsten op een juiste manier worden geïnterpreteerd. In deze notitie worden de modeluitkomsten geplaatst in de bredere context van de economische literatuur. Waar relevant wordt ook aangegeven hoe betrouwbaar de gebruikte empirische informatie in de modellen is.

2 Belastingverschuivingen

Deze paragraaf bespreekt de gevolgen van een verschuiving in de belastingdruk tussen verschillende grondslagen. We gaan in op de uitruil tussen de BTW en de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB), vergroening van het belastingstelsel, de uitruil tussen de vennootschapsbelasting en de BTW en een verschuiving naar onroerende zaken. Er wordt geen aandacht besteed aan de specifieke manier waarop een verschuiving wordt vormgegeven. Dat gebeurt in latere paragrafen. In deze paragraaf is gebruik gemaakt van simulaties met SAFFIER (bijlage 1), CORTAX (bijlage 3) en MIMIC (bijlage 4).

2.1 Verschuiven van LB/IB naar BTW

Een verschuiving in de belastingdruk van de LB/IB naar de BTW heeft geringe economische effecten. Dat blijkt onder meer uit de modelanalyses met SAFFIER en MIMIC. Uit SAFFIER komt bijvoorbeeld naar voren dat zowel een verhoging van de LB/IB als van de BTW een negatief effect heeft op het BBP en de werkgelegenheid. Op lange termijn is het effect van een LB/IB verhoging iets groter dan van de BTW verhoging. In geval van een verschuiving van de LB/IB naar de BTW resulteert per saldo een klein positief effect op de economie.

MIMIC beziet de invloed van deze verschuiving op micro-economische prikkels van huishoudens en vervolgens voor de macro-economische gevolgen. De precieze vormgeving van de hervorming is daarbij relevant. In bijlage 4 worden twee varianten gepresenteerd. Allereerst een verlaging van tarieven van box 1 in de LB/IB en een gelijktijdige verhoging van het hoge BTW-tarief. Deze variant leidt tot enige denivellering omdat mensen met een laag inkomen niet veel profijt hebben van lagere tarieven in box 1 (vanwege diverse kortingen en aftrekposten), maar wel worden getroffen door het hogere BTW-tarief (zie ook variant 9 in bijlage 5). Mensen met hogere inkomens hebben juist meer baat bij lagere tarieven in box 1. Denivellering stimuleert het arbeidsaanbod, waardoor de effecten op de arbeidsmarkt licht positief zijn.

In de tweede variant in bijlage 4 wordt de opbrengst van de hogere BTW niet alleen gebruikt voor lagere tarieven in Box 1, maar ook voor een hogere algemene heffingskorting. Daarmee worden vooral de lagere inkomensgroepen tegemoet gekomen. In dat geval pakt de verschuiving min of meer neutraal uit voor de inkomensverdeling. Tegelijkertijd is er nu nauwelijks een effect op de arbeidsmarkt. De simulaties illustreren dat een verschuiving tussen de BTW en de de LB/IB niet ontkomt aan de uitruil tussen gelijkheid en doelmatigheid.

Deze modeluitkomsten komen overeen met inzichten uit de economische theorie.¹ Of mensen worden belast over hun inkomen of hun consumptie maakt in principe niet uit voor de arbeidsmarkt: beiden hebben dezelfde inkomens- en substitutie-effecten. Immers, waar de LB/IB de prijs van vrije tijd verlaagt, daar verhoogt de BTW de prijs van consumptie. Dit veroorzaakt dezelfde substitutie van consumptie naar vrije tijd en impliceert daarmee dezelfde verstoring in de arbeidsaanbodbeslissing.

¹ Voor een recent handboek, zie L. Kaplow, 2008, *The theory of taxation and public economics*, Princeton University Press.

Een potentieel verschil tussen de BTW en de LB/IB is de invloed op de concurrentiepositie. Zo is de export vrijgesteld van BTW zodat hogere BTW-tarieven geen directe invloed hebben op de exportprijs. Voor zover lagere LB/IB-tarieven leiden tot lagere loonkosten, zou een verschuiving van de de LB/IB naar de BTW de concurrentiepositie kunnen verbeteren. Echter, ook een hogere inflatie door de BTW leidt tot hogere looneisen in de loononderhandelingen. Dit compenseert het effect van de lagere LB/IB op de loonkosten en neutraliseert het effect op de concurrentiepositie. Uit empirische schattingen van de loonvergelijking voor Nederland blijkt dat er per saldo geen effect is op de loonkosten en dus ook geen positief werkgelegenheidseffect.²

Bij de BTW wordt wel gewezen op het gevaar van over-de-grens-winkelen indien het BTW-tarief substantieel hoger wordt dan in onze buurlanden. Empirisch onderzoek biedt weinig grond voor dergelijke effecten. Zo laten Gordon en Nielsen (1997) zien dat het BTW verschil in de jaren '90 tussen Denemarken en Duitsland van 9%-punt nauwelijks heeft geleid tot een uitholling van de BTW-opbrengst in Denemarken.³ Ook Keen (2002) concludeert op basis van een literatuuroverzicht dat het gevaar van over-de-grens-winkelen bij de BTW gering is. Grenseffecten zijn wel relevant voor accijnzen op brandstof, alcohol en tabak.⁴

2.2 Vergroening van het belastingstelsel

In vergelijking met de BTW zijn belastingen op specifieke consumptie categorieën meestal minder doelmatig vanuit opbrengstperspectief (zie paragraaf 3 voor enkele uitzonderingen). De reden is dat belastingen op een smalle grondslag leiden tot substitutie naar andere goederen of diensten die lager worden belast. Daarmee hollen ze hun eigen grondslag uit waardoor de opbrengst afneemt. Het efficiëntieverlies is dan groter. Om een gegeven belastingopbrengst met zo min mogelijk verstoringen te genereren is het daarom beter om uit te gaan van een brede grondslag, zoals de BTW.

Echter, milieubelastingen zijn juist bedoeld om het gedrag van mensen bij te sturen. Een milieubelasting corrigeert het prijssignaal in de markt voor de externe effecten van vervuiling. Dit leidt tot efficiëntere keuzes omdat mensen de externe effecten internaliseren in hun gedrag. Hoe sterker mensen reageren op een milieuheffing, hoe beter het resultaat is voor het milieu. Tegelijkertijd impliceert dit echter een lage opbrengst. Er is dus een uitruil tussen het milieu-effect van een belasting en het effect op de opbrengst.⁵

Studies naar vergroening van het belastingstelsel komen vaak tot de conclusie dat dit gunstig uitpakt voor het milieu, maar niet gunstig is voor de werkgelegenheid en het BBP. Dit blijkt ook uit bijlage 1 aan de

² Andere argumenten kunnen overigens wel pleiten voor een verschuiving van de LB/IB naar de BTW, zoals uitvoeringsaspecten of de robuustheid van de belasting. Zo zal de BTW grondslag sneller toenemen door de vergrijzing dan de LB/IB grondslag. Verschuiving van de LB/IB naar de BTW zal de soliditeit van de belastingen dus vergroten.

³ R. Gordon en S.B. Nielsen, 1997, Tax evasion in an open economy: Value-added taxes vs income tax, *Journal of Public Economics*, Vol. 66, pp. 173-197.

⁴ M. Keen, 2002, Some international issues in commodity taxation, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 9, 11-45.

⁵ H.R.J. Vollebergh, 2007, Pigou en zo. Over belastingen als milieustrument in Nederland, in: C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (eds.), *Belasting met beleid*, Sdu.

hand van simulaties met SAFFIER. We zien daar dat een verhoging van groene indirecte belastingen een iets groter negatief effect heeft op het BBP en de werkgelegenheid dan een verhoging van de BTW. Ook eerdere CPB-studies in de jaren '90 met het ATHENA model geven een dergelijk beeld.⁶

Sommige modelanalyses suggereren wel dat vergroening van het belastingstelsel leidt tot een stijging van de werkgelegenheid.⁷ Echter, deze berekeningen maken dan niet duidelijk wat hiervan de achterliggende oorzaak is. Zo kan vergroening best leiden tot grotere verschillen tussen loon en uitkering (bijvoorbeeld als de opbrengst wordt teruggesluisd naar alleen werkenden) waardoor het arbeidsaanbod wordt aangemoedigd. Achter de werkgelegenheidswinst gaat dan een verandering schuil in de inkomensverdeling. Indien vergroening van het belastingstelsel zo wordt vormgegeven dat de inkomensverdeling min of meer in stand blijft, dan is de verwachte invloed op de werkgelegenheid niet langer positief.

2.3 Verschuiven van Vpb naar BTW

De vennootschapsbelasting (Vpb) wordt door de OESO aangemerkt als meest versturende belasting.⁸ Zo beïnvloedt de Vpb diverse beslissingen van bedrijven, waaronder de ondernemingsvorm, de financieringsstructuur tussen eigen en vreemd vermogen, investeringen, de locatiekeuze van een vestiging en de plek waar de winst van multinationals wordt gerapporteerd. Empirische studies bevestigen de relevantie van deze verstoringen.⁹

In bijlage 3 staan enkele simulaties met het CORTAX model waarmee twee varianten zijn onderzocht van een budgetneutrale verschuiving van de Vpb naar de BTW met 0,5% van het BBP. Deze worden nader besproken in paragraaf 4. In beide varianten zien we dat de investeringen toenemen, de lonen stijgen en private consumptie omhoog gaat. De werkgelegenheid neemt echter niet of nauwelijks toe omdat de hogere BTW het arbeidsaanbod weer ontmoedigt.

Ondanks de gunstige modeluitkomsten moeten de voordelen van een verschuiving van de Vpb naar de BTW enigszins worden genuanceerd. Het modelleren van de economische effecten van Vpb-hervormingen is met relatief veel onzekerheid omgeven. Bovendien worden niet alle aspecten van de Vpb in de modelanalyse meegenomen. Zo vervult de Vpb een belangrijke functie in ons belastingstelsel als rem op belastingarbitrage bij ondernemingen (zie paragraaf 7). Met dit mechanisme wordt in het model geen

⁶ Zie CPB, Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie, Werkdocument 43, Den Haag, 1992; CPB, Effecten van een kleinverbruikersheffing op energie bij lage en hoge prijsniveaus, Werkdocument 64, Den Haag, 1993; CPB, Vergroening en Energie Effecten van verhoogde energieheffingen en gerichte vrijstellingen, Werkdocument 96, Den Haag, 1997; M. Lijesen, M. Mulder en M.Vromans, 2001, Fiscale vergroening en energie II: Economische effecten van verhoging en verbreding van de Regulerende Energiebelasting, CPB Document no. 6.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Ecologic Institute, 2005, Effects of Germany's ecological tax reforms on the environment, employment and technological innovation.

⁸ A. Johansson, C. Heady, J. Arnold, B. Brys en L. Vartia, 2008, Tax and economic growth, OECD Economics Department Working Paper no. 620.

⁹ R.A. de Mooij en S. Ederveen, 2008, Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, *Oxford Review of Economic Policy*, 24 (4), pp. 680-697.

rekening gehouden. Verder heeft de Vpb invloed op de inkomensverdeling. Hierover zijn economen overigens sterk verdeeld. Op de vraag wie uiteindelijk de Vpb in z'n portemonnee voelt antwoorden sommige economen dat dit vooral de aandeelhouders zijn, terwijl anderen juist benadrukken dat door economische doorwerkingen het effect uiteindelijk neerslaat in de lonen en prijzen.¹⁰ Voor zover de Vpb door aandeelhouders wordt gedragen, kunnen deze ook in het buitenland wonen. Bij een verschuiving van de Vpb naar de BTW spelen deze (onzekere) effecten op de inkomensverdeling en de verdeling tussen binnenlandse en buitenlandse ingezetenen mee in de uiteindelijke beoordeling.

2.4 Verschuiven van BTW naar OZB

De OESO kenmerkt belastingen op onroerende zaken als meest efficiënte belastingen.¹¹ In Nederland gaat het dan bijvoorbeeld om de gemeentelijke OZB. Dit komt door het inelastisch aanbod, waardoor de OZB niet of nauwelijks kan worden ontlopen. Het welvaartsverlies is daardoor zeer beperkt. Een verschuiving in de belastingdruk van de BTW naar de OZB is daardoor naar verwachting gunstig voor de economie en de maatschappelijke welvaart. Het CPB heeft echter geen beschikking over een model waarmee de economische effecten van zo'n hervorming kunnen worden doorgerekend.¹² Wel kunnen we de gevolgen beredeneren op basis van inzichten uit de economische theorie.

Een OZB leidt tot een daling in de waarde van onroerend goed. Bezitters van onroerend goed worden dus getroffen en incasseren bij verkoop een verlies. Bij een volledig inelastisch aanbod is deze strop éénmalig en gelijk aan de gekapitaliseerde waarde van alle toekomstige belastingen. Als de overheid de opbrengst van de OZB gebruikt om andere belastingen zoals de BTW te verlagen, vindt er herverdeling plaats van eigenaren van onroerend goed naar consumenten. Dit kan de arbeidsmarkt en de economie beïnvloeden. Lagere BTW-tarieven maken consumptie goedkoper ten opzichte van vrije tijd waardoor het arbeidsaanbod zal stijgen. Een verschuiving van de BTW (of de LB/IB) naar de OZB zal daarom gunstige effecten hebben op de arbeidsmarkt en het BBP.

3 Uniformering BTW tarieven

Deze paragraaf bespreekt de effecten van een uniformering van de BTW-tarieven. Momenteel kent Nederland twee BTW-tarieven (naast vrijstellingen en een nultarief op export): een verlaagd tarief van 6% en een algemeen tarief van 19%. Deze zouden vervangen kunnen worden door één uniform BTW-tarief. In bijlage 2 is berekend dat een uniform tarief van 15,26% zou leiden tot een budgetneutrale omzetting. In plaats van een budgetneutrale omzetting zou ook kunnen worden gekozen voor een hoger uniform tarief. Op die manier kunnen middelen worden gegenereerd om andere belastingen te verlagen. Zo zal bij een uniform

¹⁰ J. Slemrod, 1995, Professional opinions about tax policy, National Tax Journal 48, 121-147.

¹¹ A. Johansson e.a., 2008, op cit.

¹² Voor de belasting op woningen is een nieuw model ontwikkeld waarmee hervormingen in de huizenmarkt worden onderzocht. De resultaten hiervan worden binnenkort door het CPB gepubliceerd.

BTW-tarief van 19% een budgettaire opbrengst resulteren van 8 miljard. Bij een uniform tarief van 21% resulteert een opbrengst van 12,3 miljard. De economische effecten van deze verschuiving zijn, zoals besproken in paragraaf 2, afhankelijk van de precieze vormgeving van de terugsluis.

In de achtergrondstudie voor het Mirrlees Review over indirecte belastingen worden drie potentiële argumenten genoemd die differentiatie van de indirecte belastingen kan rechtvaardigen: verdelingsmotieven, arbeidsmarkteffecten en allocatieve- of sturingsmotieven.¹³

Allereerst verdeling. Het overheidsstreven naar een gelijkmatige verdeling van welvaart wordt het meest doelmatig gerealiseerd via directe belastingen en uitkeringen. Deze instrumenten maken gebruik van informatie over individuele of gezinskenmerken (zoals inkomen, de aanwezigheid van kinderen, gezondheid, etc.) als aangrijpingspunt voor herverdeling. Bij indirecte belastingen is er geen individueel aangrijpingspunt. Er kan dan alleen geaggregeerde informatie worden gebruikt voor herverdeling, bijvoorbeeld het gemiddelde budgettaandeel van huishoudens aan een bepaalde uitgavencategorie. Herverdeling is dan minder goed gericht. Empirische studies laten zien dat het nivellerende effect van tariefdifferentiatie in de BTW gering is. Bijlage 2 laat zien dat dit ook geldt voor Nederland. De literatuur stelt dan ook dat herverdeling geen sterk argument is voor differentiatie in de indirecte belastingen omdat directe instrumenten dit beter kunnen.

Een tweede argument dat kan pleiten voor tariefdifferentiatie is dat indirecte belastingen invloed uitoefenen op de arbeidsmarkt. Net als de inkomstenbelasting veroorzaakt de BTW een verstoring in de arbeidsaanbodkeuze van huishoudens vanwege de verandering in de relatieve prijs van vrije tijd ten opzichte van consumptie. Een manier om deze verstoring weg te nemen is door ook vrije tijd te belasten. Vrije tijd is echter niet observeerbaar voor de overheid. Dan kan het aantrekkelijk zijn om goederen en diensten te belasten die complementair zijn met vrije tijd. Zo wordt een belasting op vrije tijd als het ware nagebootst. Om dezelfde reden zou de overheid goederen en diensten die sterk complementair zijn met arbeid moeten subsidiëren of in elk geval laag belasten. Ook dit zou de verstoring in de arbeidsaanbodkeuze verkleinen. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderopvang of arbeidsintensieve diensten. Buiten deze twee voorbeelden zijn er echter niet veel goederen of diensten die op grond van dit argument in aanmerking komen voor een verlaagd BTW-tarief. Voor die goederen zal tariefdifferentiatie juist tot grotere verstoringen leiden.

Het derde argument voor tariefdifferentiatie heeft eveneens betrekking op efficiëntie, namelijk via sturing van gedrag. Als bepaalde goederen of diensten negatieve externe effecten veroorzaken, zoals tabak, alcohol of milieuvervuilende consumptie, kunnen correctieheffingen worden ingezet om de allocatie efficiënter te maken. Pigouviaanse belastingen zorgen er namelijk voor dat prijssignalen een betere weerspiegeling zijn van de maatschappelijke schaarsteverhoudingen. Voor veel van deze goederen en diensten gebruikt de overheid gerichte belastingen en subsidies. Accijnzen grijpen bijvoorbeeld aan bij de geconsumeerde hoeveelheid en niet op de toegevoegde waarde zoals de BTW. De mogelijkheid om gerichte accijnzen of regulerende heffingen in te zetten, vermindert de rol die tariefdifferentiatie in de BTW speelt voor allocatieve doelen.

¹³ I. Crawford, M. Keen en S. Smith, 2008, Value added tax and excises, The Mirrlees Review, IFS London.

De bijdrage van Crawford e.a. voor het Mirrlees Review concludeert dat de argumenten voor Btw-tariefdifferentiatie uiteindelijk niet overtuigend zijn omdat andere instrumenten effectiever en doelmatiger zijn om bepaalde doelstellingen te realiseren. Uniformering van het tarief zal leiden tot een welvaartswinst omdat verstoringen in de relatieve prijzen worden weggenomen. Ook een studie door Copenhagen Economics (2007) voor de Europese Commissie komt tot deze conclusie op basis van modelsimulaties voor de hele EU.¹⁴ Naast de bovengenoemde argumenten benadrukken zij dat er hoge administratieve- en uitvoeringslasten gepaard gaan met tariefdifferentiatie. Uniformering zal ook op grond daarvan tot doelmatigheidswinst leiden.¹⁵ Wij onderschrijven deze analyses en verwachten dat uniformering van de BTW-tarieven (op termijn) gunstig is voor de maatschappelijke welvaart in Nederland. Er zouden dan wel andere instrumenten moeten worden ingezet om doelstellingen rond verdeling, arbeidsmarkt en externe effecten te realiseren.

4 Structuur vennootschapsbelasting

Deze paragraaf bespreekt enkele hervormingen in de Vpb. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het CORTAX model. Dat is geschikt voor de macro-economische analyse van hervormingsrichtingen in de Vpb op lange termijn. De simulaties zijn beschreven in bijlage 3.¹⁶

De Vpb beïnvloedt allerlei keuzes van bedrijven. Voor de keuze van *ondernemingsvorm* is het zogeheten globale evenwicht tussen de IB-onderneming en vennootschappen van belang. Als de belastingdruk uiteen loopt, zullen sommige bedrijven op fiscale gronden kiezen voor de meest aantrekkelijke rechtsvorm. Behalve dat dit leidt tot arbitrage en daarmee tot vermindering van belastingopbrengst, kunnen hier ook economische kosten mee gepaard gaan.

De verstoring in de *financieringsbeslissing* wordt veroorzaakt door de ongelijke behandeling van vreemd- en eigen vermogen. Omdat rente wel maar het rendement op eigen vermogen niet aftrekbaar is, leidt de Vpb tot een relatieve bevoordeling van schuldfinanciering. Hierdoor ontstaat een fiscaal gedreven hoge schuldquote in bedrijven. Ze lopen daardoor een groter risico op faillissement. Ook worden bedrijven die eenvoudig aan schuld kunnen komen bevoordeeld ten opzichte van andere bedrijven. Verder maakt de renteaftrek het mogelijk voor multinationals om via aanpassing van hun financieringsstructuur een deel van de belastbare winst te laten neerslaan in landen met relatief lage Vpb tarieven. Dit leidt tot uitholling van de grondslag in landen met hoge tarieven.

¹⁴ Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, 2007, DG Taxud, European Commission.

¹⁵ Deze laatste studie maakt overigens een uitzondering voor een verlaagd tarief op arbeidsintensieve diensten. Zoals ook hierboven betoogt is het economisch efficiënt om deze diensten te subsidiëren of in elk geval minder zwaar te belasten ten opzichte van andere goederen en diensten. Dit biedt een economische onderbouwing voor een verlaagd BTW tarief op deze diensten. Het kan ook worden gerealiseerd via subsidies die op een andere manier worden vormgegeven.

¹⁶ De modellering van de Vpb is vrij grof in het model. De waarde van CORTAX zit vooral in de conceptuele analyse van Vpb hervormingen. Voor de details van de wetgeving of de gevolgen voor specifieke sectoren is het model niet geschikt.

Voor de (marginale) *investeringsbeslissingen* – de hoeveelheid nieuw kapitaal geïnvesteerd in een onderneming – zijn de kapitaalkosten relevant. De invloed van belastingen op de kapitaalkosten kan worden gemeten met de *effectieve marginale Vpb-druk*. Aftrekposten die aangrijpen op de investeringskosten, zoals financieringskosten of afschrijvingskosten, zijn belangrijker voor de marginale effectieve druk dan het Vpb-tarief. Het tarief grijpt immers niet alleen aan bij de kapitaalkosten, maar ook bij de overwinsten.

Bij *locatiebeslissingen* houden bedrijven rekening met de *gemiddelde effectieve Vpb-druk*: hoe lager de belastingdruk, hoe meer bedrijven zullen kiezen voor een locatie. Door de aanwezigheid van bedrijfsspecifieke winsten (bijvoorbeeld als gevolg van een technologievoorsprong, een merknaam of specifieke know-how) is niet zozeer de belastingdruk op de marginale investering relevant, maar speelt ook het tarief op overwinst een rol bij de locatiekeuze.

Winstverschuiving door multinationals – onder meer via het manipuleren van interne verrekenprijzen en het herstructureren van de financiering van dochterondernemingen – vormt een bedreiging voor de belastinggrondslag van landen. Een hoog *statutair Vpb-tarief* (ten opzichte van het tarief in andere landen) is bepalend voor deze verstoring.

Om verstoringen van de Vpb te verminderen zijn diverse hervormingsvoorstellen denkbaar. Hieronder worden enkele hervormingsvoorstellen nader besproken: Vpb-tariefverlaging, een vermogensaftrek, beperking van de renteaftrek en een budgetneutrale combinatie van hervormingen.¹⁷ Overigens geldt bij al deze varianten dat rekening moet worden gehouden met de kwalificaties die in paragraaf 2.3 zijn gemaakt. Bij elke variant gaan we er tevens van uit dat omliggende landen niet reageren op de Nederlandse hervorming. Doen ze dat wel, dan zullen de effecten voor Nederland anders uitpakken.

4.1 Vpb-tariefaanpassing

Verlaging van het Nederlandse Vpb-tarief heeft structureel een aantal gunstige economische effecten. In bijlage 3 is een tariefverlaging van 0,5% van het BBP gesimuleerd, gefinancierd uit eenzelfde verhoging van de BTW. Uit de simulaties komt het volgende naar voren. Allereerst dalen de kapitaalkosten, waardoor de investeringen stijgen. Dit verhoogt de arbeidsproductiviteit, zodat ook de lonen omhoog gaan. Hierdoor gaan mensen meer arbeid aanbieden waardoor de werkgelegenheid stijgt. Tegenover dit positieve effect staat echter dat de BTW-verhoging het arbeidsaanbod ontmoedigt. Per saldo blijft de werkgelegenheid gelijk. De verlaging van het Vpb-tarief leidt voorts tot een geringer voordeel van schuldfinanciering ten opzichte van financiering met eigen vermogen. Daardoor daalt de schuldquote. Tot slot zorgt tariefverlaging ervoor dat multinationals meer winst in Nederland rapporteren, waardoor de Vpb grondslag breder wordt. Dit vermindert de budgettaire kosten van de Vpb-verlaging. De BTW-tarieven hoeven minder sterk omhoog hetgeen ten goede komt aan de private consumptie. Overigens treed dit effect alleen op als andere landen

¹⁷ Voor een verdere bespreking van de vermogensaftrek en de beperking van renteaftrek, zie R.A. de Mooij en M. Devereux, 2009, *Alternative systems for business tax in Europe*, European Commission, Taxation Paper No. 17.

hun tarief niet verlagen. Per saldo resulteert een Vpb-verlaging gefinancierd uit een BTW-verhoging dan tot een hoger BBP en een toename van de consumptie.

4.2 Vermogensaftrek in de VPB

Het toestaan van aftrek voor het normale, risicovrije rendement op eigen vermogen heeft twee belangrijke gevolgen voor bedrijven.¹⁸ Ten eerste zorgt het voor een neutralere fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Hierdoor wordt de financieringsverstoring kleiner. Ten tweede leidt de aftrek tot een verlaging van de kapitaalkosten. Dit stimuleert de investeringen.

In bijlage 3 is de vermogensaftrek met CORTAX gesimuleerd. Daarbij is de omvang van de aftrek zodanig gekozen dat deze met een budgettaire derving gepaard gaat van 0,5% van het BBP. Net als hierboven wordt dit gefinancierd uit verhoging van de BTW. Uit de simulaties blijkt dat de vermogensaftrek een forse stimulans is voor de investeringen en het BBP. In vergelijking met de verlaging van het Vpb-tarief dalen de kapitaalkosten sterker waardoor ook de investeringen sterker stijgen. Dit verhoogt de lonen omdat de arbeidsproductiviteit stijgt. Hoewel de BTW-verhoging het arbeidsaanbod afremt, leidt het hogere loon per saldo toch tot een kleine vergroting van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid. Door de vermogensaftrek neemt ook de bevoordeling van vreemd vermogen af. De schuldquote daalt daardoor. De toename in private consumptie is minder groot dan bij een verlaging van het Vpb-tarief doordat de vermogensaftrek geen invloed heeft op de winstallocatie van multinationals. Daardoor is de grondslagverbreding minder sterk en is de benodigde stijging van het BTW-tarief groter.

Concluderend kunnen we stellen dat de vermogensaftrek net als Vpb-tariefverlaging gunstig uitpakt voor de investeringen en het BBP. In vergelijking met tariefverlaging is de vermogensaftrek aantrekkelijker vanuit het perspectief van de investeringen, maar minder aantrekkelijk vanuit het perspectief van grondslagverbreding via het aantrekken van de winst van multinationals. Voor het Mirrlees Review pleiten ook Griffith e.a. (2008) voor een vermogensaftrek.¹⁹

4.3 Renteaftrek beperken

De renteaftrek kan op verschillende manieren worden beperkt. Het meest vergaand is het afschaffen van de renteaftrek, zoals onder een comprehensive business income tax.²⁰ Minder vergaand is het beperken van de aftrekbare rente voor bedrijven, bijvoorbeeld door middel van thin-capitalisation regels.²¹

¹⁸ Deze hervorming staat bekend als de *Allowance for Corporate Equity (ACE)*. In plaats van de ACE zou de overheid ook de renteaftrek kunnen afschaffen en kunnen overgaan op een generieke aftrek op het totale vermogen, de zogeheten *Allowance for Corporate Capital*. Voor een bespreking van de ervaringen met een ACE systeem, zie A. Klemm, 2007, *Allowance for corporate equity in practice*, CESifo Economic Studies 53, pp. 229-262.

¹⁹ R. Griffith, J. Hines en P.B. Sorensen, *International capital taxation*, 2008, *The Mirrlees Review*, IFS, London.

²⁰ US Department of Treasury, 1992, *Integration of the individual and corporate tax systems: taxing business income once*, US Government Printing Office, Washington DC.

²¹ Voor een analyse van enkele varianten, zie de CPB Notitie, *Defiscalisering rente*, 25 November 2008.

Beperking van de renteaftrek in de Vpb impliceert een verzwaring van de Vpb druk op investeringen gefinancierd met schuld. Dit heeft twee effecten. Ten eerste vermindert de bevoordeling van vreemd- boven eigen vermogen. Daardoor wordt de verstoring in de financieringsstructuur kleiner. Ten tweede stijgt de effectieve belastingdruk op schuldgefinancierde investeringen, waardoor de kapitaalkosten stijgen. Dit verergert de verstoring in de investeringen. De simulaties in bijlage 3 illustreren deze effecten. De aftrekbeperking is zodanig vormgegeven dat de budgettaire opbrengst 0,5% van het BBP bedraagt. Deze opbrengst wordt teruggesluisd via een verlaging van het BTW-tarief. We zien dat beperking van de renteaftrek de investeringen vermindert. Hierdoor dalen de lonen en de werkgelegenheid, ondanks de lagere BTW. Dit is het spiegelbeeld van de vermogensaftrek. Echter, net als bij de vermogensaftrek neemt de schuldquote af waardoor de financieringsverstoring kleiner wordt. Per saldo resulteert een beperkte daling van de private consumptie. Dat beperking van de renteaftrek toch aantrekkelijk kan zijn wordt duidelijk als deze wordt gezien in combinatie met andere hervormingen, zoals we in de volgende paragraaf bespreken.

4.4 Gecombineerde varianten

De varianten zoals hierboven gepresenteerd kunnen met elkaar worden gecombineerd zodat budgetneutrale hervormingen binnen de Vpb-sfeer kunnen worden gezien. Zo zal een budgetneutrale variant van beperking van renteaftrek in combinatie met een verlaging van het Vpb-tarief leiden tot een beperkte stijging van het BBP en de private consumptie. De reden is dat enerzijds de financieringsstructuur efficiënter wordt. Anderzijds zijn lagere Vpb tarieven gunstig voor internationale winstverschuiving. Dit laatste effect is relatief sterk, maar vereist wel dat andere landen in Europa niet reageren op de Nederlandse tariefverlaging.

Een budgetneutrale combinatie van een vermogensaftrek en een renteaftrekbeperking leidt tot een beperkte stijging van het BBP en de consumptie. Tegenover de hogere kapitaalkosten op schuldgefinancierde investeringen staan lagere kapitaalkosten op investeringen gefinancierd met eigen vermogen. De welvaartswinst is het gevolg van een efficiëntere financieringsstructuur van ondernemingen. Bedrijven worden immers niet meer op fiscale gronden bewogen tot veel schuldfinanciering, maar kiezen voor een economisch efficiëntere mix met meer eigen vermogen. Door de lagere schuldquote daalt de risicopremie van banken, waardoor de financieringskosten dalen. Dit leidt tot iets hogere investeringen en uiteindelijk tot een lichte stijging in de consumptie.

5 Box 1 loon- en inkomstenbelasting

Deze paragraaf gaat in op enkele hervormingen in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting. We maken daarbij gebruik van het MIMOSI model voor de inkomenseffecten (bijlage 5) en het MIMIC model voor de arbeidsmarkteffecten (bijlage 4). Bij het simuleren van de hervormingen wordt rekening gehouden met eventuele doorwerking via de netto-netto koppeling in AOW en bijstand, maar niet met doorwerking in

toeslagen als huurtoeslag en zorgtoeslag. Bij de terugsluis wordt het budgettaire bedrag gebruikt, inclusief effecten op AOW en bijstand en exclusief effecten op toeslagen.

De structuur van box 1 is progressief doordat marginale tarieven oplopen met het inkomen en door het gebruik van heffingskortingen en aftrekposten. Deze paragraaf bespreekt de gevolgen van hervormingen in deze structuur. Alle hervormingen zijn budgetneutraal vormgegeven. We gaan in deze paragraaf eerst in op hervormingen die beogen de grondslag in box 1 te verbreden, onder gelijktijdige verlaging van de tarieven. Daarna bespreken we de tariefstructuur zelf. Ten slotte gaan we in op de fiscale behandeling van ouderen.²²

5.1 Grondslagverbreding en tariefverlaging

5.1.1 Kleine aftrekposten

In de eerste hervormingsvariant bezien we het schrappen van enkele kleine aftrekposten. Het gaat hier om de aftrek van reiskosten, giften en alle persoonsgebonden aftrek. Macro bespaart dit 1,5 mld euro. Met dit bedrag kunnen alle schijftarieven met 0,45%-punt worden verlaagd. Uit bijlage 5 blijkt dat 22% van de huishoudens koopkrachtverlies leidt door deze maatregel. Voor 3% is dit verlies groter dan 5%. Het merendeel van de huishoudens gaat erop vooruit. De arbeidsmarkteffecten van deze maatregel zijn licht positief.

5.1.2 Algemene heffingskorting

De algemene heffingskorting veroorzaakt een versmalling van de grondslag van box 1 waarmee een budgettaire derving gepaard gaat van 25,9 mld euro, inclusief doorwerking in de bijstand en de AOW.^{23 24} De tarieven in box 1 zouden met bijna 8%-punt kunnen worden verlaagd onder budgetneutraliteit. In bijlage 4 en 6 wordt een minder vergaande variant geanalyseerd. De algemene heffingskorting wordt daarin verlaagd van 1987 naar 1750 euro (voor ouderen van 924 naar 744 euro). Tegelijk worden de tarieven in box 1 verlaagd met 0,9%-punt. Uit de analyse komt naar voren dat deze hervorming het stelsel minder progressief maakt: de lagere inkomens gaan erop achteruit en hogere inkomens profiteren. In totaal gaat 56% van de huishoudens erop achteruit. Voor niemand is deze achteruitgang meer dan 5%. De verminderde progressie is gunstig voor het arbeidsaanbod. Volgens bijlage 4 stijgt de werkgelegenheid met 0,5%.

5.1.3 Overige heffingskortingen - inactieven

Box 1 kent enkele heffingskortingen gericht op specifieke groepen inactieven. Het gaat dan onder meer om de ouderenkorting, de alleenstaande ouderenkorting en de jong gehandicaptenkorting. Deze kortingen zijn vooral bedoeld als instrument van inkomensbeleid. In totaal gaat er 1,8 mld euro om in deze drie

²² De fiscale behandeling van de eigen woning (inclusief overdrachtsbelasting) blijft in deze notitie buiten beschouwing. Voor een analyse, zie bijvoorbeeld C. van Ewijk, M. Koning, M. Lever en R. de Mooij, 2006, Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB Speciale Publicatie no. 62.

²³ Zonder de doorwerking in het netto WML, de AOW en de bijstand is de budgettaire derving 22,4 mld.

²⁴ Dit bedrag geldt ten opzichte van de situatie in 2010. Indien op termijn de overdraagbaarheid van de heffingskorting is beperkt voor alle huishoudens, levert afschaffing 1,8 mld minder op.

heffingskortingen. Afschaffing ervan zou betekenen dat de tarieven in box 1 over de gehele linie met 0,56%-punt kunnen worden verlaagd. Uit bijlage 5 blijkt dat ouderen hierdoor fors inleveren. In totaal leidt 26% van alle huishoudens een verlies.²⁵ Voor 11% is dat meer dan 5%. Volgens bijlage 4 is de hervorming wel gunstig voor de arbeidsmarkt: de werkgelegenheid neemt met 0,3% toe.

5.1.4 Arbeidskorting

Met de arbeidskorting in box 1 gaat een budgettaire derving gepaard van 9,3 mld. Bij afschaffing zouden alle tarieven in box 1 met 2,8%-punt kunnen worden verlaagd. Indien we het budget van de arbeidskorting verlagen met 3 mld euro, zal de maximale korting dalen van 1489 naar 1012 euro. De tarieven in box 1 kunnen dan met 0,9%-punt omlaag. Per saldo is dit gunstig voor mensen met hoge inkomens en mensen die niet op de arbeidsmarkt actief zijn. Binnen de groep van werkenden gaan de lage inkomens erop achteruit. In totaal gaat het om meer dan de helft van alle huishoudens. Uit bijlage 4 blijkt dat de lagere tarieven weliswaar een stimulans zijn voor het arbeidsaanbod, maar dat een kleiner verschil tussen loon en uitkering zorgt voor een hogere evenwichtswerkloosheid. Per saldo zien we dat er een beperkte daling optreedt in de werkgelegenheid.

5.1.5 Overige heffingskortingen - actieven

Vanuit arbeidsmarktmotieven kent box 1 ook enkele specifieke kortingen en een doorwerkbonus voor ouderen. Bij de kortingen gaat het om het leeftijdsafhankelijke deel van de arbeidskorting, de inkomensafhankelijk combinatiekorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting. In totaal gaat hiermee een budgettaire derving gepaard van 1,9 mld euro. Met dit bedrag zouden de box 1 tarieven met 0,6%-punt kunnen worden verlaagd. Voor een grote groep tweeverdieners en alleenstaanden is dit nadelig. In totaal gaat het om 18% van de huishoudens. Voor 2% is dat verlies groter dan 5%. Andere huishoudens profiteren van de lagere tarieven. Voor de werkgelegenheid pakt deze hervorming nadelig uit omdat het verschil tussen werkenden en niet-werkenden kleiner wordt gemaakt. De werkgelegenheid daalt met 0,2%. De werkgelegenheidsdaling als gevolg van het beperken van specifieke heffingskortingen voor partners is groter dan van het beperken van de algemene arbeidskorting omdat partners relatief elastisch zijn in hun arbeidsaanbodbeslissing.

²⁵ Sommige tweeverdieners leiden ook koopkrachtverlies volgens de puntenwolven. Dit betreft tweeverdieners waarvan een van de partners ouder is dan 65.

5.2 Tariefstructuur

5.2.1 Vlaktaks

Over de vlaktaks is veel geschreven, zowel door politieke partijen als door wetenschappers.²⁶ Een probleem met deze discussies is vaak dat mensen verschillende systemen voor ogen hebben als ze het hebben over de vlaktaks. Zo associëren sommigen een vlaktaks met andere hervormingen zoals grondslagverbreding en tariefverlaging. In deze notitie doen wij dat niet. We concentreren ons op twee varianten van de vlaktaks zelf, waarbij we uitgaan van budgetneutraliteit. In de eerste variant worden de huidige schijftarieven vervangen door één vlaktaks van 38,15%. In een tweede variant wordt de vlaktaks gecombineerd met een hogere algemene heffingskorting. Door deze te verhogen naar 3778 euro, komen we uit op een vlaktaks waarbij de inkomensongelijkheid globaal genomen onveranderd blijft.²⁷ Het vlaktakstarief gaat dan naar 44,95% om budgetneutraliteit te garanderen.

Bijlage 5 laat de koopkrachteffecten zien van deze twee vlaktaksvarianten. In de eerste variant gaat 77% van de huishoudens erop achteruit. Dit betreft vooral de lagere- en middeninkomens. Circa 4% van de mensen leidt zelfs een inkomensverlies van meer dan 5%. De hoge inkomens profiteren juist van de vlaktaks. Indien de lage inkomens worden gecompenseerd door middel van een hogere heffingskorting, blijkt uit bijlage 5 dat het aantal huishoudens met een inkomensverlies daalt tot 54%. Er zijn nu geen huishoudens meer die er meer dan 5% op achteruit gaan. Wel zien we dat zowel de laagste als de hoogste inkomens profiteren van de hervorming. De middengroepen leiden juist verlies, vooral tweeverdieners en alleenstaanden.

Uit bijlage 4 komt naar voren dat de eerste vlaktaksvariant gunstig uitpakt voor de arbeidsmarkt. De lagere tarieven zijn voor veel mensen een stimulans tot werken, waardoor het arbeidsaanbod met 1,7% stijgt. Dit geldt echter niet voor minstverdienende partners, die voor een deel juist te maken krijgen met een hoger marginaal tarief. Al met al weerspiegelt de vlaktaks van 38,15% de klassieke uitruil tussen gelijkheid (die minder wordt) en doelmatigheid (die verbetert). De tweede vlaktaksvariant is niet ongunstig voor gelijkheid, maar tegelijk niet gunstig voor de arbeidsmarkt. In deze variant zien we dat de werkgelegenheid met 0,3% daalt. De lagere marginale tarieven voor hoge inkomens stimuleren weliswaar de arbeidsaanbodprikkel voor kostwinners en ouderen, maar deze groepen zijn relatief inelastisch. Daarom weegt deze stimulans niet op tegen de ontmoedigende werking van hogere marginale tarieven voor mensen met lagere inkomens. Per saldo pakt de inkomensneutrale vlaktaksvariant dan ook nadelig uit voor de arbeidsmarkt.

²⁶ Voor wetenschappelijke bijdragen, zie bijvoorbeeld M. Keen, Y. Kim and R. Varsano, 2006, The 'flat tax(es)': principles and evidence, IMF Working Paper 06/218; C. Fuest, A. Peichl en T. Schaefer, 2007, Is a Flat Tax Feasible in a Grown-up Welfare State?, IZA working paper no. 3142; Mankiw, N.G., M. Weinzierl, and D. Yagan, 2009. "Optimal Taxation in Theory and Practice." NBER Working Paper No. 15071; B. Jacobs, R.A. de Mooij and K. Folmer (2009), "Analyzing a Flat Income Tax in the Netherlands", Applied Economics, te verschijnen.

²⁷ Dit wordt afgemeten aan de Theil-coëfficiënt, een indicator voor de inkomensongelijkheid.

5.2.2 Vlakpremie werknemersverzekeringen

Voor de werkloosheidsverzekering en de arbeidsongeschiktheidsverzekering betalen werkgevers een premie. De huidige tarieven daarvoor zijn 4,2% voor de awf, 1,82% voor de wgf en 6,36% voor de wao. Bij de awf premie geldt een franchise van 17 000 euro. Voor alle drie de premies geldt een maximum premiegrens van 48 700 euro. Een alternatief voor deze vormgeving van de premie, die past in de gedachte van een vlaktaks, is een uniforme premie over een brede grondslag. In dat geval zou de franchise op nul gesteld worden en komt de maximum premiegrens te vervallen. De grondslag wordt dan gelijk aan het brutoloon na aftrek van pensioen- en vutpremies. Als de overheid ook ww-premie zou gaan betalen, zou het uniforme tarief uitkomen op 8,5%. Als de overheid geen ww-premie zou betalen, zou het tarief voor bedrijven uitkomen op 9% en voor overheid op 5,7%. Het CPB heeft geen instrumentarium om de economische effecten van deze hervorming te onderzoeken. Wel kunnen we vaststellen dat de loonkosten stijgen voor de hogere inkomens (boven de maximum premiegrens), terwijl de loonkosten voor de middengroepen juist omlaag gaat.

5.2.3 Toptarief

Box 1 kent een toptarief van 52%, dat ingaat bij een inkomen van ca. 55000 euro. In maatschappelijke discussies wordt wel gesproken over de invoering van een toptarief van 60% boven een bepaalde inkomensgrens. In bijlagen 4 en 6 is een variant bekeken waarbij dit 60%-tarief wordt ingevoerd voor inkomens boven de 100.000 euro. Als er geen gedragseffecten zouden optreden, zou dit toptarief een opbrengst genereren van 0,56 mld euro.²⁸ De verwachting is evenwel dat gedragseffecten belangrijk zijn, bijvoorbeeld omdat mensen inkomen ontwijken of verbergen. Hoe belangrijk deze effecten zijn in de Nederlandse context is niet precies bekend. Een aanknopingspunt vormen evenwel empirische studies naar de belastingelasticiteit van het verdiende inkomen in andere landen. Gruber en Saez (2002) vinden bijvoorbeeld voor de VS een gemiddelde elasticiteit van $-0,4$. Voor de inkomens boven de \$100.000 is de elasticiteit hoger, nl. $-0,57$.²⁹ Als we de gemiddelde elasticiteit van $-0,4$ toepassen op de Nederlandse situatie, dan zou de opbrengst van het toptarief met circa de helft dalen tot 0,28 mld euro.^{30 31} Met dit bedrag kunnen de tarieven in box 1 met 0,08%-punt worden verlaagd. Uit berekeningen in bijlage 5 blijkt

²⁸ Bij een inkomensgrens van 180.000 euro is de opbrengst van een 60%-tarief 0,19 mld euro. Inclusief gedragseffecten resulteert een opbrengst van 0,09 mld. Onder een vlaktaks van 38,15% levert een toptarief van 60% boven de 100.000 euro meer geld op omdat het verschil tussen 60% en 38,15% groter is dan het verschil tussen 60% en 52%. Bij zo'n tweetaks zou het lage tarief kunnen worden verlaagd naar 37,85%.

²⁹ Zie Gruber, J. en E. Saez, 2002, The elasticity of taxable income: evidence and implications, *Journal of Public Economics*, 84, pp. 1-32. Het gaat hier om de elasticiteit van het verdiende inkomen. Het uitverdieneffect kan worden verkregen door deze elasticiteit te vermenigvuldigen met $1/(1-t)$, waarbij t het tarief is. Bij een tarief tussen 52% en 60%, komt het uitverdieneffect gemiddeld uit op 50%. Het uitverdieneffect is groter dan 100% bij een tarief vanaf 72% (de top van de Laffer curve). Voor Nederland is niet bekend hoe groot de elasticiteit van het verdiende inkomen precies is. Bij een elasticiteit van 0,67 zou bij een toptarief van 60% de opbrengst gemaximaliseerd zijn. Een hoger tarief zou de belastingopbrengst per saldo verlagen.

³⁰ Bij toepassing van de elasticiteit voor hoge inkomens van $-0,57$ zou het uitverdieneffect meer dan 70% bedragen. De opbrengst is dan gelijk aan 0,16 mld euro.

³¹ Brewer e.a. komen uit op een tarief in Engeland van 56,6% dat de opbrengst maximaliseert, zie M. Brewer, E. Saez en A. Shephard, Means-testing and tax rates on earnings, 2008, *The Mirrlees Review*.

dat het toptarief voor 3% van de mensen leidt tot een inkomensdaling. De overige huishoudens gaan er iets op vooruit omdat de overige tarieven dalen. De effecten voor de arbeidsmarkt zijn negatief: de werkgelegenheid daalt met 0,1%. Hierbij is geen rekening gehouden met effecten van migratie door het hoge toptarief of effecten op ondernemerschap (zie paragraaf 7).

5.3 Oude dag

5.3.1 Fiscalisering AOW

Mensen boven de 65 jaar betalen geen AOW-premie. Het tarief in de eerste twee belastingschijven is daardoor 17,9% lager dan voor mensen jonger dan 65. Wanneer de AOW-premie in één keer zou worden afgeschaft en worden vervangen door een even hoge belasting (fiscalisering), zou dit ca. 3 mld euro opleveren. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat de bruto AOW-uitkering wordt opgehoogd vanwege de koppeling van de netto AOW aan het netto minimum loon. De opbrengst van 3 mld. zou kunnen worden gebruikt om de tarieven in box 1 met 0,9%-punt te verlagen. Deze effecten zijn gezien ten opzichte van de situatie in 2010. Op lange termijn zal het lage ouderentarief echter over een steeds kleiner inkomensdeel worden geheven omdat de bovengrens van de tweede schijf voor ouderen in de toekomst niet volledig wordt geïndexeerd. De budgettaire opbrengst van fiscalisering op de zeer lange termijn is daarom nihil.

Uit bijlage 5 blijkt dat fiscalisering van de AOW grote negatieve gevolgen heeft voor de koopkracht van ouderen met een aanvullend pensioen. Immers, ouderen met alleen AOW zijn beschermd tegen inkomensdaling via de netto-netto koppeling. Ouderen met een inkomen tussen de 20000 en 40000 euro gaan er fors op achteruit. In totaal gaat het inkomen van 23% van de huishoudens erop achteruit; 13% van hen gaat er meer dan 5% op achteruit. Wanneer fiscalisering wordt uitgesmeerd over meerdere jaren, dan zijn de jaarlijkse koopkrachteffecten uiteraard navenant kleiner. Bijlage 5 laat de jaarlijkse koopkrachteffecten zien wanneer de hervorming over 18 jaar wordt uitgesmeerd.

De arbeidsmarkteffecten van fiscalisering van de AOW zijn afhankelijk van een aantal elementen. In principe verschuift door fiscalisering de belastingdruk naar het aanvullend pensioen. Dit kan worden gezien als uitgesteld looninkomen dat is bedoeld om consumptie uit te smeren over de levenscyclus. Fiscalisering betekent dus een hogere belasting op het uitgestelde arbeidsinkomen. Zolang mensen dit effect in de toekomst voorzien, beïnvloedt fiscalisering de arbeidsmarktkeuze op dezelfde manier als het belastingtarief tijdens het werkzame leven. Als mensen dit effect niet of minder goed voorzien, dan zou fiscalisering wel positieve arbeidsmarkteffecten kunnen hebben omdat de tarieven in box 1 worden verlaagd.

Fiscalisering kan ook betekenen dat de belastingdruk toeneemt voor mensen die al pensioen hebben opgebouwd. Dit is efficiënt omdat mensen deze belasting niet meer kunnen ontwijken. Ouderen kunnen immers hun spaargedrag niet meer veranderen en werkenden kunnen hun verplicht opgebouwde pensioen niet meer veranderen. Wanneer de opbrengst van wordt gebruikt om de belastingdruk op tegenwoordige arbeid te verlagen, heeft dit in beginsel gunstige arbeidsmarkteffecten omdat dit jongeren aanmoedigt hun

vrije tijd te substitueren voor werk. De mate waarin reeds opgebouwd pensioenkapitaal zwaarder wordt belast is afhankelijk van het invoeringstraject. Naarmate de opgebouwde pensioenrechten sterker worden ontzien door een meer geleidelijke invoering, zal het arbeidsaanbod minder worden aangemoedigd omdat de tarieven op arbeid minder kunnen dalen. Er is hier dus een dilemma tussen herverdeling tussen generaties en bevordering van de arbeidsdeelname.

Fiscalisering leidt wel tot een efficiëntere spaarkeuze. Het lage ouderentariaf vormt momenteel een kunstmatige prikkel voor mensen om hun consumptie uit te stellen tot na het bereiken van de pensioenleeftijd. Ter compensatie van fiscalisering kunnen mensen ook hun vrije besparingen vergroten, bijvoorbeeld door extra lijfrentes af te sluiten. Op die manier wordt de lagere netto pensioenuitkering vanwege de fiscalisering weer gerepareerd. Dit heeft voor het arbeidsaanbod geen gevolgen omdat tegenover hogere premieafdrachten actuariael faire pensioenuitkeringen staan waardoor de wig op arbeid niet toeneemt.

5.3.2 Aftrekbaarheid pensioenpremies

De overheid zou de fiscale bevoordeling van pensioensparen op verschillende manieren kunnen verminderen. Zo zou versobering van het Witteveen kader ertoe leiden dat werknemers over de gehele linie minder pensioen fiscaal gefascilieerd kunnen opbouwen. De versobering zou zich ook meer kunnen richten op mensen met hoge inkomens, bijvoorbeeld door de aftrekbaarheid van pensioenpremies niet toe te staan boven een bepaalde inkomensgrens. Om een indruk te geven wat dit oplevert voor de overheid laten we hieronder twee voorbeelden zien van hervormingen.

In de eerste hervorming wordt het opbouwpercentage verlaagd van 2,25% naar 1,75% per jaar. Hierdoor daalt de totale hoeveelheid pensioenpremies voor werknemers met naar schatting 1,9 mld. Dit levert op korte termijn 0,85 mln euro op bij een gemiddelde belastingdruk van 44,2%. Bij de structurele opbrengsten moeten we rekening houden met een lagere pensioenopbouw. Omdat deze slechts worden belast tegen gemiddeld 34,6% is de opbrengst hiervan 0,66 mln euro. Per saldo resulteert een opbrengst van 0,19 mln euro. Indien ter compensatie van de versoberde opbouw meer in eigen beheer wordt gespaard, zou dit extra inkomsten uit box 3 genereren. Deze worden geraamd op 0,32 mld. euro. De totale opbrengst van de versobering is dus ongeveer 0,5 mld euro.

In de tweede hervorming is de pensioenpremie boven anderhalf keer modaal niet meer aftrekbaar. In totaal gaat het om 4,8 mld. aan premie. Hiervan is naar schatting een kwart inhaalpremie en indexatie van reeds opgebouwde rechten en driekwart voor de opbouw van nieuwe rechten. We gaan ervan uit dat aftopping alleen van toepassing is op de opbouw van nieuwe rechten, zodat de grondslag 3,6 mld bedraagt. Gemiddeld genomen is de marginale druk in dit traject 51,5% zodat de korte termijn opbrengst 1,8 mld. euro bedraagt. Voor de structurele opbrengsten moeten we rekening houden met een lagere heffing over het opgebouwde pensioen boven anderhalf modaal. Uitgaande van een pensioen van 67% van het inkomen valt dit deel grotendeels in 3^e en 4^e schijf met een gemiddeld marginaal tarief van 45,5%. Het tariefsverschil tussen aftrek en uitkering is dus 6%-punt. Het budgettaire effect is dan 6% van 3,6 mld = 0,22 mld

structureel. Als ter compensatie van de versoerde opbouw meer in eigen beheer wordt gespaard, nemen ook de belastinginkomsten in box 3 toe. Deze opbrengst wordt geraamd op 0,35 mld. De totale structurele opbrengst van deze versoering is dan 0,57 mld.

Voor een analyse van de arbeidsmarkteffecten geldt in wezen dezelfde analyse als bij fiscalisering van de AOW. Immers, in beide gevallen wordt de belastingdruk op de aanvullende pensioenen verhoogd. Dit komt neer op een hogere belasting op uitgestelde looninkomen. Als met de opbrengst de belasting op tegenwoordig looninkomen wordt verlaagd, zal de maatregel per saldo zeer geringe effecten hebben op de arbeidsmarkt.

6 Belasten van kapitaalinkomen

6.1 Moet kapitaalinkomen worden belast?

Centraal in de belastingtheorie staat de principiële keuze tussen een stelsel gebaseerd op consumptie of een stelsel gebaseerd op inkomen. Een consumptiebelasting kan worden vormgegeven als vlakke belasting, zoals de BTW. Echter, ook een (progressieve) belasting op inkomen met een aftrek voor besparingen (*expenditure tax*) of een inkomstenbelasting met aftrek van het normale rendement op kapitaal voldoet aan een consumptiebelasting. Het fundamentele verschil is dat het normale rendement op kapitaal wel onder de inkomstenbelasting maar niet onder de consumptiebelasting wordt belast.³²

Nederland kent een hybride stelsel met kenmerken van zowel een inkomstenbelasting als een consumptiebelasting. De aftrek van pensioenbesparingen in box 1 is bijvoorbeeld consistent met een consumptiebelasting. Daarentegen zijn box 2 en de vennootschapsbelasting vormgegeven conform een inkomstenbelasting.

Bij het belasten van kapitaalinkomen onder de inkomstenbelasting rijst de vraag: hoe moet dat worden belast? Het gaat dan om rente, dividend, vermogensaan groei, royalties, het rendement op (eigen) woningen, e.d. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid zou men willen streven naar een zo neutraal mogelijke belasting op kapitaalinkomen.³³ Hiermee wordt voorkomen dat het belastingstelsel beslissingen verstoort ten aanzien van beleggingsportefeuilles en investeringskeuzes. Dit vereist een brede grondslag met daarin afstemming tussen de belastingen op pensioenen, de eigen woning, investeringen in het eigen bedrijf en overige vormen van sparen en investeren.

De tweede vraag is wat een adequate grondslag is voor de belasting op kapitaalinkomen. Het inkomen kan forfaitair worden vastgesteld, zoals in box 3 of in het eigenwoningforfait in box 1. Men kan ook naar het werkelijke inkomen kijken, zoals gebeurt in de Vpb of in box 2. Bij dit laatste kan onderscheid worden gemaakt tussen een belasting bij realisatie of een belasting bij aangroei. Het CPB heeft geen

³² Het vormt de normale vergoeding die op de markt tot stand komt voor het beschikbaar stellen van kapitaal. Voor vreemd vermogen is dit de rente, voor eigen vermogen een vergelijkbare fictieve vergoeding. Boven het normale rendement kan een overwinst worden gerealiseerd. Deze wordt belast onder zowel de inkomstenbelasting als de consumptiebelasting.

³³ Zie ook het essay van S. Cnossen, Enkele gedachten over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel, 2010.

instrumentarium om de economische effecten van deze alternatieven te kwantificeren. De merites van deze alternatieven zijn evenwel belangrijk voor de versturende werking van de belasting op kapitaalinkomen, alsook de uitvoering en de rechtvaardigheid. Bovenberg en Cnossen (2000 en 2001) geven een uitgebreide analyse van alternatieven en passen dit toe op de Nederlandse situatie.³⁴

Een derde vraag betreft de hoogte van het belastingtarief op kapitaalinkomen. Hierbij zijn drie denkrichtingen. Allereerst zijn er de aanhangers van het Schanz-Haig-Simons concept van alomvattend inkomen. Zij stellen dat kapitaalinkomen op gelijke voet zou moeten worden behandeld als andere vormen van inkomen, waaronder arbeid. Dit zou pleiten voor een synthetisch belastingstelsel waarin inkomen uit arbeid en kapitaal bij elkaar wordt geteld en belast tegen een progressief tarief. Hiertegenover staan de aanhangers van de consumptiebelasting. Zij stellen dat kapitaalinkomen in z'n geheel niet moet worden belast. In de Nederlandse context zou dit impliceren dat box 3 wordt afgeschaft terwijl in de sfeer van de Vpb een vermogensaftrek wordt ingevoerd om het normale rendement op kapitaal vrij te stellen. De derde richting is een tussenweg. Daarin wordt kapitaalinkomen wel belast, maar tegen een lager tarief dan arbeidsinkomen. De reden is dat verstoringen van een belasting op kapitaalinkomen groter zijn dan van de belasting op arbeidsinkomen (zie hieronder). Een duale inkomstenbelasting, waarbij kapitaalinkomen tegen een laag proportioneel tarief wordt belast en arbeidsinkomen tegen een hoger progressief tarief, past in deze tussenvariant. Dat geldt ook voor het Nederlandse boxenstelsel.

6.2 Economische effecten

Het CPB beschikt niet over instrumentarium om de economische effecten van de bovenstaande alternatieven voor Nederland te kwantificeren. Een uitzondering vormt de ACE in paragraaf 4 die de Vpb omvormt tot een consumptiebelasting.³⁵ Voor de persoonlijke inkomstenbelasting kunnen we een dergelijke kwantitatieve analyse niet maken. Voor een inschatting van de effecten zijn we daarom aangewezen op de inzichten uit de literatuur.

Diverse studies suggereren dat een verschuiving van een inkomstenbelasting naar een consumptiebelasting gunstige economische effecten heeft. Zo kwam de Joint Committee on Taxation in de VS in 1997 op basis van 9 verschillende modelanalyses tot de conclusie dat een dergelijke hervorming gunstig is voor het Amerikaanse BBP. De reden is dat een belasting op het rendement van besparingen leidt tot een intertemporele verstoring in het spaargedrag van mensen, bovenop de arbeidsaanbodverstoring. De belasting op inkomen impliceert daarom een groter welvaartsverlies dan een belasting op consumptie. De BBP stijging liep in de verschillende modellen echter sterk uiteen, tussen de 1,3% en de 16,9%. Dit illustreert dat de onzekerheid over de effecten groot is. Bovendien is er veel kritiek op deze modellen. Zo

³⁴ A.L. Bovenberg & S. Cnossen, 2000, Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?, Openbare Uitgaven; A.L. Bovenberg & S. Cnossen, 2001, Fundamental tax reform in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 471-484.

³⁵ Een alternatieve manier om de Vpb om te vormen tot een consumptiebelasting is door middel van een cash-flow belasting. Daarin wordt de fiscale afschrijving vervangen door een aftrek van investeringen. De cash-flow belasting is voorgesteld in de voorganger van het Mirrlees Review, het Meade rapport, zie J.E. Meade e.a., 1978, *The structure and reform of direct taxation*, IFS London.

biedt de empirische literatuur nauwelijks onderbouwing voor de gunstige arbeidsmarkteffecten die besloten liggen achter de BBP groei.³⁶ Verder bespreken Sorensen (2007), Diamond en Banks voor het Mirrlees Review en Jacobs in zijn essay voor de Belastingcommissie tal van redenen waarom het doelmatig kan zijn om kapitaalinkomen wel te belasten.³⁷ Ten slotte kan het vanuit verdelingsoogpunt aantrekkelijk zijn kapitaalinkomen te belasten. De keuze voor een consumptiebelasting is daarom op z'n minst omstreden. In het licht van deze onzekerheden doen we geen uitspraak over de economische wenselijkheid van hervormingen naar een consumptiebelasting. Wel bezien we in de volgende paragraaf de koopkrachteffecten van enkele hervormingen tussen box 1 en box 3.

De duale inkomstenbelasting naar Scandinavisch voorbeeld wordt door velen gezien als aantrekkelijke tussenvariant.³⁸ Dat stelsel erkent dat kapitaalinkomen fundamenteel verschilt van arbeidsinkomen. Het ligt daarom voor de hand om beide inkomensvormen verschillend te behandelen. Volgens de economen is het daarbij verstandig om kapitaalinkomen lager te belasten dan arbeidsinkomen en bovendien tegen een uniform tarief. De redenen daarvoor zijn onder meer:

- Kapitaalmobiliteit: hoge kapitaalbelastingen leiden sneller tot kapitaalvlucht dan hoge arbeidsbelastingen tot migratie van arbeid. Kapitaalbelastingen zijn daardoor verstorender;
- Kapitaalbelastingen bij realisatie leiden tot lock-in effecten. Dit vergroot de verstorende werking;
- Een vlakke belasting op kapitaal is eenvoudiger dan een progressieve belasting omdat geen rekening hoeft te worden gehouden met individuele kenmerken van belastingplichtigen;
- Een belasting op het nominale rendement van kapitaal vormt deels een belasting op de inflatie. Omdat inflatiecorrectie ingewikkeld is, vormt een lager tarief compensatie voor deze belasting op schijnwinst.

Een probleem van de duale inkomstenbelasting is evenwel dat ondernemers een prikkel hebben om arbeidsinkomen voor te spiegelen als kapitaalinkomen. Zodoende kunnen ze hun belastingdruk verlagen. We gaan hier in paragraaf 7 nader op in.

6.3 Inkomenseffecten van verschuivingen tussen box 1 en box 3

In bijlage 5 van deze notitie worden de inkomenseffecten gerapporteerd van drie hervormingen in box 3. Allereerst wordt gekeken naar de afschaffing ervan. Dit kost 4 mld. euro. Een tariefverhoging in box 1 van 1,2%-punt is nodig om dit te financieren. Circa 85% van de mensen gaat dan meer belasting betalen, terwijl 15% van de mensen met veel vermogen per saldo profijt heeft. In een tweede variant wordt gekeken naar

³⁶ Zie bijvoorbeeld J. Gravelle, 2004, Behavioural responses, in: G. Zodrow en P. Mieszkowski (eds.), United States Tax Reform in the 21st Century, Oxford University Press.

³⁷ P.B. Sorensen, 2007, Can capital income taxes survive? And should they?, CESifo Economic Studies 53, 1-57. P. Diamond en J. Banks, 2008, The base for direct taxation, Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century Chaired by Sir James Mirrlees; B. Jacobs, 2008, Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland.

³⁸ P.B. Sorensen, Dual income taxes: a nordic tax system, 2009. S. Cnossen, 1999, Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A Model for the European Union?, FinanzArchiv vol. 56(1), p 18-35.

het verhogen van de belastingdruk op kapitaal door het tarief in box 3 te verhogen naar 40%. De budgettaire opbrengst van deze maatregel wordt geraamd op 0,9 mld. Daarbij is rekening gehouden met een grondslagerosie als gevolg van kapitaalvlucht. Deze is gelijk aan 33% van de meeropbrengst, d.w.z. eenderde van de extra opbrengst verdwijnt naar het buitenland door migratie of belastingontduiking. Als de extra opbrengst van box 3 wordt gebruikt voor een verlaging van de box 1 tarieven, kunnen deze met 0,26%-punt omlaag. Dit pakt per saldo nadelig uit voor 17% van de mensen met relatief grote vermogens. In een derde variant wordt het heffingsvrije vermogen in box 3 afgeschaft. De opbrengst van 1,6 mld kan worden gebruikt voor een verlaging van de tarieven in box 1 met 0,5%-punt. Per saldo gaat 47% van de mensen erop achteruit. Nagenoeg iedereen zal aangifte moeten doen van Box 3 vermogen, zodat ook de administratieve lasten zullen stijgen.

7 Belasten van ondernemers

Het inkomen van IB ondernemers wordt in Nederland belast in box 1, waarbij diverse ondernemersfaciliteiten van toepassing zijn, zoals de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek. Voor directeur-grotaandeelhouders (DGA's) geldt dat een deel van het inkomen wordt aangemerkt als gebruikelijk loon, dat wordt belast in box 1. De resterende winst wordt eerst belast via de Vpb en, indien de winst wordt uitgekeerd, door middel van een heffing in box 2. Voor dit stelsel zijn in de literatuur allerlei alternatieven aangedragen, waaronder een rechtsvormneutrale ondernemerswinstbelasting en een duale inkomstenbelasting naar Scandinavisch voorbeeld. Helaas heeft het CPB geen instrumentarium om de effecten van deze alternatieven te kwantificeren. Daarom beperken we ons in deze notitie tot een kwalitatieve analyse. Daartoe beginnen we met een schets van enkele beginselen van een goede belasting op ondernemingen. Tegen deze achtergrond bespreken we vervolgens een voorstel van de Belastingcommissie.

7.1 Uitgangspunten

We bespreken drie elementen van een goede belasting op ondernemingsinkomen: neutraliteit in ondernemingsvorm, neutraliteit tussen ondernemer en werknemer, en een verschillende behandeling van arbeids- en kapitaalinkomen.

Allereerst is er vanuit het oogpunt van zowel horizontale gelijkheid als doelmatigheid veel te zeggen voor een globaal evenwicht waarbij het inkomen uit verschillende ondernemingsvormen op een gelijke manier wordt belast. Er is immers geen duidelijke reden om de ene ondernemingsvorm vanuit maatschappelijk oogpunt te bevoordelen ten opzichte van de andere. Echter, zelfs als de belastingdruk op uitgedeelde winst ongeveer gelijk zou zijn tussen verschillende ondernemers, kan er nog steeds onderscheid zijn als gevolg van een verschillende behandeling van ingehouden en uitgedeelde winst. Immers, door inkomen niet uit te keren maar binnen de onderneming te houden, kunnen DGA's hun belasting in box 2 uitstellen. Dit maakt de DGA-vorm aantrekkelijker ten opzichte van de IB-vorm waarin dit belastinguitstel

niet mogelijk is. Bovendien leidt de insluiting van kapitaal in de onderneming (*lock-in*) ertoe dat kapitaal niet zijn weg vind naar de meest rendabele bestemming, waardoor de productie-efficiëntie wordt verstoord. Om deze verstoring te verkleinen speelt de Vpb een belangrijke rol. Die zorgt ervoor dat een deel van het inkomen van de DGA reeds bij aangroei wordt belast en niet pas bij uitdeling. Niet alleen de gecombineerde Vpb/box 2 heffing is dus relevant voor het globaal evenwicht, maar ook de hoogte van het Vpb-tarief.

Een tweede element is het onderscheid tussen de belastingdruk op ondernemers en werknemers. Een relatief lage belastingdruk op ondernemers impliceert enerzijds een schending van het beginsel van horizontale gelijkheid. Anderzijds moedigt het mensen aan om ondernemer te worden. Dit zou om twee redenen maatschappelijk wenselijk kunnen zijn:³⁹

- Als de maatschappelijke voordelen van ondernemerschap uitstijgen boven de voordelen voor de ondernemer zelf is er sprake van externe effecten. In dat geval is het aantrekkelijk voor de overheid om ondernemerschap te stimuleren door middel van een lagere belastingdruk. In haar essay stelt Van Praag dat dergelijke externe effecten inderdaad relevant zijn, vooral vanwege de innovatie die ondernemerschap vaak met zich meebrengt.⁴⁰ Voor een doelmatig beleid is het wel van belang de fiscale voordelen goed te richten op deze externe effecten, bijvoorbeeld door innovatie direct te stimuleren.
- Als (progressieve) belastingen de inspanningen voor ondernemerschap ontmoedigen en deze effecten zijn groter dan belastingverstoringen in het arbeidsaanbod van werknemers, kan het aantrekkelijk zijn voor de overheid om ondernemers minder zwaar te belasten. Uit empirische studies blijkt evenwel dat een hoge belastingdruk mensen juist aanmoedigt om zelfstandig ondernemer te worden. De reden is dat een onderneming als 'tax shelter' kan fungeren waarbij privé voordelen binnen de onderneming als aftrekbare kosten kunnen worden opgevoerd.⁴¹ Deze voordelen nemen toe bij een hoge belastingdruk. Wel blijkt uit empirische studies dat fiscale progressie nadelig is voor het ondernemerschap.⁴² Om ondernemerschap niet te veel in de weg te staan zou daarom een minder progressief stelsel voor ondernemers aantrekkelijk zijn.

Deze argumenten voor stimulering van ondernemerschap pleiten niet direct voor een generiek lagere belasting op ondernemers. Wel bieden ze een mogelijke onderbouwing voor specifieke ondernemersfaciliteiten. Bovendien wijzen ze op de economische kosten van fiscale progressie.

Een derde element is het onderscheid tussen het inkomen uit arbeid en kapitaal. Bij NV's is er een duidelijk verschil tussen het kapitaalinkomen dat aandeelhouder krijgen en de arbeidsbeloning voor werknemers. Bij een DGA of eenmanszaak is dit onderscheid moeilijker te maken omdat de ondernemer zowel aandeelhouder als werknemer is. Indien arbeid en kapitaal verschillend worden belast, ontstaat een risico van belastingarbitrage. Immers, de overheid kan niet goed waarnemen welk deel van het

³⁹ Een derde reden om ondernemerschap fiscaal te bevorderen is dat ondernemers soms niet aan financiering kunnen komen. Imperfecties op de kapitaalmarkt kunnen echter directer worden bestreden via leenfaciliteiten dan via het belastingstelsel.

⁴⁰ M. van Praag, Fiscaal bevorderen van groei en innovatie via de DGA?

⁴¹ Voor een overzicht van de literatuur, zie D. Bruce and H.J. Schuetze, 2004, Tax policy and entrepreneurship, Swedish Economic Policy Review 11, 223-265.

⁴² Zie W.M. Gentry and R.G. Hubbard, 2000, Tax policy and entrepreneurial entry, American Economic Review 90, 283-287.

ondernemersinkomen is gegenereerd door arbeid en welk deel door kapitaal. Het voorkomen van arbitrage pleit ervoor om kapitaal en arbeid gelijk te belasten. Echter, vanuit efficiëntieoogpunt is het juist aantrekkelijk om kapitaalinkomen lichter te belasten dan arbeidsinkomen (zie hierboven).

7.2 Variant

We bezien nu een variant op de belastingheffing van ondernemingen met de volgende eigenschappen. Het onderscheid tussen de twee rechtsvormen blijft bestaan, d.w.z. er zijn IB-ondernemers en DGA's. De IB-ondernemer wordt in box 1 belast over zijn totale winst, maar na aftrek van een vermogensaftrek voor het eigen vermogen. Die aftrek vindt plaats tegen een tarief dat gelijk is aan het Vpb-tarief. De DGA keert enerzijds een gebruikelijk loon uit dat wordt belast in box 1. De resterende winst wordt eerst belast via de Vpb, maar onder toepassing van een vermogensaftrek voor eigen vermogen. De uitgekeerde winst wordt volledig in box 2 belast tegen een tarief waarbij een globaal evenwicht wordt bereikt met de IB-ondernemer. Dit voorstel komt tegemoet aan alle drie de elementen die hierboven zijn genoemd voor een goede belasting voor ondernemers. Zo wordt voldaan aan het globaal evenwicht, hoewel DGA's nog wel steeds een voordeel genieten door de mogelijkheid van uitstel bij inhouding van winst. Kapitaalinkomen wordt lager belast dan arbeidsinkomen door toepassing van de vermogensaftrek, zowel bij IB-ondernemers als bij DGA's. Ten slotte zorgt dit stelsel voor neutraliteit tussen ondernemers en werknemers. Desgewenst zouden ondernemersfaciliteiten kunnen worden toegevoegd aan dit stelsel voor zover deze externe effecten genereren.

Bijlage 1 Effecten belastingverhoging volgens SAFFIER

Deze bijlage bespreekt de resultaten van enkele belastingvarianten met het macro-economische model SAFFIER.⁴³ Daarin wordt telkens de belastingdruk verhoogd met 0,5% van het BBP. Door varianten met elkaar te vergelijken, krijgen we inzicht in de macro-economische effecten van verschuivingen in de belastingdruk. We bezien in deze bijlage achtereenvolgens: een verhoging van de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB), een verhoging van de BTW en een verhoging van de groene belastingen. Effecten worden gepresenteerd op zowel de korte als de langere termijn.

Verhoging LB/IB met 0,5% BBP

De effecten van een verhoging van de LB/IB met 0,5% van het BBP staan vermeld in Tabel 1.1. Door de lastenverzwaring daalt de koopkracht van gezinnen hetgeen resulteert in een daling van de consumptie. Hierdoor neemt de productie van de marktsector in het eerste jaar af. Een flink deel van de consumptieve daling komt via de invoer terecht in het buitenland. Ook de bedrijfsinvesteringen dalen in het eerste jaar als gevolg van de lagere productie. Doordat werknemers een deel van de lastenverzwaring vertalen in hogere looneisen, stijgen de contractlonen. Hierdoor verslecht de winstgevendheid. De werkgelegenheid neemt af. Omdat deze met enige vertraging op de productie reageert, blijft de afname van de werkgelegenheid in de eerste jaren wat achter bij de productiedaling, waardoor de arbeidsproductiviteit in de marktsector enigszins daalt. Op middellange termijn neemt de particuliere consumptie geleidelijk verder af doordat het reëel beschikbaar inkomen (door dalende werkgelegenheid en lagere reële lonen) daalt. Ook de investeringen in woningen veroorzaken een verdere daling in de productie. Met enige vertraging resulteert de hogere werkloosheid en het lagere reëel beschikbare loon in minder arbeidsaanbod. Deze afname is echter geringer dan die van de werkgelegenheid, waardoor de werkloosheid wat hoger uitkomt. Na verloop van tijd leidt dit tot lagere lonen, waardoor de prijsconcurrentiepositie en de winstgevendheid wat verbeteren. De gevolgen hiervan treden pas later op en zijn niet zichtbaar in de tabel. Het EMU-saldo verbetert door de verhoging van de loon- en inkomstenbelasting. Deze verbetering is als gevolg van uitverdieneffecten iets geringer dan de ex ante verhoging van de loon- en inkomstenbelasting.

⁴³ SAFFIER wordt door het CPB ook gebruikt voor zijn reguliere publicaties (CEP, MEV en MLT). Zie: SAFFIER; Een 'multi purpose'-model van de Nederlandse economie voor analyses op korte en middellange termijn, CPB Document 123, juni 2006.

Tabel 1.1 Verhoging van IB met 0,5% BBP (effect in procentuele mutaties ten opzichte van een basispad)

	1	2	4	8	16
Volumina					
Bruto binnenlands product (marktprijzen)	- 0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,7	- 0,9
Particuliere consumptie	- 0,5	- 0,8	- 1,0	- 1,3	- 1,6
Uitvoer goederen, binnenslands	0,0	0,1	- 0,2	- 1,0	- 1,5
Prijzen					
Bruto binnenlands product (marktprijzen)	0,0	0,1	0,3	0,6	0,5
Particuliere consumptie	0,0	0,0	0,2	0,4	0,4
Uitvoer goederen, binnenslands	0,0	0,0	0,2	0,4	0,4
Prijsconcurrentiepositie	0,0	0,0	- 0,2	- 0,4	- 0,4
Arbeid					
Arbidsaanbod (arbeidsjaren)	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,3
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,6	- 0,6
Werkloosheidspercentage (niveau, % BBP)	0,0	0,1	0,1	0,3	0,3
Loonvoet marktsector	0,1	0,2	0,5	0,7	0,3
Kapitaal					
Kapitaalgoederenvoorraad marktsector	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,6
Investerings door bedrijven, excl. woningen	- 0,2	- 0,6	- 1,0	- 1,2	- 0,7
Kapitaalkosten marktsector	0,0	0,1	0,2	0,4	0,4
Collectieve sector					
Vorderingensaldo overheid (EMU, % BBP)	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5

Verhoging van de BTW met 0,5% BBP

In SAFFIER wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende indirecte belastingen, ook niet tussen het algemene en het lage BTW-tarief. De gevolgen van een verhoging van de BTW wordt gesimuleerd aan de hand van een hogere indirecte belasting. De effecten staan in Tabel 1.2. De BTW-verhoging leidt allereerst tot een toename van de afzetprijzen, die vervolgens een opwaarts effect heeft op de contractloonsstijging. Ook de uitkeringshoogten worden bij de veronderstelde koppelingen opwaarts beïnvloed. De koopkracht daalt evenwel, zodat het consumptievolume omlaag gaat. De investeringsactiviteit neemt eveneens af, als gevolg van de afname van de productie en de verslechtering van de winstgevendheid. Daar komt bij dat de uitvoer ongunstig wordt beïnvloed door de verslechtering van de prijsconcurrentiepositie die het gevolg is van de loonsstijging. Op termijn dalen de volumes van het BBP en de productie van de marktsector sterker dan in het eerste jaar. De consumptie, de investeringen en de uitvoer dragen alle drie aan deze verdere daling bij. Het EMU-saldo verbetert door de hogere BTW-opbrengst. Door de optredende uitverdieneffecten blijft deze verbetering echter beperkt.

Tabel 1.2 Verhoging van BTW met 0,5% BBP (effect in procentuele mutaties ten opzichte van een basispad)

	1	2	4	8	16
Volumina					
Bruto binnenlands product (marktprijzen)	-0,1	-0,2	-0,5	-0,7	-0,6
Particuliere consumptie	-0,2	-0,2	-0,5	-1,0	-1,2
Uitvoer goederen, binnenslands geproduceerd	-0,1	-0,3	-0,7	-1,2	-0,7
Prijzen					
Bruto binnenlands product (marktprijzen)	0,7	0,8	0,9	0,6	0,3
Particuliere consumptie	0,6	0,7	0,7	0,6	0,4
Uitvoer goederen, binnenslands geproduceerd	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1
Prijsconcurrentiepositie	0,2	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1
Arbeid					
Arbeidsaanbod (arbeidsjaren)	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-0,4
Werkloosheidspercentage (niveau, % BBP)	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2
Loonvoet marktsector	0,4	0,4	0,2	-0,6	-0,7
Kapitaal					
Kapitaalgoederenvoorraad marktsector	0,0	-0,1	-0,3	-0,6	-0,7
Investerings door bedrijven, excl. woningen	-0,5	-1,0	-1,7	-1,5	-0,6
Kapitaalkosten marktsector	0,7	0,8	0,9	0,8	0,7
Collectieve sector					
Vorderingensaldo overheid (EMU, % BBP)	0,5	0,4	0,3	0,2	0,4

Verhoging van groene belastingen met 0,5% BBP

Als groene belastingen in SAFFIER worden aangemerkt de accijnzen op minerale oliën, verbruiksbelasting met milieugrondslag, de BPM en de motorrijtuigenbelasting. Ongeveer 60% van deze heffingen behoort tot de productgebonden indirecte belastingen die een vergelijkbare effect hebben als de BTW. De overige 40% drukken voor 70% op huishoudens en voor 30% op bedrijven. In beide gevallen gaat het om milieuheffingen en motorrijtuigenbelasting. Tabel 1.3 toont de effecten. Deze zijn grotendeels hetzelfde als van een BTW-verhoging. Het verschil is dat de lasten van bedrijven met 0,06% BBP stijgen. Bedrijven hebben te maken met hogere kapitaalkosten, die geleidelijk leiden tot lagere investeringen. Bovendien gaan daardoor de afzetprijzen geleidelijk omhoog, waarbij de loon- prijs-spiraal ook tot een hogere loonvoet leidt. De werkgelegenheid daalt.

Tabel 1.3 Verhoging van groene belastingen met 0,5% BBP (effect in procentuele mutaties)

	1	2	4	8	16
Volumina					
Bruto binnenlands product (marktprijzen)	- 0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,7	- 0,7
Particuliere consumptie	- 0,3	- 0,4	- 0,6	- 1,0	- 1,3
Uitvoer goederen, binnenslands geproduceerd	- 0,1	- 0,2	- 0,5	- 1,3	- 1,3
Prijzen					
Bruto binnenlands product (marktprijzen)	0,4	0,5	0,7	0,7	0,5
Particuliere consumptie	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5
Uitvoer goederen, binnenslands geproduceerd	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3
Prijsconcurrentiepositie	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,4	- 0,3
Arbeid					
Arbeidsaanbod (arbeidsjaren)	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0	- 0,2	- 0,4	- 0,6	- 0,5
Werkloosheidspercentage (niveau, % BBP)	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2
Loonvoet marktsector	0,3	0,3	0,3	- 0,1	- 0,3
Kapitaal					
Kapitaalgoederenvoorraad marktsector	0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,6	- 0,7
Investerings door bedrijven, excl. woningen	- 0,4	- 0,9	- 1,5	- 1,5	- 0,7
Kapitaalkosten marktsector	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
Collectieve sector					
Vorderingensaldo overheid (EMU, % BBP)	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4

Bijlage 2 Effecten uniform BTW-tarief

Deze bijlage bespreekt de effecten van een uniform BTW-tarief. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gegevens van het CBS om de budgettaire effecten te bepalen. Daarnaast worden de inkomenseffecten geïllustreerd.

Budgettaire effecten

Het uniforme tarief waarbij de totale BTW-ontvangsten gelijk blijven kan bepaald worden door de huidige BTW-ontvangsten te delen door de totale grondslag van het verlaagde en het algemene BTW-tarief. De gegevens hiervoor worden ontleend aan de BTW-nota van het CBS; de meest recente heeft betrekking op het jaar 2005.⁴⁴ De totale BTW-ontvangsten bedragen 37 mld euro, de totale grondslag 236 mld euro. Het uniforme BTW-tarief waarbij de BTW-ontvangsten gelijk blijven bedraagt 15,6%. De invoering van een uniform tarief heeft, behalve voor de BTW-ontvangsten van de overheid, ook gevolgen voor andere inkomsten en uitgaven van de overheid. Een tarief van 15,6% blijkt per saldo te leiden tot een verbetering van de overheidsfinanciën. De resulterende verbetering van de overheidsfinanciën kan worden aangewend om het uniforme tarief te verlagen. De mogelijke verlaging wordt bepaald aan het eind van deze paragraaf.

Tabel 2.1 Effect van uniform btw-tarief naar overheidsuitgaven en particuliere bestedingen

	Grondslag							Totaal btw	Verschil als uniform		
	totaal ex							opbrengst	tarief 15,62%		
	btw	waarvan	vrij	6%	19%	6%	19%	Totaal	6%	19%	totaal
Grondslagen en betalingen btw 2005 in mld euro											
btw ontvangsten totaal	383	147	61	175	4	33	37	5,89	5,91	- 0,01	
Totaal overheidsuitgaven btw	109	53	12	44	1	8	9	1,12	- 1,50	- 0,38	
ZVW (inclusief toekomstig ZVW deel) ⁴⁵	23	18	5	0	0	0	0	0,49	0,00	0,49	
AWBZ	20	20	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	
Overig uitkeringen in natura	5	3	1	1	0	0	0	0,11	- 0,03	0,08	
Intermediair verbruik sector overheid	32	9	2	21	0	4	4	0,19	- 0,71	- 0,53	
Investerings sector overheid	13	0	0	13	0	2	2	0,00	- 0,43	- 0,43	
Intermediair verbruik bedrijfstak zorg	13	4	3	6	0	1	1	0,33	- 0,19	0,14	
Investerings bedrijfstak zorg	4	0	0	4	0	1	1	0,00	- 0,14	- 0,14	
Particuliere bestedingen btw	274	94	50	130	3	25	28	4,77	- 4,40	0,37	
Particuliere consumptie (exclusief toekomstig deel ZVW)	217	77	48	91	3	17	20	4,65	- 3,08	1,57	
Investerings in woningen	23	0	0	23	0	4	4	0,00	- 0,79	- 0,79	
Overig intermediair verbruik en investeringen	34	17	1	16	0	3	3	0,12	- 0,53	- 0,42	

⁴⁴ Op basis van de BTW-nota van het CBS: bestedingen 2005, ingedeeld naar tariefsgroepen 2007, d.d. 17 juni 2008.

⁴⁵ Deel ZVW dat in 2005 onder uitkeringen in natura viel *plus* toekomstig ZVW deel (particulier verzekerden).

Effecten op overheidsuitgaven en niet-BTW inkomsten

Een uniform BTW-tarief van 15,62% heeft gevolgen voor de diverse bestedingscategorieën. Hier wordt het gevolg voor particuliere en de overheidsbestedingen ingeschat, waarbij een uitsplitsing wordt gemaakt naar diverse uitgavenposten van de overheid.

Volgens deze berekening (zie laatste kolom tabel 2.1) zal de gehele Nederlandse sector overheid bij een uniform tarief 380 mln minder BTW betalen. Dit komt doordat relatief veel bestedingen van de overheid onder het algemene tarief vallen.

De uitgaven aan intermediair verbruik en investeringen van de sector overheid worden in totaal 950 mln euro lager. Dit betreft onder andere uitgaven aan algemeen bestuur, defensie en onderwijs. Naar verwachting zullen vooral uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs en infrastructuur lager worden. Alleen delen van de overheid die relatief veel geld uitgeven tegen een laag tarief kunnen een mogelijk een nadeel hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de uitgaven voedsel bij het ministerie van Defensie.

Ook bij de zorg is sprake van veel uitgaven tegen een laag tarief; dit zijn vooral genees- en verbandmiddelen (medicijnen). De zorguitgaven stijgen hierdoor met 490 mln. De veranderingen in uitgaven aan intermediair verbruik en investeringen in de bedrijfstak zorg vallen tegen elkaar weg.

Tabel 2.2 Effect uniform btw-tarief op overheidsinkomsten en uitgaven

	in mld euro
Gevolgen op overheidsinkomsten (mede door doorwerking van andere uitgaven)	0,48
btw ontvangsten totaal	- 0,01
ZVW compensatie via zorgpremies ^a	0,49
Grondslageffect LHIH door ZVW-premies	0,07
Reinigingsrechten	- 0,07
Gevolgen voor overheidsuitgaven	- 0,22
Totaal overheidsuitgaven btw	- 0,38
Zorgtoeslag door ZVW premies	0,14
Rijksbijdrage nominale premie kinderen	0,03
Saldo inkomsten en uitgaven overheid (excl. andere btw inkomsten)	0,71
Saldo inkomsten en uitgaven overheid (incl. andere btw inkomsten)	0,70

^a Dit is een optelsom van ZVW consumptie en ZVW intermediair verbruik en investeringen uit tabel 3.1. Verondersteld is dat de helft van intermediair verbruik en investeringen bedrijfstak zorg onder ZVW vallen en de helft onder AWBZ.

De veranderingen in de overheidsuitgaven kunnen ook een doorwerking hebben op de inkomsten en andere uitgaven. De belangrijkste hiervan is de volledige compensatie van de hogere zorgkosten door hogere ZVW-premies. Deze hogere ZVW-premies leiden op hun beurt weer tot een hogere zorgtoeslag (140 mln

euro), via een grondslageffect tot hogere loon- en inkomstenheffing (70 mln euro)⁴⁶ en tot een hogere rijksbijdrage voor de nominale premie voor kinderen (30 mln). Ook bij andere posten kan er sprake zijn van doorwerking. Zo kunnen lagere uitgaven aan reinigingsdiensten leiden tot lagere reinigingsrechten.

Belangrijk is dat de overheidsuitgaven aan BTW per saldo lager worden en dat het deel van de uitgaven waarvoor de BTW hoger uitvalt (over medicijnen) wordt gecompenseerd door hogere inkomsten uit ZVW-premies. Een uniform BTW-tarief van 15,62% levert de overheid per saldo een voordeel op van 700 mln euro.

Tabel 2.3 Effect uniform tarief op grondslagen en betalingen btw 2005

	Grondslag					Totaal btw opbrengst	Totaal	Verschil als uniform tarief 15,26%				
	totaal ex		waarvan					6%	19%	6%	19%	totaal
	btw	vrij	6%	19%	6%							
	in mld euro											
btw bestedingen totaal	383	147	61	175	4	33	37	5,67	- 6,54	- 0,87		
Totaal overheidsuitgaven btw	109	53	12	44	1	8	9	1,08	- 1,67	- 0,59		
ZVW (inclusief toekomstig ZVW deel)	23	18	5	0	0	0	0	0,47	0,00	0,47		
AWBZ	20	20	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00		
Overig uitkeringen in natura	5	3	1	1	0	0	0	0,11	- 0,03	0,07		
Intermediair verbruik sector overheid	32	9	2	21	0	4	4	0,18	- 0,79	- 0,61		
Investerings sector overheid	13	0	0	13	0	2	2	0,00	- 0,47	- 0,47		
Intermediair verbruik bedrijfstak zorg	13	4	3	6	0	1	1	0,32	- 0,21	0,11		
Investerings bedrijfstak zorg	4	0	0	4	0	1	1	0,00	- 0,15	- 0,15		
Particuliere bestedingen btw	274	94	50	130	3	25	28	4,59	- 4,88	- 0,28		
Particuliere consumptie (exclusief toekomstig deel ZVW)	217	77	48	91	3	17	20	4,48	- 3,42	1,06		
Investerings in woningen	23	0	0	23	0	4	4	0,00	- 0,87	- 0,87		
Overig intermediair verbruik en investeringen	34	17	1	16	0	3	3	0,11	- 0,59	- 0,48		

Compensatie van voordeel overheid door lager uniform BTW-tarief

Het voordeel voor de overheid van per saldo 700 mln euro kan worden teruggegeven via een verlaging van het uniforme BTW-tarief tot 15,26%⁴⁷. Hierbij is rekening gehouden met tweede orde effecten, zoals de nog goedkopere overheidsbestedingen bij een lager uniform-BTW-tarief. Een uniform BTW-tarief van 15,26% is in deze berekening ex-ante budgettair neutraal voor de overheid (zie tabel 2.1 en 2.2).

⁴⁶ Inschatting gemaakt op basis van varianten in documentatie MIMOSI (Document 161, pagina 51-52). De veranderingen zijn proportioneel aangepast aan de toename van de zorguitgaven.

⁴⁷ Berekend op basis van totale BTW-ontvangsten in 2008 van ruim 43 mld euro.

Tabel 2.4 Effect uniform btw-tarief op overheidsinkomsten en uitgaven

	in mld euro
Gevolgen op overheidsinkomsten (mede door doorwerking van andere uitgaven)	- 0,44
btw ontvangsten totaal	- 0,87
ZVW compensatie via zorgpremies	0,45
Grondslageffect LHIH door ZVW-premies	0,06
Reinigingsrechten	- 0,08
Gevolgen voor overheidsuitgaven	- 0,44
Totaal overheidsuitgaven btw	- 0,59
Zorgtoeslag door ZVW premies	0,13
Rijksbijdrage nominale premie kinderen	0,03
Saldo inkomsten en uitgaven overheid (excl. andere btw inkomsten)	0,87
Saldo inkomsten en uitgaven overheid (incl. andere btw inkomsten)	0,00

Op basis van dit tarief is berekend hoeveel de ZVW-premies bijgesteld gaan worden om de hogere zorgkosten te compenseren. De nominale ZVW-premie gaat met 15,43 euro omhoog en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW stijgt met 0,09%-punt.

Inkomenseffecten uniform BTW-tarief

De effecten van invoering van een uniform BTW-tarief zijn afhankelijk van het consumptiepatroon. Een uniform tarief is gunstig voor huishoudens die relatief veel besteden aan producten die onder het algemene tarief vallen en ongunstig voor huishoudens die relatief veel besteden aan producten die onder het verlaagde tarief vallen. Tabel 2.5 laat zien dat huishoudens met loon als belangrijkste inkomensbron relatief veel producten consumeren die onder het algemene BTW-tarief vallen. Huishoudens met uitkering of pensioen als belangrijkste inkomensbron besteden relatief veel aan producten die onder het verlaagde tarief vallen.

Uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden hebben relatief lage inkomens in vergelijking met werknemers. Het effectieve tarief verschilt niet veel (zie tabel 2.5), dus het herverdelende effect van de tariefdifferentiatie is niet groot.

Tabel 2.5 Consumptiepatronen naar BTW-tarief en huishoudtype

	Loon	Winst	Pensioen	Uitkering	Alle huishoudens
Aandelen in particuliere consumptie in %					
Vrijgesteld	37	44	41	35	39
Verlaagd tarief	20	19	21	22	20
Algemeen tarief	43	37	37	42	41
Totaal	100	100	100	100	100

De invoering van een uniform tarief leidt tot een stijging van het effectieve tarief (waarin ook vrijstellingen zijn meegewogen) voor alle huishoudens met 0,3%. De verschillen tussen de huishoudtypen zijn klein en zouden desgewenst via aanpassingen in de directe belastingen gemitigeerd kunnen worden. Het opwaartse effect voor werknemers is iets kleiner dan voor uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden. Uit onderzoek van het CBS blijkt overigens dat de verschillen in consumptiepatronen tussen huishoudens binnen deze groepen relatief groot zijn. De invoering van een uniform btw-tarief kan zodoende op individueel niveau tot grotere verschillen leiden.

Tabel 2.6 Effect invoering uniform BTW-tarief op effectief tarief naar huishoudtype

	Loon	Winst	Pensioen	Uitkering	Alle huishoudens
Effectief tarief in %					
Huidige tarieven	9,3	8,2	8,4	9,4	9,1
Uniform tarief	9,5	8,5	8,9	9,9	9,4
Verskil	0,2	0,3	0,6	0,5	0,3

De invoering van een uniform btw-tarief leidt tot een lichte stijging van het effectieve BTW tarief zoals dat drukt op goederen die gemeten worden in het cijfer voor de consumentenprijsindex. Dit is exclusief uitgaven aan zorgdiensten en nieuwbouw woningen, die beiden goedkoper worden. Huishoudens met loon als belangrijkste inkomensbron gaan er het minst op achteruit. Huishoudens met een uitkering respectievelijk pensioen als belangrijkste inkomensbron gaan er iets meer in koopkracht op achteruit.

Overgangseffecten

Hoewel de inkomenseffecten beperkt zijn, zal de invoering van een uniform btw-tarief op korte termijn wel merkbare effecten hebben. Het is denkbaar dat de btw-verhoging op voedingsmiddelen sneller wordt doorberekend dan de btw-verlaging op duurzame producten. Zelfs als dit niet zo is, zullen veel consumenten waarschijnlijk het gevoel hebben dat de maatregel gemiddeld tot aanzienlijk hogere prijzen leidt. De 'gevoelsinflatie' wordt namelijk vooral bepaald door de prijzen van regelmatig gekochte producten. Een

prijsstijging van zo'n 9% voor veel artikelen in de supermarkt werkt gevoelsmatig waarschijnlijk sterker door een prijsdaling van zo'n 3% op duurzame artikelen en nieuwbouwwoningen. Bij de invoering van de euro bleek de door consumenten gevoelde inflatie lange tijd substantieel hoger te zijn dan de inflatie gemeten door het CBS op basis van waargenomen prijzen. De invoering zal bovendien leiden tot anticipatie-effecten, waarbij consumenten de aankoop van producten zullen vervroegen of uitstellen teneinde te profiteren van het meest gunstige btw-regime.

Uniformering van de BTW zal gevolgen hebben voor bedrijfstakken. Een nadelige invloed doet zich voor in de bedrijfstakken met een meer dan gemiddeld aandeel van producten met het huidige lage BTW-tarief. Dit geldt voor de voeding- en genotmiddelenindustrie, voor de transportsector en de arbeidsintensieve dienstverlening als het openbaar vervoer en de horeca. Diensten van reisbureaus zullen afnemen, en, in het verlengde daarvan de toeristische bestedingen van Nederlanders in het buitenland. Een hogere BTW op voeding en genotmiddelen in de grensgebieden kan aanleiding geven tot winkelen over de grens ten koste van de omzet van Nederlandse winkels en supermarkten. Voor de hoofdzakelijk op het binnenland georiënteerde communicatie sector betekent de verlaging van het algemene BTW-tarief een prijsdaling van haar producten met als gevolg een hogere vraag naar deze diensten. Verder zal de bouwnijverheid profiteren van de lagere BTW op nieuwbouwwoningen.

Bijlage 3 Effecten Vpb hervormingen volgens CORTAX

Deze bijlage bespreekt de resultaten van enkele hervormingen in de vennootschapsbelasting met het CORTAX model.⁴⁸ In alle varianten wordt een impuls gegeven van 0,5% van het BBP, waarbij de belastingdruk ofwel daalt ofwel stijgt. De overheidsbegroting wordt in evenwicht gehouden door aanpassing van de BTW. De effecten met CORTAX moeten worden geïnterpreteerd als de structurele effecten op lange termijn, d.w.z. nadat aanpassingsprocessen zich hebben voorgedaan. In Tabel 3.1 staan de effecten van, respectievelijk, een verlaging van het Vpb-tarief, de introductie van een vermogensaftrek en een beperking van de renteaftrek. In het model kan geen rekening worden gehouden met de specifieke manier waarop een vermogensaftrek of een renteaftrekbeperking wordt vormgegeven, alleen met de algemene richting van een dergelijke hervorming.

Tabel 3.1 Effect van alternatieve VPB varianten volgens CORTAX met budgetneutraliteit door aanpassing BTW tarief.

	(1)	(2)	(3)
Schuldquote (%Δ)	- 1,1	- 1,6	- 1,4
Kapitaalkosten (Δ)	- 0,1	- 0,2	0,2
Loonvoet (%)	0,9	0,9	- 0,8
Investerings (%)	1,9	2,1	- 1,9
Werkgelegenheid (%)	0,0	0,1	- 0,1
BBP (%)	0,6	0,8	- 0,7
Private consumptie	0,5	0,4	- 0,2

1 Verlaging VPB-tarief met 0,5% BBP.

2 Introductie van een vermogensaftrek a 0,5% BBP.

3 Beperking van de renteaftrek a 0,5% BBP.

VPB tariefaanpassing

De eerste kolom van Tabel 3.1 laat de effecten zien van een tariefverlaging in de Vpb van 0,5% van het BBP, gefinancierd uit eenzelfde verhoging in de BTW. Door deze hervorming dalen de kapitaalkosten waardoor de investeringen stijgen. Dit verhoogt de arbeidsproductiviteit zodat de lonen omhoog gaan. Dit stimuleert mensen om meer arbeid aan te bieden waardoor de werkgelegenheid stijgt. Tegenover dit positieve effect staat echter dat de BTW verhoging het arbeidsaanbod ontmoedigt. Per saldo blijft de

⁴⁸ CORTAX is ontwikkeld voor de analyse van Vpb-hervormingen in Europa en beschrijft vooral internationale verstoringen als gevolg van de vormgeving in de Vpb. Zie: Documentation of CORTAX, CPB Memorandum 161, Augustus 2006. In latere versies is CORTAX uitgebreid met een endogene locatiebeslissing, zie bijvoorbeeld R. de Mooij en M. Devereux, 2009, Alternative systems of business tax in Europe: an applied analysis of ACE and CBIT reforms, Working Paper no. 17, European Commission - Taxation Papers. De empirische onzekerheid rond deze effecten is echter groot waardoor we hier gebruik maken van het basismodel zonder endogene locatie.

werkgelegenheid gelijk. De verlaging van het Vpb tarief leidt voorts tot een geringer voordeel van schuldfinanciering ten opzichte van financiering met eigen vermogen. Daardoor daalt de schuldquote. Tot slot zorgt tariefverlaging ervoor dat multinationals meer winst in Nederland rapporteren, waardoor de Vpb grondslag breder wordt. Dit vermindert de budgettaire kosten van de Vpb verlaging. De BTW tarieven hoeven minder sterk omhoog hetgeen ten goede komt aan de private consumptie. Per saldo resulteert een Vpb-verlaging gefinancierd uit een BTW verhoging tot een hoger BBP en een toename van de consumptie.

Vermogensaftrek in de VPB

De tweede kolom toont de effecten van een vermogensaftrek. De omvang van de aftrek is zodanig dat de budgettaire derving gelijk is aan 0,5% van het BBP. Dit wordt gefinancierd uit verhoging van de BTW. Uit de simulaties blijkt dat de vermogensaftrek de kapitaalkosten verlagen waardoor de investeringen stijgen. Dit verhoogt de lonen omdat de arbeidsproductiviteit stijgt. Hoewel de BTW verhoging het arbeidsaanbod afremt, leidt het hogere loon per saldo tot een vergroting van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid. Door de vermogensaftrek neemt ook de bevoordeling van vreemd vermogen af. Daardoor daalt de schuldquote. De private consumptie stijgt, ondanks de hogere BTW.

Beperkingen in de renteaftrek

De laatste kolom van Tabel 3.1 geeft de effecten van een beperking van de renteaftrek. De aftrekbeperking is zodanig vormgegeven dat de budgettaire opbrengst 0,5% van het BBP bedraagt. Deze opbrengst wordt teruggesluisd via een verlaging van het BTW tarief. De renteaftrekbeperking impliceert een verzwaring van de Vpb druk. Dit heeft twee belangrijke effecten in CORTAX. Ten eerste stijgen de kapitaalkosten waardoor de investeringen dalen. Hierdoor dalen de lonen en de werkgelegenheid, ondanks de lagere BTW. Dit is het spiegelbeeld van de vermogensaftrek. Ten tweede vermindert de bevoordeling van vreemd- boven eigen vermogen waardoor de verstoring in de financieringsstructuur kleiner wordt. Per saldo resulteert een daling in de private consumptie.

Bijlage 4 Effecten Box 1 hervormingen volgens MIMIC

Deze bijlage bespreekt de resultaten van enkele hervormingen in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting met MIMIC.⁴⁹ Alle varianten zijn gesimuleerd als budgetneutrale hervormingen. Daarbij worden de tarieven in box 1 gebruikt om de overheidsbegroting ex ante sluitend te maken. De resultaten moeten worden opgevat als de structurele, langetermijneffecten van hervormingen op de arbeidsmarkt.

Tabel 4.1 Arbeidsmarkteffecten belastingvarianten structuur box 1										
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Arbeidsaanbod in uren	0,1	0,3	0,2	0,2	0,0	1,7	- 0,4	- 0,1	0,1	0,1
- kostwinners	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	1,6	- 0,3	- 0,1	0,1	0,0
- partners	0,1	0,5	0,3	- 0,1	- 0,7	0,0	- 0,3	0,1	0,2	0,2
- alleenstaanden	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2	1,8	- 1,0	0,0	0,0	0,0
Arbeidsaanbod in personen	0,0	0,1	0,1	0,0	- 0,1	- 0,5	0,3	0,0	0,0	0,1
Werkloosheidsvoet (absolute mutaties)	0,0	- 0,2	0,0	0,3	0,1	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Werkgelegenheid (bedrijven)	0,1	0,5	0,3	- 0,1	- 0,2	2,2	- 0,3	- 0,1	0,1	0,0
- laag opgeleid	0,0	0,1	0,0	- 0,9	- 0,4	- 1,4	- 0,8	0,1	- 0,1	0,0
- hoog opgeleid	0,1	0,6	0,4	0,1	- 0,1	3,6	- 0,1	- 0,2	0,2	0,1
Productie (bedrijven)	0,1	0,4	0,2	0,0	- 0,1	2,2	- 0,3	- 0,1	0,0	0,0
Ongelijkheid individuele inkomensverdeling (Theil coëfficiënt)	0,0	0,8	0,4	0,2	0,7	7,0	0,0	- 0,6	0,1	- 0,1

(1) Afschaffen aftrekposten a 1,5 mld, verlagen box 1 tarieven 0,45%-punt;
(2) Verlagen algemene heffingskorting a 3 mld, verlagen box 1 tarieven met 1%-punt;
(3) Afschaffen heffingskortingen inactieven a 1,8 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,56%-punt;
(4) Verlagen arbeidskorting a 3 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,9%-punt;
(5) Afschaffen heffingskortingen actieven 1,9 mld, verlagen tarieven box 1 met 0,6%-punt;
(6) Budgetneutrale vlaktaks 38,15%;
(7) Budgetneutrale en inkomensneutrale vlaktaks 44,95%;
(8) Toptarief 60% boven 100.000 euro, overige tarieven 0.08%-punt omlaag;
(9) Verhogen hoge BTW-tarief met 3 mld, verlagen tarieven box 1 met 0,9%-punt;
(10) Idem maar verhogen algemene heffingskorting met 50 euro en verlagen tarieven box 1 met 0,7%-punt

⁴⁹ Voor diverse simulaties met MIMIC, zie R.A. de Mooij e.a., 2006, Reinventing the Welfare State, CPB Speciale Publicatie no. 60 en voor een recente update E.L.W. Jongen en C. Folmer, Werkgelegenheidseffecten van lastenverzwaringen en bezuinigingen, TPE Digitaal (te verschijnen).

Afschaffen aftrekposten

De kleine aftrekposten betreft de reiskostenaftrek, de persoonsgebonden aftrek en de giftenaftrek. Hiermee gaat een budgettaire derving gepaard van ca. 1,5 mld. euro. Het schrappen van de kleine aftrekposten en het tegelijkertijd verlagen van de tarieven in box 1 heeft een klein positief effect op het functioneren van de arbeidsmarkt. De aftrekposten verlagen voor veel mensen de gemiddelde belastingdruk, maar niet de marginale druk. Wanneer de aftrekposten komen te vervallen neemt de druk dus iets toe, maar omdat compensatie plaatsvindt via een verlaging van de tarieven daalt de marginale druk. Daardoor is het netto effect voor de arbeidsmarkt licht positief.

Verlagen algemene heffingskorting

Een reductie in de algemene heffingskorting naar 1750 euro verhoogt de gemiddelde belastingdruk voor iedereen met hetzelfde bedrag. De lagere schijftarieven in de inkomstenbelasting bieden compensatie in procenten van het inkomen. Voor personen met een laag inkomen is het inkomenseffect per saldo negatief: de reductie in de tarieven is onvoldoende om de inkomensdaling door de lagere heffingskorting te compenseren. Weliswaar stijgt de gemiddelde druk, maar het marginale tarief daalt waardoor het aanbod in uren voor de lagere inkomens stijgt. Omdat voor de hogere inkomens de tariefdaling de inkomensachteruitgang meer dan compenseert, daalt niet alleen hun marginale maar ook hun gemiddelde belastingdruk: zij gaan erop vooruit. De lagere marginale druk zorgt voor een toename van het arbeidsaanbod in uren. De toename van het arbeidsaanbod voor een neerwaarts effect op de lonen en een grotere vraag naar arbeid. Omdat werkenden gemiddeld een hoger inkomen hebben dan mensen met een uitkering, neemt het gemiddelde verschil tussen loon en uitkering toe. Dit leidt tot loonmatiging en daarmee tot een lagere evenwichtswerkloosheid. De werkgelegenheid stijgt uiteindelijk met 0,5%.

Afschaffen heffingskortingen inactieven

Hierbij gaat het om heffingskortingen voor ouderen en jonggehandicapten. In totaal gaat het om een budgettair beslag van 1,9 mld euro die wordt teruggesluisd via een verlaging in de tarieven van box 1 met 0,6%-punt. Het afschaffen van deze heffingskortingen heeft geen weinig gevolgen voor de arbeidsmarkt omdat het betrekking heeft op inactieven die niet relevant zijn voor de arbeidsmarkt. Er zijn wel inkomenseffecten voor bejaarden en jong gehandicapten. De terugsluis in de vorm van lagere schijftarieven heeft over de hele linie een positief effect op het arbeidsaanbod, zowel in uren als personen. De werkgelegenheid stijgt met 0,3%.

Verlagen arbeidskorting

In deze variant verlagen we de arbeidskorting met ca 500 euro en verlagen we de tarieven in box 1 met 0,9%-punt. De uitkomsten voor het arbeidsaanbod lijken op die van variant (2) waarin de algemene heffingskorting wordt gereduceerd. Binnen de groep van werkenden vind denivellering plaats waardoor mensen worden aangemoedigd meer te gaan werken. De gevolgen voor het arbeidsaanbod zijn iets minder gunstig omdat een overdracht plaatsvindt van werkenden naar niet werkenden. De gemiddelde belastingdruk van werkenden neemt toe en voor de laagste inkomens stijgt ook de marginale druk vanwege de opbouw in de arbeidskorting. Daardoor daalt het arbeidsaanbod in uren van laag opgeleiden. Bij de hoog opgeleiden stijgt het aantal gewerkte uren waardoor per saldo een toename optreed van 0,2%. De replacement rate stijgt omdat het verschil tussen lonen en uitkeringen kleiner wordt. Dit heeft een opwaarts druk op de lonen, met name voor laag opgeleiden. Daardoor daalt de werkgelegenheid in bedrijven en neemt de werkloosheid toe. Per saldo daalt de werkgelegenheid met 0,1%.

Afschaffen heffingskortingen actieven

Bij de arbeidsgerelateerde heffingskortingen gaat het om de leeftijdsafhankelijke component van de arbeidskorting, de participatiebonus, de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting. Hiermee gaat ca 2,1 mld euro gepaard. Afschaffing maakt het mogelijk om de tarieven in box 1 met 0,6%-punt te verlagen. Deze hervorming beïnvloedt vooral de participatie aan de extensieve marge negatief: minder partners zijn geneigd aan het arbeidsproces deel te nemen zodat het arbeidsaanbod in personen daalt. Ook het aantal gewerkte uren neemt af, met name door minstverdienende partners en alleenstaande ouders. De marginale druk voor de lagere inkomens stijgt door de afschaffing van kortingen die voor lage inkomens oplopen met het inkomen. Dit vermindert het arbeidsaanbod in uren. Kostwinners gaan meer uren werken, niet alleen omdat de marginale druk afneemt, maar ook om minder arbeidsuren van hun partners te compenseren. Ook bij 55 plussers treedt een stijging op omdat er een negatief inkomenseffect is vanwege het wegvallen van de extra leeftijdsafhankelijke arbeidskorting. Per saldo is het effect op het arbeidsaanbod nihil. Omdat de werkloosheid stijgt door de hogere replacement rate, resulteert per saldo een daling in de werkgelegenheid met 0,2%.

Budgetneutrale vlaktaks

Een vlaktaks zorgt voor een gelijk marginaal tarief voor iedereen. Dit betekent dit dat de inkomensverschillen toenemen. In vergelijking met de huidige situatie daalt het marginale tarief van de hogere inkomens, en dit stimuleert hen om meer uren arbeid aan te bieden. Omdat het marginale tarief aan de onderkant stijgt, daalt de participatie in personen: de drempel om te gaan werken is nu hoger. Ook zakt het arbeidsaanbod van laagopgeleiden door de hogere marginale druk in de eerste schijf. Per saldo resulteert

evenwel een stijging in het arbeidsaanbod met 1,7%. De replacement rate daalt iets omdat werkende per saldo profiteren ten opzichte van uitkeringstrekkers. Dit stimuleert werklozen om hun zoekintensiteit op te voeren en het leidt tot loonmatiging. De werkloosheid daalt daardoor. De werkgelegenheid neemt uiteindelijk met 1,7% toe.

Budget- en inkomensneutrale vlaktaks

De vorige vlaktaks impliceert een toenemende inkomensongelijkheid. Omdat dit te mitigeren simuleren we een verhoging van de algemene heffingskorting zodanig dat de Theilcoëfficiënt voor inkomensongelijkheid op hetzelfde niveau blijft als voor de introductie van de vlaktaks. Door de hogere heffingskorting daalt de belastingopbrengst is een stijging het tarief van de vlaktaks nodig van 38% naar 45%. Hierdoor stijgt marginale druk voor iedereen en neemt het aantal gewerkte uren af met 0,3%. Het arbeidsaanbod in personen neemt iets toe omdat de combinatie van een hogere heffingskorting en een hoger tarief gunstig uitpakt voor werkende partners. De replacement rate daalt niet langer zodat er geen gunstig effect is op de werkloosheid. Echter, de hogere marginale druk stimuleert loonmatiging, waardoor de werkloosheid toch iets afneemt. Desondanks daalt de werkgelegenheid omdat de daling in het arbeidsaanbod domineert.

Toptarief 60%

De introductie van een toptarief van 60% in box 1 levert zonder gedragseffecten een extra belastingopbrengst op van ruim 560 miljoen euro. Studies naar de elasticiteit van het verdiende inkomen suggereren evenwel vrij forse effecten van zo'n belastingverhoging op het gerapporteerde inkomen, met name bij hoge inkomens. Zo komen Gruber en Saez (2002) op een elasticiteit van het verdiende inkomen van ongeveer $-0,4$. Dit zou betekenen dat het toptarief slechts 280 mln oplevert. De tarieven in schijf 1 t/m 4 kunnen dan met 0,08%-punt omlaag. De effecten op de arbeidsmarkt volgens het MIMIC model zijn beperkt. De hogere marginale druk voor hoogopgeleiden verlaagt het arbeidsaanbod in uren, met name bij de ouderen die relatief hogere inkomens hebben. De werkgelegenheid neemt met 0,1% af. Het netto effect op de werkloosheid is nihil. Merk op dat in het model geen rekening wordt gehouden met effecten op belastingmigratie en de eventuele invloed op ondernemerschap.

Verschuiving van box 1 naar BTW

De tarieven in box 1 hebben betrekking op een deel van het inkomen, namelijk het deel dat niet is vrijgesteld vanwege kortingen of aftrekposten. De BTW daarentegen drukt op alle inkomens. Een budgetneutrale verschuiving waarbij alleen de tarieven in de LB/IB worden aangepast reduceert de progressie van het stelsel omdat het vrijgestelde deel (vooral aan de onderkant) wel wordt belast via de BTW. Door deze denivellering wordt het aantrekkelijker om te werken en daardoor neemt het

arbeidsaanbod in uren en personen licht toe. Uiteindelijk resulteert een stijging in de werkgelegenheid met 0,1%.

Inkomensneutrale verschuiving box 1 naar BTW

De vorige verschuivingsvariant impliceert een schevere inkomensverdeling. Dit zou kunnen worden gerepareerd door de extra BTW-opbrengst niet alleen te gebruiken om de tarieven in box 1 te verlagen, maar door ook de algemene heffingskorting te verhogen. Als we deze met 50 euro verhogen, resulteert ruimte voor een tariefverlaging met 0,7%-punt. De uitkomsten voor de arbeidsmarkt zijn nu nihil.

Bijlage 5 Koopkrachteffecten volgens MIMOSI

Deze bijlage bespreekt de koopkrachteffecten van diverse belastinghervormingen in de loon- en inkomstenbelasting met MIMOSI.⁵⁰ Alle varianten zijn gesimuleerd als budgetneutrale hervormingen, waarbij de tarieven in box 1 worden gebruikt om de overheidsbegroting te sluiten. Bij het bepalen van het budgettaire beslag van een hervorming wordt rekening gehouden met eventuele doorwerking via de netto-netto koppeling in AOW en bijstand, maar niet met doorwerking in toeslagen als huurtoeslag en zorgtoeslag. Bij de terugsluis wordt het budgettaire bedrag gebruikt, inclusief effecten op AOW en bijstand en exclusief effecten op toeslagen.

In deze bijlage staan de koopkrachteffecten voor huishoudens naar zes verschillende typen: werkende alleenverdieners, werkende tweeverdieners, werkende alleenstaanden, alleenstaande uitkeringsgerechtigden, alleenstaande 65-plussers en 65-plussers met twee inkomens. Voor alle huishoudens zijn de procentuele veranderingen in koopkracht gepresenteerd in % mutaties, uitgaande van de situatie in 2010. In Tabel 5.1 tonen we bovendien hoeveel huishoudens er in elke variant op achteruit gaan en hoeveel huishoudens er meer dan 5% op achteruit gaan. We laten de effecten zien van de navolgende hervormingen.

- (1) Afschaffen aftrekposten a 1,5 mld, verlagen box 1 tarieven 0,45%-punt. Het gaat hier om het afschaffen van de aftrek voor reiskosten, giften en alle persoonsgebonden aftrek.
- (2) Verlagen algemene heffingskorting (AHK) a 3 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,9%-punt. Voor mensen jonger dan 65 daalt de AHK van 1987 naar 1750 euro; voor 65-plussers van 924 naar 744 euro. Op lange termijn levert deze verlaging 0,2 mld euro minder op dan in 2010 vanwege de geleidelijke infasering van de beperking overdraagbaarheid van de AHK.
- (3) Afschaffen heffingskortingen inactieven a 1,8 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,56%-punt. Het gaat dan om de jonggehandicapten korting, de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting.
- (4) Verlagen arbeidskorting a 3 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,9%-punt. De maximale arbeidskorting wordt verlaagd van 1489 naar 1012 euro, het opbouwpercentage en het minimum navenant. De opslag voor oudere werknemers blijft in stand.
- (5) Afschaffen heffingskortingen actieven 1,9 mld, verlagen tarieven box 1 met 0,6%-punt. Het gaat hier om het leeftijdsafhankelijke deel van de arbeidskorting, de doorwerkbonus, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting;
- (6) Budgetneutrale vlaktaks 38,15%; gelijkschakelen tarieven in de vier schijven van box 1.
- (7) Budgetneutrale en inkomensneutrale vlaktaks 44,95%. De algemene heffingskorting wordt verhoogd van 1987 naar 3778 om de inkomensongelijkheid cf. de Theil coëfficiënt constant te houden.

⁵⁰ Met MIMOSI worden de koopkrachteffecten berekend van diverse hervormingen in belastingen en sociale zekerheid. Zie G. Romijn, J. Goes, P. Dekker, M. Gielen en F. van Es, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Document 161, Maart 2008.

(8) Toptarief 60% boven 100.000 euro, overige tarieven 0,08%-punt omlaag. De opbrengst van het toptarief is zonder belastingontwijking 565 mln. Vanwege belastingontwijking schatten we de opbrengst lager in, nl. 280 mln.

(9) Verhogen algemene BTW-tarief met 3 mld, verlagen tarieven box 1 met 0,9%-punt.

(10) In een keer fiscaliseren AOW-premie a 3 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,9%-punt. Dit geldt ten opzichte van de uitgangssituatie in 2010. Op de zeer lange termijn heeft deze variant geen effecten vanwege de bevrozing van de bovengrens van de tweede schijf voor ouderen.

(11) Stap van 1/18 fiscaliseren AOW premie a 0,17 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,05%-punt.

(12) Verhogen tarief box 3 naar 40% a 0,9 mld, verlagen tarieven box 1 met 0,26%-punt.

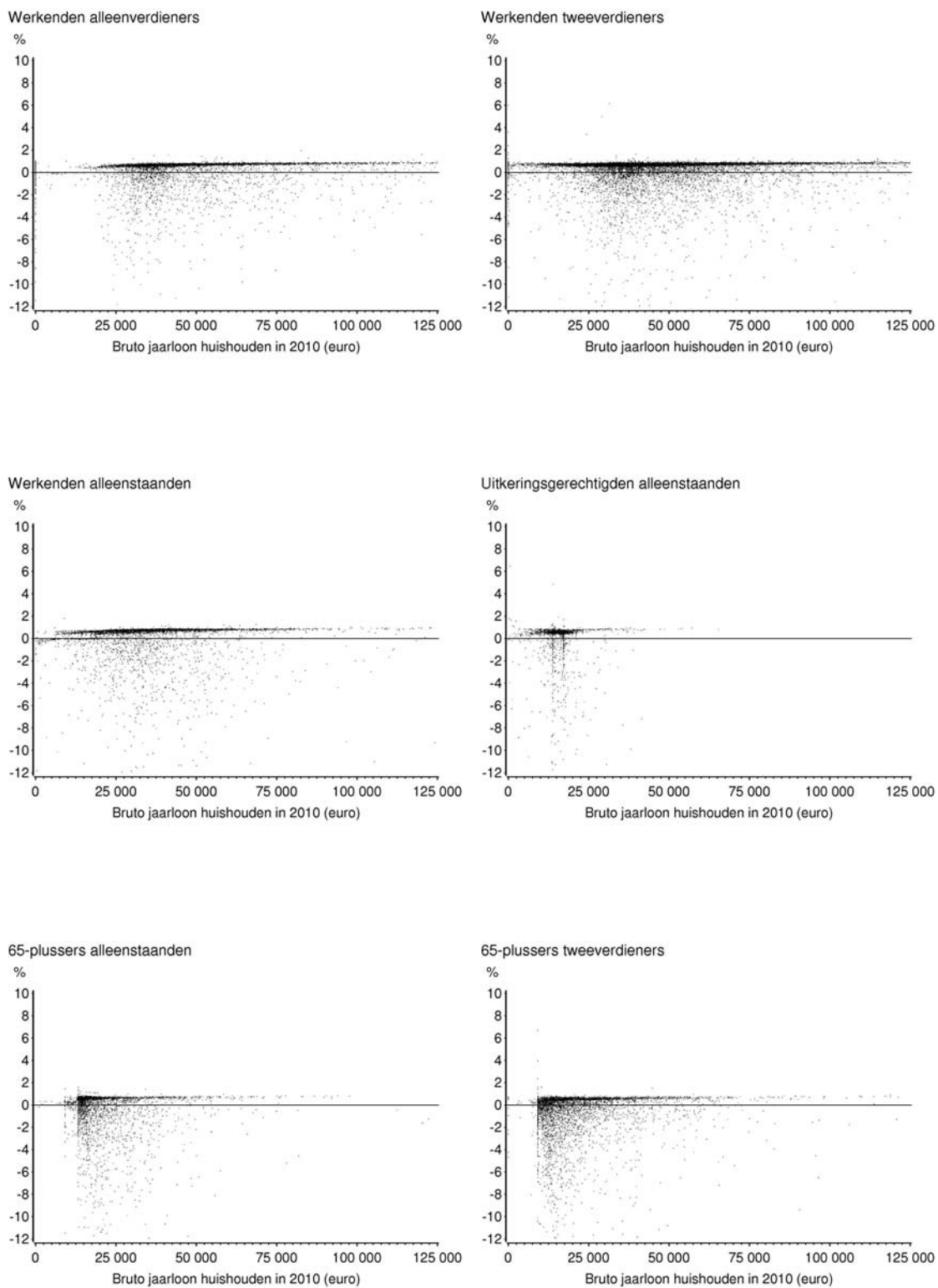
(13) Afschaffen box 3, verhogen tarieven box 1 met 1,2%-punt.

(14) Afschaffen vrijstelling box 3 a 1,6 mld, verlagen tarieven box 1 met 0,5%-punt.

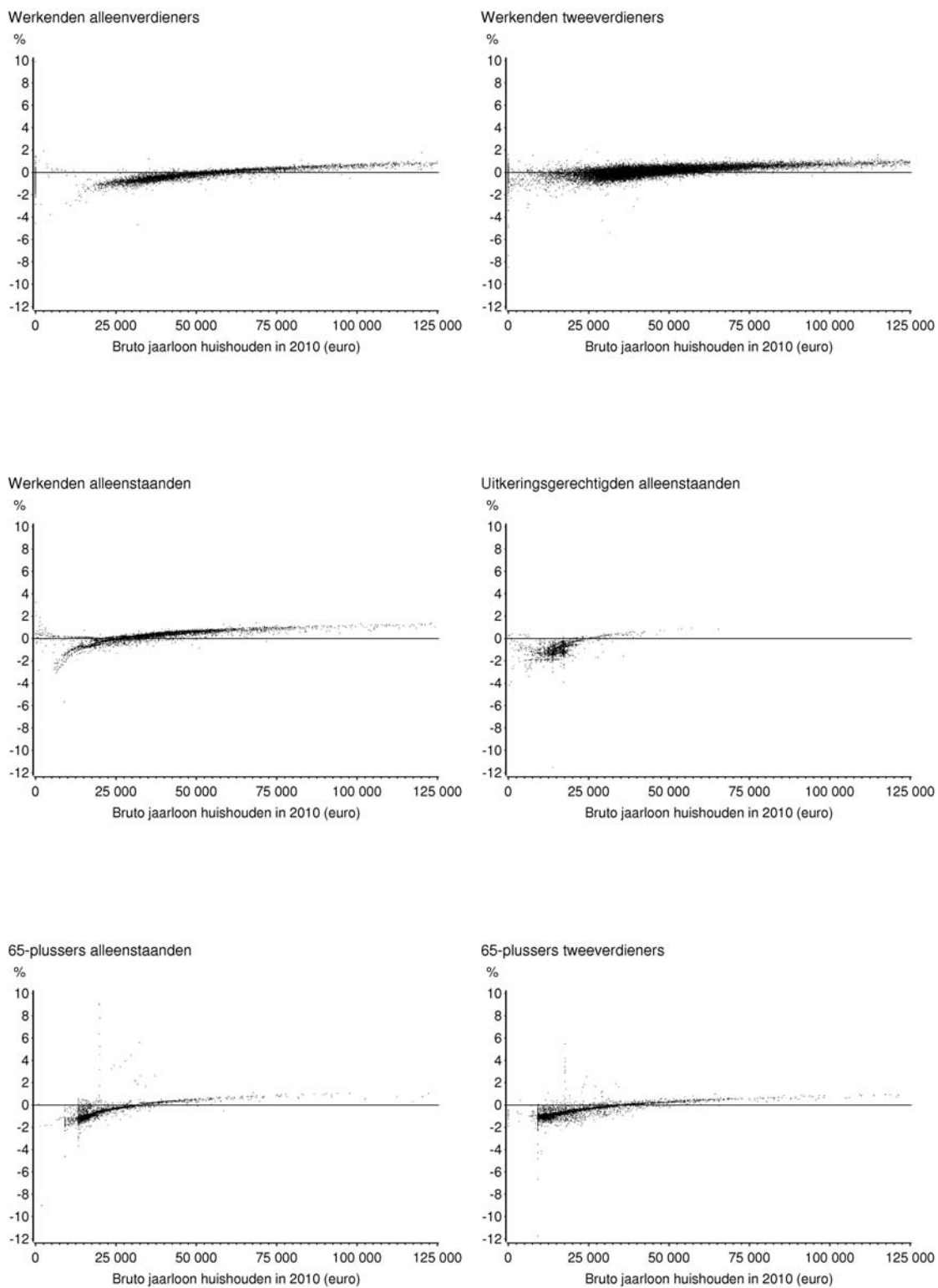
Tabel 5.1 Percentage huishoudens dat er in koopkracht op achteruit gaat, respectievelijk, met meer dan 5% op achteruit gaat.

	Koopkracht negatief	Koopkracht < - 5%
(1) Aftrekposten	22	3
(2) Algemene heffingskorting	56	0
(3) Heffingskortingen inactieven	26	11
(4) Arbeidskorting	51	0
(5) Heffingskortingen actieven	18	2
(6) Vlaktaks 38,15%	77	4
(7) Vlaktaks 44,95%	54	0
(8) Toptarief 60%	3	0
(9) BTW	37	0
(10) Fiscalisering totaal	23	13
(11) Fiscalisering 1/18	21	0
(12) Verhogen tarief box 3	17	2
(13) Afschaffen box 3	85	0
(14) Afschaffen vrijstelling box 3	47	1

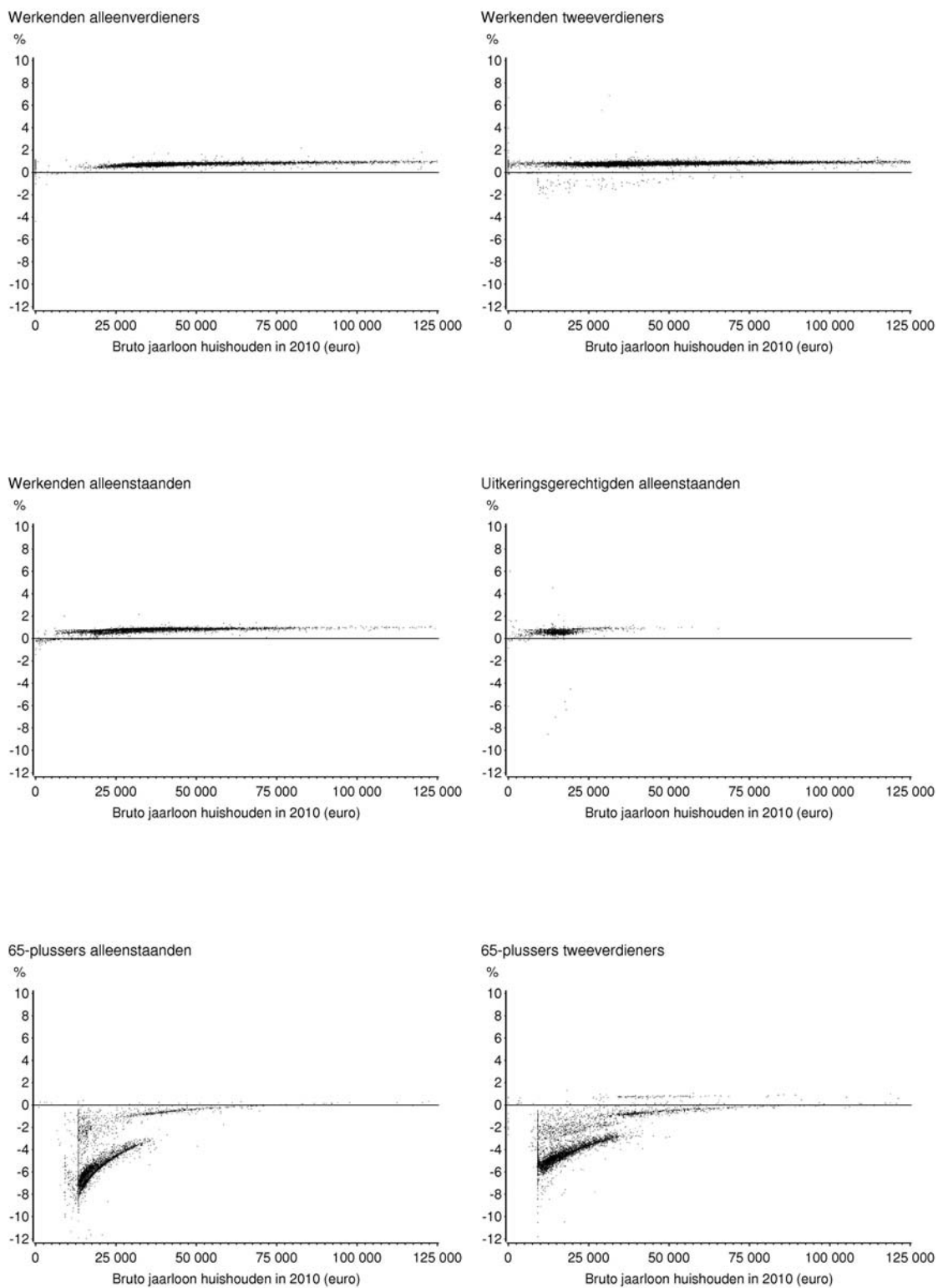
Figuur 5.1 Variant schrappen aftrekposten a 1,5 mld, verlaging box 1 tarieven 0,45%-pt.



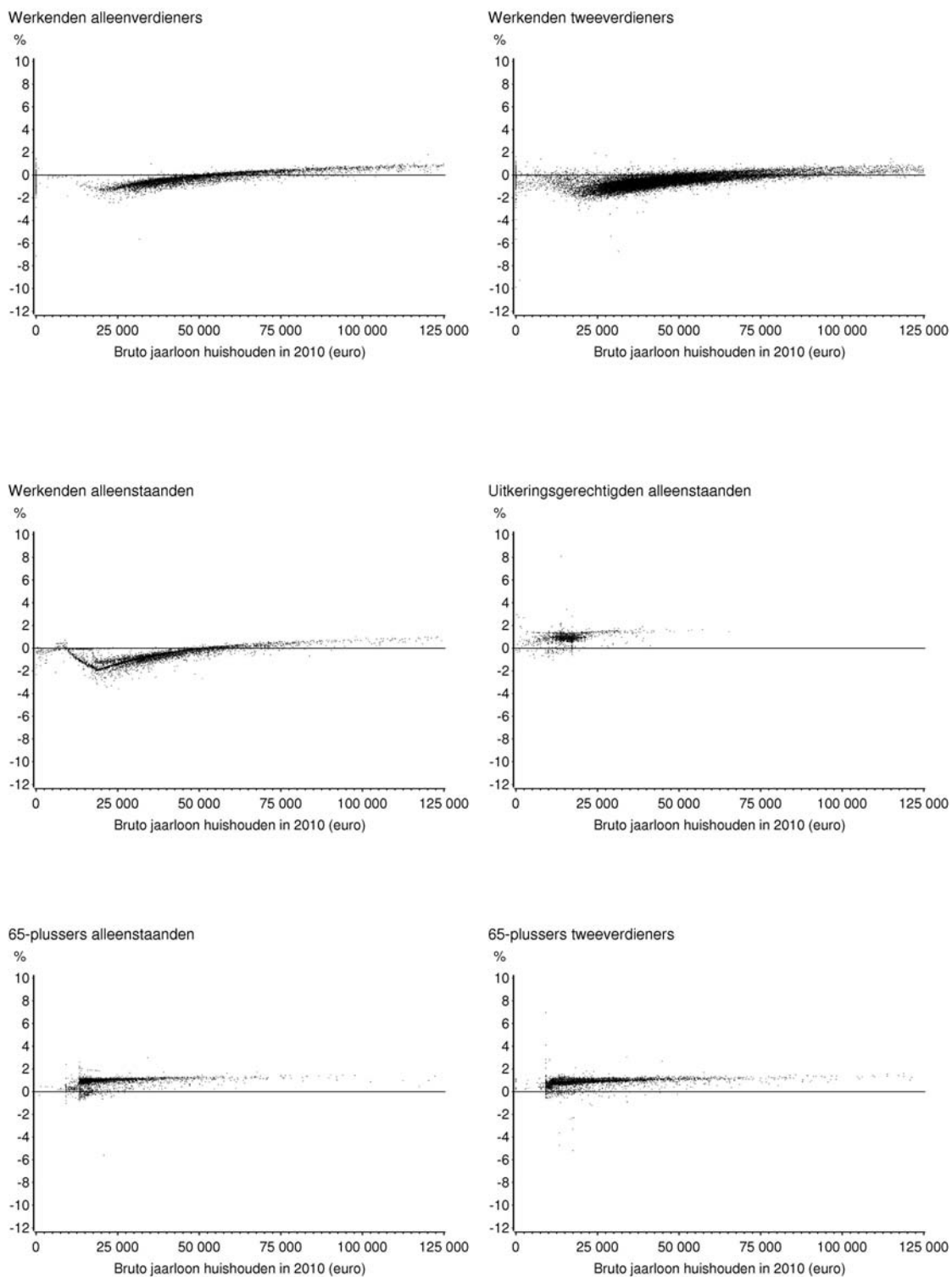
Figuur 5.2 Variant verlagen algemene heffingskorting a 3 mld, verlagen box 1 tarieven -0,9%-pt



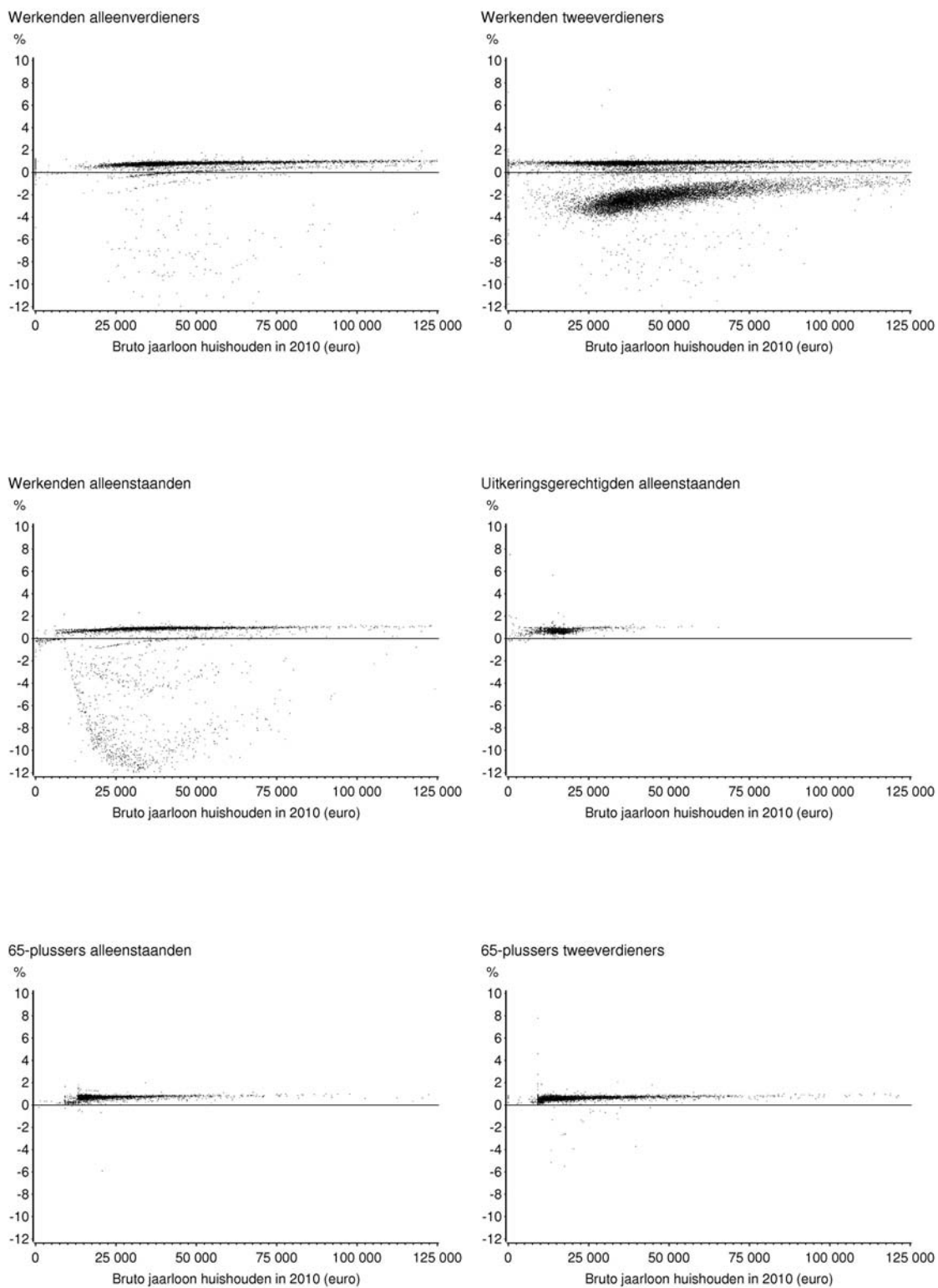
Figuur 5.3 Variant afschaffen heffingskortingen inactieven a 1,8 mld, verlaging tarieven box 1 met 0,56%-pt



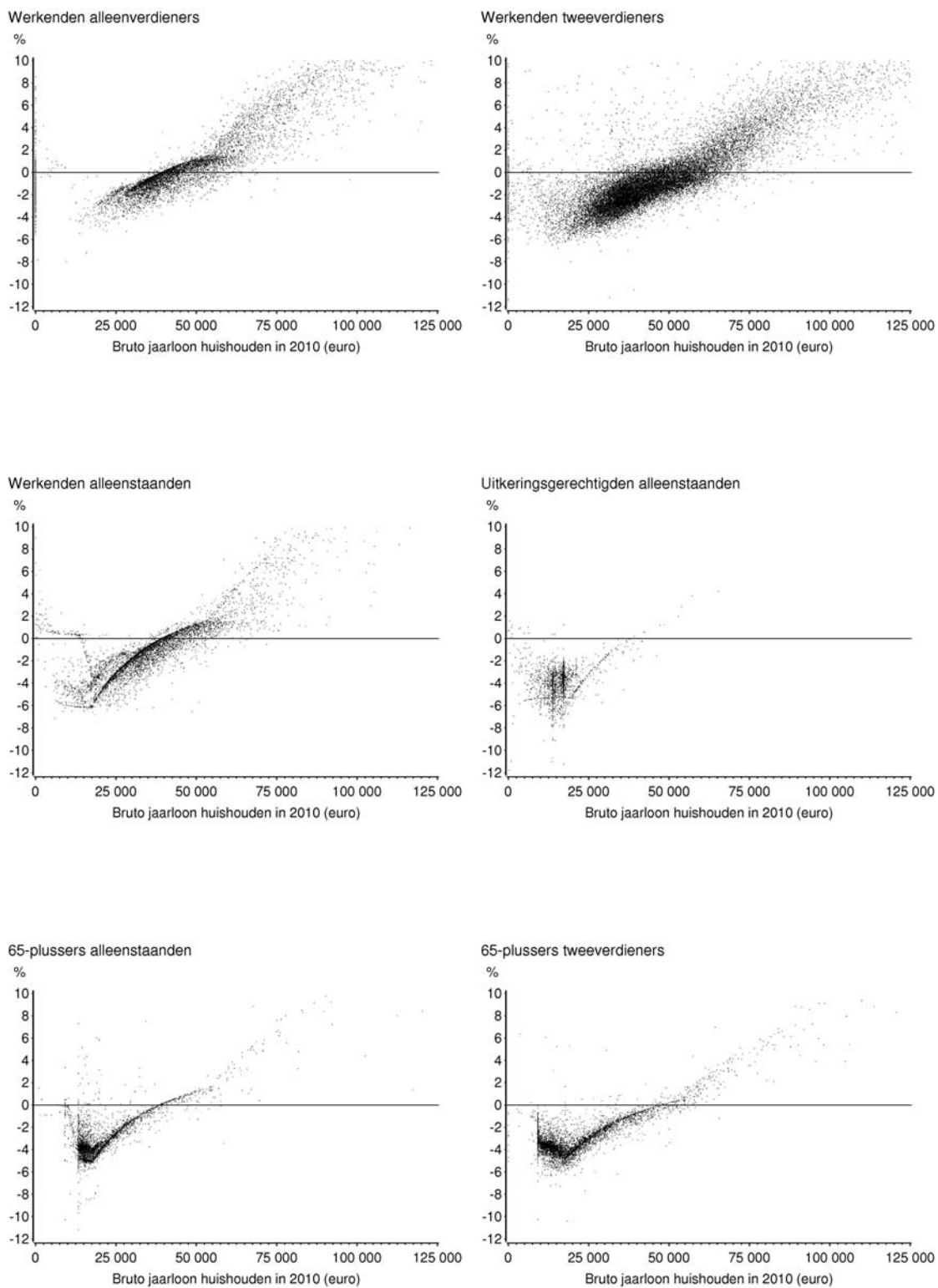
Figuur 5.4 Variant reductie arbeidskorting a 3 mld, box 1 tarieven -0,9%-pt;



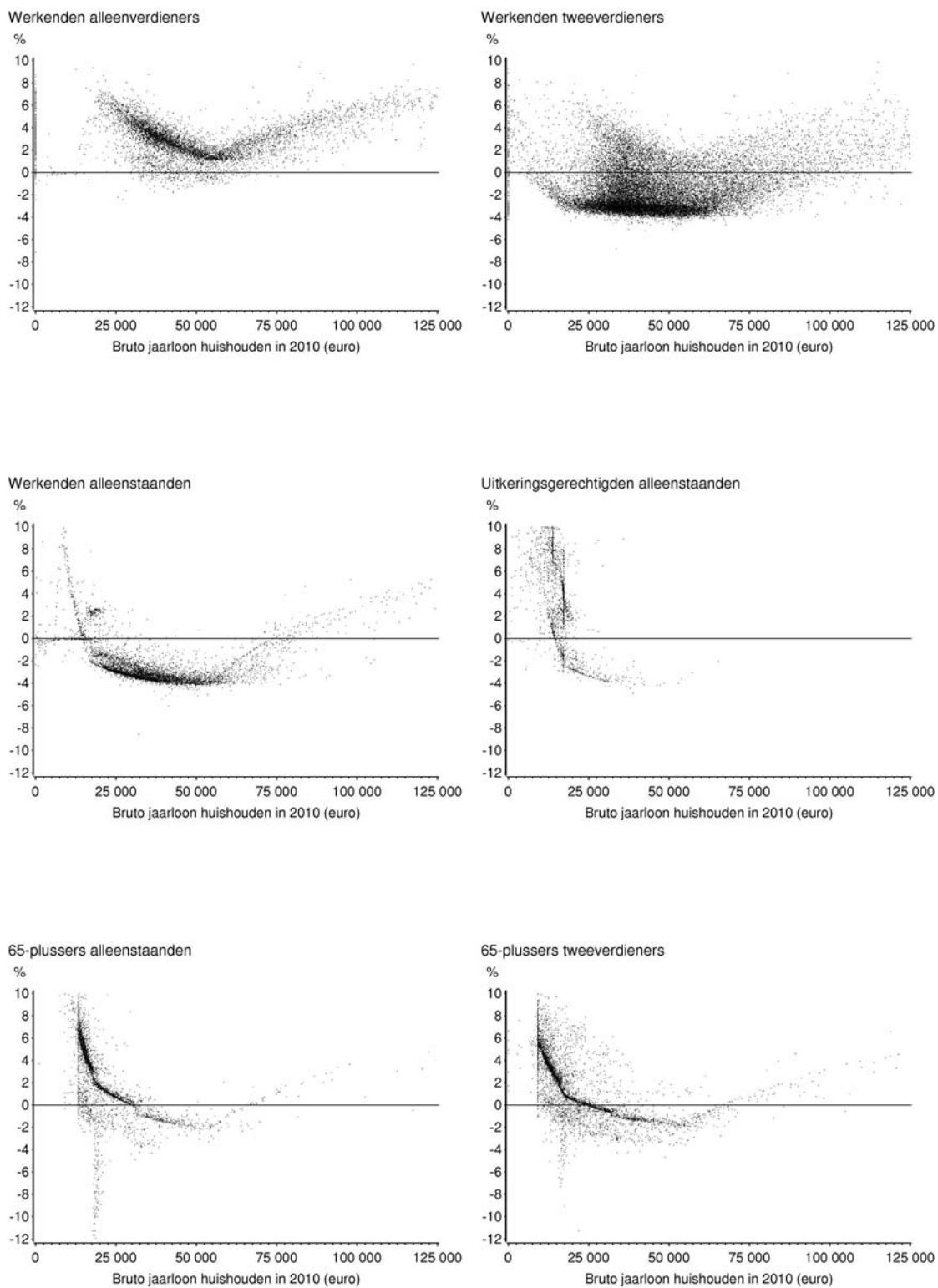
Figuur 5.5 Afschaffen arbeidsgerelateerde heffingskortingen a 2,1 mld, verlaging tarieven box 1 met 0,6%-pt



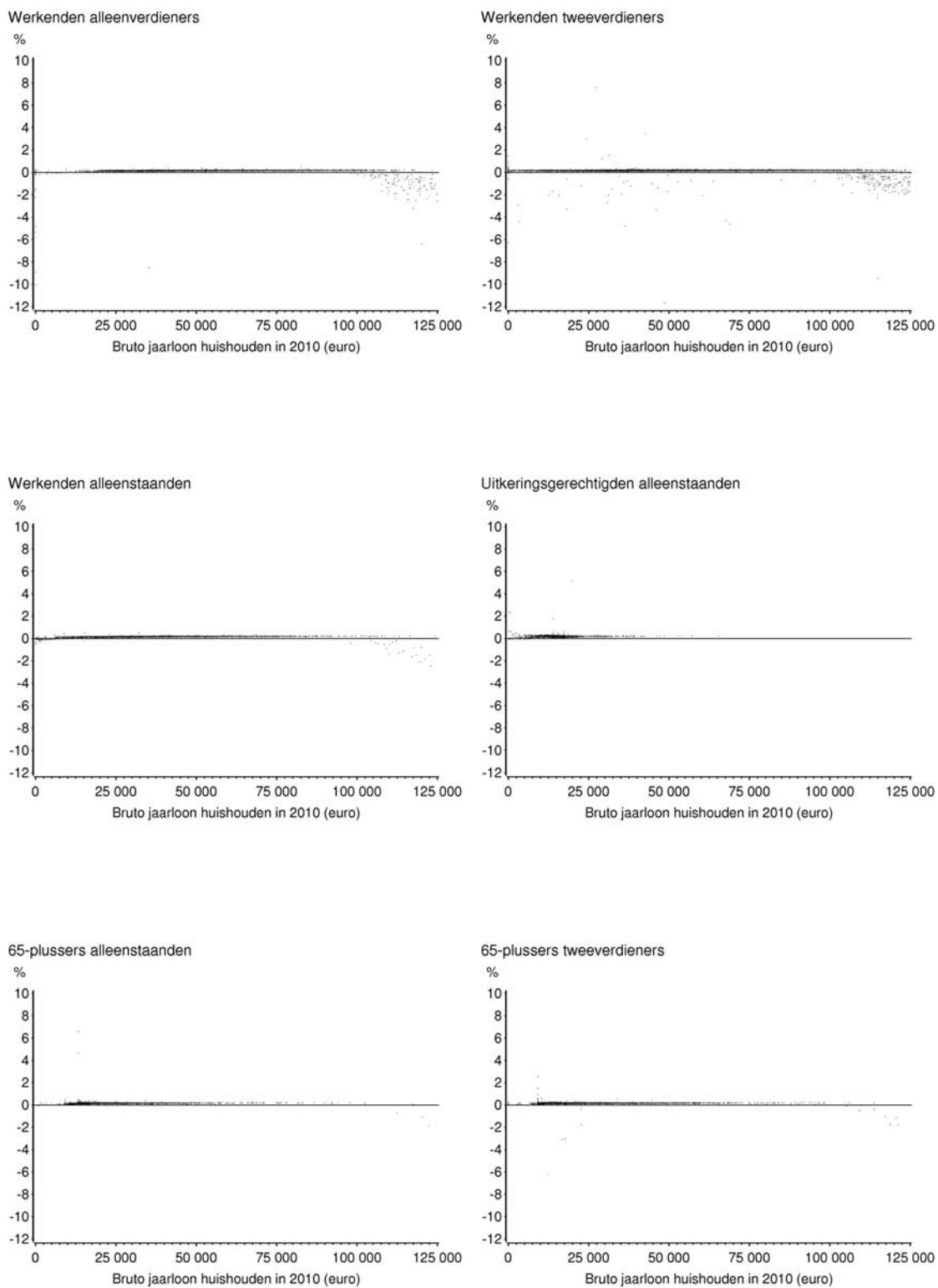
Figuur 5.6 Variant vlaktaks met tarief 38,15%



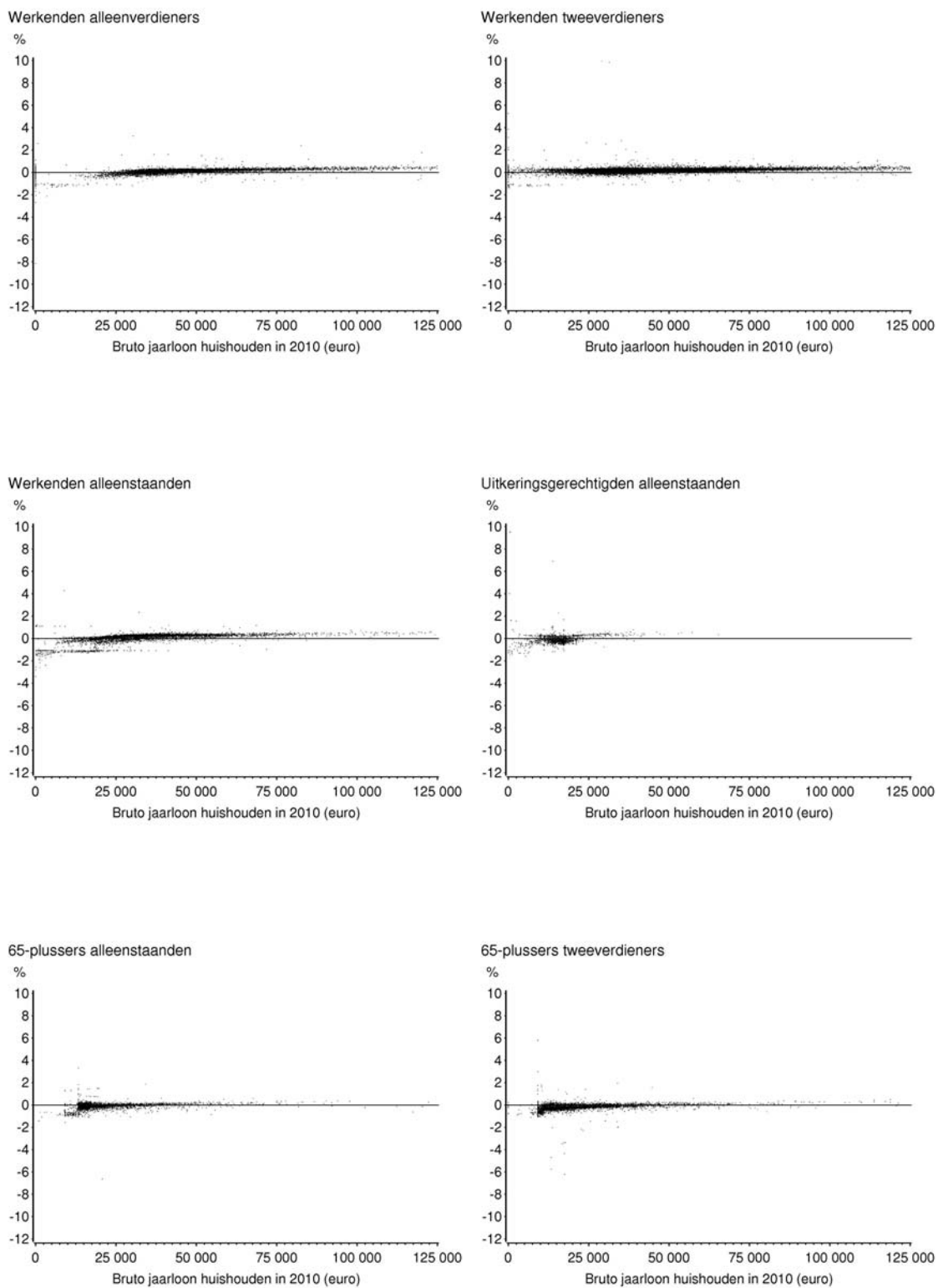
Figuur 5.7 Variant vlaktaks met tarief 44,95% en AHK 1791 euro hoger



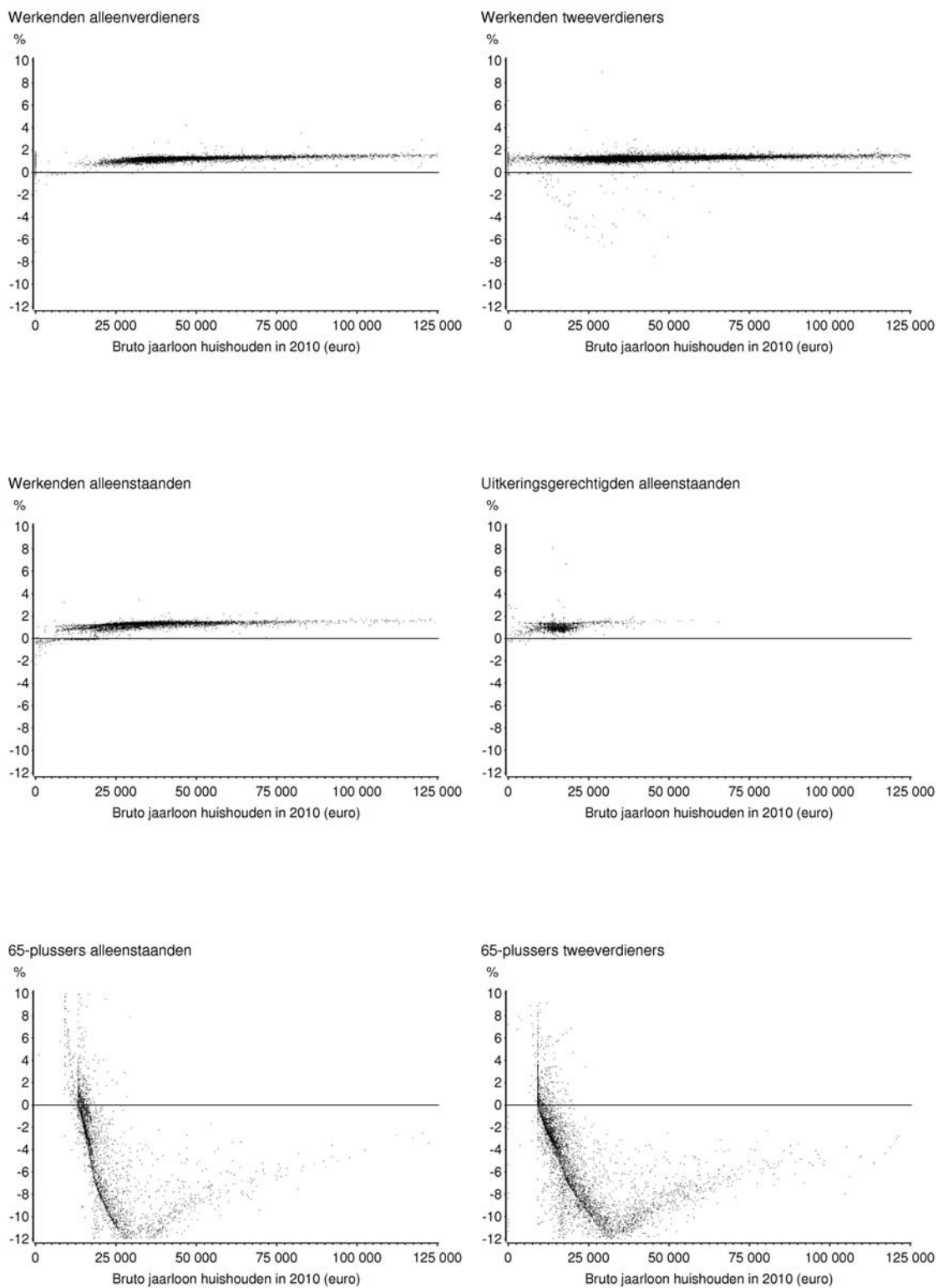
Figuur 5.8 Variant invoeren toptarief 60% boven 100.000, overige tarieven 0.08%-pt omlaag



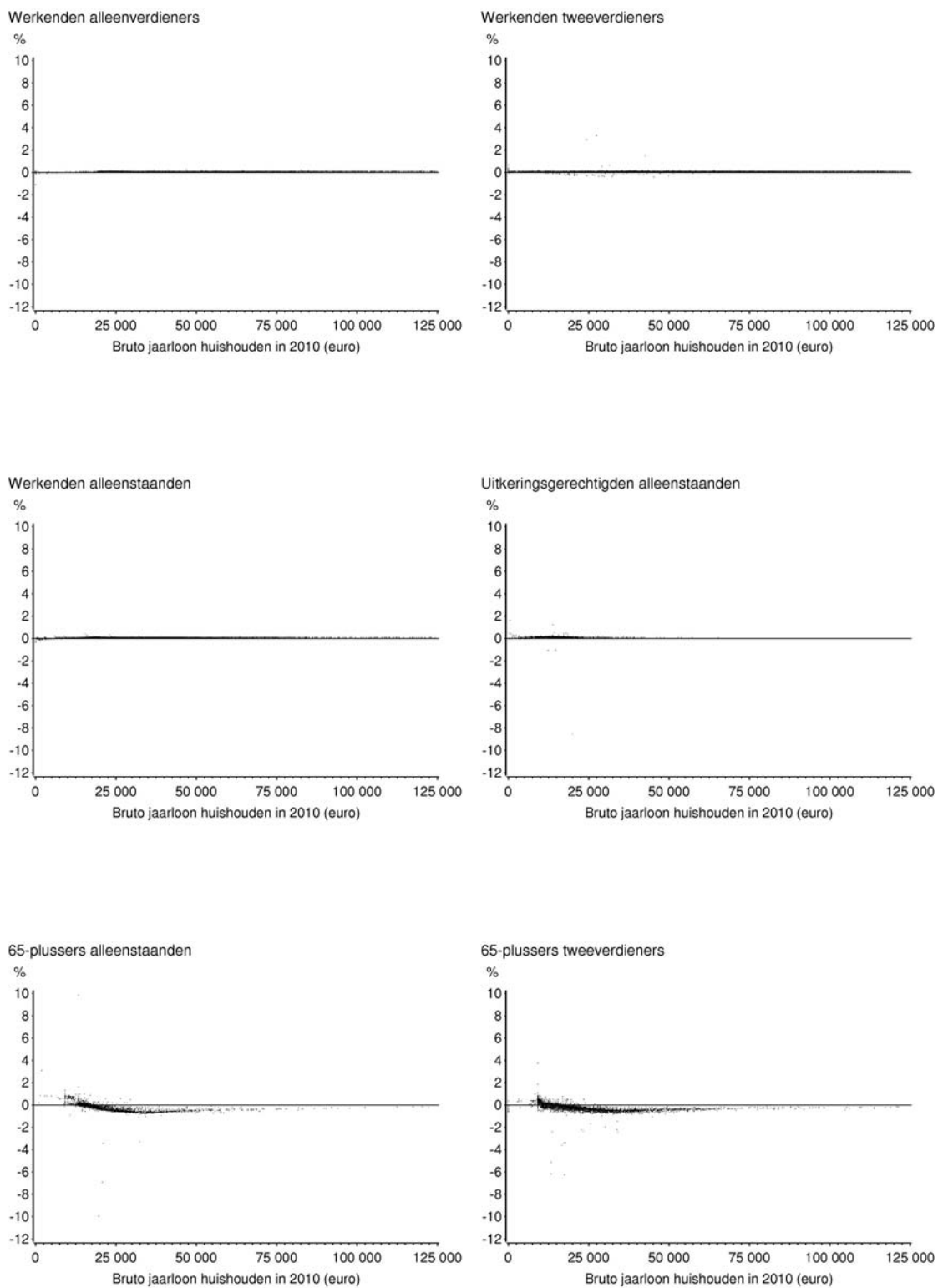
Figuur 5.9 Variant budgetneutraal verhogen BTW tarieven a 3 mld en verlagen IB-tarieven met 0,9%-pt



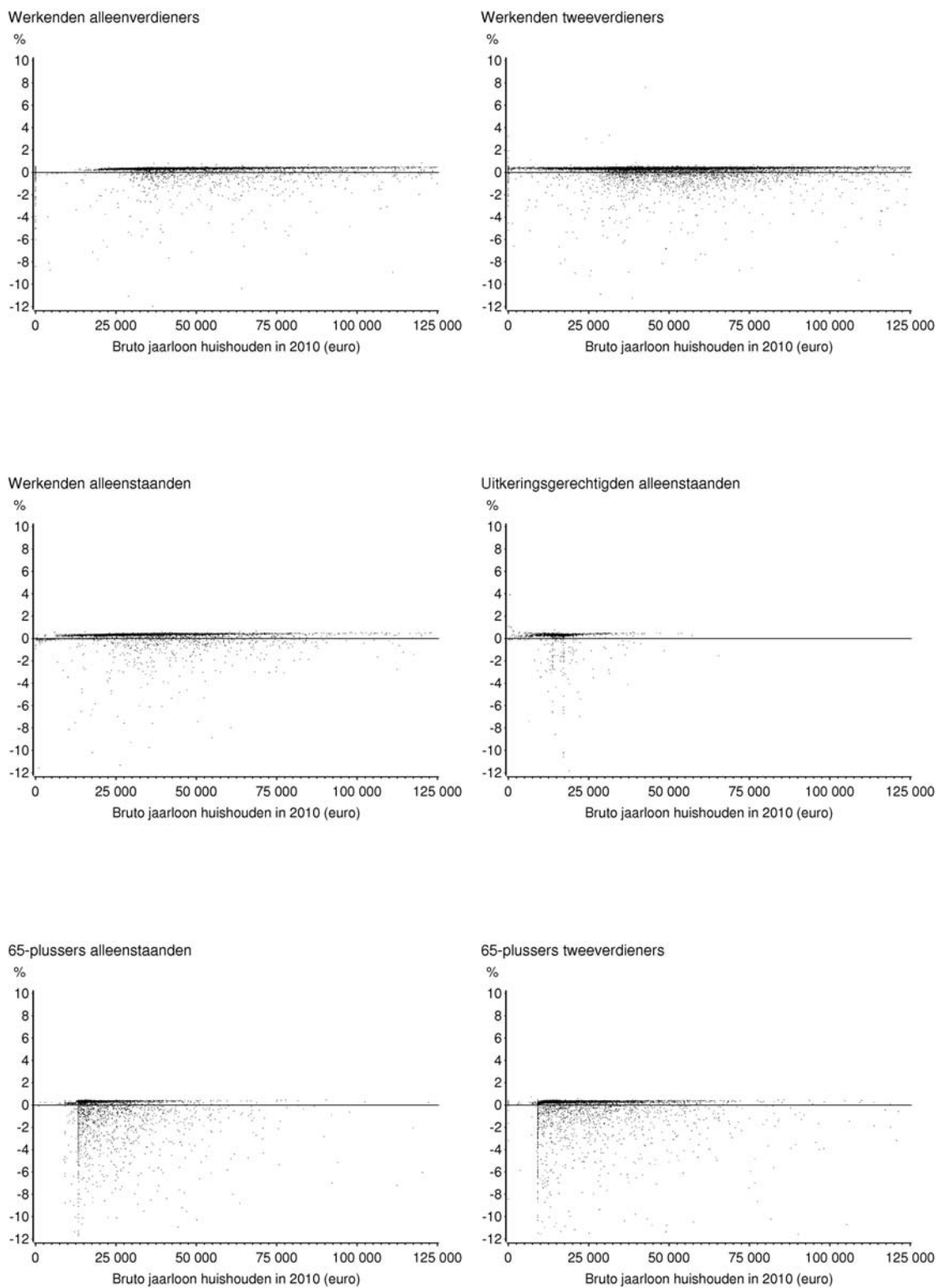
Figuur 5.10 Variant in één keer fiscaliseren AOW premie a 3,1 mld, verlagen box 1 tarieven met 0,9%-pt



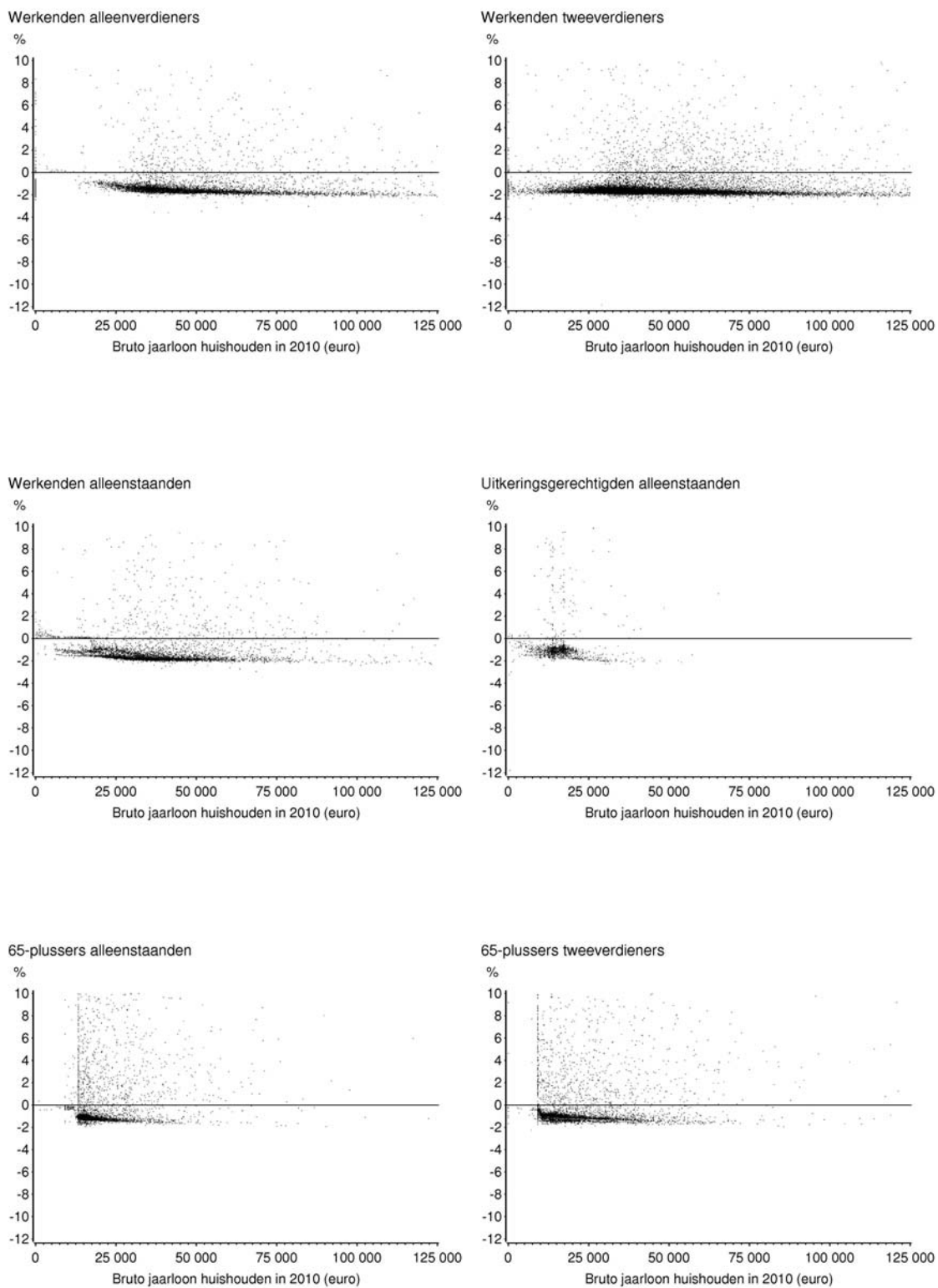
Figuur 5.11 Fiscaliseren AOW premie met 1/18 van waarde in 2010, verlagen box 1 tarieven met 0.05%-pt.



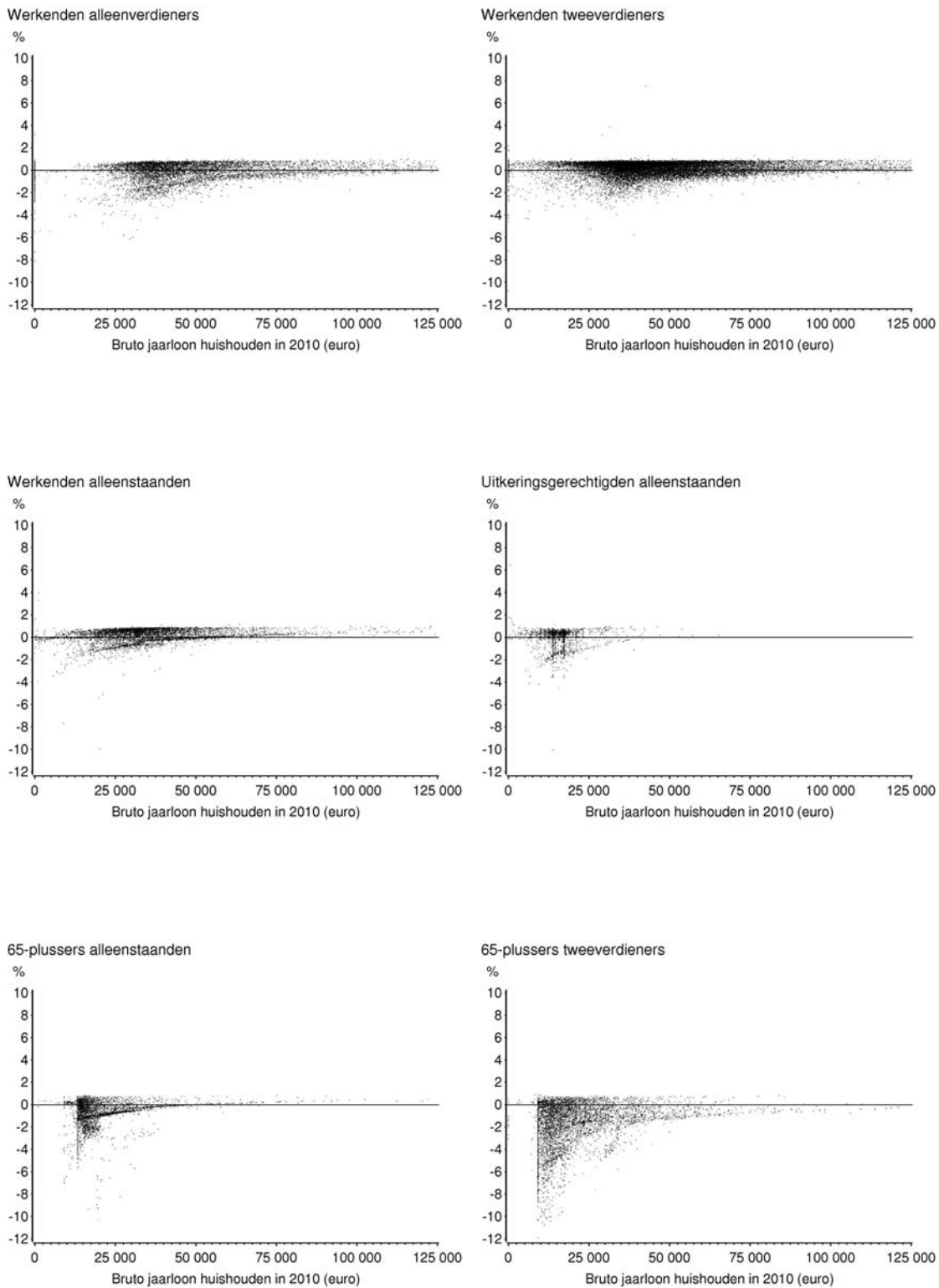
Figuur 5.12 Variant box 3 tarief verhogen naar 40% (netto 0,9 mld), tarieven box 1 0,26%-pt omlaag



Figuur 5.13 Variant afschaffen box 3 a 4 mld, verhogen tarieven box 1 met 1,2%-pt



Figuur 5.14 Variant schrappen heffingvrijvermogen box 3 a 1,6 mld, verlaging box 1 tarieven 0,5%-pt



Bijlage 12: De macro-economische progressiefactor

1. Aanleiding

De ontwikkeling van het EMU-saldo en de overheidsschuld in 2009 en de verwachtingen daarover voor 2010 en verder maken de vraag relevant naar de (beleidsarme) ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in verhouding tot de ontwikkeling van het BBP in de komende kabinetsperiode en de jaren daarna. De ontwikkeling van de ontvangsten bepaalt mede hoe groot de ombuigingsopdracht van dit en volgende kabinetten moet zijn om het saldo en de schuld weer op het pad van houdbare overheidsfinanciën te laten lopen.

Een van de vragen die door de studiec commissie met betrekking tot het huidige belastingsysteem is gesteld betreft de soliditeit van het systeem. Genereren de huidige belastinggrondslagen op korte en lange termijn voldoende inkomsten zodat de collectieve lastenquote constant blijft? Een solide belastingopbrengst houdt op de lange termijn gelijke tred met de waardeontwikkeling van het BBP.

Daartoe is een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de belastingontvangsten bij ongewijzigd beleid (de zgn. endogene ontwikkeling van de ontvangsten) in relatie tot de waardeontwikkeling van het BBP in de afgelopen 10 jaar. Dit quotiënt wordt de macro-economische progressiefactor (MEP) genoemd. In deze notitie wordt zowel naar de MEP van de totale belasting- en premieontvangsten gekeken als naar die van de afzonderlijke belastingcategorieën.

KADER [In de raming van de belastingontvangsten wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen de raming van de budgettaire effecten van nieuw beleid in enig jaar (en eventuele oploopeffect van beleidsmaatregelen die in eerdere jaren zijn genomen) en de raming van de ontwikkeling in de belastingontvangsten als gevolg van economische ontwikkeling. Het eerste noemen we de autonome ontwikkeling en het tweede noemen we de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten. Het effect van beleidsmaatregelen worden ex ante geraamd, dat is zonder gedragseffecten:

1. Bij een tariefswijziging is de raming van de autonome ontwikkeling gelijk aan de tariefmutatie vermenigvuldigd met de structurele grondslag.
2. De raming van het autonome effect van een grondslagverandering is de structurele grondslagmutatie vermenigvuldigd met het geldende tarief.

Alleen in uitzonderlijke gevallen worden indirecte (gedrags)effecten meegenomen als onderdeel van het autonome effect van de maatregel. Voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een verdubbeling van de vermogensrendementheffing. Dit zal een vlucht van vermogen naar het buitenland tot gevolg hebben hetgeen de grondslag van de box 3 heffing flink zal inperken. In de regel echter worden voorziene gedragseffecten meegenomen in de endogene raming. Het gaat bij de bepaling van de (ex ante) effecten van beleidsmaatregelen om fiscale maatregelen. Bij hoge uitzondering wordt het effect op de belasting- en premieontvangsten van een wetswijziging buiten de fiscaliteit om meegenomen als autonome ontwikkeling van de belastingontvangsten. Dit zijn situaties waarin de betreffende wetswijziging vrijwel één-op-één gepaard gaat met een wijziging in de belasting- en premieontvangsten. Een recent voorbeeld hiervan is de uitbreiding van het wettelijk recht op onbetaald ouderschapsverlof van 13 naar 26 weken per 1 januari 2009 en het effect daarvan op het gebruik van de ouderschapsverlofkorting.¹

Bij de bepaling van de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten in de analyse van de MEP over de afgelopen 10 jaar zijn de totale jaarlijkse ontvangsten per belastingsoort geschoond voor de ex ante geraamde effecten van beleidsmaatregelen in een bepaald jaar. Op deze manier wordt zo goed als mogelijk de beleidsarme (endogene) ontwikkeling van de belastingontvangsten benaderd, "Zo goed als mogelijk" omdat het bepalen van de effecten van beleidsmaatregelen met

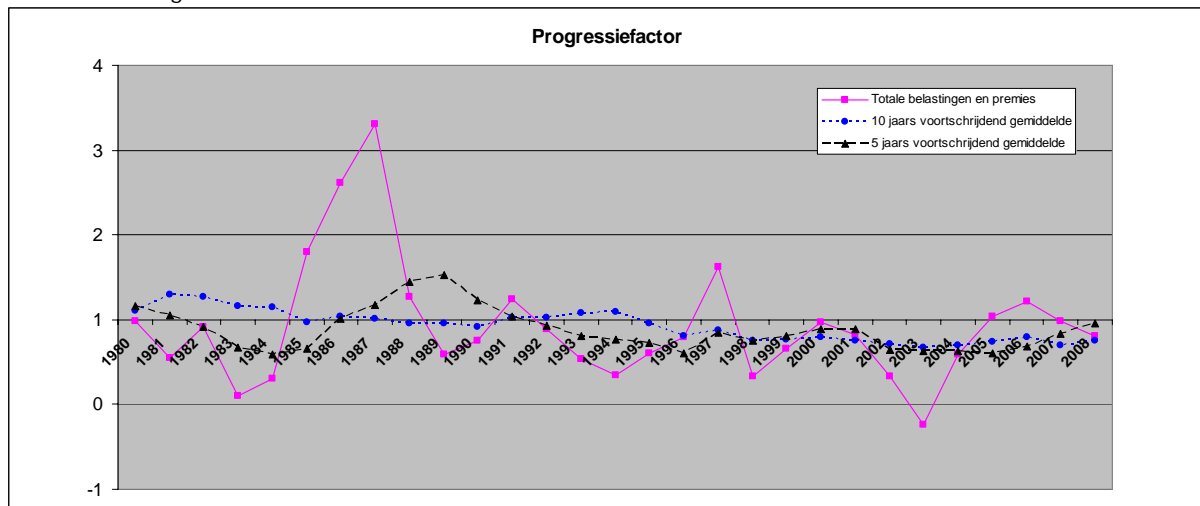
¹ Dit betreft een aanpassing van de Wet Arbeid en Zorg. Naast het recht op ouderschapsverlof bestond er het recht op ouderschapsverlofkorting voor werknemers die gebruik maakten van het wettelijk recht op ouderschapsverlof. Deze korting is gekoppeld aan de wettelijke duur van het verlof. Uitbreiding van de wettelijke duur betekende tevens dat de ouderschapsverlofkorting ook van toepassing is op de verlengde verlofperiode. Dat heeft extra belastingderving tot gevolg, wat is ingeboekt als autonome ontwikkeling van de belastingontvangsten. Bij de berekening van dit effect is zowel een veronderstelling gemaakt over de verwachte uitbreiding van de gemiddelde feitelijk verlofduur en het extra aantal werknemers dat gebruik zal maken van het ouderschapsverlof als gevolg van de verlenging van de wettelijke duur.

onzekerheid gepaard gaat en vrijwel nooit achteraf kan worden gecheckt. Eventuele ramingsfouten van de beleidseffecten komen tot uiting in de endogene ontwikkeling.]

2. De ontwikkeling van de macro-economische progressiefactor

Onderstaande grafiek laat zien dat de 10-jaarsvoortschrijdende gemiddelde² progressiefactor van de belasting- en premieontvangsten sinds halverwege jaren 90 beneden de 1 is uitgekomen. Als we de gemiddelde progressiefactor over een periode van 5 jaar bekijken dan zien we dat deze sinds begin jaren 90 al onder de 1 uitkomt. In 2008 komt het 5-jaarsgemiddelde vrij dicht tegen de 1 uit. Deze zal in 2009 en 2010 echter weer lager uitkomen gegeven de huidige verwachtingen tav de economische groei en de ontwikkeling van belastingontvangsten in die jaren³.

Grafiek 1: Progressiefactor totale belastinginkomsten en premies volksverzekeringen⁴



De belastingherziening 2001 had mede als doel de ontvangsten robuuster te maken door grondslagverbreding in de loon- en inkomstenbelasting en tegelijkertijd een verschuiving van directe belastingen (verlaging lastendruk op arbeid) naar indirecte belastingen (verhoging BTW, verdere vergroening) door te voeren. Desondanks is in de jaren 2001 tot en met 2008 de endogene ontwikkeling van de belastinginkomsten achtergebleven bij de economische groei. De Macro economische progressiefactor lag onder de 1 (zowel 10-jaars als 5 jaarsgemiddelde). Dat de belastingontvangsten over een langere periode geen gelijke tred houden met de waardeontwikkeling van het BBP kan ook worden veroorzaakt door de samenstelling van de economische groei (verhouding tussen loon- versus winstinkomen of verhouding consumptie en investeringen). Mogelijk is de wijze waarop het BBP zich in de afgelopen 10 jaar heeft ontwikkeld van invloed geweest op de ontwikkeling van de diverse belastinggrondslagen. Het kan echter ook zijn dat het belastingstelsel zelf met de belastingherziening 2001 feitelijk niet robuuster is geworden. Zoals gezegd worden beleidsmaatregelen ex ante geraamd en ingeboekt. Een schuif tussen belastinggrondslagen kan dan op papier bijvoorbeeld budgettair neutraal zijn maar in praktijk vanwege gedragseffecten en/of een afwijkende ontwikkeling van de belastinggrondslag tot een daling of stijging van de belasting- en premieontvangsten leiden. De (samenstelling van de) economische groei laat zich lastig sturen. De vormgeving van het belastingstelsel echter wel.

² 10-jaars voortschrijdend gemiddelde berekend als de $\frac{\{\Pi (1+\text{endogene groei}_i)\}-1\}}{\{\Pi (1+\text{BBP-groei}_i)\}-1\}}$. Het betreft de gemiddelde groei over de afgelopen 10 jaar.

³ In het jaar 2009 komt de nominale BBP-ontwikkeling onder de 1 uit. Omdat de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten eveneens negatief is, heeft de MEP in 2009 een positief teken. De invloed van de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten op het 10-jaars respectievelijk het 5 jaars gemiddelde van de MEP is echter wel negatief en geeft daarmee geen vertekend beeld.

⁴ In de gehele periode die in de analyse in beschouwing is genomen was sprake van een positieve nominale BBP-groei. In 1987 was sprake van een lage absolute BBP-groei: 0,9%. Dit verklaart de hoge macro-economische progressiefactor van de belasting- en premieontvangsten in 1987 (zie grafiek1). Deze uitslag wordt dus grotendeels veroorzaakt door het noemereffect.

3. De ontwikkeling van de opbrengsten van de verschillende belastingsoorten

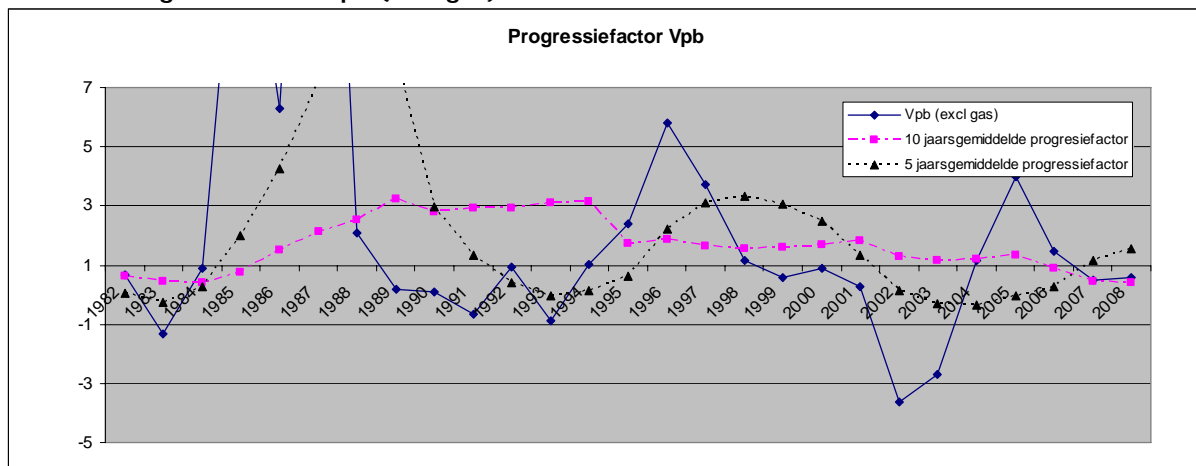
Hieronder wordt de ontwikkeling van de progressiefactor van de belangrijkste belastingsoorten besproken. In de tabel in de bijlage is een overzicht opgenomen van de endogene ontwikkeling van alle belastingsoorten sinds 2001.

3.a. Vpb-ontvangsten

Bij een constante winstquote in het BBP, een constante financieringsstructuur van vennootschappen, gelijkblijvende ondernemingsvormen mag een (structurele) progressiefactor van de Vpb-ontvangsten van 1 worden verwacht. De Vpb-structuur kent nauwelijks progressie.

In grafiek 2 is te zien dat de volatiliteit van de progressiefactor in de Vpb enorm is. Dit hangt samen met zowel de volatiliteit in de winstontwikkeling als met het systeem van verliescompensatie. De relatieve daling van de endogene belastingontvangsten in de periode 1981-1984 bijvoorbeeld is met name het gevolg van een toegenomen reservoir van fiscaal compensabele verliezen dat in de jaren daarvoor is ontstaan waardoor hogere winsten in beperktere mate tot een toename van de verschuldigde Vpb leidden. De belastbare winst trekt vanaf 1985 fors aan nadat deze een lange periode is achtergebleven met 1984 als dieptepunt. Het opraken van de voorraad verliescompensaties speelt daarbij belangrijke rol. De bijzonder hoge progressiefactor in 1985 wordt dus veroorzaakt door de combinatie van een erg laag niveau van de Vpb-ontvangsten in 1984 en de forse ontwikkeling van de belastbare winst na jaren van negatieve of lage endogene groei.

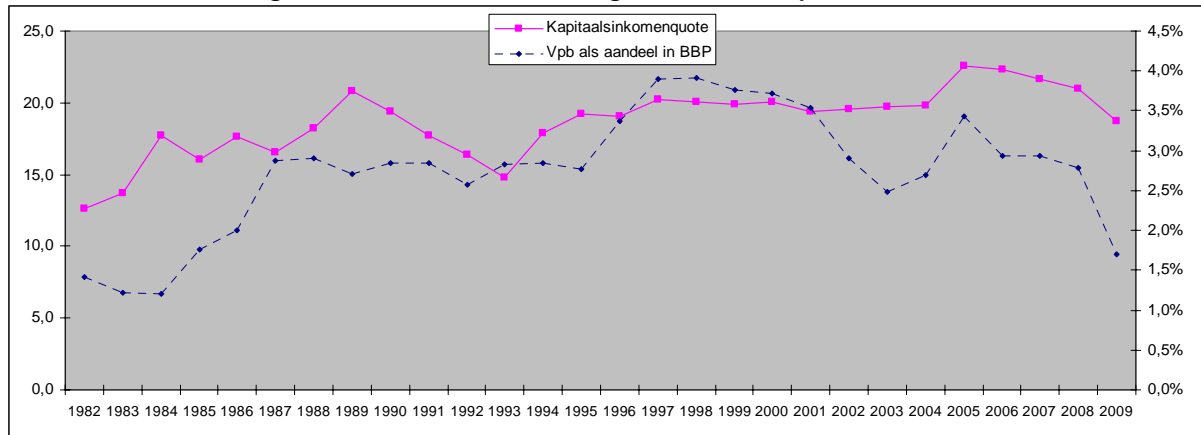
Grafiek 2 Progressiefactor Vpb (niet-gas)



Deze ontwikkeling (aantrekken van de winst en opraken te verrekenen verliezen) doet zich eveneens voor in de periode 1995-1997 en in een wat beperktere mate in 2005 en 2006. Grafiek 2 laat verder zien dat de *endogene* ontwikkeling van de Vpb gemiddeld genomen in de afgelopen 10 jaar is achtergebleven bij de ontwikkeling van het BBP in die periode.

Het 10-jarige voortschrijdend gemiddelde van de progressiefactor van de Vpb-ontvangsten is geleidelijk afgenomen in de afgelopen 20 jaar. In eerste helft van de jaren '90 lag deze nog ver boven de 1, wat vooral werd veroorzaakt door het fors aantrekken van de Vpb-ontvangsten in periode 1985-1988. Deze uitslag werkt nog lang door in het 10-jarig gemiddelde. Vanaf de tweede helft van de jaren '90 komt het 10-jarig gemiddelde in stapjes op lager niveau te liggen. Vanaf 2006 komt het 10-jarig gemiddelde onder de 1 uit. De trend die uit de grafiek volgt is dus afnemend.

Grafiek 3: ontwikkeling van de KIQ en ontwikkeling van aandeel Vpb in BBP



Grafiek 3 laat zien dat ook de *totale* Vpb-ontvangsten als aandeel in het BBP sinds 1998 zijn afgenomen. Dit is voornamelijk het gevolg van de endogene ontwikkeling en daarnaast veroorzaakt door beleid (tariefsdalingen zijn niet altijd vergezeld geweest van grondslagverbredende maatregelen). In 2008 is dit aandeel 2,8% en daarmee weer “teruggekeerd” op het niveau van 1995. Grafiek 3 toont naast het aandeel van de Vpb in het BBP tevens de ontwikkeling van de winstquote van bedrijven (uitgedrukt als kapitaalsinkomenquote: KIQ). De winstquote is de macro-indicator voor de ontwikkeling van de grondslagontwikkeling van de Vpb. Er is echter een (niet eenduidig) verschil tussen de operationele winst en de fiscale winst, waardoor de ontwikkeling van de winstquote geen perfecte indicator is van de Vpb-grondslagontwikkeling. Wel kan gesteld worden dat in grove lijnen de ontwikkeling van het aandeel Vpb in de BBP de ontwikkeling van de winstquote volgt over de jaren heen. In de periode 1996-1999 lopen de ontwikkeling van deze twee grootheden echter flink uiteen. Het aandeel Vpb schoot omhoog van 2,8% in 1995 naar 3,4% in 1996 en vervolgens naar 3,8% in 1997. Hoewel de winstquote ook een opgaande lijn laat zien in die periode lopen de Vpb-ontvangsten vele malen harder op. Dit wordt verklaard door – naast dus een sterke stijging van de winst van met name grote bedrijven– het opraken van de voorraad verliescompensaties. Dit geeft een forse opwaartse impuls aan de ontvangsten vanaf 1995⁵. In 2009 schiet het Vpb-aandeel in het BBP naar beneden naar (volgens verwachting) 2,0% deels als gevolg van beleidsmaatregelen (autonome effect) maar vooral als gevolg van de economische crisis (endogene ontwikkeling). Deze endogene ontwikkeling van de Vpb-ontvangsten is parallel aan de ontwikkeling van de winstquote. In 2010 wordt een positieve endogene ontwikkeling van de Vpb-ontvangsten verwacht bij een flink positieve ontwikkeling van de winstquote in 2010, Dit ten opzichte van een zeer bescheiden BBP-groei. Dat het Vpb-aandeel in het BBP in 2010 nauwelijks toeneemt wordt veroorzaakt door beleidsmaatregelen. Hoe de Vpb-ontvangsten in de volgende kabinetsperiode zich zullen ontwikkelen ten opzichte van het BBP is lastig te zeggen. Dit is in belangrijke mate afhankelijk van de ontwikkeling van de voorraad aan verliescompensaties.

3.b. Loon- en inkomensheffing

De arbeidsinkomensquote (AIQ) is het percentage van het Nationaal Inkomen dat aan de productiefactor arbeid wordt uitgegeven. Bij een constante AIQ⁶ ligt de progressiefactor van de Loon- en inkomstenbelasting naar verwachting boven de 1. De oorzaak is gelegen in het feit dat de

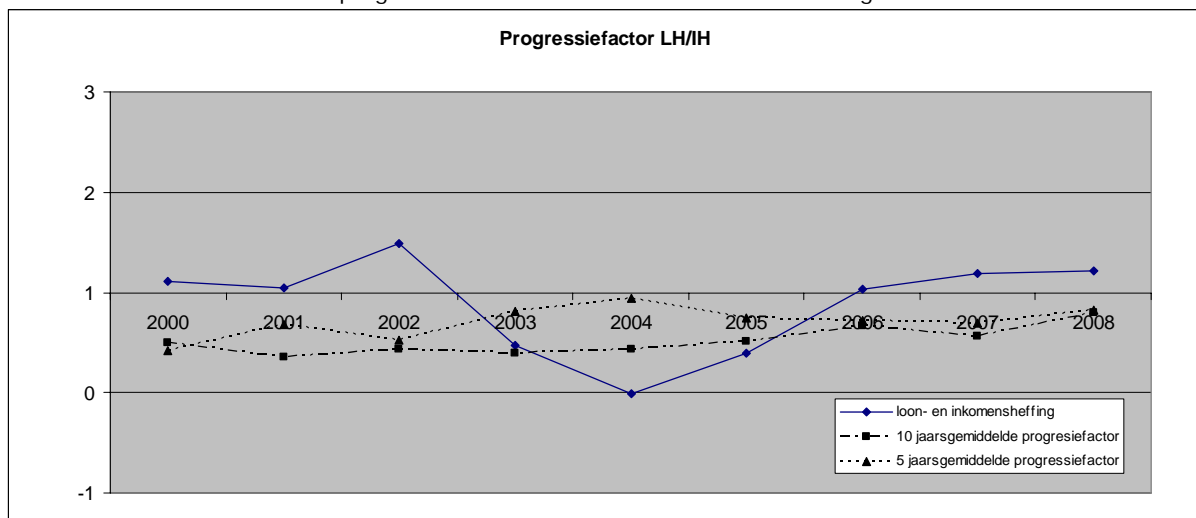
⁵ Winsten en verliezen worden in de belastingheffing asymmetrisch behandeld. Bij winst volgt een positieve aanslag. Bij verlies volgt echter geen negatieve aanslag, maar ontstaat de mogelijkheid te verrekenen met in andere jaren gemaakte winsten; het tijdstip waarop bedrijven hun verliezen verrekenen is moeilijk te voorspellen. Op het moment dat de voorraad verliescompensatie opraken krijgen de Vpb-ontvangsten een flinke impuls. De verliesverrekening zorgt er dus eveneens voor – naast het verschil tussen het operationele winstbegrip en het fiscale winstbegrip - dat de ontwikkeling van de KIQ en de Vpb-ontvangsten niet gelijk lopen. Daarnaast speelt ook de methodiek van de aanslagoplegging een rol. Voorlopige aanslagen kunnen in eerder stadium hebben geleid tot kasontvangsten. Nader voorlopige of definitieve aanslagen kunnen echter lager of hoger uitvallen als gevolg van nieuwe schatting van de winst over een bepaald jaar. Dit kan dan tot kasuitgaven leiden of extra kasontvangsten. Bij grote bedrijven kan het aantal jaren duren voor de Vpb-heffing.

⁶ De AIQ wordt meestal alleen voor de marktsector gebruikt. Hier doelen we op het aandeel looninkomen in het BBP, maar noemen we het voor het gemak AIQ.

tariefschijven aangepast worden met de inflatie en niet met de welvaartsgroei. Hierdoor blijven de heffingskortingen reëel achter bij de inkomens en vallen relatief steeds meer mensen in de hogere belastingschijven.

In de periode 2000-2008 is de endogene ontwikkeling van de loon- en inkomensheffing echter iets achtergebleven bij de economische ontwikkeling. In de jaren 90 is de hypotheekrenteaf trek flink gestegen. Dit heeft in die jaren tot grondslagerosie geleid welke is gecompenseerd door stijgende reële lonen in met name het tweede deel van de jaren '90. Ook vanaf 2000 bleef de hypotheekrenteaf trek nog even flink toenemen evenals de reële loonontwikkeling. In 2003 echter was sprake van een forse stijging van de pensioenpremies als gevolg van de fors lagere beurskoersen. Daarnaast was vanaf 2003 sprake van beperkte loonstijgingen. In de periode 2003-2005 was tevens sprake van een negatieve ontwikkeling van werkgelegenheid (bij een positieve economische groei). Dit resulteerde met name in 2005 in een sterke daling van de AIQ en daarmee van de ontvangsten LH/IH. De progressiefactor van de loonheffing dook in die jaren onder de 1. Sinds 2004 lijkt een einde gekomen te zijn aan de grondslagerosie van de hypotheekrente (mede door introductie van de bijleenregeling⁷). De werkgelegenheid trok in de jaren 2006 en 2007 weer flink aan. Ook de lonen ontwikkelen zich in 2006 en 2007 weer gunstig, zij het nog minder hard dan in de periode voor 2003. Vanaf 2008 ligt de contractuele loonstijging op 3,5%, zo'n 1,5% hoger dan in de 2 jaren ervoor. Mede doordat de AIQ weer steeg, kwam de macro-economische progressiefactor van de loon- en inkomensheffing in de jaren 2006 t/m 2008 weer iets boven de 1 uit. Over de gehele periode 2000-2008 is de ontwikkeling van de loon- en inkomensheffing wat achter gebleven bij de ontwikkeling van het BBP. Het 10-jaarsgemiddelde van de LH/IH-ontvangsten komt in 2008 echter nagenoeg op 1 uit. Verder is zowel het 5-jaars gemiddelde als het 10-jaarsgemiddelde heel constant. In die zin kwalificeert de LH/IH zich als een vrij solide belastingsoort.

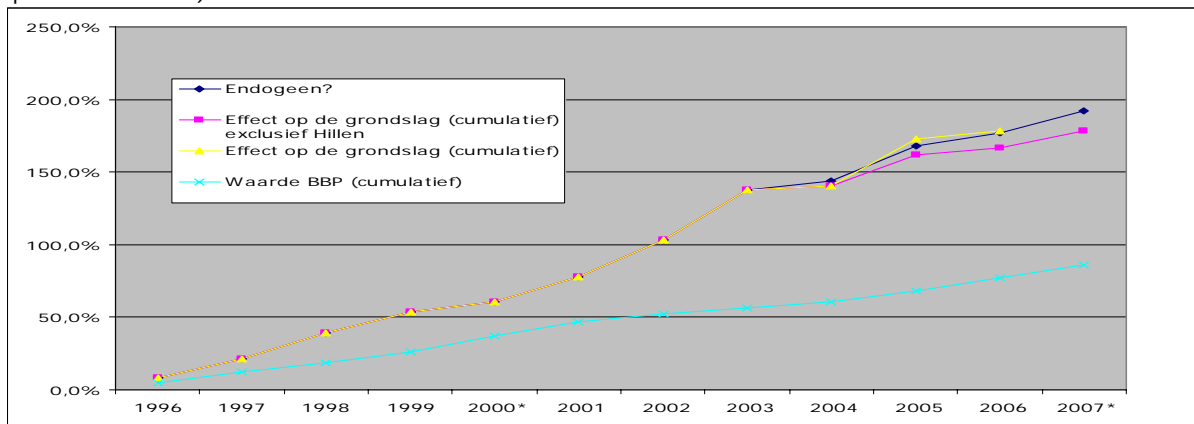
Grafiek 4: macro-economische progressiefactor van de loon- en inkomensheffing



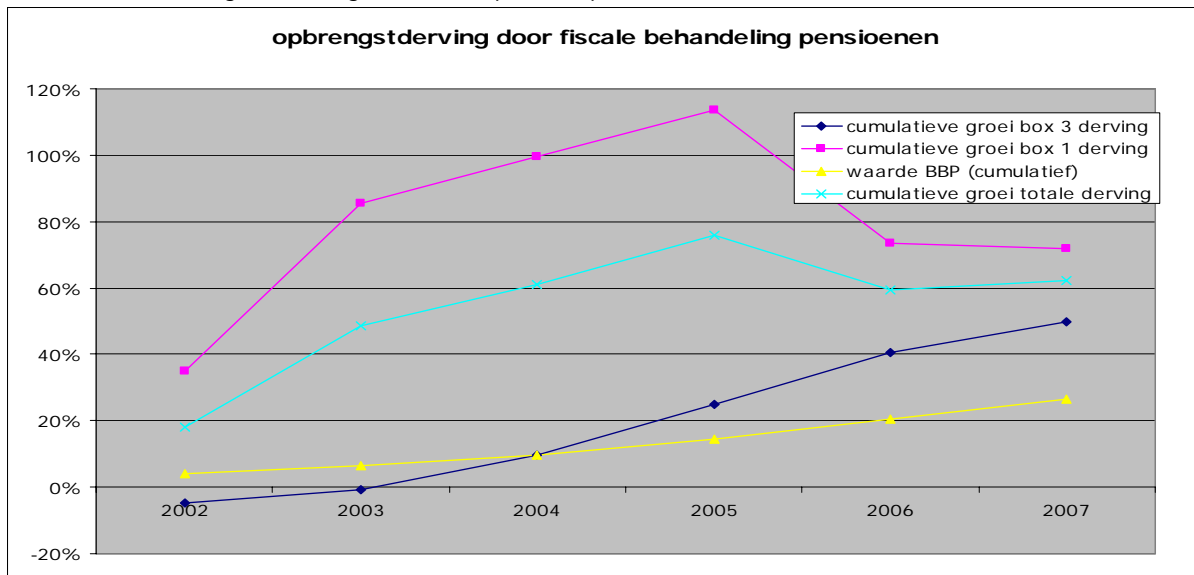
De grafieken 5a en 5b laten zien dat de fiscale behandeling van het eigen huis en de pensioenpremie bij hebben gedragen aan een lagere grondslagontwikkeling van de LH/IH. De hypotheekrenteaf trek is tussen 1995 en 2007 met 300% toegenomen. Dit terwijl de gecumuleerde nominale BBP-groei vanaf 1995 in 2007 95% bedraagt. De verhoging pensioenpremie in 2003 leidt tot verdere " uitholling" .

⁷ De endogene ontwikkeling van de LH/IH is geschoond van de ante effecten van de bijleenregeling zoals die bij invoering van de bijleenregeling per 1 januari 2004 meerjarig zijn ingeboekt.

Grafiek 5a: Grondslagversmalling door hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait (cumulatieve groei ten opzichte van 1995)

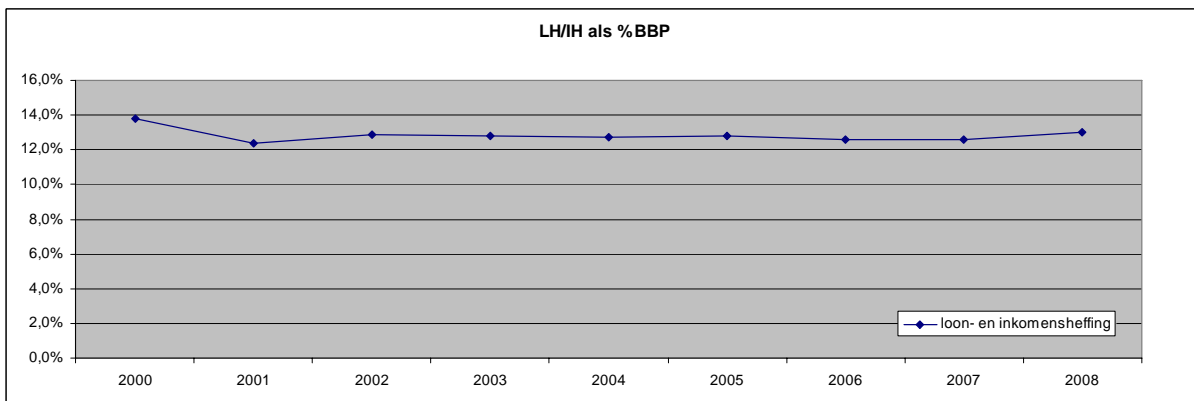


Grafiek 5b: Grondslagversmalling door aftrek pensioenpremie



De belastingherziening 2001 betekende per saldo een forse lastenverlichting in de LH/IH (via grondslagverbreding en tariefsverlaging) van 5,5 miljard structureel (1,2% BBP). Het aandeel LH/IH komt daarmee vanaf 2001 op een lager niveau te liggen. Sinds de Belastingherziening 2001 is dit aandeel redelijk constant gebleven zoals grafiek 6 laat zien. Het aandeel van de LH/IH als % BBP komt in 2008 op 13,0% uit tegen 12,4% in 2001.

Grafiek 6: Aandeel van de LH/IH als %BBP



3.c. Dividendbelasting

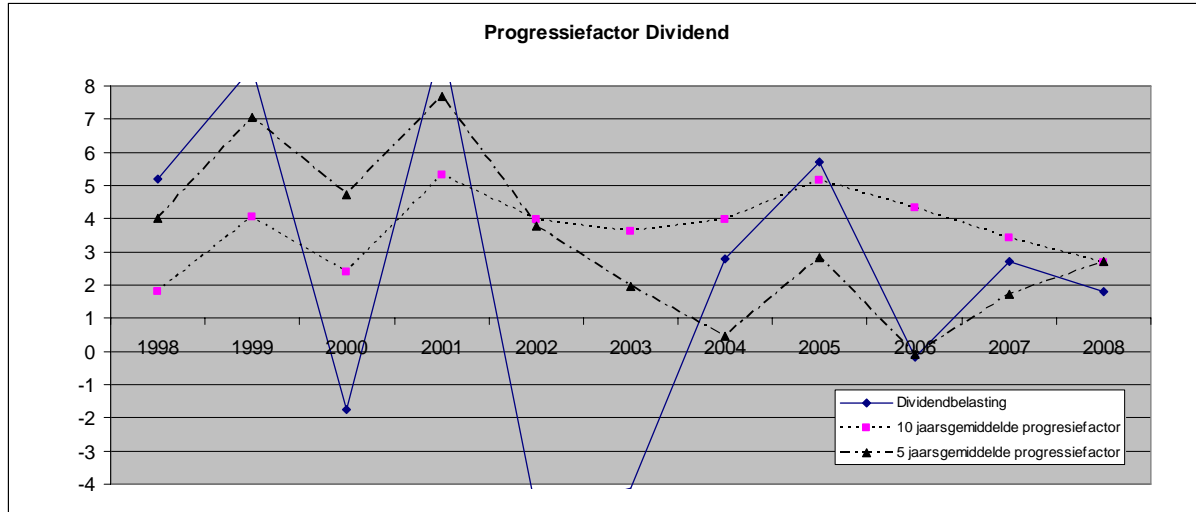
Bij een constante winstquote en een constant uitdeelpercentage is de progressiefactor van de dividendbelasting ongeveer 1. Het gaat hier om de totale opbrengst van de dividendbelasting, dus inclusief de voorheffing (de dividendbelasting is verrekenbaar in de IH en de Vpb voor belastingplichtigen in Nederland). De dividendbelasting kent een uniform tarief (15%) en de grondslag (de hoeveelheid uitgekeerd dividend) loopt bij constante winstquote en constant uitdeelpercentage gelijk op met de stijging van het BBP⁸.

De dividendbelasting kan met recht een volatiele belastingsoort worden genoemd. Zeker als we kijken naar het ontvangstenpatroon van de afgelopen 10 jaar. Vanaf tweede helft jaren 90 zijn de ontvangsten met betrekking tot de dividendbelasting sterk gestegen. Het aandeel van de dividendbelasting in het BBP steeg van 0,3% in 1995 naar 0,8% in 1999. In de tweede helft van de jaren 90 was sprake van sterk stijgende winsten. Dit vertaalde in 1998 en 1999 tot een sterke stijging van dividenduittkeringen door ondernemingen en beleggingsfondsen. Verder steeg in de periode ook het aantal bedrijven dat dividend uitkeerde. Dit als gevolg van de gunstige economische ontwikkeling eind jaren 90 waardoor bedrijven die eerdere in verliessituaties zaten hun dividenduittkeringen weer hervatten. Het aantrekken van de dividenduittkeringen vanaf 1999 kan ook deels worden verklaard door het aantrekkelijker worden van het uitkeren van ingehouden winsten door directeuren grootaandeelhouders (DGA's) vanwege het gewijzigde aanmerkelijk-belang-regime per 1 januari 1997. De forse toename van de dividendbelastingontvangsten in 2001 en de hoge progressiefactor in 2001 wordt verklaard door (1) de spectaculaire winstontwikkeling in 2000 van beursgenoteerde ondernemingen⁹ en (2) de belastingherziening 2001. Bij de belastingherziening treden twee belangrijke effecten op (1) directeur groot aandeelhouders (DGA's) die via dividenduittkering hun vermogensverhouding met hun bedrijf aanpassen en (2) een switch van stock naar contante dividenduittkeringen. De belastingherziening 2001 heeft de fiscale benadeling van dividenduittkering ten opzichte van winstinhouding opgeheven. Voordien werd uitgekeerd dividend belast tegen het marginale tarief voor de inkomstenbelasting. Deze bedroeg voor de meeste beleggende particulieren vòòr 2001 50% of 60%. Koerswinst als gevolg van winstinhouding was afgezien van de vermogensbelasting echter belastingvrij. Sinds 2001 met de invoering van de forfaitaire rendementsheffing maakt het voor de fiscale behandeling niet meer uit of winst wordt uitgekeerd of ingehouden. Ondernemingen en beleggingsfondsen zijn sindsdien in veel sterkere mate winst gaan uitkeren, Voor het jaar 2001 komt daar nog eens bij dat opgepotte winsten, ontstaan in de gunstige economische jaren daarvoor, massaal werd uitgekeerd in 2001. Voor DGA's geldt dat het sinds 2001, met de invoering van de forfaitaire rendementsheffing, aantrekkelijker is geworden het bestaande vermogen in de vennootschap via dividenduittkeringen over te hevelen naar privévermogen.

⁸ Dividenduittkeringen aan Nederlandse pensioenfondsen en een aantal andere lichamen zijn onbelast. Dus als aandeel van NL'se pensioenfondsen in aandelen en beleggingsfondsen toeneemt ten kosten van andere NL'se aandeelhouders leidt dat tot een progressiefactor kleiner dan 1.

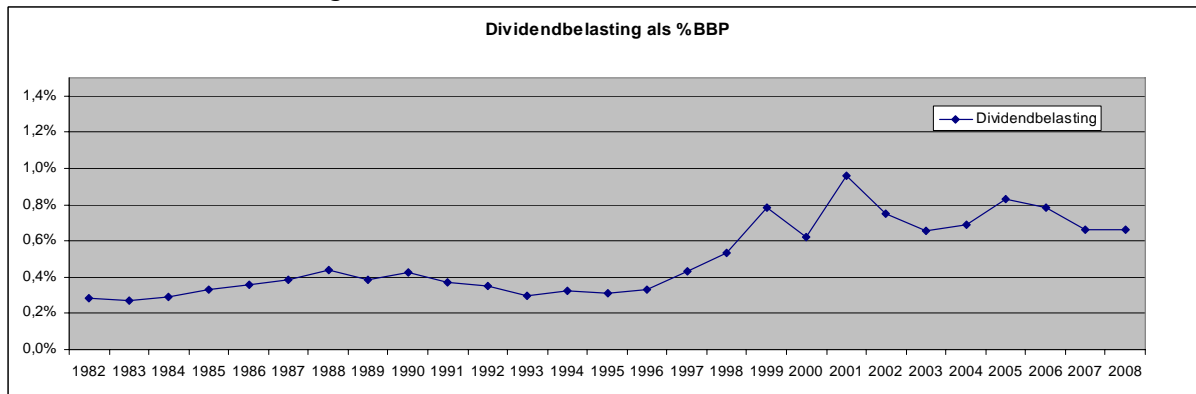
⁹ De dividenduittkering met betrekking tot het winstjaar 2000 wordt grotendeels in jaar 2001 betaalbaar gesteld.

Grafiek 7: Progressiefactor dividendbelasting



Het aandeel van de dividendbelasting in het BBP is in de afgelopen 10 jaar toegenomen van 0,4% naar 0,7%. In 2007 is het tarief van de dividendbelasting fors verlaagd van 25% naar 15%. Dit zorgde voor 1,2 miljard lagere ontvangsten (0,2% BBP)¹⁰. Zonder de tariefsverlaging zou het aandeel van de dividendbelasting in 2008 zijn verdubbeld in de afgelopen 10 jaar. Voor 2009 wordt verwacht dat het aandeel dividendbelastingbelasting op 0,4% BBP zal uitkomen als gevolg van de financiële en economische crisis, gelijk het niveau van 1994. Voor de toekomst wordt verwacht dat bedrijven zo snel mogelijk terugkeren naar dividenduitkeringsbeleid van voor de crisis. Wat betreft de ontwikkeling van de rendementen van beleggingsfondsen valt weinig te zeggen. Verwacht mag worden dat deze niet weer zo'n hoge vlucht zal nemen als eind jaren 90 (internet hausse).

Grafiek 8: Dividendbelasting als aandeel BBP



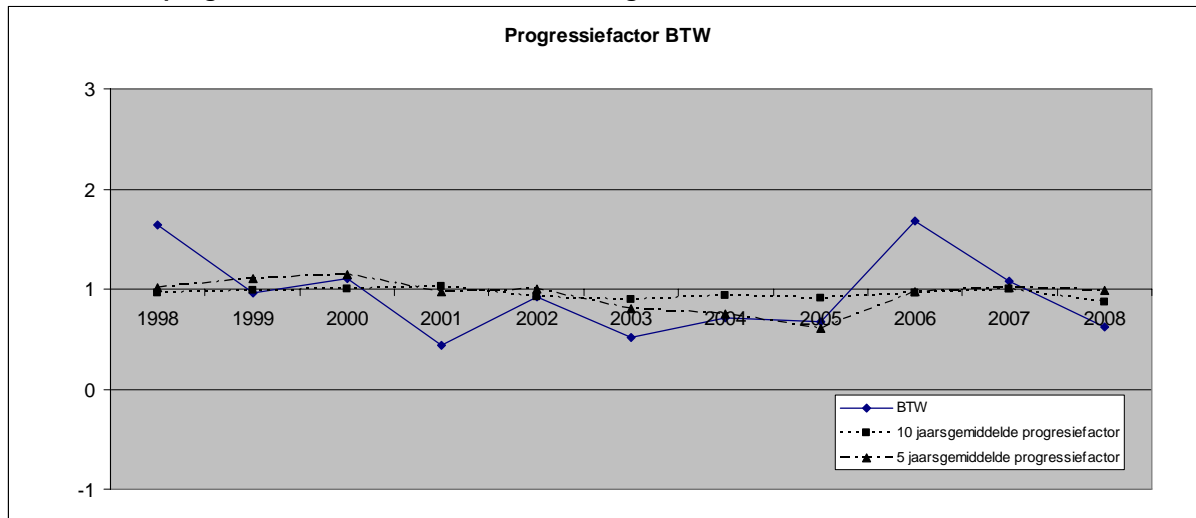
3.d. Omzetbelasting (BTW)

In Nederland kennen we een omzetbelasting met een indeling van goederen en diensten in een algemeen tarief (19%) en een laag tarief (6%). De basisgoederen vallen onder het 6%-tarief en de meer luxe goederen vallen onder het algemene tarief. Bij een trendmatige groei van de welvaart vindt een relatieve verschuiving in de consumptie plaats van basisgoederen naar luxegoederen. Door deze verschuiving is de progressiefactor van de omzetbelasting naar verwachting groter dan 1. De progressiefactor van de omzetbelasting bedraagt 1 wanneer voor alle goederen en diensten dezelfde tariefgroep geldt en de consumptie een constant deel is in het BBP.

¹⁰ En dus ook een lagere verrekening in de IH en Vpb.

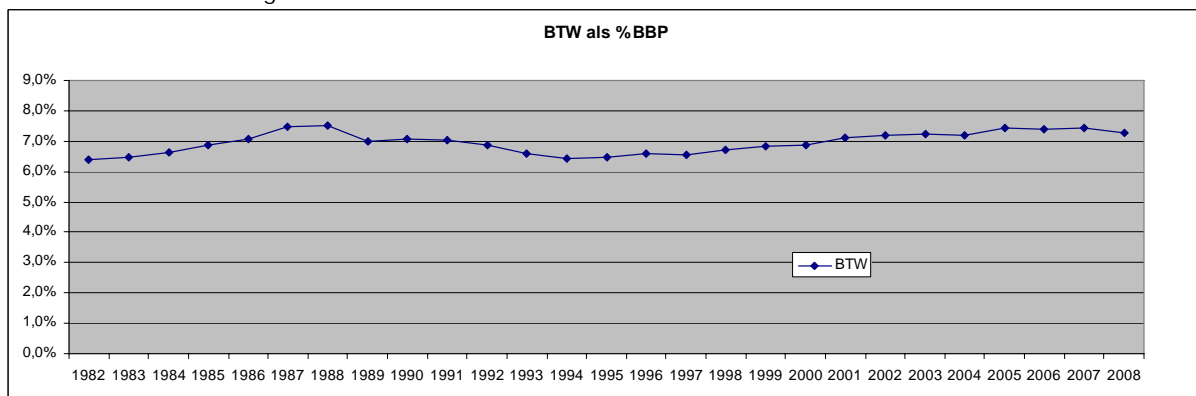
Het 10-jaars gemiddelde van de progressiefactor van de omzetbelasting komt de laatste 10 jaar vrijwel continu uit op 1. Daarmee kwalificeert de BTW zich in dit opzicht als een solide belastingsoort¹¹.

Grafiek 9: de progressiefactor van de omzetbelasting (BTW)



In 2001 is in het kader van de Belastingherziening 2001 het algemene BTW-tarief met 1,5% verhoogd naar 19%. Dit verhoogde de BTW-ontvangsten met 2,2 miljard (0,5% BBP). In 2001 is het aandeel van de BTW-ontvangsten 7,1% in BBP-terminen. In 2008 is dat 7,3%. Het aandeel van de BTW-ontvangsten is dus eveneens vrij constant gebleven sinds de Belastingherziening 2001. Gezien deze ontwikkeling en de structuur van deze belasting lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de progressiefactor van de BTW-ontvangsten op de middellangere termijn gelijk is aan 1. Op langere termijn overigens zou deze door de vergrijzing en daarmee ontsparring groter dan 1 kunnen zijn (zie CPB-ageing).

Grafiek 10: BTW-ontvangsten als aandeel BBP



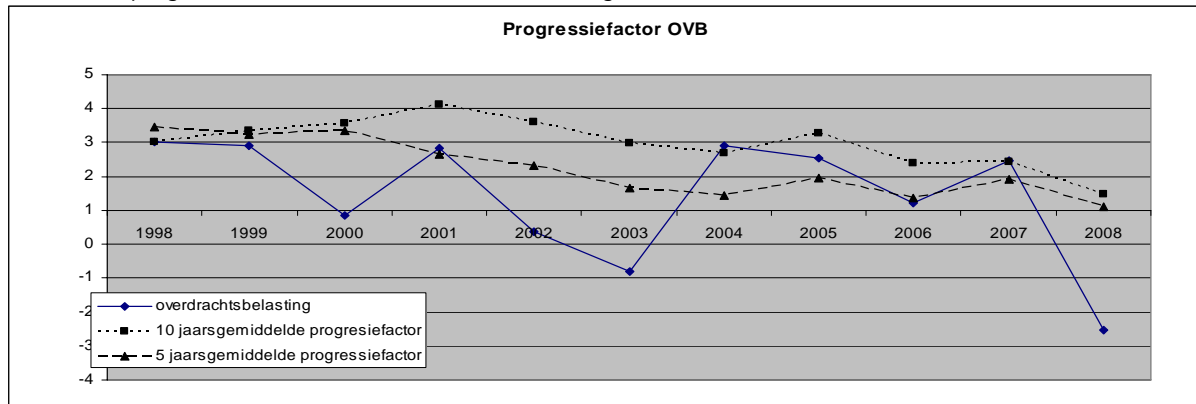
3.e. Overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting is de belasting die in Nederland wordt geheven bij de overdracht van een onroerende zaak. De overdrachtsbelasting (geldt voor bestaande bouw) bedraagt 6 procent van de koopsom en wordt meestal door de koper betaald. Bij de aankoop van nieuwbouw wordt geen overdrachtsbelasting geheven maar BTW. Als een onroerende zaak binnen 6 maanden van eigenaar wisselt dan hoeft er niet twee keer overdrachtsbelasting betaald te worden. In een LT evenwichtig groeipad kunnen we uitgaan van een constante hoeveelheid nieuwbouw, een constante

¹¹ In 2006 kenden de BTW-ontvangsten een endogene groei van 8,8% bij een nominale BBP-groei van 5,2%. Deze BTW-ontwikkeling hing samen met een relatief hoge groei van de duurzame particuliere consumptie respectievelijk de investeringen in woningen.

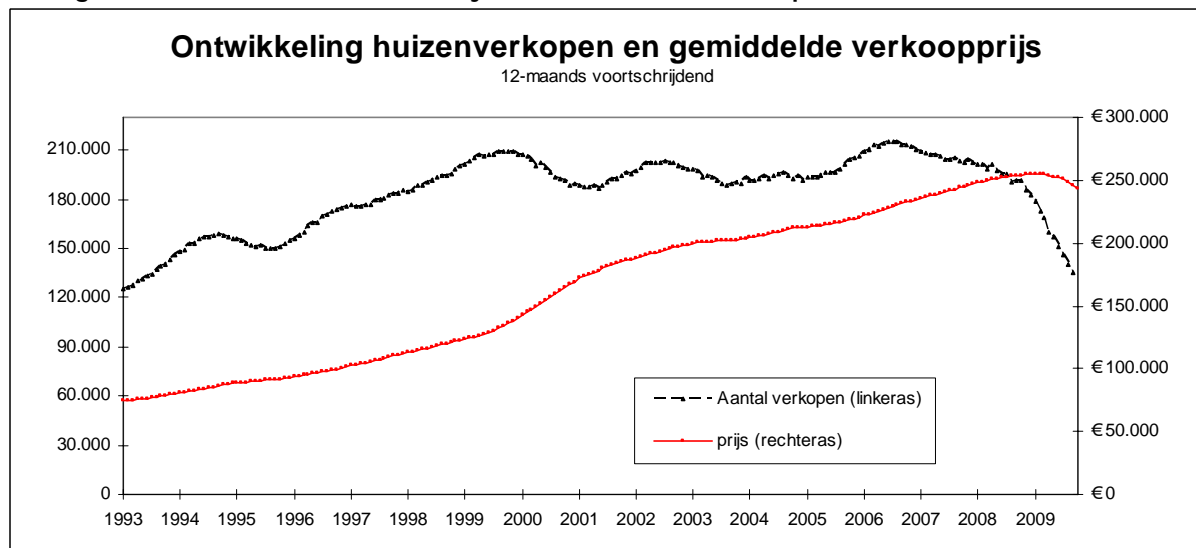
hoeveelheid verhuisbewegingen, een constante bevolking en een gemiddelde stijging van de huizenprijs die gelijk oploopt met de welvaartsgroei. De progressiefactor van de overdrachtsbelasting is in die situatie 1.

Grafiek 11: progressiefactor van de overdrachtsbelasting (OVB)



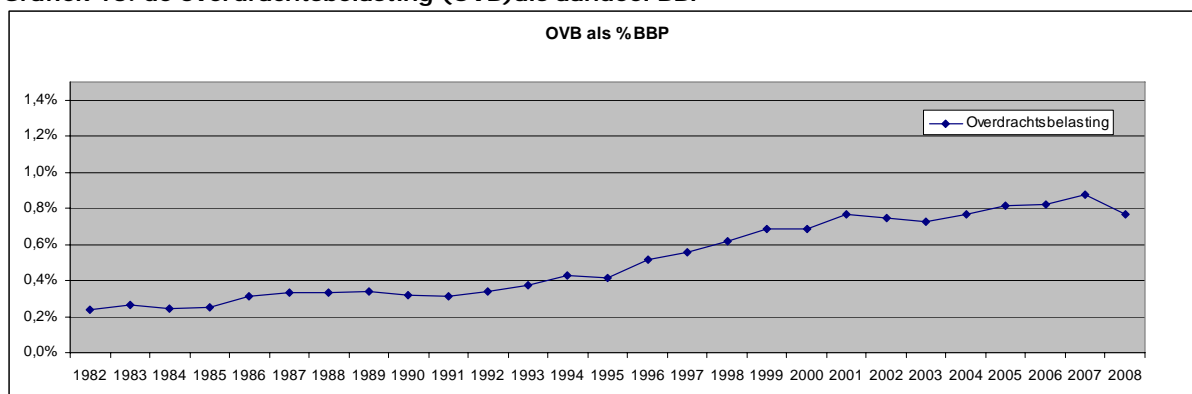
De overdrachtsbelasting (OVV) heeft sinds begin jaren 90 een onstuimige ontwikkeling doorgemaakt. Het aandeel van de OVV in de belastingmix is daarmee gestaag toegenomen. Wel geldt dat het 10-jaarsgemiddelde respectievelijk het 5-jaarsgemiddelde van de progressiefactor van de OVV in de afgelopen 10 jaar geleidelijk is afgenomen. Dit met name als gevolg van het afnemen van het aantal huizenverkopen en het afvlakken van huizenprijsstijging. Vanaf midden jaren '90 is sprake van een toegenomen dynamiek in de woningmarkt. Het aantal huizenverkopen nam fors toe als gevolg van het massaal overstappen van huur- naar koopwoningen. Daarnaast heeft de kooprijfstijging in de tweede helft van de jaren negentig bijgedragen aan een stijgende vraag naar duurdere koopwoningen vooral door bestaande woningbezitters die hebben kunnen profiteren van de forse prijsstijgingen. Daarnaast hebben de hypotheekrenteontwikkeling en de hypotheekverstrekking een grote rol gespeeld bij de sterke toename van de vraag naar duurdere koopwoningen in de jaren negentig. Door de invoering van de tweeverdieners hypotheek begin jaren negentig en de aanhoudende daling van het renteniveau, is de leencapaciteit van huishoudens enorm gestegen.

Grafiek 12: het 12-maandsvoortschrijdende gemiddelde van de verkoopprijs van bestaande woningen en het 12-maands voortschrijdende aantal huizenverkopen



De OVV-ontvangsten zijn in 2008 en 2009 flink ingestort vooral als gevolg van de geringe huizenverkopen. De OVV-ontvangsten komen in 2009 naar verwachting uit op een aandeel van 0,5% BBP. Dat is gelijk aan het aandeel van de OVV in 1996.

Grafiek 13: de overdrachtsbelasting (OVB) als aandeel BBP



Verwacht mag worden verwacht dat de ontwikkeling van de huizenprijzen zich in de toekomst veel geleidelijker zal ontwikkelen dan in de laatste 15 jaar het geval is geweest. Ook het aantal verkopen zal een gelijkmatiger groei kennen mede omdat het massaal overstappen van huur- naar koopwoningen zich niet nogmaals voor zal (kunnen) doen in de komende 10 jaar. Voor de toekomst mag dan worden verwacht dat de macro-economische progressiefactor van de OVB zich meer rond de 1 zal begeven.

3.f. Milieubelastingen

In het geval dat het grondstofverbruik gelijk oploopt met de welvaartsgroei is de progressiefactor van milieubelastingen 1. Vanwege de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen zal de prijs trendmatig toenemen. De uiteindelijke schaarste en bijbehorende prijsstijging leiden tot technologische ontwikkeling. Deze technologische ontwikkeling zorgt voor een ont koppeling tussen welvaart en grondstofverbruik en milieuverontreiniging. In de afgelopen decennia is in de praktijk bij veel thema's daadwerkelijk sprake geweest van ont koppeling tussen economische groei en milieuverontreiniging. Wanneer het tempo van technologische ontwikkeling achterblijft bij het tempo van economische groei, kan een verdere ont koppeling tussen economische groei en milieuvervuiling onder druk komen te staan. Bij een trendmatige ont koppeling is sprake van een progressiefactor die lager is dan 1. Deze uitkomst is mede het gevolg van gewenste gedragseffecten¹².

De energiebelasting kent een sterke degressiviteit. De belasting drukt relatief sterk op huishoudens. Binnen de energiebelasting moet de heffing op aardgas van die op elektriciteit worden onderscheiden. Bij toenemende welvaart is de progressiefactor op aardgas kleiner dan 1 aangezien het aardgasverbruik bij huishoudens (voornamelijk stookkosten) niet evenredig met de welvaart toeneemt. Het verbruik van elektriciteit bij huishoudens (voornamelijk elektrische apparatuur) daarentegen loopt wel ongeveer gelijk op met de welvaarttoename waardoor de progressiefactor rond de 1 ligt.

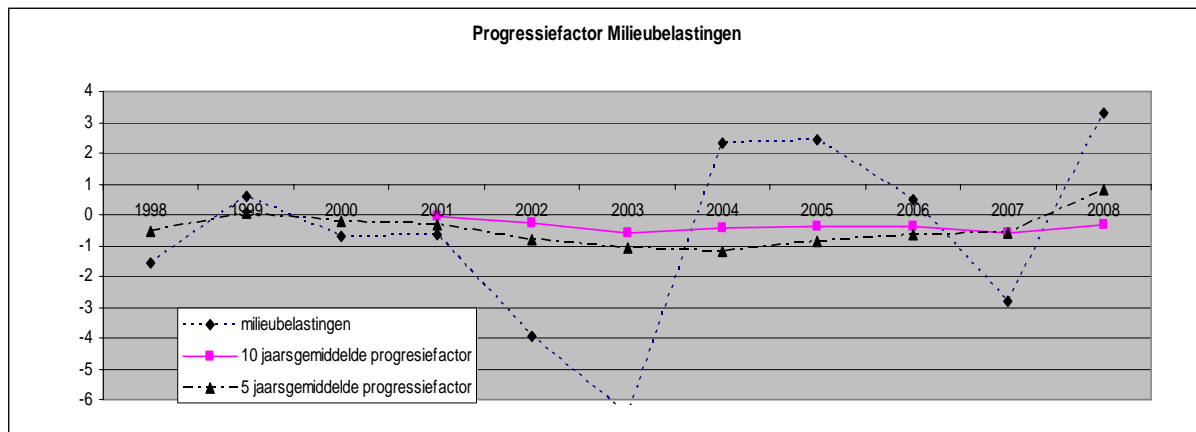
Sinds 1991 bestaan er milieubelastingen. Vanaf 1991 tot en met 1995 was dit alleen de brandstofheffing. Sinds 1995 zijn daar de grondwaterbelasting en de afvalstoffenbelasting en sinds 1996 de energiebelasting bijgekomen. Vanaf 1996 is de energiebelasting (EB) tot aan 2001 stapsgewijs geïntensiveerd. In de periode 1999-2001 gebeurde dit in het kader van het vergroeningspakket dat vooruitlopend op de belastingherziening 2001 in drie stappen is ingevoerd. Tot 1998 waren de milieubelastingen niet geïndexeerd. Een van de maatregelen van het vergroeningspakket betrof de indexering van alle op dat moment bestaande milieubelastingen. Sinds 1999 zijn dus alle milieubelastingen geïndexeerd (op basis van de tabelcorrectiefactor =

¹² Ontkoppeling tussen ontwikkeling in milieuvervuiling en BBP is mede het gevolg van beleid zowel binnen als buiten de fiscaliteit. Dat beleid heeft mogelijk gezorgd voor gedragseffecten die leiden tot lagere belastingontvangsten. Deze behoren in het algemeen niet tot de ex ante effecten van nieuw beleid en komen dus terecht in de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten zoals in deze analyse van de MEP worden gebruikt.

prijnsindexatie). In 2003 heeft verder grondslagverbreding van de EB plaatsgevonden en in 2005 is het EB-tarief verder verhoogd. Het aandeel van de milieubelasting (met name de EB) in het BBP is sinds 1998 beleidsmatig met 3,6 miljard opgehoogd (de totale ontvangsten milieubelastingen in 2008 bedroeg 4,5 miljard). De milieubelastingen bestaan anno 2008 voor circa 90% uit de EB.

Onderstaande grafiek laat zien dat de endogene ontwikkeling van de milieubelasting in de afgelopen 10 jaar is achtergebleven bij het BBP. Het 10-jaarsgemiddelde van de progressiefactor is zelfs licht negatief: bij een stijgend BBP daalde de endogene opbrengst van de milieubelasting. Het energieverbruik is dus niet evenredig toegenomen met de economische ontwikkeling in de afgelopen 10 jaar. Dit wordt mede veroorzaakt door (beoogde) gedragseffecten als gevolg van de verhoging van de milieubelasting.

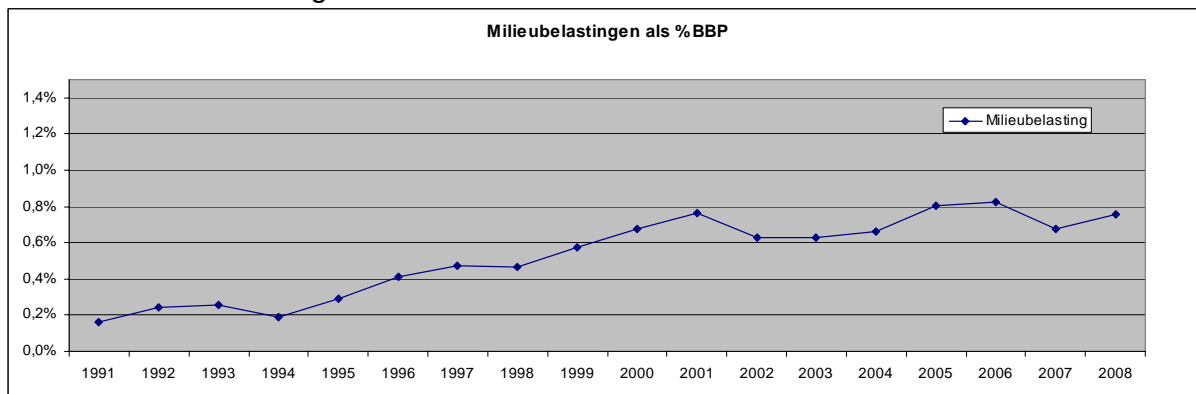
Grafiek 15: de progressiefactor van de milieubelastingen



Tevens volgt uit deze grafiek een nogal volatiel beeld van de EB-kasontvangsten. Zo bleef in 2007 de ontwikkeling van de EB (onverwacht) ver achter bij het BBP. Dit had deels te maken met de warme winter 2006/2007 (energieheffing op gebruik gas en elektriciteit betreft voorheffing) waardoor relatief veel EB op gas is terugbetaald door de Belastingdienst. Anderzijds bleek sprake te zijn van verrekeningen van milieubelastingen over oude jaren. Dit verklaart dan weer de hoge progressiefactor in 2008. Vanwege het lage kasniveau van 2008 vanwege diverse verrekeningen in het jaar 2007 nemen de ontvangsten in (het incidentloze jaar) 2008 extra hard toe. In 2008 liggen de ontvangsten weer op het normale niveau.

Het aandeel van de milieubelastingen anno 2008 (zie grafiek hieronder) bedraagt 0,8% BBP en is daarmee net zo hoog als het aandeel in 2001. Dit is met name te danken aan de opeenvolgende beleidsmatige mutaties. Zoals gezegd bleek de endogene ontwikkeling van de ontvangsten milieubelastingen negatief in de afgelopen 10 jaar.

Grafiek 16: milieubelastingen als aandeel BBP



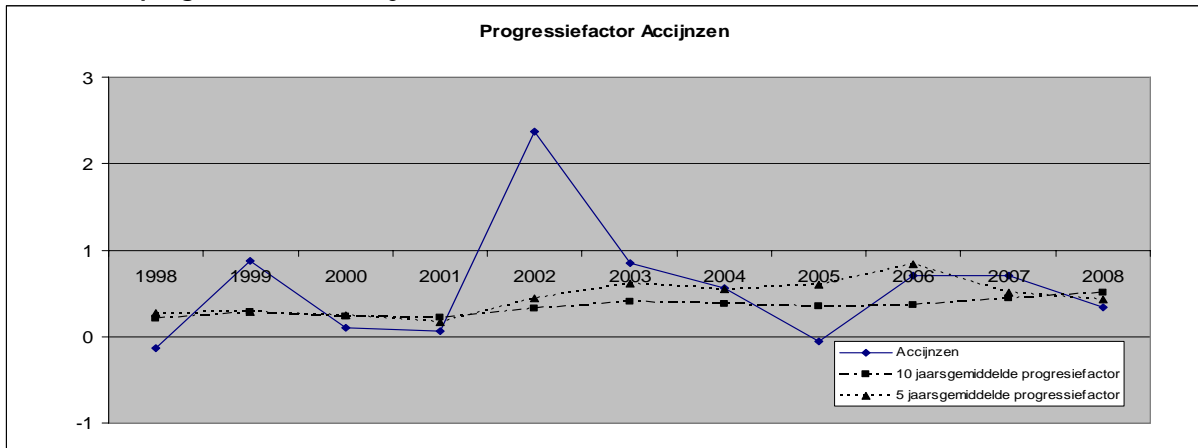
3.g. Accijnzen

In een lange termijn evenwichtig groeipad is de progressiefactor van de accijnzen op tabak en alcohol (sin taxes) naar verwachting kleiner dan 1. Allereerst zijn deze belastingen één van de weinige soorten die niet geïndexeerd zijn. Daarnaast worden deze accijnzen nadrukkelijk ingezet om een gedragseffect te bereiken. Door deze regulerende werking zal de grondslag met de tijd kleiner worden.

In tegenstelling tot de sin taxes worden de brandstofaccijnzen wel geïndexeerd. Bij brandstofaccijns is sprake van tegengestelde effecten. Door technologische ontwikkeling ontstaan er steeds zuiniger auto's. Hierdoor kan een progressiefactor lager dan 1 verondersteld worden. Daartegenover staat dat mobiliteit een luxe goed is en sterker stijgt dan de welvaart. Dit leidt tot een progressiefactor groter dan 1. Het uiteindelijke effect hangt af van het relatieve aandeel van de twee tegengestelde effecten.

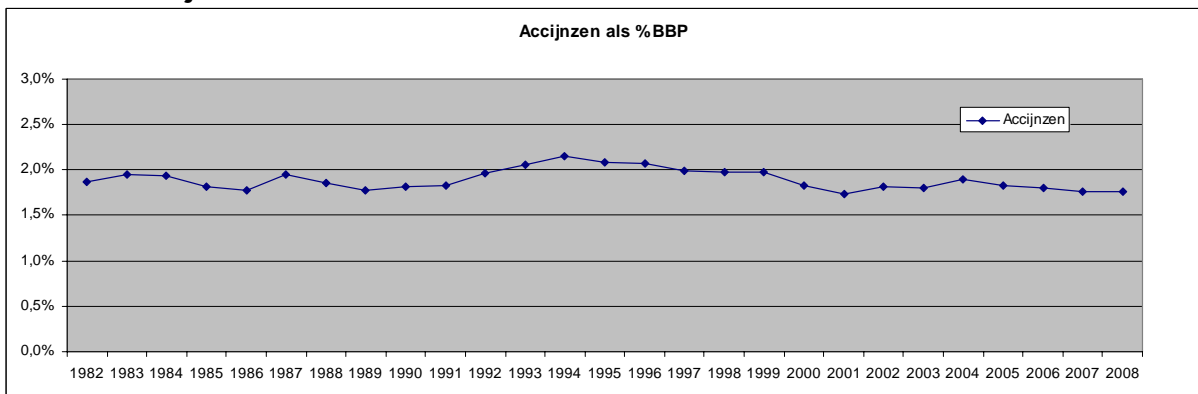
De endogene ontwikkeling van de accijnsopbrengsten blijft op een vrij constante wijze achter bij de economische groei. Dit geldt voor alle accijnssoorten.

Grafiek 17: progressiefactor accijnzen



Het aandeel van de accijnzen in het BBP is sinds 2001 wel vrij constant gebleven. Dit dankzij diverse verhogingen in met name de tabaksaccijns.

Grafiek 18: accijnzen als aandeel BBP



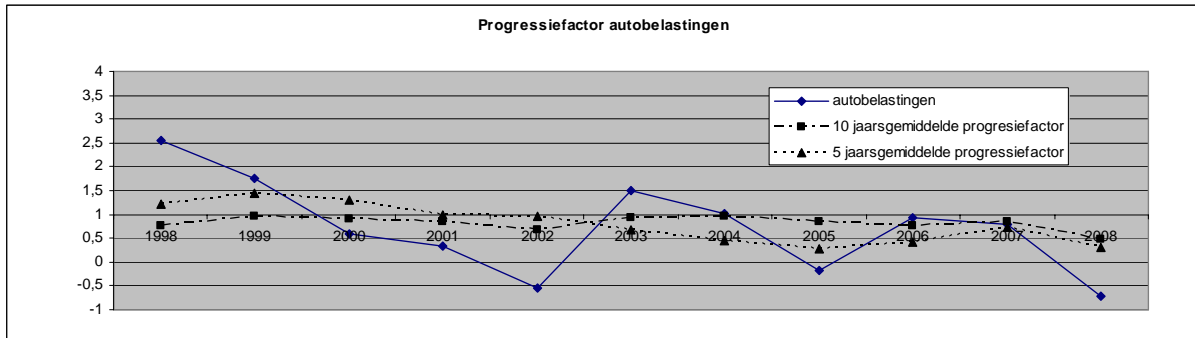
3.h. Autobelastingen

In een lange termijn evenwichtig groeipad is de progressiefactor van autobelastingen bij aanschaf (BPM) of op bezit (MRB) naar verwachting gelijk aan 1. Het aantal auto's en de bezitsduur worden constant verondersteld. De autobelastingen hebben een trendmatig lagere progressiefactor indien de regulerende vormgeving op schoon en zuinig wordt vormgegeven als grenzen op absolute

emissienormen zoals vanaf 1 januari 2013 het geval zal zijn¹³. Door gedragseffecten zullen steeds meer auto's in de beste categorie vallen en minder worden belast¹⁴. Hierdoor zal de totale hoeveelheid autobelastingen dalen.

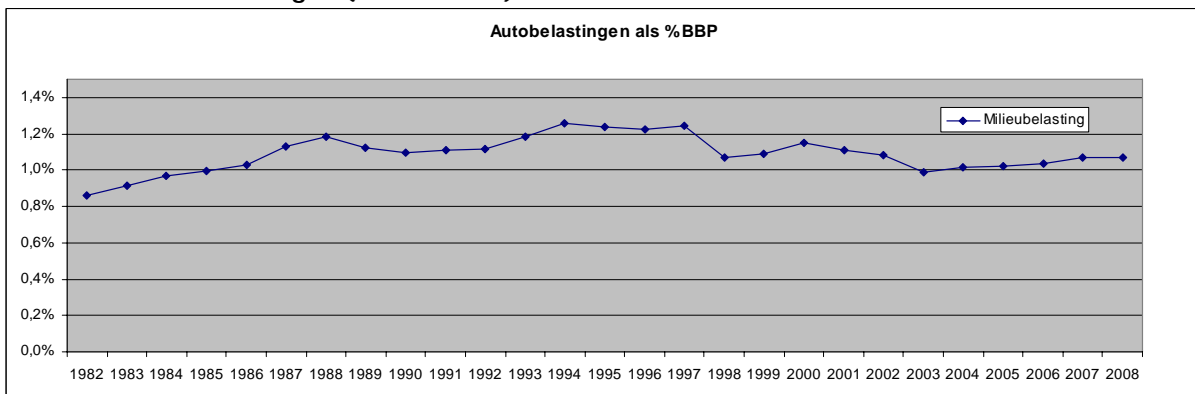
In 1998-2000 kenden de autobelastingen een hoge progressiefactor. Daarna kent de progressiefactor een paar forse uitschieters onder de 1. De ontwikkeling van de endogene groei van de autobelastingen (MRB en BPM) is in de afgelopen 10 jaar gemiddelde genomen achter gebleven bij de ontwikkeling van het BBP. Vanaf 2003 ligt het 5-jaarsgemiddelde van de progressiefactor onder de 1.

Grafiek 19: Progressiefactor autobelastingen (MRB en BPM)



In de periode 2000-2002 zijn beleidsmatige wijzigingen doorgevoerd die leidden tot lastenverlichting op autobelastingen. Per 1 januari 2004 wordt de MRB jaarlijks geïndexeerd. Daarnaast is in 2005 een beperkte verhoging van de MRB voor grijs kenteken ingevoerd. Ten slotte vindt vanaf 2008 een jaarlijkse schuif van de BPM naar MRB plaats (vluchtheuvelvariant) als opmaat naar de invoering van de kilometerheffing. Deze schuif is beoogd als budgettair neutraal en wordt daarom jaarlijks herberekend. Per saldo zijn de autobelastingen in de periode 2000-2008 beleidsmatig verhoogd met circa 0,9 miljard euro. De onderstaande grafiek laat zien dat het aandeel autobelastingen in het BBP anno 2008 uitkomt op het niveau van 1998. Zonder de opeenvolgende lastenverzwaringen en de invoering van de jaarlijkse indexatie van de MRB zou het dit aandeel in 2008 op het niveau van 2003 respectievelijk 1986 uitkomen.

Grafiek 20: Autobelastingen (MRB en BPM) als aandeel BBP



¹³ Vanaf 1 januari 2010 wordt een eerste stap gezet naar een ombouw van een BPM gebaseerd op catalogusprijzen van auto's naar absolute CO2 uitstoot. Vanaf 1 januari 2013 is deze ombouw volledig gerealiseerd.

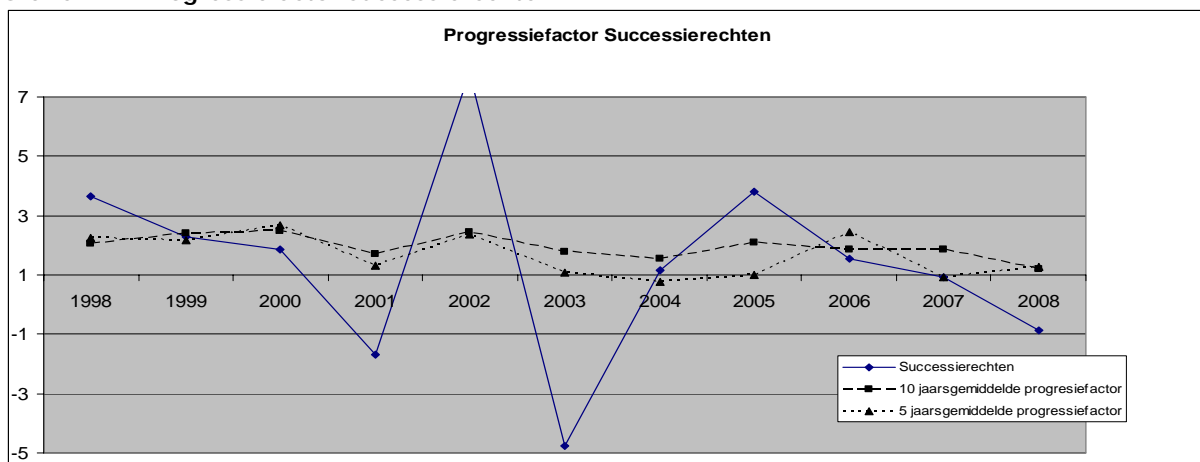
¹⁴ De BPM-tarieven voor verschillende CO2 grenzen worden wel jaarlijks geïndexeerd voor het technisch zuiniger worden van auto's. Deze indexatie is bepaald op 2,6%. Er wordt niet gecorrigeerd voor gedragseffecten. De BPM gebaseerd op CO2 heffing leidt dan ook tot steeds lagere ontvangsten in relatie tot het BBP. Wel zullen indien blijkt dat gedrag heeft geleid tot aankoop van relatief veel auto's in de laagste categorieën en daardoor erg lage BPM-opbrengsten de CO2 grenzen in de BPM worden bijgesteld.

3.i. Successierechten

Op lange termijn is de progressiefactor van de heffing op successierechten naar verwachting groter dan 1. De trendmatige toename van welvaart zal leiden tot voortzetting van de al zichtbare trend waarbij het vermogen harder stijgt dan de economische groei. Anderzijds zal door vergrijzing op een gegeven moment ontsparring optreden. Dat maakt de stelling dat de progressiefactor van de heffing op successierechten op de lange termijn groter is dan 1 minder zeker. De heffing op de successierechten hangt uiteraard ook af van de ontwikkeling in het aantal sterftes. Tot aan het hoogtepunt van de vergrijzing zal het aantal sterftes per jaar toenemen om daarna weer af te nemen.

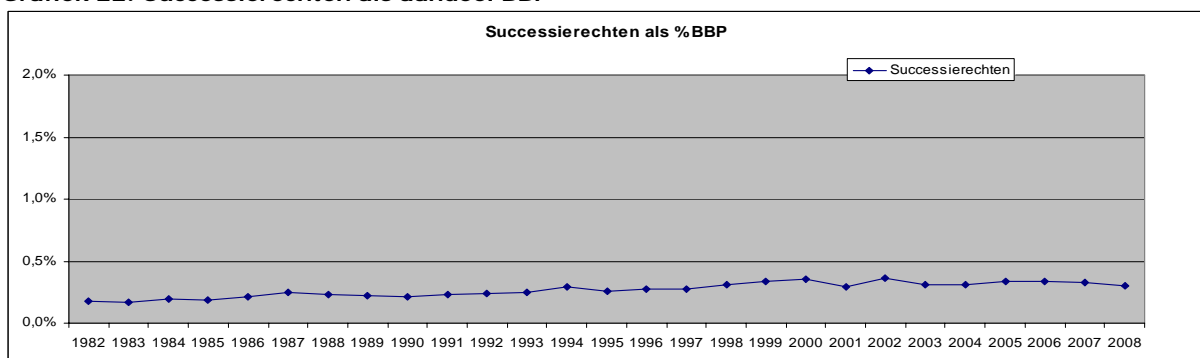
Ook de successierechten betreffen een vrij volatiele belastingsoort; de ontvangsten van deze belastingsoort kunnen als gevolg van incidenten over de jaren sterk wisselen. Omdat de post successierechten absoluut gezien een kleine belastingsoort betreft slaan deze incidenten relatief gezien sterk aan.

Grafiek 21: Progressiefactor successierechten



Het 10-jaarsgemiddelde van de progressiefactor van de successierechten is veel constanter en lag de afgelopen 10 jaar boven de 1. Anno 2008 ligt deze precies op het niveau van 1. Deze ontwikkeling komt terug in de grafiek met de successie rechten als aandeel van het BBP. Het aandeel bedraagt anno 2008 0,3%. Dit is gelijk aan het niveau van 1994. In de tussenliggende jaren heeft het niveau in enkele jaren op de 0,4% gelegen.

Grafiek 22: Successierechten als aandeel BBP



Box 3¹⁵

Op lange termijn is de progressiefactor van de heffing op forfaitaire vermogensinkomsten (feitelijk een vermogensheffing) naar verwachting groter dan 1. De trendmatige toename van welvaart zal leiden tot voortzetting van de al zichtbare trend waarbij het vermogen harder stijgt dan de economische groei. Anderzijds zal door vergrijzing op een gegeven moment ontsparring optreden. Dat maakt de stelling dat de progressiefactor van Box 3 op de lange termijn groter is dan 1 minder zeker. Ook hangt de heffing van Box 3 af van de ontwikkeling in het aantal sterftes. Tot aan het hoogtepunt van de vergrijzing zal het aantal sterftes per jaar toenemen om daarna weer af te nemen.

Premies ziektekosten

De premie voor de zorgverzekeringswet wordt lastendekkend vastgesteld. Vanwege de trendmatige stijging van het aandeel van de zorgkosten bij toenemende welvaart is sprake van een progressiefactor hoger dan 1. Feitelijk is via deze systematiek een jaarlijks stijgende collectieve en microlastendruk ingebouwd. Deze schept echter geen ruimte voor algemene overheidsuitgaven, maar is gekoppeld aan de zorguitgaven ZVW.

¹⁵ De invoering van de vermogenrendementsheffing van box 3 bestaat pas sinds 2001. Dit en het feit dat realisaties van de box3-heffing over een gegeven jaar pas een aantal jaren later beschikbaar komen, levert een te korte tijdreeks op voor een analyse van de progressiefactor in het verleden.

Tabel 1: aandelen belastingsoorten in BBP van 2001 zonder beleid

	Aandeel belastingsoort in BBP zonder beleid vanaf 2001								Aandeel inclusief beleid
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Indirecte belastingen	12,16%	11,94%	11,71%	11,68%	11,56%	11,86%	11,79%	11,47%	12,24%
Invoerrechten	0,34%	0,30%	0,30%	0,30%	0,32%	0,35%	0,39%	0,40%	0,40%
Omzetbelasting	7,13%	7,11%	7,02%	6,97%	6,88%	7,15%	7,19%	7,08%	7,27%
BPM	0,66%	0,61%	0,60%	0,60%	0,56%	0,56%	0,57%	0,48%	0,55%
Accijnzen	1,73%	1,82%	1,81%	1,79%	1,71%	1,69%	1,67%	1,62%	1,76%
- Accijnzen lichte olie	0,70%	0,74%	0,73%	0,77%	0,74%	0,72%	0,70%	0,67%	0,68%
- Accijnzen diesel etc	0,46%	0,51%	0,52%	0,54%	0,53%	0,53%	0,53%	0,53%	0,54%
- Tabaksaccijnzen	0,37%	0,38%	0,38%	0,31%	0,28%	0,29%	0,30%	0,27%	0,38%
- Alcoholaccijnzen	0,09%	0,08%	0,07%	0,06%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%
- Bieraccijnzen	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%
- Wijnaccijnzen	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%
Belastingen rechtsverkeer	1,00%	0,97%	0,94%	0,96%	1,00%	1,02%	1,06%	0,90%	0,90%
- Overdrachtsbelasting	0,77%	0,75%	0,71%	0,75%	0,81%	0,81%	0,87%	0,73%	0,77%
- Assurantiebelasting	0,13%	0,14%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,13%	0,13%	0,13%
- Kapitaalsbelasting	0,10%								0,00%
Motorrijtuigenbelasting	0,47%	0,45%	0,47%	0,47%	0,46%	0,45%	0,44%	0,44%	0,52%
Milieubelastingen	0,76%	0,62%	0,51%	0,53%	0,58%	0,57%	0,43%	0,51%	0,76%
- Grondwaterbelasting	0,04%	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
- Afvalstoffenbelasting	0,05%	0,03%	0,02%	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
- Energiebelasting	0,53%	0,42%	0,32%	0,45%	0,51%	0,49%	0,35%	0,44%	0,68%
- Waterbelasting	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
- Brandstoffenheffingen	0,12%	0,11%	0,11%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Verbruiksbelasting	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%
Belasting zware motorrijtuigen	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Verpakkingenbelasting									0,02%
Vliegbelasting									0,01%
Directe belastingen	17,62%	16,99%	16,34%	16,06%	16,28%	16,44%	16,52%	16,63%	17,17%
Loon- en inkomstenheffing kas	12,38%	12,50%	12,35%	11,99%	11,69%	11,76%	11,92%	12,07%	12,99%
Dividendbelasting	0,96%	0,75%	0,66%	0,69%	0,83%	0,78%	0,85%	0,87%	0,66%
Kansspelbelasting	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,03%	0,02%	0,05%
Vennootschapsbelasting	3,93%	3,31%	2,98%	3,01%	3,35%	3,49%	3,35%	3,33%	3,16%
- Gassector kas	0,40%	0,40%	0,32%	0,36%	0,34%	0,38%	0,32%	0,37%	0,37%
- Niet-gassector kas	3,53%	2,92%	2,65%	2,66%	3,01%	3,11%	3,03%	2,96%	2,79%
Vermogensbelasting	0,02%								0,00%
Successierechten	0,29%	0,37%	0,32%	0,32%	0,35%	0,36%	0,36%	0,33%	0,30%
Belastingen en premies									
VVZ	29,78%	28,93%	28,06%	27,74%	27,84%	28,30%	28,31%	28,11%	29,41%