



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wie ruimt de rommelzolder op: fundamentele hervorming belastingstelsel of verder doormodderen?

Caminada, K.

Citation

Caminada, K. (2017). Wie ruimt de rommelzolder op: fundamentele hervorming belastingstelsel of verder doormodderen? *Groen. Studie- En Opinieblad Van De Christenunie*, 1(4), 64-70 en 81. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/57808>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/57808>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Door Koen Caminada

Wie ruimt de rommelzolder op?

Ondertitel: Fundamentele hervorming belastingstelsel of verder doormodderen?¹

Lead

De paragraaf ‘Hervorming belastingstelsel’ van het Regeerakkoord (2017) bevat een groot aantal maatregelen. De doorrekening van het CPB (2017) heeft maar liefst acht bladzijden nodig om alle voorgenomen maatregelen op te sommen. Op papier is het een omvangrijke operatie. Het regeerakkoord past nagenoeg alle bestaande fiscale instrumenten aan, maar laat de hoofdlijn van de bestaande systematiek toch vooral intact. Het rondpompen van belastinggeld neemt toe, want via de overheid wordt meer geld tussen burgers en bedrijven heen en weer geschoven. De reden hiervoor is ook wel duidelijk: alle Nederlanders zouden er ongeveer evenveel op vooruit moeten gaan.

Complexere fiscale inkomenspolitiek omdat niemand de zolder wil opruimen

Het fiscale stelsel valt nog het beste te karakteriseren als een rommelzolder die niemand wil opruimen, omdat iedere partij gehecht is aan een deel van de rommel. Het stelsel kent ongeveer 120 inkomensbeperkende regelingen (belastinguitgaven, aftrekposten en vrijstellingen), naast het systeem van toeslagen waar jaarlijks 4,5 miljoen huishoudens gebruik van maken. De belastingtarieven zijn daardoor naar schatting 80% hoger dan zonder deze regelingen (Caminada & Ros, 2012: 164). Een meer vergaande uitruil (slimme sigaar uit eigen doos) had erg voor de hand gelegen, want dat zou de fiscale balans van zowel de overheid als gezinnen kleiner maken. Minder tegemoetkomingen en minder rondpompen van geld in ruil voor lagere tarieven. Er bleek geen politieke meerderheid te zijn voor deze welvaartsverhogende belastingpolitiek.

Op dit terrein valt in een volgende ronde nog veel te doen. Zoals de gewenste vereenvoudiging van het toeslagencircus en de heffingskortingen en de fiscalisering van de volks- en zorgverzekeringen. Ook de verdere afbouw van subsidies op wonen (huur en koop) blijft op de agenda staan. Verder is het fiscale regime voor ‘directeur-groootaandeelhouders en zzp’ers aan groot onderhoud toe.

Anders dan vaak wordt verondersteld, wordt de hoogte van de belastingdruk maar zeer ten dele bepaald door de hoogte van het bruto inkomen. Groepen met een vergelijkbaar bruto inkomen kunnen sterk verschillen in de hoogte van de belastingdruk. Het regeerakkoord laat deze mate van fiscale discriminatie min of meer intact, terwijl de belastingdrukverschillen in Nederland – ook aan de top van de inkomensverdeling – fors zijn. Deze verschillen zullen niet verdwijnen, zolang de wetgever wil blijven discrimineren in de belastingheffing en bij inkomensafhankelijke regelingen naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners), sociaaleconomische status (werknemer versus ondernemers; directeur-groootaandeelhouders, zzp’ers en andere zelfstandigen), verschillen in huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet naar de opvang), verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen en leeftijd (gepensioneerden dragen minder bij aan de collectieve voorzieningen). Op tal van plaatsen is het globale evenwicht van een belastingheffing naar draagkracht door instrumentalisering verstoord geraakt en zijn

¹ In deze korte bijdrage kunnen niet alle fiscale maatregelen aan de orde komen. Ik richt me op het IB-pakket van het regeerakkoord; zie Jacobs (2017) voor de bespreking van de belastingen op vermogen, vermogensinkomen en bedrijven. Een uitgebreide versie van dit artikel is verschenen als Caminada (2017).

tegenstellingen ontstaan in de maatschappelijke verhoudingen: huurders tegenover huiseigenaren, zzp'ers tegenover werknemers, alleenverdieners tegenover tweeverdieners, huishoudens met tegenover zonder (jonge) kinderen, et cetera.

De fiscale paragraaf uit het regeerakkoord illustreert in welke mate gesleuteld moest worden aan het belastingstelsel via een steeds fijnmaziger instrumentarium om uiteindelijk een "evenwichtig" netto inkomensbeeld te kunnen presenteren. Het lijkt een steeds moeizamer route te worden zolang de zolder niet wordt opgeruimd. De belasting- en premietarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist – hoger dan nodig, omdat tegelijkertijd een tegemoetkoming wordt gecreëerd (of verruimd) voor vrijwel ieder huishouden. Dat lijkt een onwenselijke en onhoudbare strategie.

Hoofdpijn fiscale beleidsmaatregelen

De lasten op arbeid gaan fors omhoog, vooral door de invoering van een tweeschijvenstelsel met een basistarief van 36,93% en een toptarief van 49,5%, een verhoging van de algemene heffingskorting (die steiler zal worden afgebouwd) en een verhoging van de arbeidskorting (die ook steiler zal worden afgebouwd), naast een groot aantal kleinere aanpassingen. Consumptie zal zwaarder belast worden: het lage btw- tarief gaat van 6% naar 9% en milieuvriendelijk gedrag zal worden beprijsd. Met name de verhoging van het lage btw-tarief is een moedige stap in de richting van een uniform btw-tarief. Dat het inkomenspakket zorgt voor evenwicht tussen één- en tweeverdieners is wat overtrokken (want iedereen gaat er ongeveer evenveel op vooruit), maar de erkenning van de opgetreden scheefgroei in het verleden en de wens dat proces te stoppen, is positief. De eigen woning gaat (nog) niet naar box 3 waar een tarief van 30% geldt, maar daar wordt wel op voorgesorteerd door de hypotheekrenteaftrek in de nabije toekomst tegen het basistarief van 37% te laten verrekenen. De coalitie is zich ervan bewust dat de voorgestelde fiscale aanpassingen de weg zullen effenen voor overheveling van het eigenwoningregime naar box 3. In dat geval wordt huizenbezit gelijk aan ander spaargeld belast, waardoor allerlei spaarbeslissingen van huishoudens niet langer via fiscale weg worden verstoord ten gunste van de eigen woning.

Zzp-probleem

De financiële paragraaf van dit regeerakkoord lost de (fiscale) kern van het zzp-probleem niet op. Fiscale subsidiëring van zzp'ers via de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling maakt arbeid in loondienst relatief 'duur'. De fiscaliteit heeft zzp'ers een oneigenlijk concurrentievoordeel gegeven. Beide instrumenten hadden moeten worden bijgesteld, maar het regeerakkoord stelt dat niet voor. Zolang werknemers wél verplicht verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid en pensioen blijft een concurrentievoordeel bestaan voor zzp'ers. Helaas komen veel andere tekortkomingen van het bestaande fiscale stelsel in het regeerakkoord ook niet aan de orde. Zo blijft de bestaande koppeling van het toeslaginkomen aan het belastbare inkomen tot merkwaardige uitkomsten leiden, zolang niet-draagkrachtgebonden aftrekposten (o.a. zelfstandigenaftrek, investeringsaftrek, hypotheekrenteaftrek) ook doorwerken in het toeslaginkomen. Concreet: dat kan betekenen dat een zzp'er die met haar werkzaamheden een gelijk inkomen behaalt als een werknemer in dienstbetrekking, doordat zij een zelfstandigenaftrek claimt flink hogere toeslagen ontvangt dan de werknemer. De coalitie koos er niet voor om deze oneigenlijke doorwerking van instrumentele aftrekposten naar de toeslagtoekenning af te schaffen, waardoor zowel het onnodig rondpompen van geld als de onredelijke ongelijke behandeling blijven bestaan.

Vennootschapsbelasting

De vaststelling van het tarief van de vennootschapsbelasting wordt formeel weliswaar door elk land zelf bepaald, maar in werkelijkheid door de internationale krachtsverhoudingen. Landen beconcurreren elkaar sinds de jaren tachtig met steeds lagere vennootschapsbelastingtarieven. Het getuigt van realiteitszin dat het regeerakkoord de Nederlandse vennootschapsbelasting internationaal concurrerend wil houden en tegelijkertijd constructief inzet op het bestrijden van internationale belastingontwijking. Het afschaffen van de dividendbelasting was hiervoor overigens niet nodig, maar is een vereenvoudigingssignaal. De Nederlandse schatkist derft hierdoor 1,4 miljard euro, waarvan de opbrengst overigens vooral zal neerslaan in de schatkisten van de landen waarmee Nederland een belastingverdrag heeft. Immers, door afschaffing van de Nederlandse dividendbelasting zullen buitenlandse aandeelhouders in hun eigen land dito meer belasting verschuldigd zijn.

Lagere lasten op arbeid en hogere belasting op consumptie

De heffing van belastingen zal altijd versturende effecten teweegbrengen, maar sommige heffingen brengen grotere schade voor de economie met zich mee dan andere. In de internationale empirische literatuur krijgt dit thema de laatste jaren veel aandacht (Meghir & Phillips, 2008; Jacobs, 2008). Belastingsoorten kunnen gerangschikt worden naar hun versturende effecten op het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking. Oplopend van weinig naar fors versturende effecten ziet deze rangschikking er als volgt uit: vermogensbelasting (met name op onroerende zaken), indirecte belastingen, inkomensheffingen op arbeidsinkomen, inkomensheffingen op vermogensinkomen en de vennootschapsbelasting.

De coalitie is niet doof gebleken voor deze wetenschappelijke inzichten en het advies van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012/2013): een verschuiving van directe naar indirecte belastingen kan de schade aan de economie door belastingheffing verminderen. Daar is ook ruimte voor, want in internationaal perspectief zijn de belastingen op consumptie in Nederland (en in het bijzonder de btw) relatief laag, terwijl de heffingen op arbeidsinkomen juist hoog zijn (Caminada & Stevens, 2017). Het regeerakkoord erkent dat door de belastingmix aan te passen. Ook in de transitie naar een circulaire economie kan het geleidelijk verschuiven binnen de belastingmix een verstandige lijn zijn, omdat consumenten meer moeten gaan betalen waardoor de vraag toeneemt naar producenten die langer meegaan of minder (duurdere) grondstoffen bevatten.

Het inkomenspolitieke argument voor verlaagde btw-tarieven op eerste levensbehoeften zou geen rol meer mogen spelen. Het is op zijn minst opmerkelijk dat de linkse oppositie van GroenLinks, SP en PvdA, met steun van vakbond FNV, de Fietzersbond en de Koninklijke Boekverkopersbond, gezamenlijk optrekken om de voorgenomen verhoging van het lage btw-tarief geschrapt te krijgen. Er geldt een min of meer proportionele verdeling van de btw-druk wanneer de door huishoudens betaalde btw wordt uitgedrukt in procenten van de bestedingen. Wie lage inkomens tegemoet wil komen, kan dat dan beter rechtstreeks doen, bijvoorbeeld via toeslagen of de inkomstenbelasting (cf. Bettendorf & Cnossen, 2014).

Critici stellen dat van een verschuiving van inkomstenbelasting naar omzetbelasting geen grote economische effecten mogen worden verwacht, omdat het niet uitmaakt of je door de kat of de muis wordt gebeten. Dat is onjuist: de échte winst van de verschuiving is dat de inkomstenbelasting discrimineert tegen loonarbeid en de omzetbelasting niet. Ook ondernemers, gepensioneerden, werklozen en vermogenden betalen omzetbelasting. De prikkels om arbeid aan te bieden worden via de ib/btw-schuif dus wel degelijk sterker, doordat de inkomensverschillen tussen arbeidsinkomen en niet-arbeidsinkomen toenemen. Zouden daarentegen al deze inkomenseffecten volledig worden gerepareerd, dan heeft

lastenverschuiving van arbeid naar consumptie vanzelfsprekend nauwelijks effect. En ... dat is nu precies wat het regeerakkoord doet, omdat iedereen er in koopkracht evenveel op vooruit moest gaan. Dat roept de vraag op waarom het regeerakkoord voor deze route kiest.

In de economische literatuur wordt het hanteren van verschillende btw-tarieven en vrijstellingen van btw als een bron van inefficiëntie gezien. Vrijstellingen en het verlaagde btw-tarief leiden tot hogere uitvoeringskosten en verstoringen van verschillende soorten consumptiegoederen (laag dat wel hoog belast). Een hogere mate van efficiency kan worden bereikt wanneer een uniform btw-tarief wordt toegepast. Zo'n stelsel doorkruist minder de voorkeuren van consumenten (cf. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012: 60). De verhoging van 6% naar 9% is een flinke stap in de goede richting.

Er zitten echter ook nadelen aan deze keuze. Beleidsmakers dienen zich te realiseren dat de lastenverhoging in het geval van een ib/btw-schuif vooral wordt gedragen door personen met een zwakke onderhandelingspositie op de arbeidsmarkt en door inactieven. Zij zien de boodschappen duurder worden, maar hebben weinig of geen onderhandelingsmacht op de arbeidsmarkt om deze lasten af te wentelen door hogere lonen of uitkeringen op te eisen. Daarnaast zal verhoging van het btw-tarief een concurrentieverstorend effect hebben voor ondernemers in de grensregio's, tenzij het aangrenzende buitenland tegelijkertijd vergelijkbare prijsverhogende belastingen doorvoert. Ook zal de concurrentieverstoring vanuit het informele (zwarte) circuit sterker worden.

Niettemin past het voorstel van het regeerakkoord in de trend van veel studies die concluderen dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen een positieve invloed heeft op de economie, vooral als het verlaagde btw-tarief en het algemene tarief (op termijn) vervangen worden door één uniform tarief.

Mag het marginaledrukbeeld niet getoond worden?

De marginale belastingdruk is relevant voor de keuze voor het aantal uren of dagen per week dat gewerkt wordt. De marginale druk meet hoeveel procent van een bruto-inkomensstijging *niet* resulteert in een hoger besteedbaar huishoudinkomen en hangt af van het persoonlijk bruto inkomen, het inkomen van partners, de werksituatie en de werksituatie van partners, de aanwezigheid van kinderen, de woonsituatie en het vermogen. Echter, het regeerakkoord en de CPB-doorrekening zijn niet duidelijk over de (stapeling van) de marginale druk van de inkomensheffing en inkomensafhankelijke regelingen (kortingen en toeslagen). De cijfers worden niet gepresenteerd, en dat is opmerkelijk. Huishoudens met lage inkomens die gebruik maken van toeslagen, kennen veelal een marginale druk die ver boven het toptarief in de inkomstenbelasting ligt. De hoge marginale druk zorgt ervoor dat het aanvaarden van werk niet of nauwelijks loont. Het zou juist aantrekkelijker moeten worden om van een baan te leven (zonder aan de knop 'lagere sociale uitkeringen' te draaien). Maar het regeerakkoord verlaagt de marginale druk niet vanwege intensiever gebruik van toeslagen en de steilere afbouw van inkomensafhankelijke regelingen. Ook in het midden en aan de bovenkant van de inkomensverdeling blijft de marginale druk hoog vanwege verhullende tariefverhogingen. Nadat bij het vorige regeerakkoord de inkomensafhankelijke zorgpremie al enkele dagen na de formatie van het kabinet-Rutte II sneuvelde, is destijds het politieke compromis gevonden de arbeidskorting en de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk af te bouwen. Daar doet dit regeerakkoord nu nog een schepje bovenop: de afbouw wordt nog steiler! Hierdoor is de marginale druk hoger dan het belastingtarief in het traject tussen minimum en 1½ modaal, vanwege de afbouw van de algemene heffingskorting met 6%. Hogere middeninkomens krijgen te maken met de verdere afbouw van de arbeidskorting – wat ook tot een hogere marginale druk met 6% leidt. Echter, de transparantie van het tweetakstarief zou gediend zijn met een zichtbaar

basistarief van 49% (= 37%+6%+6%) en een toptarief van 55,6% (=49,5% + 6%) in de relevante inkomenstrajecten in plaats van de huidige verhullende tariefstelling van 37% en 49,5%. Het is 'bedrieglijk' te schermen met de voorgestelde wettelijke tariefpercentages als veel belastingplichtigen straks zullen ervaren dat zij slechts de helft een bruto-inkomensstijging teruggezien in een verbetering van hun koopkracht.

Geen extra werkgelegenheid, wel een gat in de begroting

De maatregelen van het beleidspakket verhogen de structurele werkgelegenheid met 14.000 fte. De fiscale maatregelen scoren teleurstellend en hebben per saldo geen effect. Allerlei maatregelen werken tegen elkaar in: zo heeft het tweeschijvenstelsel in box 1 nauwelijks effect, omdat de verhoging van de werkgelegenheid door de lagere tarieven teniet wordt gedaan doordat meer belastingplichtigen tegen het toptarief zullen worden belast. Ook de verhoging van de arbeidskorting (plus) en verhoging van de algemene heffingskorting (min) werken tegen elkaar in. De combinatie van alle kindgerelateerde regelingen verlaagt per saldo de structurele werkgelegenheid: de hogere kinderopvangtoeslag stimuleert de werkgelegenheid, maar de aanpassingen van het kindgebonden budget, de uitbreiding van het partnerverlof en de hogere kinderbijslag werken hier tegen in. Zo leidt de hogere kinderbijslag tot lagere arbeidsparticipatie, omdat (vooral) niet-werkende ouders minder worden geprikkeld om (meer) arbeid aan te bieden, vanwege die hogere kinderbijslag. In combinatie met de aanpassingen van het kindgebonden budget en de uitbreiding van het partnerverlof loopt de arbeidsdeelname terug. De fiscale maatregelen om éénverdienershuishoudens tegemoet te komen cq. de opgetreden scheefgroei een halt toe te roepen hebben dus een behoorlijke prijs: een fors lagere werkgelegenheid.

Verder is algemeen bekend dat generiek fiscaal beleid weinig effectief is in het stimuleren van de arbeidsparticipatie (Jongen et al, 2015)), en toch is dat precies wat de coalitie nu voorstelt. Vooral gerichte fiscale prikkels voor moeders met jonge kinderen zouden een groot effect kunnen sorteren, want daar zit nog de meeste rek in de arbeidsparticipatie. Meer mensen aan het werk is wenselijk, want dat betekent een groter draagvlak voor de financiering van allerlei collectieve voorzieningen van de verzorgingsstaat. De coalitiepartners hebben echter anders besloten. Het voorgestane fiscale beleid in het regeerakkoord is juist generiek en houdt géén rekening met de nieuwste empirische inzichten over arbeidsaanbodelasticiteiten. Veel belastingsubsidies worden zo vermorst. Het eindsaldo van het regeerakkoord bij de structurele werkgelegenheid is nul ondanks een lastenverlichting (van 5,9 miljard euro in 2021 en 0,6 miljard euro structureel). Dat had beter gekund en gemoeten, maar is blijkbaar de maatschappelijke prijs die de coalitiepartners bereid zijn te betalen voor hun samenwerking.

En dan is de overheidsrekening langjarig nog niet op orde, omdat de al ingeboekte belastingopbrengsten van de afbouw van de hypotheekrenteafrek naar voren is gehaald zonder afdoende dekking voor later. De coalitie leeft op te grote voet: het langetermijnhoudbaarheidstekort verslechterd 5 miljard euro (CPB 2017: 21). Na de kabinetsperiode 2017-2021 moeten de lasten dus (weer) omhoog en/of de uitgaven omlaag. Meer in het algemeen geldt dat het regeerakkoord breekt met de budgettaire orthodoxie door 6,4 miljard lastenverlichting door te voeren en 7,9 miljard meer uit te geven in 2021.

Conclusie

Na vijf miljard lastenverlichting in 2016 staat nu 6,4 miljard euro lastenverlichting op de rol voor de periode tot en met 2021 (waarvan 0,6 miljard euro structureel), maar het kan geen fundamentele belastinghervorming worden genoemd. De coalitiepartners draaien aan veel fiscale knoppen, vooral om de bestaande inkomensverhoudingen in stand te houden. Het lage

btw-tarief gaat omhoog, er komt een tweetaks en het fiscale voordeel van aftrekposten wordt onafhankelijk van de tariefschijf (*tax credits*) en dat is verstandig. Maar er is ook sprake van verdergaande versluisende belastingheffing via het steiler afbouwen van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Het regeerakkoord verhult dat de marginale tarieven fors hoger uitkomen in de relevante inkomenstrajecten. Het tweetakstarief is aldaar dus niet 37% en 49,5% zoals het Regeerakkoord doet voorkomen, maar 49% en 55,6%.

Het regeerakkoord is onmiskenbaar een compromis: veel voorgestelde fiscale maatregelen werken tegen elkaar in waardoor het fiscale stelsel op korte termijn niet verbetert en (ook) geen banen oplevert. Maar wie nog wat verder kijkt, ziet dat het regeerakkoord het pad heeft geëffend voor de toekomst: de overheveling van de eigen woning naar box 3 ligt in het verschiet en via een verdere verhoging van de btw kunnen de lasten op arbeidsinkomen verder dalen waardoor de schadelijke effecten van belastingheffing verminderen. En of we dat nu leuk vinden of niet, de internationale krachtsverhoudingen stellen beperkingen aan de fiscale autonomie van een kleine open economie.

Auteur

Koen Caminada is hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving van de Universiteit Leiden en aldaar wetenschappelijk directeur van het Instituut fiscale en economische vakken. Hij was lid van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen, 2012-2013).

Referenties

- Bettendorf, L. & Cnossen, S. (2014), *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB Policy Brief, 2014/02, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Caminada, K. (2017), Fiscale balansverlenging, *TPEdigitaal* 11 (3): 30-38.
- Caminada, K. & Ros A.P. (2012), Belastingfaciliteiten. In: Kam C.A. de, Donders J.H.M. (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers. 157-182.
- Caminada, K. & Stevens L.G.M. (2017), Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei, *Weekblad Fiscaal Recht* (7181): 307-326.
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012/2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport* (2012) en *Eindrapport* (2013), Den Haag
- CPB (2017), Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord. CPB Notitie, 4 oktober 2017.
- Jacobs, B. (2008), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitg. Bert Bakker.
- Jacobs, B. (2017), Belastingplannen Rutte III: gemiste kansen, *Economisch Statistische Berichten*, te verschijnen.
- Jongen, E.J.W, Boer, H-W de & Dekker, P. (2014), De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, *CPB Policy Brief*, no. 2015-02, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Meghir, C. & Phillips, D. (2008), *Labour supply and taxes*, IFS Working Papers W08/04. London: Institute for Fiscal Studies
- Regeerakkoord (2017), Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017.