

## **De tragiek van gefaalde ambities en gemiste kansen rond belastinghervorming**

Koen Caminada

*De belastinghervorming is met veel tamtam aangekondigd, maar de herziening is van de baan. Het smeergeld van 5 miljard euro wordt weggegeven zonder hervorming. Volgens de Leidse econoom Caminada is geen keuze gegeven de politieke impasse ook een keuze, maar de coalitie en oppositiepartijen zouden dan wel mogen uitleggen waarom ze niet veel meer banen willen. Een berekening laat zien dat in een vergaande variant een kwart miljoen extra banen mogelijk is.*

### **De verdwenen ambities**

De discussie over de hervorming van het belastingstelsel speelt alweer een paar jaar. Na de rapporten van de commissies Van Weeghel (2010) en Van Dijkhuizen (2012 en 2013) schreef het kabinet de brief Keuzes voor een beter belastingstelsel (2014). Dat was inmiddels ook wel nodig, want de laatste grote herziening stamt uit 2001. In de tussentijd had de internationaal vermaarde Mirrlees Review (2011) laten zien dat belastingstelsels zorgen voor geringe prikkels bij arbeidsparticipatie vanwege te hoge marginale tarieven op arbeid. Zowel de Europese Commissie als OECD moedigen Nederland aan het belastingstelsel te hervormen. Inmiddels leek ook het politieke draagvlak aanzienlijk. Liever steekt het kabinet nu miljarden in lastenverlichting waarvan de timing (als vanouds weer) beroerd is: lastenverhoging als het slecht gaat met de economie en lastenverlaging nu de economie de wind in de zeilen heeft. De voorgenomen lastenverlichting helpt nauwelijks om de structuur van de economie te versterken. Weliswaar 35 duizend banen erbij, maar het structurele begrotingstekort loopt op (met de kans op een reprimande van de Europese Commissie).

Maar waar ging het mis? Waarom ontbreekt de urgentie om tot een belastingherziening te komen? Waarom doet Nederland zichzelf zo tekort? Waarom willen we geen welvaartsverhogende belastingpolitiek? Op dit moment loopt Nederland door rommelige fiscale vormgeving welvaart mis. Hoeveel? Een vergaande aanpassing van het fiscale stelsel kan naar schatting een kwart miljoen extra banen opleveren.

### **De zolder die niemand wil opruimen**

Het Nederlandse fiscale stelsel valt nog het beste te karakteriseren als een rommelzolder die niemand wil opruimen omdat iedere partij gehecht is aan 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 procent hoger dan

zonder deze regelingen. Licht een uitruil (slimme sigaar uit eigen doos) dan niet voor de hand? Het 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 blijkt geen politieke meerderheid te zijn voor deze welvaartsverhogende belastingpolitiek.

### **Politieke economie van belastinghervorming**

En toch begon het allemaal zo goed. In 2014 kon men nog lezen in de kabinetsbrief *Keuzes voor een beter belastingstelsel*: "Een stelselherziening zonder lastenverlichting is niet haalbaar, maar een lastenverlichting zonder een bijbehorende stelselherziening is een gemiste kans." Nu het kabinet volgend jaar 5 miljard zal uitdelen aan lastenverlichting zonder stelselherziening, is de kans daarop voor jaren verkeken. Met enige verbazing kan worden teruggekeken op hoe het kabinet dit voorjaar de belastingplannen presenteerde. Die presentatie, in drie tranches, viel niet te rijmen met de ambitie van 100.000 banen erbij die een jaar geleden nog uit de brief van staatssecretaris Wiebes sprak.

Lastenverlichting was het eerste deel van het pakket dat het kabinet aan de Tweede Kamer zou voorhouden. Daaraan viel niet te tornen. Het tweede deel, zorgvuldig losgekoppeld van deel één, omvatte hervormingen van het stelsel zoals de btw-uniformering, waarvoor de coalitie steun zocht bij de oppositie. Het kabinet trok de prettige boodschap van 5 miljard euro lastenverlichting naar zich toe, en zorgde er vanwege de gescheiden presentatie voor dat het beeld werd opgeroepen dat de oppositie de hervorming heeft tegengehouden. Had men echt iets willen bereiken, dan hadden lastenverlichting en stelselherziening in één pakket gepresenteerd moeten worden, zodat zoet en zuur onlosmakelijk aan elkaar zijn vastgeknoopt. De status quo regeert nu of zoals Johnson en Myers dat formuleren:

*'In the real world (i.e. not the one inhabited by tax theorists), proposals for tax reform are constrained by politics – not least the unfortunate observation that those who lose from tax reforms tend to be vengeful while those who gain from them tend to be ingrateful. This can lead in tax policy, perhaps more than in other areas of public policy, to a 'tyranny of the status quo' (Johnson & Myles, 2011: 323).*

### **Van Kabinetsbrief naar Belastingplan 2016**

De kabinetsbrief *Keuzes voor een beter belastingstelsel* bevatte een aantal goede gedachten, zoals het besef dat de herschikking van fiscale lasten maatschappelijke winst oplevert, omdat sommige heffingen nu eenmaal meer schade aan de economie toebrengen dan andere heffingen. Ook de keuze voor een helder doel (100 duizend extra banen) viel toe te juichen. Verstandig was verder om de lijn van de voorstellen van de Commissie-Van Dijkhuizen te onderschrijven en te stellen dat vereenvoudiging noodzaak is.

Achteraf bezien kan worden vastgesteld dat de beleidsmakers uiteindelijk niet echt op zoek zijn geweest naar welvaartsverhoging. Hadden ze de Mirrlees Review niet (goed) gelezen? Waarom is de vraag niet beantwoord wat "de buitenwereld" (lees: buiten het Binnehof) van Nederlandse fiscaliteit vraagt? Verder werden diverse keuzes voor een beter belastingstelsel op voorhand uitgesloten, zoals de verdere hervorming van de fiscale behandeling van de eerste eigen woning en pensioensparen.

Kortom, een fundamentele herbezinning ontbrak. Zo bleef onduidelijk hoe de herschikking van belastingmix er uit zou moeten zien. De brief schetste vooral een reeks van beperkingen

en onmogelijkheden. Het ontbrak aan heldere vragen om tot politieke consensus te komen, hetgeen later in het proces aan de oppervlakte is gekomen. In welke mate dient consumptie nu zwaarder belast te worden? Zouden IB-ondernemers, zzp-ers en directeur-grotaandeelhouders (dga's) meer moeten bijdragen? En gepensioneerden via fiscalisering van de AOW? Hoe om te gaan met de inkomsten uit vermogensbestanddelen en erfenissen? En het ontbrak aan visie op de mate van rondpompen van geld waardoor de kans op fiscale balansverkortening is verspeeld.

### **'To Do'-lijstje**

In een volgende ronde valt nog veel te doen. Zoals de gewenste vereenvoudiging van het toeslagencircus en de heffingskortingen. Ook een meer neutrale fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen blijft op de agenda staan, evenals de (verdere) afbouw van subsidies op wonen en pensioensparen. Ook het regime voor dga's en zzp-ers is spoedig aan groot onderhoud toe. Hogere en uniforme btw-tarieven zijn minder schadelijk voor de economie dan de huidige hoge lasten op arbeidsinkomen (vooral sociale premies). En er is alle reden om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen, omdat de OZB een relatief weinig schadelijke belasting is. Bovendien zijn veel taken van het Rijk overgeheveld naar de gemeenten.

### **Pakket voor een kwart miljoen banen**

En dan is er nog het vooruitzicht van een kwart miljoen banen. Door minder rondpompen van toeslagen en fiscale subsidies kunnen de tarieven op arbeid fors omlaag. Inzet is een eenvoudiger stelsel dat het bevorderen van arbeidsparticipatie en ondernemerschap voorop stelt. Daartoe moet worden ingezet op balansverkortening, waardoor de Nederlandse economie minder volatiel wordt (minder subsidies op wonen en pensioensparen) en lagere tarieven gerealiseerd worden. Verder wordt de belastingdruk verschoven naar minder verstorende heffingsgrondslagen. Om een ander concreet te maken kunnen de volgende zaken plaatsvinden (ze tabel 1).

1. Afbouw subsidies wonen. In de onderstaande rekenexercitie worden de subsidies op wonen (koop en huur) afgebouwd conform het advies van de Commissie Sociaal Economische Deskundigen van de SER (2010). De eigen woning verhuist op termijn naar box 3. Dit gaat samen met een gelijke behandeling van huren en kopen. De budgettaire opbrengst wordt ingezet voor het verlagen van de lastendruk op arbeid.
2. De zolder opruimen. We gebruiken de informatie van de Algemene Rekenkamer (2015) en schrappen alle belastinguitgaven waarvan de effectiviteit niet kon worden aangetoond. Resterende aftrekposten worden verrekend tegen het laagste (in plaats van hoogste) tarief van de inkomstenbelasting. Uitgangspunt is individuele belastingheffing met een gebundelde huishoudenstoelag (advies Commissie-Van Dijkhuizen, 2013), waarbij de huishoudenstoelag beperkt blijft tot de huishoudens met de laagste inkomens. De zorgtoelag kan rechtstreeks met de nominale ZVW-premie van de zorgverzekeraar worden verrekend. Om een globaal evenwicht tussen ondernemers in de Vpb en de IB te krijgen, wordt de fiscale behandeling van de dga in box 1 en 2 aangepast, en vervallen allerlei faciliteiten voor ondernemers en zzp-ers.

3. Pensioensparen. De pensioenen worden op dit moment voor ongeveer veertien miljard euro gefacilieerd. De omkeerregel vormt een groot goed in ons pensioenstelsel, maar het is niet nodig om deze regel ook van toepassing te laten zijn voor de tien procent hoogste inkomens. Belastingplichtigen die in de hoogste belastingschijf vallen kunnen zelf hun afwegingen maken en de wenselijkheid van een hoger pensioen afzetten tegen bijvoorbeeld een in de toekomst grotendeels afgelost huis (negentig procent van het hoogste inkomensdeciël heeft een eigen woning). Vanwege de grotere financiële zelfredzaamheid van hoge inkomens kan de fiscale behandeling van het tweede pijlerpensioen worden afgetopt op het inkomen waar in dit denkkader het toptarief aanvangt (55.000 euro; zie hierna).
4. Minder versturende belastingheffing. De btw-tarieven worden geüniformeerd, en vervolgens op een tarief van 18% vastgesteld (dus 3 punten lager dan het huidige standaardtarief) zodat de lastendruk met 4,1 miljard euro wordt verschoven van arbeid naar consumptie. Bijzondere regelingen in de btw waarover het nationale fiscale beleid zeggenschap heeft, komen te vervallen. En er komt een ruimer eigen belastinggebied voor gemeenten. De besparing op het gemeentefonds komt ten goede aan een lagere tarieflijn op arbeid. Vanwege eenvoud wordt de inkomensafhankelijke ZVW-premie gefiscaliseerd (premiëgrens 55 duizend euro). Verder vindt fiscalisering van de AOW-premie en andere volksverzekeringen plaats. Tot slot herstellen we twee weeffouten in het stelsel. Voor spaarders in box 3 wordt een lager uniform forfaitair rendement toegepast en de algemene heffingskorting wordt weer inkomensafhankelijk.

Tabel 1: Opbrengsten en bestedingen denkrichting (bedragen x mld euro)

Opbrengst		Bestedingen	
<b>Woningen (koop en huur)</b>	<b>25,5</b>	<b>Verlaging tarieflijn LB/IB (incl. premie ZVW)</b>	<b>49,9</b>
Afschaffen HRA en eigenwoningforfait	14,5	Aanpassing 1ste, 2de, 3de schijf tot 30,2%	42,3
Extra opbrengst box 3 na vrijstelling van 2 ton	3,8	Aanpassing 4de schijf tot 40,2%	7,7
Afbouw subsidies huurwoningen met 50%	7,3	Verkorting nieuwe 1ste schijf	-0,8
<b>Stroomlijning</b>	<b>14,3</b>	Ongedaan maken inkomensafhankelijke AHK	2,7
Schrappen aftrekposten waarvan de effectiviteit niet vast staat	9,5	Fiscalisering AOW-premie	-2,0
Stroomlijning toeslagen (richten op laagste inkomens)	2,5	<b>Arbeidsmarktprikkels</b>	<b>8,3</b>
Resterende aftrekposten tegen laag tarief	1,5	Verhoging arbeidskorting	6,8
Belasten van vrijstellingen (tegen laag tarief)	0,8	Belastingfaciliteiten richten op prikkelbare groepen	1,5
<b>Minder versturende belastingheffing (BTW en decentrale heffingen)</b>	<b>10,5</b>	<b>Overige aanwendungen</b>	<b>1,0</b>
Uniform btw-tarief (opbrengst 50/50 voor lager btw-tarief én lagere tarieflijn arbeid)	4,1	Aanpassing forfaitair rendement Box 3 (5-jaar gemiddelde risicovrije spaarrente)	1,0
Beperken vrijstellingen btw (zolder opruimen)	0,7		
Ruimer lokaal belastinggebied (besparing GF)	5,0		
DGA: afslag gebruikelijk loon naar 10%	0,8		
<b>Beperking faciliteiten pensioensparen</b>	<b>3,8</b>		
<b>Totaal opbrengsten</b>	<b>54,1</b>	<b>Totaal besteding / aanwending</b>	<b>59,1</b>
Lastenverlichting kabinet	5,0		

Noot: Op de zeer lange termijn valt de structurele besparing circa 3,6 miljard euro lager uit, of moet het belastingtarief 1 punt hoger worden vastgesteld. Het huidige kabinetsbeleid gaat immers al uit van een stapsgewijze beperking van de hypotheekrenteaftrek. Daardoor valt de structurele besparing van deze maatregel over een periode van 20 jaar circa 1,6 miljard lager uit. Verder levert fiscalisering AOW op de zeer lange termijn (2075) geen aanvullende besparing op ten opzichte van het basispad van het CPB.

De maatregelen leveren op termijn een budget op van circa 54 miljard euro. Samen met de aangekondigde 5 miljard aan lastenverlichting zou dan ongeveer dan 59 miljard euro beschikbaar zijn voor participatiebevorderende maatregelen. Hierdoor kan een basistarief (inclusief inkomensafhankelijke premie ZVW) uitkomen op 29,3 procent, met een tweede tarief van 39,3 procent voor inkomens boven 55.000 euro. Circa tien procent van de belastingplichtigen met de hoogste inkomens zou met dit toptarief te maken krijgen.

### **Herschikking fiscaliteit als banenmotor**

Hoe vertalen die bedragen zich in banen? Bij wijze van tentatieve analyse wordt de opbrengst van bovenstaande maatregelen volledig ingezet met als doel een banenmachine in werking te zetten. Andere doelstellingen blijven hier buiten beeld, zoals het streven naar een redelijke inkomensverdeling. De olie van de banenmotor bestaat uit lagere tarieven, het goed richten van de fiscale subsidies op prikkelbare groepen en op de verlaging van werkgeverslasten. Het MICSIM-model van het CPB biedt hier aanknopingspunten voor. Overigens zullen de verschillende maatregelen niet synchroon lopen in de tijd. Zo vragen de maatregelen op het gebied van de woningmarkt om een lange transitieperiode.

*Tabel 2: Werkgelegenheidseffecten: ruw via spoorboekje MICSIM van het CPB (in Fte)*

Arbeidsmarktprykkels	
- Verhoging arbeidskorting	32.500
- Belastingfaciliteiten richten op prikkelbare groepen	25.000
Stroomlijning toeslagen	45.000
Verlaging tarieflijjn LB/IB (inclusief premie ZVW)	
- Aanpassing 1ste, 2de, 3de schijf	121.000
- Ongedaan maken inkomensafhankelijke algemene heffingskorting	10.000
Lastenverlichting generiek 5 miljard	14.000
<b>TOTAAL</b>	<b>247.500</b>

Noot: De opbrengst vanwege "de zolder opruimen", het pakket wonen, fiscalisering van de AOW en beperking van de faciliteiten rondom pensioensparen is ingezet en dus geboekt bij verlaging tarieflijjn en arbeidsmarktprykkels. Volgens MICSIM heeft de btw-verhoging geen negatief participatie-effect. Ook hier is de opbrengst ingezet voor verlaging van de tarieflijjn en arbeidsmarktprykkels.

Een inschatting laat zien dat een participatiewinst van circa 225.000 banen haalbaar is. Het MICSIM model gaat ervan uit deze participatie-effecten hun volle omvang ongeveer binnen 10 jaar hebben bereikt. Ter vergelijking met het huidige stelsel: zonder maatregelen die de genoemde 54 miljard euro vrijspelen voor tariefverlaging zou het basistarief (inclusief ZVW-premie) uitkomen op 46,3 procent en het toptarief op 56,3 procent. Over de hele linie daalt de marginale-tarieflijjn dus met 17 punten. Zo krijg je de arbeidsmarkt weer aan de praat.

### **Tragiek van gefaalde ambities**

Duidelijk is dat de belastinghervorming van de baan is vanwege politieke impasse en het geneuzel over koopkrachtplaatsjes. Die impasse is niet zonder consequenties en dat is de

tragiek van het kabinet maar ook de oppositie van dit moment. Men laat welbewust kansen liggen: Via een vergezicht heb ik de consequenties hiervan laten zien: het huidige rommelige fiscale stelsel vernietigt een kwart miljoen banen in de arbeidsmarkt.

Eindnoot: Deze bijdrage is gebaseerd op de voordracht "Ambitie niet gehaald, gemiste kans. Enkele noties bij belastinghervorming. Nederland doet zichzelf tekort: waarom willen we geen welvaartsverhogende belastingpolitiek?" Seminar Miljoenennota 2016, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag, 18 september 2015.

### **Referenties**

Algemene Rekenkamer (2015), Belastinguitgaven en milieueffecten, Den Haag.

Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), Naar een activerender belastingstelsel – Interimrapport, Den Haag.

Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013), Naar een activerender belastingstelsel – Eindrapport, Den Haag.

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010), Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Johnson, P., and G. Myles (2011), The Mirrlees Review, Fiscal Studies, vol. 32, no. 3.

Mirrlees Review (2011), <http://www.ifs.org.uk/publications/mirrleesreview/>

Studiecommissie Belastingstelsel (2010), Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel, Den Haag: z.u..

Tweede Kamer (2014/2015), 'Herziening Belastingstelsel. Brief van de Staatssecretaris van Financiën: Keuzes voor een beter belastingstelsel', 32 140, nr. 5.