

Fiscale balansverlening¹

Koen Caminada

1 Hoofdpijn fiscale beleidsmaatregelen

De paragraaf ‘Hervorming belastingstelsel’ in het Regeerakkoord (2017) bevat een groot aantal maatregelen, maar het is geen groots hervormingsplan. Voor wat betreft het pakket Inkomsten Belasting (IB) somt het akkoord 15 regels op die de lasten met 13,6 miljard euro verlagen en de uitgaven aan toeslagen verhogen, maar daar staan 18 regels voor lastenverhoging en uitgavenverlaging tegenover met een structureel budgettair beslag van 9,3 miljard euro. Het rondpompen van belastinggeld neemt toe, want door de plannen wordt via de overheid voor 22,8 miljard tussen burgers en bedrijven heen en weer geschoven. In plaats van de zolder opruimen, wordt de fiscale balans flink verlengd; zie tabel 1 voor een specificatie van de fiscale maatregelen. Het CPB (2017) heeft maar liefst 8 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 (alle tarieven, alle schijven, alle heffingskortingen en alle toeslagen veranderen), maar laat de hoofdpijn van de bestaande systematiek toch vooral intact. De reden hiervoor is ook wel duidelijk: alle Nederlanders zouden er ongeveer evenveel op vooruit moeten gaan.

De lasten op arbeid gaan fors omlaag, vooral door 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 een- 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

¹ Met dank aan Kees Goudswaard en Ergert Jongen voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel. 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.

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.

Tabel 1 Fiscale maatregelen IB-pakket x miljard euro, gerangschikt van groot naar klein

| | 2021 | struc | struc in |
|---|-------------|------------------|----------|
| 1 Invoeren tweeschijvenstelsel (36,93% en 49,5%) | 6,4 | 6,4 ^a | |
| 2 Verhogen algemene heffingskorting | 3,2 | 3,2 | 2021 |
| 3 Maximale arbeidskorting bij afbouwpunt verhogen | 1,5 | 1,5 | 2021 |
| 4 Kindgebonden budget later afbouwen voor paren | 0,5 | 0,5 | 2022 |
| 5 Verhogen ouderenkorting en geleidelijke afbouw | 0,4 | 0,4 | 2019 |
| 6 Verlagen EWF (tarief 5 ^e schijf) ^b | 0,4 | 0,8 | 2038 |
| 7 Verhogen kinderopvangtoeslag | 0,3 | 0,3 | 2021 |
| 8 Verhogen kinderbijslag | 0,3 | 0,3 | 2019 |
| 9 Reservering transitie a.g.v. afschaffing doorsneesystematiek pensioenen | 0,2 | | |
| 10- Verlaging normpercentage zorgtoeslag paren; Harde afbouwgrens | 0,3 | 0,3 | |
| 15 huurtoeslag wegnemen; Beperken jaarlijkse afbouw AHK bijstand; Doorwerking aanpassing box 3 naar toeslagen; Aanpassing box 3; Verruiming onbelaste vrijwilligersvergoeding | | | |
| Lastenverlichting en uitgavenverhoging (a) | 13,4 | 13,6 | |
| 1 Verhogen lage btw-tarief naar 9% | 2,6 | 2,6 | 2019 |
| 2 Bevriezen aangrijpingspunt toptarief voor de kabinetsperiode | 1,2 | 1,2 | 2021 |
| 3 Aftrekposten naar aftrek tegen lage tarief met 3%-punt per jaar | 0,7 | 0,8 | 2023 |
| 4 Arbeidskorting verhogen en sneller afbouwen | 0,4 | 0,4 | 2021 |
| 5 Verlaging belastingvermindering energiebelasting | 0,3 | 0,3 | 2019 |
| 6 Beperken 30%- regeling naar 5 jaar | 0,3 | 0,3 | 2019 |
| 7 Vaste voet in de IACK naar 0 euro en verhogen opbouwpercentage | 0,3 | 0,3 | 2019 |
| 8 Modernisering salderingsregeling | 0,2 | 0,6 | 2035 |
| 9 Milieumaatregelen vliegverkeer | 0,2 | 0,2 | 2021 |
| 10 Verhogen tabaksaccijns | 0,2 | 0,2 | 2021 |
| 11 Geleidelijk afschaffen overdraagbaarheid IACK/AK | 0,2 | 0,2 | 2023 |
| 12 Geen IACK en arbeidskorting voor werklozen in de ZW | 0,1 | 0,2 | 2022 |
| 13 Schuif energiebelasting tarieven aardgas en elektriciteit | 0,1 | 0,1 | 2019 |
| 14 Geleidelijk afschaffen aftrek wegens geringe eigenwoningschuld ^b | 0,1 | 1,1 | 2038 |
| 15- KAN-bepaling huurtoeslag schrappen; Doorwerking verhogen | 0,2 | 0,8 | |
| 18 algemene heffingskorting naar toeslagen; Hogere belasting op verbranden en storten van afval; Verminderen beleidsmatige verlenging aangrijpingspunt toptarief na 2021 | | | |
| Lastenverhoging en uitgavenverlaging (b) | 7,2 | 9,3 | |

| | | |
|---------------------------------|------|------|
| Saldo fiscale maatregelen (a-b) | 6,2 | 4,3 |
| Absoluut (a+b) | 20,6 | 22,8 |

(a) Deze lastenverlichting is structureel, maar zat al voor 5 miljard in het basispad.

(b) Deze maatregel kost structureel meer dan in 2021. De oploop wordt veroorzaakt door samenloop met het in 20 jaar afbouwen van de Wet-Hillen.

Bron: Regeerakkoord (2017: 63).

Met betrekking tot de zzp-problematiek wordt helaas niet doorgedrongen tot de (fiscale) kern. Fiscale subsidiëring van zzp'ers via de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling maakt economisch gelijksoortig arbeidsaanbod in dienstbetrekking relatief 'duur'. De fiscaliteit heeft zzp'ers een oneigenlijk concurrentievoordeel gegeven. Beide instrumenten hadden moeten worden bijgesteld, hetgeen niet wordt voorgesteld. Nu is het wel zo dat aftrekposten minder waard worden, omdat tegen het basistarief zullen worden verrekend. Dat brengt het concurrentievoordeel van zelfstandigen weliswaar iets terug, maar omdat zzp-ers zich relatief weinig aan de bovenkant van de inkomensverdeling bevinden, zal dit effect bescheiden zijn. Bovendien blijft een concurrentievoordeel bestaan zolang werknemers wél verplicht verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid en pensioen.

Helaas komen veel andere tekortkomingen van het bestaande fiscale stelsel in het regeerakkoord ook niet aan de orde (zoals stroomlijning heffingskortingen en toeslagen). 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. In concreto kan dat betekenen dat een zzp'er die met haar werkzaamheden een gelijk inkomen behaalt als een werknemer in dienstbetrekking door het enkele feit dat zij een zelfstandigenaftrek claimt, beduidend 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.²

Kleine open economieën kunnen niet straffeloos hogere vpb-tarieven hanteren ten opzichte van omringende landen. De vaststelling van het vpb-tarief 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 vpb-tarieven. 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,

² Wanneer bij de bepaling van het inkomen voor de toeslagen de niet-draagkrachtgebonden aftrekposten niet meer zou worden meegenomen, wordt voor huishoudens met aftrekposten het toetsinkomen hoger en daarmee de te ontvangen toeslag(en) lager. Het budgettaire effect van aanpassing van het toetsinkomen van de toeslagen bedraagt in totaal circa 700 miljoen euro (uitgesplitst is dit 300 miljoen euro voor de aftrek eigen woning, 200 miljoen euro voor de ondernemersaftrek en 200 miljoen euro voor de persoonsgebonden aftrek. Bron: Commissie harmonisatie inkomensbegrippen (2016: p. 35).

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.

2 Belastingmix: lagere lasten op arbeid en hogere belasting op consumptie

De heffing van belastingen zal altijd versturende effecten teweegbrengen, maar sommige heffingen brengen grotere verstoringen met zich mee dan andere. In de internationale empirische literatuur krijgt dit thema de laatste jaren veel aandacht (Gruber en Saez 2002; Meghir en Phillips 2008; Saez et al. 2009; Jacobs 2008). Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen kan een aantal belastingsoorten gerangschikt worden naar hun versturende effecten op het bruto binnenlands product (bbp) per capita. 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.

Het regeerakkoord 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 economische schade 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 en 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 verstandig zijn.

Het inkomenspolitieke argument voor verlaagde btw-tarieven op eerste levensbehoeften zou geen rol meer mogen spelen. Het is immers voldoende duidelijk weerlegd: hogere inkomens profiteren relatief méér van het verlaagde tarief dan lage inkomens, dus wie lage inkomens tegemoet wil komen, kan dat beter rechtstreeks doen, bijvoorbeeld via toeslagen of de inkomstenbelasting (cf. Bettendorf en Cnossen 2014).³

Critici wijzen er verder op dat van een verschuiving van inkomstenbelasting naar omzetbelasting geen grote economische effecten mogen worden verwacht, omdat het grootste knelpunt op de arbeidsmarkt ligt bij laagbetaalde arbeid: het maak dan niet uit of je door de kat of de muis wordt gebeten. De échte winst van de verschuiving is dat de inkomstenbelasting discrimineert tegen loonarbeid en de omzetbelasting niet. Ook

³ De min of meer proportionele verdeling van de btw-druk geldt wanneer de door huishoudens betaalde btw wordt uitgedrukt in procenten van de bestedingen. Uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudinkomen drukt de btw zwaarder op de lagere inkomensgroepen.

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. Endat is nu precies wat in het regeerakkoord staat, omdat iedereen er in koopkracht evenveel op vooruit moest gaan.

In de economische literatuur wordt het hanteren van verschillende btw-tarieven en vrijstellingen als een bron van inefficiëntie gezien. Vrijstellingen en het verlaagde btw-tarief leiden tot hogere uitvoeringskosten en verstoringen van consumptiepatronen. Een hogere mate van *efficiency* kan worden bereikt met vergelijkbare verdelingseffecten wanneer een uniform btw-tarief wordt toegepast, waarbij de gewenste herverdeling van inkomen gestalte krijgt via daartoe beter geëquipeerde instrumenten (toeslagen en inkomstenbelasting). Zo'n stelsel heeft minder invloed op keuzes van personen, ook op die tussen verschillende soorten consumptiegoederen (cf. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012: 60).

Beleidsmakers dienen zich overigens 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. Daarnaast zal verhoging van het btw-tarief een concurrentieverstorend effect hebben voor ondernemers in de grensregio's, tenzij het aanpalende 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, met name indien het verlaagde btw-tarief en het algemene tarief (op termijn) vervangen worden door één uniform tarief.

3 Beeld marginale druk ontbreekt nog ...

De marginale druk 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 onduidelijk over de (stapelings) van de marginale druk van de inkomensheffing en inkomensafhankelijke regelingen (kortingen en toeslagen). De cijfers worden opmerkelijk genoeg niet gepresenteerd. 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 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 het 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%.

4 Werkgelegenheidseffecten en houdbaarheidstekort

De maatregelen van het beleidspakket verhogen de structurele werkgelegenheid naar verwachting met 14.000 fte. De fiscale maatregelen scoren teleurstellend en hebben per saldo geen effect.⁴ 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, zowel fiscaal als in de sociale zekerheid, verlaagt per saldo de structurele werkgelegenheid: de verhoging van de kinderopvangtoeslag stimuleert de werkgelegenheid, maar de aanpassingen van het kindgebonden budget, de uitbreiding van het partnerverlof en de verhoging van de kinderbijslag werken hiertegen in. Zo leidt een hogere kinderbijslag tot een daling van de arbeidsparticipatie, omdat (vooral) niet-werkende ouders minder worden geprikkeld om (meer) arbeid aan te bieden, vanwege die hogere kinderbijslag.

Het 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 hetgeen 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. De coalitiepartners hebben echter anders besloten. Het voorgestane fiscale beleid van 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

⁴ Menig lezer zal zich herinneren dat het vorige kabinet 5 miljard euro inzette met de ambitie om de werkgelegenheid met 100 duizend banen te laten groeien.

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 prijs die betaald moet worden voor coalitievorming.

En dan is de overheidsrekening langjarig nog niet in balans, omdat men de al ingeboekte belastingopbrengsten van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek naar voren heeft gehaald zonder afdoende dekking. De coalitie leeft op te grote voet, waardoor het langetermijnhoudbaarheidstekort 5 miljard verslechtert (CPB 2017: 21). Na de kabinetsperiode 2017-2021 moeten de lasten dus (weer) omhoog en/of de uitgaven omlaag. Algemener 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.

5 De zolder die niemand wil opruimen leidt tot steeds complexere fiscale inkomenspolitiek

Het Nederlandse 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 en Ros 2012: 164). Een verdergaande 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 dga's en zzp'ers aan groot onderhoud toe.

Anders dan vaak wordt verondersteld, wordt de spreiding 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 (éénverdieners, tweeverdieners), sociaal-economische status (werknemer versus ondernemers; DGA, 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 tegenstellingen ontstaan in de maatschappelijke verhoudingen: huurders tegenover eigenaren, 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.

6 Conclusie

Na 5 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*) hetgeen verstandig is. 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, en het CPB laat geen plaatje van de marginale druk zien hetgeen ook opmerkelijk is. 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 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 (e-mail: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl) is hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving aan de Universiteit Leiden

Referenties

- Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB Policy Brief, 2014/02, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Caminada, K. en A.P. Ros, 2012, *Belastingfaciliteiten*, in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers. 157-182.
- Caminada, K. en L.G.M. Stevens, 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.
- Commissie harmonisatie inkomensbegrippen, 2016, *Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen: een verkenning vanuit het perspectief van burger, beleid en uitvoering*, 1 augustus 2016.
- CPB, 2017, *Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord*, CPB Notitie, 4 oktober 2017.
- Gruber, J. en E. Saez, 2002, *The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications*, *Journal of Public Economics*, vol. 84(1): 1-32.
- 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., H-W. de Boer en P. Dekker, 2014, *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*, CPB Policy Brief, no. 2015-02, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Meghir, C. en D. Phillips, 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.
- Saez, E., J.B. Slemrod en S.H. Giertz, 2009, *Using elasticities to derive optimal income tax rates*, *Review of Economic Studies*, vol. 68(1): 205-229.