



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Fiscale beleidsnotities 2019

Vording, H.

Citation

Vording, H. (2018). Fiscale beleidsnotities 2019. *Weekblad Fiscaal Recht*, 2018(7256), 1236-1244. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/68780>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/68780>

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

WFR 2018/179

Fiscale beleidsnotities 2019

PROF. DR. H. VORDING¹

1 Inleiding

Het Belastingplan 2019² volgt het regeerakkoord van 2017³ op de voet en sluit aan bij de Fiscale beleidsagenda⁴ die het kabinet in februari heeft gepubliceerd. Slechts relatieve kleinigheden zijn later toegevoegd; deze behoeven voor een beoordeling van het fiscale beleid geen aandacht. Daarnaast zijn, om presentabele koopkrachtcijfers te bereiken, op de valreep (en eigenlijk daarna) nog diverse bedragen en percentages licht bijgesteld. Ook die kunnen voor kennisgeving worden aangenomen.

Een bespreking van dit belastingplan is dus onvermijdelijk ook een terugblik op de afspraken in het regeerakkoord en op de daaruit afgeleide uitgangspunten van de Fiscale beleidsagenda. Zoals bekend adresseerde het regeerakkoord verschillende van de grote fiscale thema's: de positie van Nederland als doorstroomland en de eigen woning. Het liet ook thema's liggen, met name de onbalans op de arbeidsmarkt (waar kleine ondernemers fiscaal uit de wind worden gehouden terwijl laagbetaalde loonarbeid nauwelijks lonend is) en de positie van gepensioneerden (die gemiddeld genomen over ruime bestedingsmogelijkheden beschikken terwijl de zorgkosten door vergrijzing blijven oplopen). En het voegde prioriteiten toe, namelijk de afschaffing van de dividendbelasting en de invoering van conditionele bronheffingen op dividend, interest en royalty's, een verlaging van de tarieven vennootschapsbelasting en van het toptarief inkomstenbelasting, het laatste gecombineerd met invoering van een tweeschijventarief.

Zoals gebruikelijk besteed ik eerst aandacht aan de aanbevelingen van de Europese Raad in het kader van het Europees Semester, vervolgens bespreek ik kort de aanzet die de Raad van State doet voor een algemeen beoordelingskader van het belastingplan.

Daarna bespreek ik de hoofdlijnen van het belastingplan vanuit drie perspectieven, namelijk de internationaal-fiscale positionering van Nederland, de arbeids-

markt en de eigen woning. Ik concludeer dat het kabinet, conform het regeerakkoord, wel één en ander overhoop haalt, maar vooralsnog slechts op onderdelen een duidelijke richting weet aan te geven.

2 De blik van buiten: de Europese Raad en de Raad van State

2.1 Advisering Europese Raad

In het kader van het Europees Semester geeft de Europese Raad, op voorstel van de Commissie, inmiddels traditioneel jaarlijks een beoordeling van het financieel-economische beleid van de lidstaten. Dit jaar zijn de adviezen aan Nederland beknopt:

"1. Met inachtneming van de middellangetermijndoelstelling, het budgettaire en het structuurbeleid gebruiken voor een verhoging van de publieke en private investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Maatregelen nemen om prikkels voor het aangaan van schulden door huishoudens en de resterende verstoringen op de woningmarkt terug te dringen, met name door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen.

2. De prikkels om gebruik te maken van tijdelijke contracten en zelfstandigen zonder personeel verminderen, terwijl adequate sociale bescherming voor de zelfstandigen wordt bevorderd, en schijnzelfstandigheid aanpakken. Voorwaarden scheppen voor hogere loongroei, terwijl rekening wordt gehouden met de rol van de sociale partners. Ervoor zorgen dat de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel eerlijker en schokbestendiger wordt."⁵

Grotendeels stemmen deze aanbevelingen overeen met die van vorige jaren; ze lijken wel wat milder van toonzetting. Dat geldt ook voor de passage in het rapport die handelt over agressieve belastingplanning. Deze was vorig jaar aanmerkelijk scherper (maar leidde overigens ook toen niet tot een aanbeveling). Andere analyses die

1 Hoogleraar Belastingrecht universiteit Leiden.

2 Kamerstukken II 2018-19, 35 026 nr. 2 e.v.

3 Regeerakkoord 2017, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017.

4 Kamerstukken II 2017-18, 32 140, nr. 33.

5 Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Nederland, 9207/18 - COM(2018) 418 final, p. 7.

niet tot aanbevelingen leiden zijn, net als in vorige jaren, de hoge marginale druk op (laagbetaalde) arbeid en de stijgende collectievelastendruk. Een krachtiger signaal op deze beide punten blijft onverminderd nodig. Voor het fiscale beleid zijn vooral de aanbevelingen van belang met betrekking tot de woningmarkt en de zelfstandigen.

2.2 Advisering Raad van State

De Raad van State besteedt dit jaar opvallend veel aandacht aan het uiteenzetten van algemene beoordelingsaspecten voor het belastingplan. Het noemt – en ont-wikkelt – daarbij de volgende aspecten:

- voorspelbaarheid en complexiteit van de fiscale wetgeving. Hier noemt de raad enkele voorbeelden uit het belastingplan. “Concluderend is de Afdeling van oordeel dat de fiscale wetgeving op belangrijke punten met een hoge frequentie wijzigt waardoor de voorspelbaarheid van wetgeving in het geding is, met als gevolg dat ook de complexiteit van de regelgeving toeneemt. Zij adviseert hier in de toelichting aandacht aan te schenken.”⁶
- Burgerperspectief. “De Afdeling merkt op dat bij de onderhavige voorstellen wel uitvoerig aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst maar dat het burgerperspectief niet of slechts summier aan de orde komt.” Ook hier stipt de raad voorbeelden uit het belastingplan aan. “De Afdeling adviseert waar nodig in de toelichting op de voorstellen meer aandacht te besteden aan het burgerperspectief.”⁷
- Draagkrachtbeginsel. “Profielbepalend voor het belastingstelsel is het maatschappelijk breed aanvaarde draagkrachtbeginsel. De lastendruk dient naar draagkracht te worden verdeeld. Het draagkrachtbeginsel is de afgelopen decennia onder druk komen te staan mede onder invloed van de beleidskeuze om de belastingheffing dienstbaar te maken aan andere doelstellingen dan het verdelen van de belastingdruk (instrumentalisering). De Afdeling adviseert in de toelichting een beschouwing te wijden aan de vraag op welke manier in het huidige fiscale stelsel voldoende recht wordt gedaan aan het draagkrachtbeginsel en daarbij de samenhang tussen de inkomstenbelasting en de toeslagen uitdrukkelijk in de beschouwing te betrekken.”⁸

Het is toe te juichen dat de Raad hier aandacht vraagt voor kwaliteitseisen die wat minder tastbaar zijn dan effectiviteit en consistentie. Het gaat telkens om motiveringseisen, die deels ook wel enigszins corresponde-

ren met bestaande eisen. Zo omvatten memories van toelichting bij fiscale wetsvoorstellen waar nodig een paragraaf over uitvoeringseffecten voor belastingplichtigen, en over koopkrachteffecten.⁹ Het advies van de Raad dient dus zó te worden gelezen, dat aan deze eisen thans te weinig inhoud wordt gegeven.

En daarmee is wel een duidelijke spanning aangeduid tussen recht en beleid. De klassieke hoofdpijndossiers van de Nederlandse fiscale wetgeving (zoals eigen woning, zelfstandigen, doorstroomactiviteiten, maar denk ook aan pensioenvorming en gepensioneerden, vermogen) bewegen jarenlang helemaal niet, dan opeens in grote stappen, en daarna weer door kleine bijstellingen. Dat hoort bij het moeizame proces van politieke agendabepaling en consensusvorming – en de uitkomst is dat soms fiscale regelingen blijven voortleven zonder veel maatschappelijk draagvlak, terwijl op andere momenten zóveel verandert dat de belastingplichtige het niet kan bijhouden, en intussen het beoogde einddoel onduidelijk blijft. Niettemin, het is goed dat de Raad van State systematisch aandacht blijft vragen voor de gevolgen van beleidsveranderingen en regelcomplexiteit voor de burger;¹⁰ het politieke proces heeft die aandacht onvoldoende.

Meer impliciet brengt de Raad van State nog een ander algemeen beoordelingscriterium aan: de ontwikkeling van de collectievelastendruk. Dat is buitengewoon nuttig. Nu de overheidsfinanciën, ook binnen de Europese begrotingsregels, zijn gericht op tekortbeheersing, is de hoogte van de belasting- en premiedruk een wat “toevallig” getal geworden. Er wordt niet transparant op gestuurd noch helder over gerapporteerd.¹¹ Zo bleek het vorige kabinet te hebben gepresideerd over de grootste lastendrukstijging in veertig jaar: een kleine 2% bbp.

⁹ Aannemelijk lijkt mij althans dat de voorgestelde toetsing aan het draagkrachtbeginsel niet veel méér kan inhouden dan het evalueren van verdelingseffecten van fiscaal beleid. In die zin reageert ook de regering op dit punt. Dat bijvoorbeeld (de raad voert het punt aan) het fiscale verschil in behandeling tussen zelfstandige en onzelfstandige arbeid in strijd zou zijn met het draagkrachtbeginsel is meer een opinie dan een feitelijke constatering. De relevante constatering is dat dit verschil een sterk verstorend effect heeft op de arbeidsmarkt.

¹⁰ Zie ook de indringende analyse van de Raad van State in zijn advies bij de Miljoenennota, die concludeert: “Een eerste voorwaarde voor een fundamentele herijking van stelsels wordt derhalve gevormd door samenhangend, consistent en voorspelbaar beleid dat op een heldere en overtuigende wijze voor het voetlicht wordt gebracht, zodat burgers en bedrijven inzicht in en overzicht over de consequenties van beleid krijgen.” Kamerstukken II 2018-19, 35 000 nr. 3, p. 11.

¹¹ Men leze bijlage 3 van de Miljoenennota, het Inkomstenkader 2019.

⁶ Kamerstukken II 2018-19, 35 026 nr. 4, p. 5.

⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁸ *Ibid.*, p. 8.

En die lijn wordt gewoon voortgezet: voor het komend jaar voorziet de MEV 2019 een stijging met 0,5% bbp.¹² Deze verhoging van de lastendruk wordt – en dat mag gebruikelijk worden genoemd – ondoorzichtig gepresenteerd. Het zou overweging verdienen dat het CPB zijn certificering van alle afzonderlijke onderdelen van het belastingplan uitbreidt, en ook de in de Miljoenennota voorgespiegelde lastenontwikkeling van een beoordeling voorziet.

Belangrijker is dat de trend van een stijgende collectievelastendruk meer aandacht krijgt, ook vanwege de onderliggende oorzaak: het CPB verwacht dat in de komende jaren de zorgkosten met 0,5% bbp stijgen, terwijl bijvoorbeeld de uitgaven aan onderwijs met 0,3% bbp dalen.¹³ Dat zijn weliswaar “beleidsloze” ramingen. Maar ze doen vrezen dat de ambities van een kennis-economie in de knel kunnen raken van een vergrijzend kiezersbestand.¹⁴ Dat is uiteindelijk in niemands belang.

3 De internationaal-fiscale positionering van Nederland

Zoals bekend is de nieuwe mantra van het internationaal-fiscale beleid: een goed vestigingsklimaat, geen brievenbusactiviteiten. Dat is op zichzelf een verademing; jarenlang werd de indruk gewekt dat het vestigingsklimaat voor doorstroomactiviteit eigenlijk hét fiscale vestigingsklimaat was. Tegelijk: de komende jaren zal de daad bij het woord moeten worden gevoegd, en de lobby van belanghebbenden is ongetwijfeld hard aan het werk.

De Fiscale beleidsagenda formuleerde de doelstellingen aldus: internationale belastingontwijking en belastingontduiking stevig gaan aanpakken; inzetten op de ster-

ke punten van het Nederlandse vestigingsklimaat voor reële economische activiteiten. Dat zijn inderdaad verschillende dingen, al wordt de positie van Nederland als doorstroomland vaak aangemerkt als een onbedoeld effect van het goede fiscale vestigingsklimaat. Opnieuw de beleidsagenda: “De keerzijde van het internationaal georiënteerde belastingstelsel is dat Nederland daarmee onbedoeld ook aantrekkelijk wordt voor structuren om belasting te ontwijken.”¹⁵ Dat mag in historische zin een juiste observatie zijn, maar betekent niet dat het beperken van de doorstroomfunctie tevens het reële vestigingsklimaat moet beschadigen. Zo wijst het CPB in de MEV 2019 op de nuttige functie van (voorwaardelijke) bronheffingen, met name als het criterium “laagbelastend” effectiever wordt ingevuld.¹⁶ Tevens noemt het CPB het rulingbeleid als belangrijke component van het Nederlandse doorstroomklimaat, en het wijst er op dat verlagingen van het tarief vennootschapsbelasting wél het reële vestigingsklimaat verbeteren, maar geen effect hebben op doorstroomactiviteiten. En het concludeert: “het feit dat het indammen van de doorsluitfunctie mogelijk is zonder het vestigingsklimaat geweld aan te doen, biedt ruimte voor meer ambitie, ook unilateraal.”¹⁷

Die ambitie heeft de staatssecretaris in februari scherp geformuleerd in zijn brief over Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking: “Daarbij heb ik ook de ambitie om het beeld te kantelen dat Nederland het internationale bedrijven fiscaal gemakkelijk zou maken belasting te ontwijken. Dat beeld is hardnekkig en het doet het investeringsklimaat geen goed.”¹⁸ Dat beeld, kunnen we er aan toevoegen, is zo hardnekkig omdat het volkomen juist is. Wereldwijd loopt een kwart van alle “diverted FDI”¹⁹ via Nederland, zoals de laatste jaren goed zichtbaar is geworden in vrij toegankelijke statistische overzichten van het IMF en de OESO. Elk Nederlands kabinet, ook het huidige, moet balanceren tussen forse en stijgende internationale druk om fiscaal in de pas te gaan lopen, en het belang van de Nederlandse tax planning bedrijvigheid zoals die er nu

¹² Centraal Planbureau, *Macro-Economische Verkenning 2019*, Den Haag 2019, tabel 1.1 op p. 9. De Miljoenennota, p. 45, spreekt in de hoofdtekst van een lastenverlichting van 6,5 mld ten opzichte van “het basispad”. In een toelichtende voetnoot blijkt dat basispad te voorzien in een lastenstijging van 9 mld. Per saldo resteert dan een lastenstijging van 3,4 mld. Overigens vermeldt bijlage 3 bij de Miljoenennota, tabel 1 op p. 34, een bedrag van 3,8 mld aan extra “inkomstenkader” in 2019. Het CPB houdt het op 5,3 mld. De Raad van State wijst nadrukkelijk op dit verschil en doet de aanbeveling om in de Miljoenennota uitleg te geven. In reactie belooft de regering om de “definitieverschillen” met het CPB te bespreken en te verminderen.

¹³ CPB, *Middellange termijnverkenning 2018-2021*, Den Haag 2016, tabel 3.8 op p. 35.

¹⁴ Zo signaleert de Raad van State het risico dat “de zorguitgaven ook in de komende jaren een steeds groter beslag zullen leggen op de collectieve middelen en op termijn andere uitgavencategorieën kunnen verdringen”. Kamerstukken II 2018-19, 35 000 nr. 4, p. 4.

¹⁵ Kamerstukken II 2017-18, 32 140, nr. 33, p. 3.

¹⁶ CPB, MEV 2019, p. 17; het CPB wijst met name op het belang van een toets op effectieve belastingdruk om doorstroom-situaties onder het bereik van de regeling te brengen. Voor dividenden is dat overigens nog niet zo gemakkelijk, omdat immers het gebruiken van vrijstellingen vergelijkbaar met de Nederlandse deelnemingsvrijstelling internationaal zeer gebruikelijk is.

¹⁷ T.a.p.

¹⁸ Kamerstukken II 2017-18, 25 087 nr. 88, p. 2.

¹⁹ Grensoverschrijdende directe investeringen die (om uitsluitend of overwegend fiscale overwegingen) niet direct van de woonstaat van de investeerder naar de beoogde bronstaat stromen, maar via een verbonden entiteit in een derde jurisdictie.

eenmaal is. Zoals inmiddels duidelijk wordt uit “gewobde” beleidsstukken, is het ministerie van Financiën tot voor (zeer) kort altijd bereid geweest om mee te denken in een logica die doorstroomfaciliteiten verwacht met vestigingsklimaat.²⁰ Het regeerakkoord sloeg, althans retorisch, een heel andere weg in en kondigde conditionele bronheffingen op interest en royalty's aan. In die heel andere weg past niet vanzelfsprekend een afschaffing van de dividendbelasting. Die kan immers de indruk wekken dat Nederland actief zoekt naar nieuwe mogelijkheden om de doorstroomactiviteiten van multinationals te faciliteren.

3.1 Afschaffing dividendbelasting

Zoals bij de start van het vorige kabinet de overeengekomen inkomensafhankelijke zorgpremie zorgde voor rumoer (en aanpassing), zo heeft het afgelopen jaar de afschaffing van de dividendbelasting tot een opgewonden discussie geleid. Het verschil is dat in het eerste geval de weerstand beperkt bleef tot de kring van een enkele regeringspartij, terwijl thans de steun eigenlijk beperkt blijft tot een enkele (dezelfde) partij.²¹ Al komt het straks, met veel coalitiediscipline, tot aanvaarding van het belastingplan: effectief is er een ruime politieke meerderheid voor herinvoering.

Een opgewonden discussie over een technisch onderwerp verloopt nooit erg bevredigend voor ingewijden, die weten dat het toch nét iets anders zit dan de journalist van dienst begrepen heeft. Hoe dan ook, de gedachtevorming over de voors en tegens van een afschaffing van de dividendbelasting is in het afgelopen jaar doorgedrongen tot in de leesportefeuille bij de kapper. Onduidelijk blijft wat we zouden opschieten met afschaffing van de dividendbelasting. Zoals een interne ambtelijke notitie al anderhalf jaar geleden opmerkte: “dividendbelasting speelt (...) voor het vestigingsklimaat geen grote rol” en “afschaffing van de dividend-

belasting is een grote generieke maatregel voor specifieke problemen”.²²

In één opzicht lijkt de dividendbelasting op de simpelste belasting die we hebben: de hondenbelasting. Voor beide belastingen geldt namelijk: het is onduidelijk waarom we de heffing eigenlijk hebben, maar de redenen om hem dan maar af te schaffen leveren geen gevoel van urgentie op. Dan resteert het blote feit dat de heffing geld opbrengt. Argumenten voor behoud van de dividendbelasting gaan er ten onrechte vanuit dat het een algemene heffing op aandeelhouders betreft. Los van de vraag wie de dividendbelasting uiteindelijk draagt is onze dividendbelasting uiteraard geen brede heffing over dividendinkomsten. Veelal laat Nederland de heffing immers geheel of grotendeels over aan de woonstaat van de aandeelhouder. Argumenten voor afschaffing van de dividendbelasting negeren nogal eens dat de Nederlandse heffing over het algemeen zo matig is dat deze in de woonstaat van de aandeelhouder zonder meer verrekenbaar is. Algemeen aanvaard lijkt inmiddels het inzicht dat de Nederlandse dividendbelasting voor het grootste deel van de buitenlandse aandeelhouders in hun woonstaat verrekenbaar is.²³ De heffing heeft dus voor de meeste aandeelhouders geen enkel effect op hun beslissingen. Wel blijft daarmee de mogelijkheid openstaan dat (met name) particuliere beleggers en beleggingsfondsen die thans niet (volledig) kunnen verrekenen, meer belangstelling zouden krijgen voor Nederlandse aandelen indien de dividendbelasting werd afgeschaft. Het kabinet is er niet in geslaagd om deze mogelijkheid inzichtelijk te maken.²⁴

Een relevante overweging is wel dat het Nederlandse internationaal-fiscale beleid, zoals dat met name in verdragsonderhandelingen naar voren werd gebracht, altijd consistent gericht is geweest op zo laag mogelijke bronheffingen, met name in concernverhoudingen. Dat paste bij het streven naar een wereld zonder fiscale drempels voor internationaal zakendoen. De moeilijkheid is alleen dat dit, op zichzelf verstandige, streven is ingehaald door de realiteit van internationale tax planning via Nederland. Niet voor niets benadrukken de landenrapporten voor Nederland maar ook voor Luxemburg en

20 www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2016/06/10/besluit-wob-verzoek-vestigingsklimaat-in-nederland-beperkt-tot-het-belastingbeleid-in-brede-zin. Zie ook J. Vleggeert & H. Vording, ‘Is Nederland een belastingparadijs?’, *NJB* 2018/139.

21 Zelfs AmCham heeft het recentelijk (namelijk op 7 september jl.) nodig geacht om zich te distantiëren: “The amount of approximately 1.9 billion euros that will be released as a result of not abolishing the dividend tax should be used by the Cabinet to strengthen the general business climate, by further reducing the corporate tax rate and by preserving the 30% facility for expats. AmCham is also concerned about the lack of public support for the measure.” www.amcham.nl/news/amcham-against-cabinet-proposal-abolishment-dividend-tax

22 Notities 1 t/m 4 over dividendbelasting, aangeboden aan de Tweede Kamer op 24 april 2018, notitie 1 d.d. 28 april 2017.

23 “Na het gebruik van grove aannames is de kwalitatieve inschatting dat het grootste deel van de buitenlandse aandeelhouders de dividendbelasting kan verrekenen. In deze gevallen komt de netto budgettaire derving ten gunste van buitenlandse overheden. Voor een kleiner deel is de dividendbelasting niet te verrekenen en komt de netto budgettaire derving ten gunste van buitenlandse aandeelhouders.” Kamerstukken II 2018-19, 35 028, nr. 3, p. 7.

24 Dat is ook de strekking van het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel bronbelasting, Kamerstukken II 2018-19, 35 028, nr. 4.

Ierland in het kader van het Europees semester het ontbreken van bronheffingen als verklaring voor de prominente positie van die landen in de internationale tax planning.²⁵

De vraag is dan of de afschaffing van de dividendbelasting iets gaat betekenen voor de positie van Nederland in de internationale tax planning. Gezien de leidende rol van Nederland als doorstroomland voor Amerikaanse multinationals is op het eerste gezicht het antwoord negatief. Het belastingverdrag VS/Nederland voorziet immers reeds in een nultarief voor deelnemingsverhoudingen.²⁶ Maar met alle onduidelijkheden van het moment (en van de politieke toekomst van de huidige politieke constellatie in de VS) is wel duidelijk dat Amerikaanse multinationals belang houden bij tax planning op tariefverschillen.²⁷ Zo kan toch de indruk ontstaan dat Nederland (met zijn ruime deelnemingsvrijstelling) beoogt een doorgeefluik te worden voor de Europese dividendstromen van Amerikaanse multinationals naar belastingparadijzen. Die indruk is slechts te vermijden door een serieuze antimisbruikregeling. Het wetsvoorstel bronbelasting 2020 voorziet inderdaad in een regeling: dividendstromen naar jurisdicties met een tarief van minder dan 7% op de winst van lichamen²⁸ worden belast naar een tarief van 23,9%. Het zelfde geldt voor jurisdicties die op een EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties staan. Ook zijn belast de

(doorstroom)situaties waarin het ontvangende lichaam is gevestigd in jurisdicties die niet "laagbelastend" zijn, maar waarbij de vestiging in die jurisdictie als (één van de) hoofddoel(en) heeft om op kunstmatige wijze belasting te ontgaan.

De eerste categorie belastingplichtigen valt praktisch samen met de lichamen gevestigd in tax havens, waarop thans het volle tarief dividendbelasting van toepassing is. De tweede categorie is een subcategorie van de eerste (en voegt dus naar de huidige stand van zaken niets toe). De derde categorie zal inhoud moeten krijgen op grond van een criterium dat tot op heden weinig heeft opgeleverd omdat de Nederlandse regelgeving al snel de aanwezigheid van zakelijke redenen aanneemt.²⁹ Als dat zo blijft, zal een via Nederland geleide dividendstroom, die vervolgens zonder Nederlandse bronbelasting een "veilige" doorstroomjurisdictie aandoet (zoals diverse EU-lidstaten) alsnog in een tax haven kunnen arriveren. Dat is ook nu al het geval, en in zoverre creëert de afschaffing van de dividendbelasting geen nieuwe tax planning-mogelijkheden maar consolideert wel bestaande mogelijkheden. Opmerking verdient voorts dat het wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op lichamen. Natuurlijke personen die vanuit (c.q. via) een tax haven beleggen in Nederlandse aandelen, vallen buiten het bereik van de heffing. Het is niet moeilijk te voorspellen dat deze afbakening van de subjectieve belastingplicht in EU- en OESO-verband als vrijblijvend zal worden gezien.

Opmerking verdient de woordkeuze "Wet Bronbelasting 2020". Kennelijk is de bedoeling geweest om het woord dividendbelasting te vermijden, terwijl in feite deze heffing voor een aantal situaties blijft bestaan. Tegelijk wordt duidelijk dat deze wet volgend jaar zal worden uitgebreid met heffingen over interest en royalty's, en dat de subjectieve belastingplicht voor die inkomensstromen op dezelfde wijze zal worden afgebakend. Opnieuw is er dan het risico dat de kabinetsdoelstelling om doorstroomactiviteit via Nederland te ontmoedigen, internationaal als ongeloofwaardig zal worden aangemerkt. Dat is geen te verwaarlozen risico. Nederland is nu eenmaal zeer zichtbaar als de marktleider in faciliteiten voor mul-

²⁵ Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Ierland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Ierland, 9201/1/ - COM(2018) 407 final, p. 7; idem over het stabiliteitsprogramma 2018 van Luxemburg, 9205/18 - COM(2018) 415 final, p. 6.

²⁶ Hetzelfde geldt met ingang van 2018 voor deelnemings situaties onder alle andere Nederlandse belastingverdragen, zodat ook in al die verhoudingen de afschaffing van de dividendbelasting geen rol speelt (c.q. de facto reeds heeft plaatsgevonden).

²⁷ Te denken valt (in elk geval) aan twee aspecten van de Tax Cuts and Jobs Act. Eén is de vrijstelling voor uit het buitenland ontvangen dividenden. Die geeft Amerikaanse multinationals reden om, zo lang zij winsten niet repatriëren, deze tegen een zo laag mogelijk tarief op te potten, uiteraard zonder daarmee een Amerikaanse anti-misbruikregel te activeren. De tweede is de GILTI, de belasting op toegerekende buitenlandse inkomsten uit immateriële activa. Deze kent een begrensde verrekeningsmogelijkheid voor buitenlandse bronheffingen, die het aantrekkelijk kan maken om een deel van de GILTI-relevante inkomsten tegen een laag tarief te doen belasten.

²⁸ Dus niet op de dividendinkomsten. Deze maatstaf laat vormen van deelnemingsvrijstelling ongemoeid; een jurisdictie is niet laagbelastend om de enkele reden dat het (effectieve of wettelijke) tarief op het inkomend dividend nul bedraagt.

²⁹ Immers is van een "wezenlijke economische activiteit" (d.w.z. belastingontwijking kan geen hoofddoel zijn) reeds sprake als de buitenlandse verbonden entiteit voldoet aan dezelfde substance-eisen die thans voor toepassing van de inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting worden gesteld. Het gaat hier onder andere om een loonsomeis van € 100.000 en de eis van een kantoorruimte die gedurende ten minste 24 maanden ter beschikking staat. De brief Aanpak belastingontwijking maakte geen kanttekeningen bij deze substance-eis, maar stelde wel in het vooruitzicht om voor belastingplichtigen de administratieve last van deze eis te verminderen. Kamerstukken II 2017-18, 25 087 nr. 88, p. 7.

tinationale tax planning. Wil het BEPS-project enigszins slagen, dan zal Nederland meer moeten doen.

Uiteindelijk kan blijken dat niet de Nederlandse politieke besluitvorming, maar externe ontwikkelingen voor een omslag gaan zorgen. Zo wordt duidelijk dat, na de belastinghervorming in de VS, Amerikaanse multinationals reden hebben gekregen om hun wereldwijde winsten te repatriëren. De eerste cijfers, die in de Nederlandse pers snel werden opgemerkt, laten inderdaad een omvangrijk effect zien: de Amerikaanse investeringen in (lees: via) Nederland namen in het eerste kwartaal van 2018 met 70 mld dollar af. Inmiddels is dat bedrag bijgesteld naar -51 mld (en nog eens -4 mld over het tweede kwartaal). In die orde van grootte (de cijfers zijn online in te zien) is er de afgelopen tien jaar niets vergelijkbaars gebeurd.³⁰

Dat cijfer wordt nog interessanter in de bredere context van het recente gedrag van Amerikaanse holding companies. In het eerste halfjaar van 2018 repatriëerden zij bijna 200 mld dollar in de vorm van dividenden, wat moet worden gezien als een effect van de belastinghervorming.³¹ Opmerkelijk is dat een kwart van het bedrag uit Nederland komt. Weliswaar staat Nederland genoteerd voor eveneens een kwart (750 mld dollar) van het bedrag dat Amerikaanse multinationals aanhouden in buitenlandse holdingvennootschappen (3000 mld dollar). Maar Luxemburg (590 mld, plus 2 mld in het eerste halfjaar 2018) en Ierland (240 mld, min 3 mld in het eerste halfjaar 2018) hebben nergens last van gehad. Alleen Bermuda (280 mld in 2017, -149 mld in het eerste halfjaar van 2018) is nog zwaarder geraakt dan Nederland. Er zijn dan twee mogelijke verklaringen. De eerste is dat de relevante passage in het Nederlandse regeerakkoord ook in de VS nauwkeurig is bestudeerd; de tweede dat het onbruikbaar worden van de CV/BV-structuur al op voorhand tot een flinke gedragswijziging heeft geleid. Hoe dan ook, de cijfers wekken voornog de indruk dat het om een grote maar eenmalige neerwaartse correctie is gegaan.

3.2 Verlaging vennootschapsbelasting

De tarieven vennootschapsbelasting gaan de komende jaren stapsgewijs omlaag naar 21% respectievelijk, bij lagere winsten, 16%. Daarmee loopt Nederland weer

voorop in de Europese trend: het tarief vennootschapsbelasting is, gemiddeld over de EU-28, al jarenlang aan een gestage daling bezig (en bedraagt in 2018 21,9%).³² Op zichzelf wordt het Nederlandse vestigingsklimaat in vergelijkende onderzoeken zeer hoog aangeslagen,³³ en is er vanuit dat oogpunt geen bijzondere reden om het tarief te verlagen. Daar staat tegenover dat veel van de BEPS-problemen die de OESO en de EU de laatste jaren hebben beziggehouden, hun grond vinden in het streven om nationale winstbelastingen toe te passen op multinationale bedrijven. Vennootschapsbelastingen verstoren investerings- en lokatiebeslissingen; grote belastingplichtigen weten die verstoringen te verkleinen door middel van tax planning; overheden komen met maatregelen tegen "agressieve" vormen van planning – en het resultaat is: matig effectieve heffingen met hoge bijkomende lasten. Tariefverlaging neemt een deel van de druk op dit systeem weg, en is daarom een goed idee.³⁴ Dat geldt te meer voor zover belastingplichtigen zelf meebetalen aan de tariefverlaging, door middel van grondslagverbredingen. Daar ligt uiteraard wel een zekere spanning met de wens om het fiscale vestigingsklimaat voor reële investeringen te verbeteren: grondslagverbredingen kunnen dat klimaat ook verslechteren.

De twee belangrijkste grondslagverbredingen waren in het regeerakkoord de earningsstripping-maatregel (waarbij voor de meest beperkende optie van ATAD1 is gekozen) en de beperking van voorwaartse verliesverrekening tot zes jaar. De eerste maatregel zal er soms toe leiden dat rente niet in aftrek kan komen hoewel daarmee geen enkel fiscaal motief was gemoeid. Per saldo brengt deze maatregel echter, nu die in de gehele EU op globaal dezelfde wijze wordt ingevoerd, wel rust op een terrein dat jarenlang is gekenmerkt door agressieve planning en ingewikkelde antimisbruikregels. Zo kunnen nu de aftrekbeperkingen van art. 13l én van

³² EU, *Taxation trends in the EU 2018*, p. 36.

³³ Het toonaangevende overzicht is *World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2017-2018*. Daarnaast de *World Competitiveness Ranking* van het IMD. In beide gevallen staat Nederland in 2018 op de vierde plaats. Bij het WEF achter Zwitserland, VS en Singapore, bij IMD achter VS, Hong Kong en Singapore.

³⁴ Dat geldt natuurlijk niet voor de verlaging van het tarief van het "opstapje", dat geen duidelijk sociaaleconomisch doel dient. De Raad van State stelt, mijns inziens geheel terecht, de vraag "of is overwogen het AB-tarief niet te verhogen, maar het tariefopstapje in de vennootschapsbelasting minder te verlagen. Als een cumulatie van de vennootschapsbelasting en het AB-tarief kennelijk van belang wordt geacht voor het globale evenwicht, kan dat ook worden bereikt door het tariefopstapje in de vennootschapsbelasting minder te verlagen." *Kamerstukken II 2018-19*, 35 026, nr. 4, p. 12.

³⁰ U.S. *Direct Investment Abroad: Balance of Payments and Direct Investment Position Data Financial*, www.bea.gov/international/di1usdbal. Het gaat om de tabel *transactions without current-cost adjustment*, zoals recentelijk herzien.

³¹ www.bea.gov/news/2018/us-international-transactions-1st-quarter-2018-and-annual-update; het bedoelde bedrag was toen nog 300 mld en is dus inmiddels fors naar beneden bijgesteld.

art. 15ad Wet VPB 1969 vervallen. Beperking van verliesverrekening is in beginsel een minder wenselijk soort grondslagverbreding. Niet vanwege de inbreuk op het totaalwinstbegrip – in het hierboven geschetste pragmatische toekomstperspectief van de heffing gaat tariefverlaging nu eenmaal samen met verruiming van de grondslag. Waar het om gaat is de relatie tussen innovatie en risico. Investeren in innovatieve projecten is riskanter dan de bekende paden volgen. Dat brengt mee dat de kans op grote aanloopverliezen, maar ook op blijvende fluctuaties in resultaten, groter is bij innovatieve investeringen. Een symmetrische behandeling van winsten en verliezen is dus juist voor zulke investeringen van meer belang. Dat neemt niet weg dat een termijn van zes jaar, internationaal gezien, zeker zuinig maar niet opvallend kort is te noemen.³⁵

De tariefverlagingen in de vennootschapsbelasting lijken inderdaad grotendeels te worden bekostigd door deze twee grondslagverbredingen plus nog enkele kleinere maatregelen. Maar de cijfers zijn niet glashelder. In het regeerakkoord was het gezamenlijk effect van de maatregelen van het “pakket bedrijfsleven” dat de tariefverlaging voor twee derde werd gedekt door grondslagverbreding in de sfeer van de vennootschapsbelasting (en enkele kleinere lastenverzwarende maatregelen voor bedrijven). De tariefverlaging werd dus voor een groot deel betaald door het bedrijfsleven zelf. In het Belastingplan 2019 is dat zo niet terug te vinden. De afschaffing van de dividendbelasting pakt duurder uit, en de opbrengst van de earningsstrippingmaatregel (ATAD1) valt buiten het budgettaire kader van het belastingplan. Ook zijn verschillende kleinere dekkingsmaatregelen al met ingang van 2019 ingevoerd en volgen andere pas in 2020. Tegelijk zijn de tariefverlagingen zelf goedkoper geworden³⁶. Al met al is het beeld niet erg helder: voor welke bedrijfsactiviteiten wordt het fiscale vestigingsklimaat nu herkenbaar verbeterd?

4 Belastingen en arbeidsmarkt

Vergeleken met de vorige kabinetsperiode is een accentverschuiving te zien. Het huidige kabinet richt zich wat meer op de “middengroep” op de arbeidsmarkt, en stelt tevreden vast dat het juist voor die groep een flinke lastenverlichting gaat bereiken.³⁷ Voorts valt op dat het huidige kabinet wel de lasten op arbeid wil verlichten,

maar niet beoogt om daarmee meer werkgelegenheid te scheppen. Toch is het verschil primair een kwestie van presentatie. Noch het vorige, noch het zittende kabinet weet zich veel raad met de lastenverschuivingen die noodzakelijk zouden zijn om de arbeidsmarkt beter te laten werken. En het huidige kabinet geeft dat, stilzwijgend weliswaar, toe.

Het knelpunt op de arbeidsmarkt is de positie van lager opgeleiden. Hun uitkeringsalternatief, ook gegeven de diverse inkomensafhankelijke toeslagen, kortingen en subsidies, is relatief goed: werken loont niet erg. Dat werk bestaat in toenemende mate uit flex-arbeid, of een soms noodgedwongen keuze voor werken als zzp'er dan wel schijn-zzp'er. Inkomensverbetering verdampt door de werking van inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen. Hier komen twee van de lastiger onderwerpen van de huidige verzorgingsstaat samen. Het ene is dat goedbedoelde programma's voor inkomensverbetering ertoe leiden dat burgers gevangen raken in een web van ontmoedigende regels.³⁸ Daar is alleen wat aan te doen door aanzienlijke lastenverlichting voor laagbetaalde werkenden en/of een substantieel onaantrekkelijker uitkeringsalternatief en/of een forse bezuiniging op inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen. Het regeerakkoord bevat niets daarvan.³⁹ Het andere probleem is dat het onderscheid tussen ondernemerschap en werknemerschap vervaagt terwijl de regelgeving (en niet alleen de fiscale) doet alsof er niets aan de hand is. Om het onderwerp te beperken tot de fiscale regelgeving: het vloeiende onderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige arbeid verdraagt geen groot verschil in fiscale behandeling. Nieuwe criteria voor fiscaal ondernemerschap zijn wel in ontwikkeling, maar veranderen niets aan het te grote fiscale belang voor betrokkenen.⁴⁰ Wel gaat het kabinet een commissie instellen die de civielrechtelijke en fiscale aspecten in samenhang gaat bezien. Men leze ook de analyse van het vraagstuk in de Miljoenennota: trefzeker, maar zonder overtuigende

³⁸ Zie ook het advies van de Raad van State bij de Miljoenennota, Kamerstukken II 2018-19, 35 000 nr. 3, p. 7.

³⁹ De Raad van State adviseert “opnieuw werk te maken van een herziening van het belastingstelsel en in samenhang daarmee het stelsel van toeslagen”. Kamerstukken II 2018-19, 35 026, nr. 4, p. 15. Gezien de reactie is het kabinet niet van zins om de vingers te gaan branden aan deze materie.

⁴⁰ Weliswaar vallen ook de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling onder de aftrekposten waarvoor het aftrekpercentage wordt verlaagd tot aan het eersteschijftarief, maar het kabinet “deelt de opvatting van de Afdeling dat dit een bescheiden bijdrage is” aan de vermindering van het verschil in belastingdruk tussen zelfstandige en onzelfstandige arbeid. Kamerstukken II 2018-19, 35 026 nr. 4, p. 11. Daar zij aan toegevoegd dat zelfstandig ondernemers die eenmaal in het toptarief inkomstenbelasting zijn terechtgekomen, zich doorzwaars wel zullen gaan bezinnen op hun rechtsvormkeuze.

³⁵ T. Hanappi, ‘Loss carryover provisions: Measuring effects on tax symmetry and automatic stabilisation’, OECD Taxation Working Papers, No. 35, OECD Publishing, Paris 2018.

³⁶ Vergelijk de tabel op p. 67 regeerakkoord met die op p. 31 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Bronbelasting, Kamerstukken II 2018-19, 35 028, nr. 3.

³⁷ Fiscale beleidsagenda, p. 9-10.

conclusies voor het beleid.⁴¹ Zoals de Raad van State opmerkt: “De maatregelen die in dit verband worden genoemd dragen (...) vooral het karakter van aanpassingen binnen het bestaande beleidskader.”⁴²

Een forse lastenverlichting op arbeid vergt daarnaast (bij gelijkblijvende uitgaven; in feite stijgen ze) dat elders lasten substantieel worden verhoogd. Gereede kandidaten zijn vermogenden en gepensioneerden (overlappende groepen: gepensioneerden zijn gemiddeld vermogender dan werkenden). In plaats daarvan koos het regeerakkoord voor een verhoging van het verlaagde btw-tarief. Dat is op zichzelf geen slecht idee – het verlaagde tarief is een ineffectieve vorm van inkomensbeleid. De inkomstenbelasting, die vooral op werkenden drukt, wordt verlaagd door een andere algemene heffing, die op consumptie, te verhogen. Maar voor de werking van de arbeidsmarkt kan dat niet heel veel uitmaken. Weliswaar raakt de btw-verhoging ook de gepensioneerden voor zover zij hun inkomen/vermogen consumeren; in zoverre vindt dan een echte lastenverschuiving plaats. Maar voor de laagbetaalde werknemer, die zijn arbeidsinkomen geheel consumeert, verschilt alleen het heffingsmoment.

Gegeven die in economische zin bescheiden opzet van de lastenverschuiving mogen geen verwachtingen worden gekoesterd over de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Het CPB concludeerde dan ook vorig jaar in zijn doorrekening van het regeerakkoord: “De fiscale maatregelen hebben per saldo geen effect op de structurele werkgelegenheid.”⁴³ De wijze waarop het regeerakkoord, en ten gevolge daarop, het Belastingplan 2019, de lastenverlichting op arbeid inrichten, moet de verwachtingen nog verder matigen. Eén van de opvallende fiscale maatregelen in het regeerakkoord was de invoering van een “zogenoemde sociale vlaktaks, met een basistarief.” De onnodig verwarrende woordkeuze is die van de Fiscale beleidsagenda.⁴⁴ Bedoeld werd een tarief met twee schijven, waarvan het hoogste 49,5% zou worden. In feite, zie hieronder, is het een zes- of zevenschijventarief geworden.

De tariefstructuur inkomstenbelasting was ooit een neerslag van opvattingen over rechtvaardigheid of “fair shares”: krijg je meer inkomen, dan kun je daarover ook méér belasting betalen. Inmiddels hebben de tarieven nog maar een beperkte betekenis voor de vraag wat iemand overhoudt van extra inkomen. Vaak houden werkenden met lagere inkomens van een euro extra verdiensten juist minder over dan hoge inkomens. Dat komt door de inkomensafhankelijkheid van allerlei toeslagen en kortingen.

Tegenwoordig bezien we de tariefstructuur eerder vanuit het belang van een goed werkende arbeidsmarkt. In dat licht was het niet vanzelfsprekend dat het regeerakkoord 2017 koos voor een tweeschijventarief. Dat bracht immers niet alleen een lager tarief voor hoogbetaalden, maar ook een tariefverhoging voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Het tweeschijventarief zoals dat in het regeerakkoord werd vastgelegd en vanaf het Belastingplan 2019 stapsgewijs wordt ingevoerd is in zijn simpeldheid bedrieglijk. Er zijn natuurlijk de diverse inkomensafhankelijke toeslagen (huur, zorg) die de marginale druk op arbeidsinkomen verhogen. Daarnaast is er, al sinds de vorige kabinetsperiode, de inkomensafhankelijkheid van zowel de algemene heffingskorting als de arbeidskorting. Ook daarmee wordt de marginale druk verhoogd, namelijk in de afbouwtrajecten van deze kortingen.⁴⁵ Daar blijft immers van elke euro extra inkomen wat minder over. Vooral de in het regeerakkoord 2017 voorgenomen verhoging van de algemene heffingskorting, gecombineerd met een steiler afbouwtraject, heeft een niet te verwaarlozen drukverhogend effect op modale inkomens.

Per saldo werd in het regeerakkoord een totaalbeeld bereikt waarin de marginale druk tussen minimum en tweemaal modaal tussen de 40 en 50% bleef.⁴⁶ Het Belastingplan 2019 verandert daaraan niets: de “sociale vlaktaks” is effectief een deels progressieve, deels degressieve tariefstructuur met zes of zeven schijven.⁴⁷ Het gevolg is dat een forse lastenverschuiving (van de inkomsten- naar de omzetbelasting) eigenlijk niets doet voor de arbeidsmarkt.⁴⁸ Het nogal onnozele idee dat een “sociale vlaktaks” iets vereenvoudigt of anderszins aantrekkelijk zou zijn wordt daarom duur betaald. Bij een volgend regeerakkoord ware een substantieel lager tarief te overwegen voor arbeidsinkomen tot aan modaal. De alternatieven, versobering van het uitkeringsalternatief en reductie van inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen, zijn er natuurlijk ook.

⁴⁵ Daarnaast verlaagt de arbeidskorting ook de marginale druk, namelijk in het opbouwtraject van deze korting.

⁴⁶ CPB, CEP 2018, p. 63. Zie ook Fiscale beleidsagenda, figuur 5 op p. 9.

⁴⁷ Wie dat wil nakijken: figuur 9 in de memorie van toelichting bij het belastingplan geeft onder de titel “marginale belasting- en premiedruk” het effectieve tariefverloop per 2012: het gezamenlijke effect van de wettelijke tarieven en de algemene en arbeidskortingen met hun (op- en) afbouwtrajecten. Huur- en zorgtoeslag etc. zijn daar nog buiten beschouwing gebleven.

⁴⁸ Het gaat in 2019 om een lastenverlichting in de inkomstenbelasting van bijna 6 mld (4 mld invoering tweeschijvenstelsel, 1,7 mld verhoging algemene heffingskorting), voor de helft (3 mld) gefinancierd uit verhoging van het verlaagde btw-tarief naar 9%, MvT Belastingplan tabel 8 p. 32.

⁴¹ Kamerstukken II 2018-19, 35 000, nr. 2, p. 53-54.

⁴² Kamerstukken II 2018-19, 35 000, nr. 3, p. 14.

⁴³ CPB, Doorrekening regeerakkoord, Den Haag 2017, p. 18.

⁴⁴ Kamerstukken II 2017-18, 32 140, nr. 33, p. 7.

5 De eigen woning

Het probleem is bekend. De regeling voor hypotheekrenteaftrek zoals die tot 2013 bestond had tot gevolg dat Nederlandse huishoudens zich te zwaar in de schulden staken, ook vanwege geïnflerde woningprijzen. De regeling die in 2013 werd ingevoerd, maakte daaraan een einde, maar met een royale overgangsregeling voor alle bestaande gevallen. Het gevolg was voorspelbaar: de woningmarkt werd een insiders-markt, waarop starters maar moeilijk terechtkonden. Een faciliteit in de schenk- en erfbelasting bood hooguit een oplossing voor starters met gefortuneerde ouders. Het regeerakkoord 2017 bouwt het excessieve voordeel voor “oude gevallen” versneld af. Dat gebeurt, net als met een aantal andere fiscale aftrekposten, door tussen 2020 (dus niet 2019!) en 2023 het percentage te verlagen waartegen de kosten van de eigen woning worden afgetrokken. In 2023 is dan de eindsituatie dat alle bedoelde aftrekposten worden afgerekend tegen het eersteschijftarief. Uiteraard maakt dit alleen verschil voor belastingplichtigen die tegen het (dan) tweedeschijftarief worden belast – maar bij die groep hogere inkomens zit wel de meeste hypotheekrenteaftrek. Als (partiële⁴⁹) financiering voor de verlaging van het toptarief naar 49,5% is dit een goede, pragmatische benadering. Dat de opbrengst wordt gebruikt voor iets anders, namelijk een gelijktijdige verlaging van het eigenwoningforfait, is minder verstandig. Uiteindelijk moet er tóch belasting worden betaald, en dan maar het beste zoveel als mogelijk over immobiele grondslagen als onroerende zaken (in de vennootschapsbelasting gaat het, terecht, wel die kant op met een versoberde afschrijvingsregel voor onroerende zaken).

Het is, alles afwegend, evenmin een goed idee om de aflossingseis voor “nieuwe gevallen” te matigen. Naar aanleiding van een Kamermotie⁵⁰ heeft het CPB berekend wat de gevolgen zijn van een versoepeling van de aflossingseis voor “nieuwe gevallen”.⁵¹ Afhankelijk van de vormgeving zou de eigenwoningsschuld fors toenemen, en zou de fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit structureel met enkele miljarden per jaar stijgen. Als de kosten daarvan worden omgeslagen over alle belastingplichtigen die hypotheekrente in aftrek

brenge, zou het aftrektarief lager moeten worden dan thans voor 2023 beoogd (eersteschijftarief) of – wat mij betreft een beter idee – zou de aftrekbare rente moeten worden gemaximeerd. De CPB-exercitie bevestigt namelijk, zij het zijdelings, dat de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek snel zullen toenemen bij een stijgende rentestand. Al met al: de gedachte om het regime voor nieuwe gevallen te matigen gaat voorbij aan de weeffout van 2013. De overgangsregeling was te ruim van opzet en duur, en het is nog steeds een goed idee om de aftrekbare hypotheekrente voor iedereen wettelijk te maximeren op bijvoorbeeld 4%. Opnieuw: de eigen woning is onvermijdelijk een belangrijke belastinggrondslag in een wereld van toenemende internationale mobiliteit.

6 Conclusie

We komen uit een lange periode met bescheiden belastingplannen; het regeerakkoord 2012 had immers een bescheiden fiscale paragraaf en de ambities die tijdens de kabinetsperiode werden geformuleerd kwamen niet tot uitvoering. Het regeerakkoord 2017 heeft een hoger ambitieniveau, althans voor de internationale fiscale positionering van Nederland. Of dit ambitieniveau gaat worden waargemaakt blijft eigenlijk na lezing van het Belastingplan 2019 een open vraag. De afschaffing van de dividendbelasting kan, ook gezien de inhoud van de vervangende bronbelasting, zeker de verdenking wekken dat Nederland nieuwe routes voor internationale tax planning wil openleggen dan wel bestaande routes wil beschermen. De verlaging van de tarieven vennootschapsbelasting is op zichzelf een verstandige koers (al had dat opstapje eindelijk eens afgeschaft kunnen worden). Maar het is niet glashelder in welke mate en op welke wijze het bedrijfsleven via grondslagverbredingen meebetaalt; en daardoor blijft ook de vraag welke aspecten van het reële vestigingsklimaat nu worden verbeterd.

Op het terrein van de arbeidsmarkt (en dat geldt ook voor de eigen woning) zijn de ambities van dit kabinet aanmerkelijk bescheidener. Dat is wel te begrijpen in die zin dat de hardnekkige knelpunten niet kunnen worden aangevat zonder een breed politiek draagvlak. Smalle coalities, zoals die inmiddels gebruikelijk zijn geworden, zullen zich niet snel wagen aan verhoging van de belastingdruk op zelfstandigen, noch aan het effectief versterken van prijsprikkels voor lagerbetaalde loonarbeid. De fiscale “doorbraken” van de laatste jaren kwamen telkens pas tot stand onder acute internationale druk. De resultaten daarvan zijn bekend. De per 2013 herziene eigenwoningregeling heeft de discussie niet beëindigd maar wel ingewikkelder gemaakt. En de nieuwe koers met betrekking tot doorstroomactiviteiten legt vooralsnog meer nadruk op woorden dan op daden.

⁴⁹ Voor inkomens ruim boven de grens tussen de (nieuwe) eerste en tweede belastingschijf zal niettemin een aanzienlijke koopkrachtverbetering overblijven. Zie ook *Fiscale beleidsagenda figuur 5 p. 9* – een figuur die de grote plussen voor inkomens boven € 130.000 wijselijk buiten beeld laat.

⁵⁰ *De motie-Snels/Dijkgraaf, Kamerstukken II 2017-18, 34 819, nr. 14.*

⁵¹ *CPB, Doorrekening varianten aanpassing aflossingseis, 9 mei 2018.*