



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Belasting met beleid

Caminada, C.L.J.; Haberham, A.M.; Hoogteijling, J.H.; Vording, H.

Citation

Caminada, C. L. J., Haberham, A. M., Hoogteijling, J. H., & Vording, H. (2007). *Belasting met beleid*. Den Haag: Sdu. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3209406>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3209406>

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

Belasting met beleid

Belasting met beleid

Redactie:

C.L.J. Caminada

A. M. Haberham

J.H. Hoogteijling

H. Vording

© 2007 C.L.J. Caminada & H. Vording

Sdu Uitgevers bv

ISBN: 978-90-12-12470-6

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veeleelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Woord vooraf

Wat kunnen wetenschappers en beleidsmakers van elkaar leren op het terrein van belastingheffing als beleidsinstrument? Welke nieuwe theoretische inzichten zijn wel en niet kansrijk voor fiscale hervormingen? Wat zijn goede en slechte ervaringen in andere landen? En wat gaat er schuil achter het huidige fiscale beleid? Op 26 juni 2007 stonden deze vragen centraal tijdens een symposium over Belasting met beleid dat werd georganiseerd door het Ministerie van Financiën in samenwerking met de onderzoeksgroep Grenzen aan fiscale soevereiniteit van de Universiteit Leiden.

Dit boek doet verslag van het symposium door de bundeling van de bijdragen van beleidsmedewerkers van het Ministerie van Financiën en wetenschappers van de Universiteit van Amsterdam, de Rijksuniversiteit Groningen, de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Universiteit van Tilburg, het Centraal Planbureau en de Universiteit Leiden. Ook de lezing van staatssecretaris van Financiën De Jager over groene belastingheffing is opgenomen in deze bundel.

De rolverdeling is ruwweg als volgt. De beleidsmedewerkers zetten het huidige fiscale beleid op diverse deelterreinen uiteen. De wetenschappers schetsten nieuwe inzichten en vermelden ervaringen van andere landen. Zowel tijdens het symposium als in dit boek is gekozen voor een breed scala van fiscale beleidsthema's en meer theoretische thema's. Het vraagstuk van belastingheffing als beleidsinstrument wordt vanuit verschillende relevante invalshoeken belicht. Bijkomend praktisch voordeel is dat de onderdelen van deze bundel los van elkaar kunnen worden gelezen.

De wetenschappelijke bijdragen zijn onder redactie van prof. dr. C.L.J. Caminada en prof. dr. H. Vording samengebracht; de beleidsmatige bijdragen staan onder redactie dr. A.M. Haberham en drs. J.H. Hoogteijling.

Deze uitgave komt uit in de reeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, omdat het symposium en dit boek mede is geïnitieerd door enkele leden van de onderzoeksgroep Grenzen aan fiscale soevereiniteit. Deze groep onderzoekt wat de

gevolgen zijn van maatschappelijke trends en veranderende patronen voor fiscale regelgeving, en vice versa. Eén van de vraagstukken betreft de verhouding tussen doelstellingen van fiscale regelgeving, vormgeving van fiscale regels en sociaal-economische effecten van die regels. Deze vraag wordt onderzocht vanuit een fiscaal-juridisch en vanuit een fiscaal-economisch perspectief.

Belasting met beleid, zo luidde het motto van het symposium. Wij hopen met dit boek een bijdrage te leveren aan de discussie en het inzicht op welke wijze de fiscaliteit behulpzaam kan zijn bij het realiseren van specifieke beleidsdoelstellingen. De uitwisseling van kennis en ervaring tussen beleidsmedewerkers en wetenschappers is in onze ogen een aantrekkelijke stimulans om lessen te trekken voor een effectief gebruik van de belastingwetgeving.

Leiden, oktober 2007

KC

AH

JH

HV

Inhoudsopgave

Woord vooraf	<i>v</i>
Inhoudsopgave	<i>vii</i>
Lijst van tabellen en figuren	<i>xvii</i>
1 BELASTING ALS BELEIDSINSTRUMENT	1
<i>C.L.J. Caminada en H. Vording</i>	
1.1 Inleiding	
1.2 Wetenschap en beleid in discussie	
1.2.1 Openingwoord staatssecretaris van Financiën	
1.2.2 Fiscale ontmoedigingsregelingen	
1.2.3 Werkgelegenheid en economie	
1.2.4 Fiscale ondersteuning van bepaalde spaarregelingen	
1.2.5 Ondernemerschap en ondernemingsvermogen	
1.2.6 Belastinguitgaven	
1.2.7 Milieu en energie	
1.2.8 Fiscale behandeling AOW en pensioenen met het oog op de vergrijzing	
1.2.9 Gezondheidszorg	
1.2.10 Fiscaliteit en kenniseconomie	
1.2.11 Dood en fiscaliteit	
1.2.12 Inkomenspolitiek	
1.2.13 Internationaal fiscaal beleid en tax competition	
Referenties	
2 OVER DE VERWEVENHEID VAN FISCAAL BELEID EN MILIEUBELEID	15
<i>J.C. de Jager</i>	
2.1 Inleiding	
2.2 Milieubeleid als onderdeel van fiscale doeleinden van de belastingheffing	
2.3 Inzet van fiscale instrumenten voor milieubeleid	
2.4 Double Dividend	
2.5 Afsluiting	

3	ONTMOEDIGING IN HET FISCALE BELASTINGINSTRUMENTARIUM	21
	<i>E.J.G.M Stassen, I. de Ridder en A. Leder</i>	
	3.1 Inleiding	
	3.2 Rol van de fiscaliteit in het overheidsbeleid	
	3.3 Ontmoediging	
	3.4 Ontmoedigen: Tinbergen en het zogenoemde ‘dubbele dividend’	
	3.5 De Algemene Rekenkamer over ontmoedigingsregelingen	
	3.6 Ontmoediging als neveneffect	
	3.7 Grenzen aan instrumentalisme in de fiscaliteit	
	3.8 De effecten van ontmoediging getoetst?	
	3.9 Conclusies	
	Referenties	
4	ALS DE WIJN IS IN DE MAN...	33
	<i>S. Cnossen</i>	
	4.1 In Nederland wordt veel gehesen, vooral door jongeren	
	4.2 Sociale en financiële gevolgen zijn ernstig	
	4.3 Sociale of externe kosten als richtsnoer voor beleid?	
	4.4 Ondergrens externe kosten hoger dan accijnsopbrengst	
	4.5 Hoe hoog is de optimale alcoholaccijns?	
	4.6 Regulering van drankgebruik is belangrijk	
	4.7 Hogere accijnzen en stringenter regulering zijn noodzakelijk	
	Referenties	
5	GELIJKHEID, GROEI OF PARTICIPATIE? HET FISCALE ARBEIDS- MARKTTRILEMMA AAN HET BEGIN VAN DE 21E EEUW	45
	<i>J.D. Brilman en S.X. Scheenjes</i>	
	5.1 Inleiding	
	5.2 Een nadere beschouwing van het trilemma. Merites en vereiste maatregelen per doelstelling.	
	5.2.1 Inkomensgelijkheid	
	5.2.2 Meer mensen aan het werk	
	5.2.3 Efficiëntie	
	5.3 Welke doelstellingen zijn door het Nederlandse beleid in het begin van de 21e eeuw ondersteund?	
	5.3.1 Inleiding	
	5.3.2 Inkomensgelijkheid	
	5.3.3 Participatie	
	5.3.4 Efficiëntie	
	5.4 Conclusie	
	Referenties	

6	FISCAAL BELEID EN ARBEIDSPARTICIPATIE	61
	<i>N.M. Bosch, E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij en D.J. van Vuuren</i>	
	6.1 Inleiding	
	6.2 Laveren tussen gelijkheid en doelmatigheid	
	6.3 Belastingprikkelers voor laaggeschoolden	
	6.4 Belastingprikkelers voor vrouwen	
	6.5 Ouderen	
	6.5.1 Afschaffing fiscale facilitatie vervroegd ouderdomspensioen	
	6.5.2 Fiscalisering AOW	
	6.6 Conclusie	
	Referenties	
7	SPAREN VOOR DE LEVENSLOOP: LEVENSLOOP- EN SPAARLOONREGELING	75
	<i>H. Dollen</i>	
	7.1 Inleiding	
	7.2 Huidig fiscaal regime levensloopregeling en spaarloonregeling	
	7.2.1 Spaarloonregeling	
	7.2.2 Levensloopregeling	
	7.3 Levensloopregeling in het Coalitieakkoord	
	7.3.1 Periode tussen twee banen	
	7.3.2 Toespitsen op inzet voor deeltijdpensioen	
	7.4 Overwegingen fiscale facilitatie bij levensloopregeling	
	7.4.1 Stimuleren spaargedrag	
	7.4.2 Stimuleren spreiden tijd en geld over de levensloop	
	7.4.3 Stimuleren participatie	
	7.4.4 Herverdeling	
	7.4.5 Vormgeving overheidsingrijpen	
	7.4.6 Conclusie	
	Referenties	
8	DE ROL VAN DE OVERHEID BIJ INDIVIDUELE SPAARSYSTEMEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID	87
	<i>H. Nijboer</i>	
	8.1 Inleiding	
	8.2 Vormen van sociaal sparen	
	8.2.1 Verplichte individuele spaarsystemen	
	8.2.2 Driepijlermodel	
	8.3 Rol van de overheid	
	8.3.1 Herverdeling	

	8.3.2 Efficiënte uitvoering en risico's	
	8.3.3 Mitigeren verstoringen en externe effecten	
	8.3.4 Keuzevrijheid	
	8.3.5 Paternalisme	
	8.4 Conclusie	
	Referenties	
9	ALGEMENE STIMULERING VAN IB-ONDERNEMERSCHAP: ZELFSTANDIGENAFTREK EN MKB-WINSTVRIJSTELLING	105
	<i>A.M. Haberham en J.S. de Visser</i>	
	9.1 Inleiding	
	9.2 Zelfstandigenaftrek	
	9.2.1 Totstandkoming	
	9.2.2 Vormgeving	
	9.2.3 Doelstellingen	
	9.3 MKB-winstvrijstelling	
	9.3.1 Totstandkoming	
	9.3.2 Vormgeving	
	9.3.3 Doelstellingen	
	9.4 Andere opzet zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling?	
	9.4.1 Inleiding	
	9.4.2 Herijking doelstellingen zelfstandigenaftrek	
	9.4.3 Ontwikkelingen in beleidsmatig denken over ondernemerschap	
	9.4.4 Gedachtebepalende varianten	
	9.5 Conclusie	
	Referenties	
10	EFFECTIVITEIT VAN FISCALE FACILITEITEN VOOR ONDERNEMEN	121
	<i>H. Vording en A. Lubbers</i>	
	10.1 Inleiding	
	10.2 Vestigingsplaatsbeleid	
	10.3 Bevordering van ondernemerschap	
	10.4 Rechtsvormkeuze	
	10.5 Bedrijfsopvolgingsfaciliteiten	
	10.5.1 Stakingsaftrek	
	10.5.2 Doorschuiving stakingswinst	
	10.5.3 Bedrijfsopvolgingsfaciliteit successiewet	
	10.6 Conclusies	
	Referenties	

11	BELASTINGUITGAVEN: LASTENKADER OF UITGAVENKADER? <i>W.M.P. van Tol</i>	139
	11.1 Inleiding	
	11.2 De ontwikkeling van belastinguitgaven	
	11.3 Het gevoerde beleid om de beheersbaarheid en transparantie te vergroten	
	11.4 Metingkwesies	
	11.5 Afbakening belastinguitgaven	
	11.6 Relatie met andere beleidsterreinen	
	11.7 Aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte	
	Referenties	
12	BELASTINGUITGAVEN: VERANTWOORDEN BETEKENT NIET PER SE AFSCHAFFEN <i>S.J.C. Hemels en A.P. Ros</i>	153
	12.1 Inleiding	
	12.2 Wat zijn belastinguitgaven?	
	12.3 Omvang en samenstelling	
	12.4 Verantwoording	
	12.5 Suggesties voor verbetering	
	12.6 Conclusie	
	Referenties	
13	FISCALE VERGROENING IN NEDERLAND <i>K.A. Heineken en M.A.M. Arts</i>	173
	13.1 Inleiding	
	13.2 Definitie en doelen	
	13.3 Historische ontwikkeling	
	13.4 Groene belastingen in Europa	
	13.5 Milieueffecten vergroening	
	13.5.1 De regulerende energiebelasting	
	13.5.2 Positieve prikkels	
	13.6 Aandachtspunten bij verdere vergroening	
	13.7 Draagvlak	
	13.8 Conclusie	
	Referenties	
14	PIGOU EN ZO. OVER BELASTINGEN ALS MILIEUBELEIDSINSTRUMENT IN NEDERLAND. <i>H.R.J. Vollebergh</i>	189
	14.1 Introductie	

14.2	Pigou gemoderniseerd	
14.3	Het fiscale milieu-instrumentarium in Nederland	
14.4	Lessen voor vergroening	
14.4.1	Milieudoelen en belastingopbrengsten	
14.4.2	Grondslag en tarieven adequaat?	
14.5	Conclusie	
	Referenties	
15	FISCALE BEHANDELING PENSIOENEN MET HET OOG OP DE VERGRIJZING	209
	<i>W. Stevens, H. de Boer en K. van den Berg</i>	
15.1	Inleiding	
15.2	Rol van de overheid bij pensioensparen per pijler	
15.2.1	Eerste pijler	
15.2.2	Tweede pijler	
15.2.3	Derde pijler	
15.3	Houdbaarheid overheidsfinanciën met het oog op de vergrijzing in relatie tot pensioenen	
15.3.1	Overheidsfinanciën en vergrijzing algemeen	
15.3.2	De invloed van pensioenen op de overheidsfinanciën	
15.3.3	Oplossingsrichtingen	
15.3.4	Conclusie	
15.4	Vergrijzing en maatregelen met betrekking tot de AOW	
15.4.1	Inleiding	
15.4.2	Fiscalisering AOW	
15.4.3	Coalitieakkoord	
15.5	Samenvatting	
	Referenties	
16	FISCAAL BELEID, PENSIOENEN EN VERGRIJZING	221
	<i>K.P. Goudswaard</i>	
16.1	Inleiding	
16.2	Pensioenen en fiscaliteit	
16.3	Budgettaire effecten van de omkeerregel	
16.4	Vergrijzing en houdbaarheid	
16.5	Fiscalisering van de AOW	
16.6	De kabinetsvariant	
16.7	Conclusies	
	Referenties	

17	DE BUITENGEWONE UITGAVENREGELING EN HET COALITIEAKKOORD	233
	<i>J. Takens en E.G. Vos</i>	
	17.1 Inleiding	
	17.2 Geschiedenis	
	17.3 Problemen buitengewone uitgaven	
	17.4 Werkgroep integratie buitengewone uitgaven en zorgtoeslag	
	17.4.1 Algemeen	
	17.4.2 De verschillende varianten	
	17.5 Coalitieakkoord	
	17.5.1 Algemeen	
	17.5.2 Nadere uitwerking Coalitieakkoord	
	Referenties	
18	FISCALITEIT EN KENNISECONOMIE	245
	<i>J.N.H. van Leeuwen en S.E.M. Suanet</i>	
	18.1 Inleiding	
	18.2 Innovatie in Nederland in internationaal perspectief	
	18.3 WBSO	
	18.3.1 Werking WBSO	
	18.3.2 Voorwaarden WBSO	
	18.3.3 Beleidskeuze voor tegemoetkoming in de sfeer van de loonbelasting	
	18.3.4 Evaluatie WBSO	
	18.4 OctrooiBOX	
	18.4.1 Werking octrooiBOX	
	18.4.2 Voorwaarden octrooiBOX	
	18.4.3 Randvoorwaarden en beleidskeuzes	
	18.4.4 Evaluatie octrooiBOX	
	Referenties	
19	FISCALITEIT EN KENNISECONOMIE	255
	<i>P. Kavelaars</i>	
	19.1 Inleiding	
	19.2 Kenniseconomie in de Europese Unie	
	19.2.1 De start	
	19.2.2 Staatssteun	
	19.2.3 Belastingen en innovatie	
	19.3 Enkele Nederlandse ontwikkelingen	
	19.4 Welke richting?	
	Referenties	

20	PROGRESSIE IN DE SUCCESSIE OF EEN VLAKTAKS VAN 20,5 PROCENT?	273
	<i>A.J.M. Uijens en L.P. Claassen</i>	
	20.1 Inleiding	
	20.2 Instrument voor gedachtevorming: 68 of 20,5 procent?	
	20.3 Rechtsgrond successiebelasting	
	20.4 Vergelijking tarieven verschillende belastingen	
	20.4.1 Kansspelbelasting	
	20.4.2 Inkomstenbelasting	
	20.5 Historische ontwikkeling tariefstructuur	
	20.5.1 Tariefstructuur vóór 1911	
	20.5.2 Wijziging tariefstructuur 1911	
	20.5.3 Wijziging van de tarieven in de periode 1912 tot 1947	
	20.5.4 Belastingherziening 1947	
	20.5.5 Wijziging van de tarieven in 1980	
	20.5.6 Voorstellen wijziging tariefstructuur door werkgroep-Molmaker	
	20.6 Enige wetenswaardigheden van recente datum	
	20.6.1 Toptarief voor derden is veel te hoog	
	20.6.2 Successiebelastingen en vergrijzing	
	20.6.3 Internationale ontwikkelingen	
	20.6.4 Onderzoek naar de maatschappelijke opvattingen over de successiebelasting	
	20.6.5 Amendement Van Oudenallen	
	20.7 Conclusies	
	Referenties	
21	DE BELASTE DOOD: BELASTINGHEFFING OP ERFENISSEN	291
	<i>P.T. de Beer</i>	
	21.1 Inleiding	
	21.2 Doelmatigheid	
	21.3 Rechtvaardigheid	
	21.4 Conclusie	
	Referenties	
22	SLEUTELN AAN DE VERDELING VAN DE BELASTINGDRUK	303
	<i>C.L.J. Caminada en C.A. de Kam</i>	
	22.1 Inleiding	
	22.2 Drukverdeling van inkomensheffing en belastingen op goederen	
	22.3 Drukverdeling van alle belastingen	
	22.4 Fiscaal inkomensbeleid	
	22.4.1 Omvang en verdeling van heffingskortingen	
	22.4.2 Toeslagen	

22.4.3	Enkele knelpunten bij het voeren van inkomenspolitiek via heffingskortingen en toeslagen	
22.4.4	Verzilvering van kortingen	
22.4.5	Inkomensbeleid via heffingskortingen of via toeslagen?	
22.5	Conclusie	
	Referenties	
23	MANOEUVREREN IN EUROPESE WATEREN: INTERNATIONAAL FISCAAL BELEID	323
	<i>S.W.F.H. Bruinsma</i>	
23.1	Internationaal fiscaal beleid in termen van vestigingsklimaat	
23.2	Europese kaders verkleinen de marges	
23.2.1	Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen	
23.2.2	Staatssteun	
23.2.3	Gedragscodegroep	
23.2.4	Veralgemeenisering van fiscale regimes	
23.3	Europese harmonisatie op het terrein van de directe belastingen	
23.3.1	Bestaande harmonisatie op het terrein van directe belastingen	
23.3.2	Common consolidated corporate taxbase	
23.3.3	Europese coördinatie van nationaal fiscaal beleid	
23.4	Conclusies	
	Referenties	
24	BELASTEN VAN KAPITAALINKOMEN EN GLOBALISERING	335
	<i>J.E. Ligthart en R.A. de Mooij</i>	
24.1	Inleiding	
24.2	Bronbeginsel en belastingconcurrentie	
24.2.1	Belastingconcurrentie	
24.2.2	Gezond of schadelijk?	
24.2.3	Harmonisatie	
24.3	Woonlandbeginsel en uitwisseling van fiscale gegevens	
24.3.1	Wanneer zijn landen bereid vrijwillig deel te nemen?	
24.3.2	Wettelijk kader voor inlichtingenuitwisseling	
24.3.3	De Nederlandse praktijk	
24.3.4	De effectiviteit van inlichtingenuitwisseling	
24.4	Conclusies	
	Referenties	

Lijst van tabellen en figuren

Tabel 3.1	Fiscale ontmoedigingsregelingen zoals geïnventariseerd door de Algemene Rekenkamer in 1999	25
Tabel 4.1	Hoeveel drinkt Nederland?	34
Tabel 4.2	Alcoholconsumptie, -kosten en -accijnzen in Nederland en enkele omringende landen	35
Tabel 4.3	Effectiviteit van alcoholregulering	41
Tabel 5.1	Inkomenseffect terugdraaien verhoging tarief eerste en tweede schijf, gefinancierd uit een verlaging van de heffingskortingen voor 65-minners	50
Tabel 6.1	Lange termijn effecten van fiscale prikkels aan de onderkant	65
Tabel 6.2	Langetermijneffecten van fiscale maatregelen gericht op vrouwen	67
Tabel 9.1	Structuur zelfstandigenaftrek, 2007	109
Tabel 10.1	Budgettair beslag van enkele bedrijfsopvolgingsfaciliteiten (miljoen euro)	131
Tabel 11.1	Voorgestelde belastinguitgaven-maatregelen naar aantal regelingen	141
Tabel 11.2	Budgettair beslag van belastinguitgaven-maatregelen	142
Tabel 11.3	Omvang belastinguitgaven volgens de Miljoenennota	142
Tabel 11.4	Budgettaire derving pensioenpremies, hypotheekrenteaftrek, arbeidskorting, kinderkorting en combinatiekortingen	148
Tabel 12.1	Belastinguitgaven in 2007 volgens de Miljoenennota 2007	155
Tabel 12.2	Belastinguitgaven	156
Tabel 13.1	Verloop van de belangrijkste tarieven van de (regulerende) energiebelasting	179
Tabel 13.2	Opbrengsten van groene belastingen (miljard euro)	180
Tabel 13.3	Ex ante effecten op het energieverbruik van de regulerende energiebelasting (% in afwijking van een centrale projectie)	182
Tabel 13.4	CO ₂ -emissiereductie (Mton) eind 2002 door het ingezette beleid	183
Tabel 14.1	Typering diverse typen milieubelastingen	193
Tabel 14.2	Belastinguitgaven en projectvermogen fiscale milieufaciliteiten	198
Tabel 14.3	Grondslagen en nominale tarieven van de belangrijkste milieubelastingen en milieuheffingen, 1995-2005	202
Tabel 15.1	Pensioenpijlers	210
Tabel 17.1	Onderverdeling buitengewone uitgaven, 2007	235
Tabel 17.2	Gebruik buitengewone uitgaven	237

Tabel 18.1	Beta-Index WBSO	250
Annex 18.1	Onderzoek en ontwikkeling uitgaven in % bbp	254
Tabel 20.1	Tarieven successie- en schenkingsrecht, 2007	274
Tabel 22.1	Drukverdeling van belastingen op goederen, 1999	307
Tabel 22.2	Drukverdeling van belastingen op inkomen, 1999	309
Tabel 22.3	Specificatie heffingskortingen, 2005	313
Tabel 22.4	De verdeling van heffingskortingen over 10-procentgroepen, 2005	315
Tabel 24.1	Overzicht van jurisdicties die in de EU spaarrenterichtlijn participeren (per december 2006)	344
Figuur 5.1	Mutatie marginale druk naar categorie huishouden en inkomen (%-punt)	54
Figuur 5.2	Marginale druk voor alleenstaanden internationaal vergeleken	56
Figuur 5.3	Marginale druk voor paren internationaal vergeleken	56
Figuur 5.4	Participatie gecorrigeerd voor gewerkte uren	57
Figuur 8.1	Redenen voor deelname aan levensloopregeling, 2006	100
Figuur 11.1	Ontwikkeling macro-progressiefactor, 1971-2006	143
Figuur 13.1	Budget fiscale investeringsregelingen sinds 2000	180
Figuur 13.2	Aandeel van milieubelastingen in het bbp in de Europese Unie, 1995 en 2005	181
Figuur 13.3	Percentage van de bevolking dat de stelling "Ter verbetering van het milieu ben ik best bereid meer belasting te betalen." onderschrijft	186
Figuur 14.1	Optimale vervuiling door een Pigovianse heffing	191
Figuur 14.2	Overzicht van groene belastingen en milieuheffing, 1985-2005	195
Figuur 14.3	Overzicht van aandelen van diverse milieubelastingratio's, 1985-2005	196
Figuur 20.1	Toppers van toen: historische ontwikkeling toptarieven successierecht	279
Figuur 22.1	Drukverdeling van de inkomensheffing (65-min), 2002	305
Figuur 22.2	Drukverdeling van de inkomensheffing (65-plus), 2002	306
Figuur 22.3	Drukverdeling van belastingen op goederen en inkomen, 1999	309
Figuur 22.4	Drukverdeling van alle belastingen en sociale premies, 1991/1992	311
Figuur 22.5	Verdeling van heffingskortingen over 10-procentgroepen, 2005	314
Figuur 24.1	Ontwikkeling van de tarieven van de vennootschapsbelasting in de Europese Unie, 1985-2006	336
Figuur 24.2	Ontwikkeling van effectieve marginale en gemiddelde belastingvoeten, 1982-2005	337
Figuur 24.3	Opbrengst vennootschapsbelasting als percentage van het bbp, 1980-2004	337
Figuur 24.4	Gegevensuitwisseling op verzoek (gemiddeld) en aantal landen dat gegevens heeft uitgewisseld, 1992-2005	346
Figuur 24.5	Spontane gegevensuitwisseling (gemiddeld), 1992-2005	346

C.L.J. Caminada en H. Vording***

1.1 INLEIDING

In de titel van deze bundel komt tot uitdrukking dat belastingheffen altijd beleidskeuzen vergt. Het idee dat het belastingstelsel op zichzelf beleidsvrij is, en dat allerlei niet-fiscale doelstellingen de puurheid van het belastingstelsel bedreigen, is ook door de meeste fiscaal-juristen inmiddels wel verlaten. Zo lang er belastingen zijn, is er instrumenteel gebruik van belastingen geweest. Belastingen hebben nu eenmaal economische effecten, en zodra een wetgever daarover gaat nadenken, komt vanzelf het plan op om dan twee vliegen in één klap te slaan. Of je betaalt belasting, of je doet wat wij graag willen - dat is altijd al een basisidee van de fiscaliteit geweest. Een bijna vierhonderd jaar oud pleidooi voor fiscale staatssteun: “ook mag niemand er door vrees voor belastingen van worden weerhouden een bedrijf of handel te beginnen. De vorst moet integendeel hen, die iets dergelijks van plan zijn, door middel van beloningen te hulp komen” (Machiavelli, 1532). Dat neemt natuurlijk niet weg dat er ook altijd verkeerde belastingen zijn geweest - versturende belastingen die de welvaart bedreigden of die in elk geval tot omvangrijke ontgaansactiviteit leidden. Maar overheden leren doorgaans snel als het om hun eigen inkomsten gaat.

We zouden langdurig kunnen stilstaan bij definitiekwesties. Wat is instrumenteel gebruik van belastingen, en waar ligt de grens met niet-instrumenteel gebruik? Die discussie is inderdaad wel aan de orde bij de belastinguitgaven. Waarom noemen we de zelfstandigenaftrek wél een belastinguitgave en de hypotheekrenteaftrek niet? Daarachter zit veel denkwerk over het fiscale inkomensbegrip; de een zal daar principiële betekenis aan toekennen, de ander vindt het achterhaald. In meer algemene zin is het begrip ‘fiscaal instrumentalisme’ lastig af te bakenen - want in elk geval veranderlijk. Belangrijke fiscale wetgeving die we nú sturend noemen, was bij

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden.

** Hoogleraar Algemeen belastingrecht aan de Universiteit Leiden.

invoering helemaal niet zo bedoeld. Denk aan de accijnzen, met name die op brandstoffen, en opnieuw de hypotheekrenteaftrek. Wie op zoek gaat naar beleidsopvattingen en doelstellingen achter onze fiscale regels, moet als een archeoloog sedimentlagen wegschrapen. Sommige fiscale bepalingen zijn al heel oud; hun geschiedenis is nauwelijks traceerbaar, maar ze hebben inmiddels een actuele beleidsdoelstelling gekregen die niet past bij hun overgeleverde vorm. Het onderscheid tussen 'fiscaal' en 'niet-fiscaal' gebruik van fiscaliteit is al met al weinig vruchtbaar.

Het begrip 'beleidsdoelstelling' verdient daarentegen wel onze aandacht, en wel om drie redenen:

1. Juridisch is een heldere, goed gemotiveerde beleidsdoelstelling wenselijk telkens wanneer de rechter een fiscaal onderscheid toetst aan het gelijkheidsbeginsel.
2. Voor beleidsevaluatie is het evenzeer van evident belang dat de onderzoeker over een toetsbare doelstelling beschikt
3. Het wetgevingsproces levert niet vanzelfsprekend heldere en toetsbare beleidsdoelstellingen op.

De eerste twee punten spreken vanzelf; het derde verdient enige toelichting. Het gaat deels om een probleem van politieke aard. Een staatssecretaris van Financiën moet in het wetgevingsproces primair steun vinden in het parlement. De argumenten die hij aanvoert voor zijn wetsvoorstellen zijn dáárop gericht. Als uit het wetgevingsproces heldere doelstellingen tevoorschijn komen, is dat mooi meegenomen voor de rechter en voor degenen die in de toekomst de wet willen evalueren. Maar vaak zal het anders gaan. Het verwerven van voldoende steun voor een bepaald wetgevingsinitiatief is er doorgaans mee gediend dat diverse politieke partijen zich kunnen herkennen in een - niet noodzakelijk coherent - complex van doelstellingen, motieven en argumenten.

Voor een ander deel is de moeilijkheid economisch van aard. Voor belangrijke fiscale faciliteiten denkt de wetgever alleen in termen van eerste-orde effecten. Daarmee sluit hij wel aan bij de publieke beleving, maar kunnen toch belangrijke misverstanden ontstaan. Twee eenvoudige voorbeelden kunnen het belang van dit probleem laten zien.

Eerst de effectiviteit van de hypotheekrenteaftrek. Voor zover er voor die regeling doelstellingen zijn, liggen die op het vlak van bevordering van het eigenwoningbezit. De regeling is daarvoor, bij oppervlakkige waarneming, uitstekend geschikt. Wie een eigen woning koopt met geleend geld, krijgt een flinke fiscale subsidie. In werkelijkheid heeft die subsidie natuurlijk de huizenprijzen opgedreven. Laten we zeggen: met 20 procent. Ook weten we dat het gemiddelde fiscale voordeel van de aftrek van hypotheekrente iets meer dan 40 procent bedraagt. Op de achterkant van

een sigarendoos: de helft van het fiscale voordeel is door marktwerking verschoven van de huizenkoper naar de hypotheekverstrekker, die vanwege de hogere huizenprijzen meer afzetmarkt heeft. Toch denkt de huizenbezitter dat de aftrek volledig in zijn eigen portemonnee terechtkomt. En vanuit die optiek - waarin de wetgever hem niet stoort - verzet hij zich tegen afschaffing van de regeling, en alles wat daar op lijkt.

Een misschien nog sprekender voorbeeld is de zelfstandigenaftrek. Voor zover die een duidelijke doelstelling heeft, zal het iets zijn met bevordering van ondernemerschap. De recente evaluatie van deze regeling heeft laten zien dat de zelfstandigenaftrek zeker effectief is: het aantal ondernemers zou met zo'n tweehonderdduizend dalen als de regeling ineens werd afgeschaft. Een groot succes dus? Dat is moeilijk te zeggen zonder duidelijker doelstelling (meer ondernemers, of een hoger ondernemersinkomen?). Want de zelfde evaluatie suggereert dat de zelfstandigenaftrek een fors negatief effect heeft op de winst vóór belastingen. De intuïtie: dankzij de zelfstandigenaftrek zijn er nu twee groentemannen in de wijk in plaats van één. En die twee drukken elkaars winstmarge. Toch wordt de zelfstandigenaftrek door de doelgroep ervaren als een inkomensvoordeel.

Daartegenover één ander voorbeeld, waarin de fiscale wetgever juist wel de marktwerking betreft in zijn beleidskeuze. Sinds 2001 kunnen werknemers hun arbeidskosten niet meer in aftrek brengen, terwijl ze wél kostenvergoedingen van hun werkgever belastingvrij kunnen ontvangen. De wetgever heeft deze asymmetrie nadrukkelijk gemotiveerd in termen van marktwerking. Als het om serieuze arbeidskosten gaat, zal de werkgever ze wel vergoeden. Als de werkgever niet wil vergoeden, gaat het kennelijk om uitgaven met een overheersend consumptief karakter. Schijnbaar is er ongelijke behandeling, maar - zegt de wetgever - de markt maakt alles in orde. Het opmerkelijke is dat een zo plausibele redenering in de fiscaalrechtelijke wereld op veel onbegrip is gestuit. Een lange traditie van alleen naar de eerste-orde effecten kijken is niet zomaar veranderd.

Denken in termen van beleidsdoelstellingen en economische effecten kan een steriele indruk maken. Politici en beleidsmakers staan nu eenmaal voor allerlei ook praktische afwegingen die academische onderzoekers niet hoeven te maken. We noemen hier de relatie tussen fiscaal instrumentalisme en belangengroepen. Een negatieve perceptie van die relatie is de voedingsbodem geweest van de hele discussie over belastinguitgaven. Er zit best wat waars in de stelling dat je als maatschappelijke belangengroep een watje bent wanneer je er geen eigen fiscale regeling uit hebt weten te slepen. Het zou niet juist zijn om daarmee de inzet van belastingen als beleidsinstrument meteen maar negatief te waarderen. Het politieke besluitvormings-

proces wordt nu eenmaal in hoge mate gevoed door georganiseerde articulatie van maatschappelijke belangen. Daarin kunnen natuurlijk onevenwichtigheden sluipen. Breed gedeelde maar amorfe belangen worden immers minder vanzelfsprekend georganiseerd en gerepresenteerd dan specifieke belangen van een kleinere groep. Een thema als lagere belastingtarieven, maar ook een schoner milieu, heeft dus altijd wat extra verdediging nodig tegenover meer specifieke belangen die de andere kant op wijzen.

Het is precies daarin dat wetenschap en beleid elkaar kunnen vinden. De kernbegrippen zijn transparantie en informatie. Transparantie van het politieke besluitvormingsproces: wat willen we bereiken met een nieuw fiscaal initiatief, waarom willen we dat? En informatie over relevantie en effecten: kunnen we het gewenste doel wel bereiken met dit instrument? Wat weten we eigenlijk van de effectiviteit van fiscaal beleid?

Beleidsmakers en wetenschappers hebben hierin natuurlijk verschillende rollen. Het Ministerie van Financiën heeft, zo denken wetenschappers althans, een voorsprong in informatie - over de opbrengst van belastingen, verdelings- en gedragseffecten en uitvoeringsaspecten. Wetenschappers aan de andere kant hebben meer tijd om de vakliteratuur bij te houden, en ze hebben wat meer afstand van de politieke afwegingen die de wetgever moet maken. Die verschillende rollen kunnen tot wederzijds onbegrip leiden. Academics hebben makkelijk praten, beleidsmakers willen niet luisteren. Het is daarom dat initiatieven als die rond deze bundel belangrijk zijn. Een open discussie over beter fiscaal beleid.

1.2 WETENSCHAP EN BELEID IN DISCUSSIE

De redactie van dit boek heeft een groot aantal auteurs bereid gevonden om diverse fiscale thema's te belichten. Bij de onderwerpkeuze en het aanzoeken van de auteurs heeft de reactie zich vooral laten leiden door de opgave die fiscale beleidsmakers de komende periode te wachten staat. Zo bevat dit boek bewust geen bijdrage over de fiscale behandeling van de eigen woning. Andere thema's zijn juist wel gekozen, omdat de beleidsagenda daar om vraagt. Om het beste in de auteurs te laten bovendrijven, is de precieze invulling van onderwerpkeuze binnen de geselecteerde thema's zo veel als mogelijk vrijgelaten. De auteurs is gevraagd om uit te gaan van een 'natuurlijke' rolverdeling waarbij de beleidsmaker de problematiek vanuit de optiek van het nationale beleid benadert en de wetenschapper een analytische invalshoek kiest. Zo wordt in een aantal beleidsbijdragen ingegaan op het fiscale instrumentarium, de verhouding tussen fiscale instrumenten en niet-fiscale instrumenten, specifieke beleidsvragen en beleidsdoelen en concrete beleidsvoornemens. Aan de wetenschap-

pers is gevraagd om nadere analyses te maken en aldus tot wetenschappelijke onderbouwde beleidsaanbevelingen te komen. De onderstaande fiscale beleidsthema's worden nader belicht.

1.2.1 *Openingswoord staatssecretaris van Financiën*

In zijn openingswoord laat staatssecretaris *De Jager* zien dat de verwevenheid van fiscaal beleid en milieubeleid groter is dan men in eerste instantie zou denken. Aan de ene kant is belastingheffing op groene belastinggrondslagen uitstekend verenigbaar met de fiscale doeleinden van de belastingheffing. Aan de andere kant vraagt verstandig milieubeleid om de inzet van fiscale maatregelen. Zo leidt fiscale vergroening zowel tot stabiele belastingopbrengsten als tot het internaliseren van milieukosten. Aangezien klimaat- en milieubeleid wereldwijd hoog op de politieke agenda's staan, betekent dit voor de fiscaliteit een continue plicht om te zoeken naar effectieve vergroeningsmaatregelen. Het kabinet beoogt met de in het beleidsprogramma opgenomen maatregelen een nieuwe stap in de goede richting te zetten.

1.2.2 *Fiscale ontmoedigingsregelingen*

Bij belastingheffing als beleidsinstrument wordt vrijwel altijd gedacht aan stimuleringsregelingen ($\approx$ belastinguitgaven) en minder aan ontmoedigingsregelingen ($\approx$ heffingen en accijnzen). Is het wellicht zo dat bij heffingen per definitie het budgettaire doel voorop staat en andere beleidsdoelen op het tweede plan komen? In welke mate spelen afwegingen als het reguleren van gedrag en het internaliseren van maatschappelijke kosten een rol bij de invoering of aanpassing van heffingen en accijnzen?

Stassen, De Ridder en *Leder* behandelen het vraagstuk van ontmoediging in het fiscale beleidsinstrumentarium. Zij gaan daarbij in op de vraag in hoeverre in theorie en praktijk het budgettaire doel van heffingen en accijnzen (het genereren van opbrengst) samen kan gaan met een materieel beleidsdoel (het ontmoedigen van een bepaalde gedraging). Onder meer komt aan de orde het onderdeel ontmoedigingsregelingen uit het rapport *Belastingen als beleidsinstrument* van de Algemene Rekenkamer. *Stassen, De Ridder* en *Leder* onderschrijven de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat regelingen die kunnen worden gekwalificeerd als ontmoedigingsregelingen primair een budgettaire functie hebben. Wel zijn zij van mening dat het internaliseren van externe kosten, dat inherent is aan dergelijke regelingen, een goed hanteerbaar rechtvaardigingsargument is voor het creëren van maatschappelijk draagvlak bij de verdeling van collectieve lasten.

Cnossen laat zien dat in Nederland (en vele andere EU-lidstaten) de accijnzen op bier, wijn en gedistilleerd minder dan de helft bedragen van de directe kosten van

drankmisbruik in de vorm van gezondheidszorg, politie, justitie, beschadiging van eigendommen en verkeersongelukken. Daarbij is nog geen rekening gehouden met productieverliezen tengevolge van drankmisbruik en immateriële schade. *Cnossen* analyseert in hoeverre de overheid via accijnzen de alcoholconsumptie (en daarmee de nadelige gevolgen) kan inperken en hoe hoog de optimale alcoholaccijns dient te zijn.

1.2.3 *Werkgelegenheid en economie*

Bij een aantrekkelijke economie is het van belang de knelpunten bij het arbeidsaanbod weg te nemen. Kan de fiscaliteit hieraan bijdragen? Is de tijd rijp om inkomensafhankelijk armoedebeleid te herzien en de armoedeval te lijf te gaan? Of is armoedebeleid belangrijker? Immers, doordat inkomensbeleid is gericht op huishoudens met een laag inkomen, is het onvermijdelijk dat bij een hoger inkomen ooit een eind moet komen aan het recht op inkomensafhankelijke voorzieningen.

In het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) wordt onder meer melding gemaakt van vervanging van de huidige arbeidskorting door een inkomensafhankelijke arbeidskorting (EITC). Maar hoe moet een afweging worden gemaakt tussen het voeren van een armoedebeleid en het voeren van een armoedevalbeleid? En op welke wijze spelen fiscale instrumenten bij deze afweging een rol?

Brilman en *Scheenjes* gaan in op de vraag of de overheid met het (fiscale) beleid gelijkheid, groei of participatie moet nastreven. Het Nederlandse beleid van begin 21^e eeuw lijkt volgens de auteurs vooral te hebben bijgedragen aan de inkomensgelijkheid en aan het verhogen van het aantal mensen dat werkt. De marginale druk voor de middeninkomens is echter gestegen. Voor mensen die in deeltijd werken is het de afgelopen jaren minder aantrekkelijk geworden om meer uren te gaan werken. Dit draagt eraan bij dat Nederland momenteel Europees kampioen deeltijd werken is. Daarom zou in de toekomst overwogen kunnen worden om meer rekening te houden met factoren die een prikkel geven om meer uren te werken.

In hun analyse onderzoeken *Bosch*, *Jongen*, *De Mooij* en *Van Vuuren* enkele fiscale hervormingsopties in Nederland die de werkgelegenheid stimuleren. Overeenkomstig de optimale belastingtheorie vinden zij dat verschuivingen die de marginale belastingdruk verlagen van de relatief elastische participatiemarge (aan de onderkant) of de intensieve marge van de elastische groep partners (vooral vrouwen) de arbeidsdeelname kunnen vergroten. Dergelijke verschuivingen zijn echter niet effectief in het bevorderen van de werkgelegenheid als de marginale belastingdruk wordt verschoven naar inkomensgroepen die een hoge dichtheid kennen. Verder besteden de auteurs aandacht aan de arbeidsmarkteffecten van hogere subsidies voor kinderopvang en aan het verhogen van belastingen op pensioenbesparingen.

1.2.4 Fiscale ondersteuning van bepaalde spaarregelingen

De wetgever richt het fiscale stelsel mede in voor de ondersteuning van bepaalde spaarregelingen. Welke modellen voor een bredere benadering van 'sparen gedurende de levensloop' zijn er; en welke fiscale prikkels kunnen daarbij op effectieve wijze een rol vervullen?

In haar bijdrage gaat *Dollen* in op de twee spaarregelingen die thans fiscaal worden gefacilieerd: de spaarloonregeling en de levensloopregeling. Na een korte beschrijving van de vormgeving en de doelstellingen van deze regelingen, staat zij stil bij de in het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) voorgestelde wijzigingen van de levensloopregeling. In het bijzonder besteedt zij daarbij aandacht aan de behandeling van het levenslooptegoed in de periode tussen twee banen en de mogelijkheid om het gebruik van het levenslooptegoed toe te spitsen op deeltijdpensioen. Tot slot gaat *Dollen* in op verschillende doelen die met de levensloopregeling kunnen worden beoogd. Zij concludeert dat het voor de effectiviteit van de levensloopregeling wenselijk is om vooraf duidelijk af te bakenen welke doelen men met deze regeling wil bereiken.

De rol van de overheid bij individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid wordt geanalyseerd door *Nijboer*. De overheid faciliteert diverse vormen van spaar- en verlofregelingen. De spaarloonregeling, de introductie van de levensloopregeling en de kabinetsplannen om deze verder uit te breiden zijn daar voorbeelden van. *Nijboer* zet uiteen welke rol voor de overheid is weggelegd om spaar- en verlofregelingen fiscaal te ondersteunen. Met behulp van deze analyse worden voorstellen uit de economische literatuur om te komen tot (verplichte) individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid beoordeeld. De voordelen van dergelijke systemen (efficiëntiewinsten, het internaliseren van externe effecten en meer keuzevrijheid) moeten worden afgewogen tegen de nadelen (meer transactiekosten, minder risicosolidariteit en gedrags-economische risico's).

1.2.5 Ondernemerschap en ondernemingsvermogen

Fiscaal beleid grijpt op diverse punten aan bij beslissingen om een onderneming te starten of voort te zetten. Denk aan de IB-faciliteiten voor zelfstandige ondernemers, aan de recente verlaging van tarieven in de winstsfeer en aan faciliteiten voor overdracht in familieverband in de inkomsten- de overdrachts- en de successiebelasting. Wat is de effectiviteit van deze regelingen (in termen van toegang tot ondernemerschap, ondernemersklimaat, groei van het aantal ondernemingen)?

Haberham en *De Visser* geven een analyse van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling als instrumenten voor algemene stimulering van IB-ondernemerschap. Ingegaan wordt op de totstandkoming, de vormgeving en de doelstellingen van

deze regelingen. Daarbij wordt geconstateerd dat een aantal doelstellingen van de inmiddels al (alle verschijningsvormen meegeteld) 36 jaar bestaande zelfstandigenaftrek voor heroverweging vatbaar is dan wel mogelijk evengoed, of zelfs beter, kan worden gerealiseerd met de per 1 januari 2007 ingevoerde MKB-winstvrijstelling. Daarnaast bezien zij ontwikkelingen in het beleidsmatig denken over (stimuleren van) IB-ondernemerschap. Zij constateren dat een accentverschuiving heeft plaatsgevonden naar stimulering van parttime ondernemerschap en dat het uit oogpunt van complexiteitsvermindering wenselijk kan zijn het toepassingsbereik van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling te verruimen naar een deel van het middengebied tussen ondernemer en werknemer. Zij concluderen dat, het geheel overziende, een zekere verschuiving van zelfstandigenaftrek naar MKB-winstvrijstelling in de rede ligt. Hiertoe schetsen zij de contouren van een aantal 'gedachtebepalende' varianten.

In hun bijdrage constateren *Vording* en *Lubbers* dat de fiscale regelgeving rond ondernemen en ondernemerschap in hoge mate sturend van aard is. Het gaat daarbij ook om een grote variëteit aan regelingen, die bij tal van aspecten van ondernemers- en ondernemingsbeslissingen aangrijpen. *Vording* en *Lubbers* beperken zich tot een viertal aspecten: het fiscale vestigingsplaatsbeleid, bevordering van ondernemerschap, rechtsvormkeuze, en bedrijfsopvolgingsfaciliteiten. Per onderwerp gaan zij na wat de beleidsdoelstelling is; op welke wijze kan worden nagegaan of deze beleidsdoelstelling wordt behaald (waar mogelijk ook aan de hand van empirische inzichten uit de economische literatuur); of een beoordeling van de effectiviteit op deze basis mogelijk is, en tot welke beleidsconclusie dit zou kunnen leiden.

1.2.6 Belastinguitgaven

Belastinguitgaven verdienen blijvend aandacht. Volgens de Rijksbegrotingvoorschriften van het Ministerie van Financiën moeten bij de inzet van belastinguitgaven als instrument van beleid het gebruik, de effecten en de budgettaire consequenties bij het beleidsartikel worden vermeld. Maar hoe worden die effecten en de budgettaire consequenties precies bepaald? Is er voldoende inzicht in de onderbouwing van budgettaire ramingen?

In zijn bijdrage gaat *Van Tol* in op de aanbevelingen die het laatste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte doet over belastinguitgaven. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft aanbevolen de beheersbaarheid en transparantie van belastinguitgaven verder te verbeteren door ook enkele posten die op belastinguitgaven lijken of een groot budgettair beslag leggen jaarlijks in de Miljoenennota op te nemen. *Van Tol* plaatst deze aanbevelingen tegen de achtergrond van het gevoerde beleid. Daarbij gaat hij in op de feitelijke ontwikkeling van de belastinguitgaven en de

budgettaire kosten daarvan, de maatregelen die zijn genomen om de beheersbaarheid en transparantie te vergroten en op de problemen die kleven aan meer vergaande opties voor het verder inkaderen van belastinguitgaven, zoals metingkwesities en beleidsmatige consequenties. *Van Tol* concludeert dat de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte een logische verdere stap zijn ten behoeve van transparantie en beheersbaarheid. Mocht voorts blijken dat er behoefte is aan verdergaande stappen om belastinguitgaven binnen kaders te plaatsen, dan zullen over flexibiliteit van fiscaal beleid, dubbele beheersingsmechanisme en interferentie met de scheiding van inkomsten en uitgaven nadere aanbevelingen moeten worden gedaan.

In hun bijdrage staan *Hemels* en *Ros* stil bij de ontwikkeling in de verantwoording van belastinguitgaven. Daarnaast schetsen zij hoe deze verantwoording kan worden verbeterd. De auteurs stellen dat het overheidsbeleid er mee is gediend als alle belastingwetten kritisch zouden worden getoetst op de aanwezigheid van belastinguitgaven. Niet alle faciliteiten die voldoen aan de definitie van belastinguitgaven worden nu als zodanig aangemerkt. *Hemels* en *Ros* stellen voor om de belastinguitgaven zoveel mogelijk aan vakdepartementen toe te rekenen en deze departementen hiervoor budgetverantwoordelijkheid te geven. Hierdoor worden belastinguitgaven zichtbaarder en daarmee vaker onderwerp van beleidsafweging. Bovendien kan worden bereikt dat de invoering van een belastinguitgave onderdeel wordt van een integrale beleidsafweging van een vakdepartement en niet langer meer als een 'free lunch' op kosten van het Ministerie van Financiën kan worden beschouwd. Dit zou beheersing en een doelmatige inzet van de Nederlandse overheidsfinanciën ten goede komen.

1.2.7 Milieu en energie

Het fiscale beleid met betrekking tot milieu en energie kenmerkt zich door een mix van stimuleringsregelingen en heffingen. Zijn deze regelingen effectief? Wat zijn de beoogde beleidsdoelen en worden deze gerealiseerd? Waarom komt de beprijzing van het weggebruik, de CO₂-uitstoot, en milieu-afval zo moeizaam tot stand? Hoewel Pigouvianse belastingheffing in theorie een goed instrument is om externe effecten te internaliseren, wordt er in de praktijk maar mondjesmaat gebruik gemaakt van dergelijke heffingen om de milieubelasting te lijf te gaan. Waarom is de beleidspraktijk zo weerbarstig, of loopt Nederland in internationaal perspectief juist voorop?

In hun bijdrage beschrijven *Heineken* en *Arts* de fiscale vergroening in Nederland. Daartoe geven zij allereerst een historisch overzicht van de verschillende vergroeningsmaatregelen. Daarna besteden zij aandacht aan de milieueffecten van een aantal van die maatregelen en kijken zij naar de onderwerpen die een vaste rol spelen

bij het implementeren van groene fiscale maatregelen. De exacte reden om tot fiscale maatregelen ten behoeve van het milieubeleid over te gaan verschilt in de tijd. Soms staat het milieueffect voorop, soms wordt meer de nadruk gelegd op de budgettaire functie van milieubelastingen. Door de jarenlange ervaring bestaat inmiddels goed zicht op de gegevens die in kaart moeten worden gebracht voor de succesvolle invoering van een fiscale milieumaatregel.

Vollebergh vraagt zich in dit verband af of de milieubeprijzing in Nederland de toets van de recente ontwikkelingen in de economische wetenschap op dit punt kan doorstaan nu ons land al grofweg drie decennia lang experimenteert met milieubelastingen als beleidsinstrument. Deze ontwikkelingen hebben vooral betrekking op de vraag wanneer en onder welke omstandigheden het gebruik van een dergelijk instrumentarium ook effectief is. *Vollebergh* gebruikt de economische theorie om een beoordeling op hoofdlijnen te geven van de Nederlandse fiscale beleidspraktijk ten behoeve van milieudoelstellingen. De conclusie luidt dat in het Nederlandse beleid in toenemende mate is onderkend dat belastingen een nuttige rol kunnen vervullen bij het sturen van het gedrag van de burgers. Er blijkt nog wel ruimte voor verbetering, waarvoor de auteur een aantal suggesties doet.

1.2.8 Fiscale behandeling AOW en pensioenen met het oog op de vergrijzing

Pensioensparen in Nederland is fiscaal aantrekkelijk. Nu doet overheidsbemoeienis via fiscale ondersteuning zich in alle drie de pensioenpijlers voor. Inmiddels is (daardoor) de fiscale ondersteuning van pensioensparen een kostbare zaak voor de overheid geworden. Is deze situatie houdbaar met het oog op de vergrijzende bevolking? Het lag, mede gezien de voorstellen in het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007), voor de hand om aan de auteurs te vragen om aandacht te besteden aan de modaliteiten van AOW-premieheffing rond een uittredingsleeftijd van 65 jaar.

In hun bijdrage gaan *Stevens, De Boer* en *Van den Berg* in op de fiscale behandeling van pensioenen met het oog op de vergrijzing. Onder pensioenen verstaan zij in dit verband de AOW (eerste pijler), werknemerspensioenen (tweede pijler) en lijfrenteverzekeringen (derde pijler). Een vergrijzende bevolking heeft negatieve gevolgen voor de financierbaarheid van de AOW (eerste pijler) en de (op solidariteit gebaseerde) financierbaarheid van de aanvullende pensioenen in de tweede pijler. Om deze voorzieningen ook in de toekomst betaalbaar te houden is van belang dat mensen langer doorwerken. Daartoe is per 1 januari 2006 een einde gemaakt aan de fiscale facilitering van vroegpensioen. Volgens het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) zal de volgende maatregel in het kader van de vergrijzing bestaan uit een stimulans om langer door te werken in combinatie met een extra heffing ter financiering van de AOW.

In dat kader bespreekt *Goudswaard* de huidige fiscale behandeling van de pensioenen en analyseert hij welke effecten fiscalisering van de AOW heeft voor de fiscale druk op pensioenuitkeringen en voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing. Zo leidt de huidige fiscale behandeling van pensioensparen in de vorm van toepassing van de omkeerregel tot een forse derving van belastinginkomsten. De kosten van deze fiscale subsidie vertonen bovendien een trendmatige toename vanwege de stijging van de (aftrekbare) pensioenpremies. De belastingderving als gevolg van de toepassing van de omkeerregel zou volgens *Goudswaard* overigens aanzienlijk worden beperkt door invoering van AOW-premieheffing bij 65-plussers, of door fiscalisering van de AOW. Echter, de regeringscoalitie heeft gekozen voor een zodanig ‘zachte’ variant van fiscalisering van de AOW, dat de opbrengst nog slechts 0,15 procent van het bbp is, waardoor de bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn zeer gering is. *Goudswaard* spreekt in dit verband van een bijna symbolische maatregel.

1.2.9 Gezondheidszorg

De band tussen gezondheidszorg en fiscaliteit bestaat van oudsher uit de mogelijkheid van aftrek van ziektekosten en dergelijke voor de inkomstenbelasting (buitengewone uitgavenregeling). In het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) is afgesproken de buitengewone uitgaven over te hevelen naar de Wmo. Dit roept de vraag op: zorgkosten en fiscaliteit, einde oefening?

Takens en *Vos* bespreken de opkomst en ondergang van de buitengewone uitgavenregeling. Daarbij sluiten zij nauw aan bij het rapport van de *Werkgroep integratie buitengewone uitgaven en zorgtoeslag*, waar beide auteurs bij betrokken zijn geweest. De afgelopen jaren zijn er diverse wijzigingen aangebracht in de buitengewone uitgaven. Deze zijn voornamelijk ingegeven door de wens om specifiek chronisch zieken en gehandicapten beter te bereiken. Inmiddels maken bijna 3,5 miljoen huishoudens gebruik van de regeling, wat gepaard gaat met een budgettair beslag van circa 1,8 miljard euro in 2007. Toch wordt slechts de helft van de chronisch zieken en gehandicapten bereikt. De auteurs wijzen er op dat met de overheveling naar de Wmo enerzijds een einde kan komen aan onbedoeld gebruik van de buitengewone uitgavenregeling, maar dat anderzijds negatieve koopkrachteffecten kunnen optreden voor de groep ouderen die thans alleen al met de premies zorgverzekering, de inkomensafhankelijke bijdrage en het ouderenforfait toekomt aan aftrek van buitengewone uitgaven.

1.2.10 Fiscaliteit en kenniseconomie

Op grond van de Lissabon-strategie is versterking van de Nederlandse kenniseconomie een belangrijke beleidsdoelstelling. Tot de relevante beleidsinstrumenten behoren ook fiscale prikkels, variërend van aftrek van scholingskosten, de afdrachtverminderingen onderwijs en speur- en ontwikkelingswerk tot de pas ingevoerde octrooi-box. Wat is er bekend over de effecten en effectiviteit van zulke instrumenten?

Van Leeuwen en *Suanet* gaan in op het fiscale instrumentarium om onderzoek en ontwikkeling te stimuleren. Daarbij besteden zij aandacht aan de afdrachtvermindering voor onderzoek en ontwikkeling in de loonbelasting (WBSO) en de octrooi-box in de vennootschapsbelasting. Achtereenvolgens beschrijven zij de werking en voorwaarden van toepassing van de regelingen en de beleidskeuzen die zijn gemaakt om tot de uiteindelijke vormgeving van de regelingen te komen. De beschrijving van het fiscale instrumentarium wordt voorafgegaan door korte beschouwing van de positie van Nederland wat betreft innovatie. Daarin komt naar voren naar Nederland in Europa zowel wat betreft de door het bedrijfsleven als door de overheid gedane bestedingen aan onderzoek en ontwikkeling als middenmoter kan worden gekwalificeerd.

Kavelaars stelt dat de Lissabon-doelstellingen met betrekking tot de kenniseconomie ambitieus en weinig gericht zijn, en dat ook het daaruit voortvloeiende Nederlandse beleid te versnipperd is, te breed en te weinig gestructureerd. Bovendien ontbreekt gedegen onderzoek of en zo ja, op welke terreinen stimulansen het meest wenselijk en effectief zijn en welke vorm dan het meest effectief is. Hij bespreekt ontwikkelingen in het Europese en Nederlandse innovatiebeleid en het Europeesrechtelijke (staatssteun-) kader, en doet voorstellen voor een betere inzet van het fiscale instrumentarium. Naar de mening van *Kavelaars* verdient fiscale facilitering van input (zoals gekwalificeerde arbeid) de voorkeur boven subsidiëring van output (zoals de resultaten behaald met R&D-activiteiten).

1.2.11 Dood en fiscaliteit

Ook bij overlijden bemoeit de overheid zich met de manier waarop het nog niet opgesoupeerde vermogen wordt aangewend. Zo is het successierechtelijk goedkoper om vermogen na te laten aan een goed doel (vrijstelling) dan aan bijvoorbeeld een zoon of dochter (5-27 procent) een broer of zus (26-53 procent) of een neef of nicht (41-68 procent). Waarom eigenlijk? Nationaal en internationaal gaan voortdurend stemmen op om het successierecht sterk te verlagen dan wel af te schaffen. Maar er zijn ook argumenten om dergelijke plannen te verwerpen.

In hun bijdrage '*Progressie in de successie of een vlaktaks van 20,5 procent?*' vragen *Uijens* en *Claassen* zich af of een budgettair neutrale herschikking van de tarieven van het successierecht wenselijk is en zo ja op welke manier. Ter bepaling van de gedachten schetsen zij een budgettair neutraal alternatief in de vorm van een vlaktaks van 20,5 procent. Vervolgens onderzoeken zij richtinggevende aanknopingspunten voor een herschikking van de tariefstructuur. *Uijens* en *Claassen* concluderen dat zij geen trend hebben kunnen ontdekken die er toe zou leiden dat een vlaktaks van 20,5 procent in de successiewet op dit moment op maatschappelijk draagvlak van enige betekenis zou kunnen rekenen.

In zijn bijdrage laat *De Beer* zien dat zowel uit oogpunt van doelmatigheid als van rechtvaardigheid een hoger effectief belastingtarief op nalatenschappen goed te verdedigen valt. Het verstorende effect van successierechten is naar zijn mening niet groter en waarschijnlijk zelfs kleiner dan van belasting op consumptie en op arbeid. Voor de ontvanger is een erfenis een 'onverdiend' inkomen dat onevenredig ten goede komt aan welgestelden van middelbare leeftijd. Hoewel erfenissen een onderbelichte vorm van solidariteit van oudere generaties met jongere generaties zijn, dragen ze volgens *De Beer* nu nauwelijks bij aan het oplossen van de financieringsproblemen van de vergrijzing. Verhoging van de effectieve belastingdruk op erfenissen kan tegelijkertijd bijdragen aan een rechtvaardiger verdeling tussen *en* binnen generaties.

1.2.12 Inkomenspolitiek

De fiscaliteit wordt regelmatig gebruikt om knelpunten en ongewenste inkomenseffecten te redresseren die uit het sociale stelsel voortkomen. Welke afwegingen vinden plaats bij de keuze van instrumenten? Worden verhogingen van heffingskortingen in de beleidsvoorbereiding goed afgewogen tegen alternatieven (niets doen of de verlaging van belastingtarieven)? Draagt de instrumentele inzet van heffingskortingen niet teveel bij aan de toenemende complexiteit van het fiscale stelsel en wordt het functioneren van de arbeidsmarkt niet te zeer bemoeilijkt?

Tegen deze achtergrond presenteren *Caminada* en *De Kam* gegevens over de bestaande verdeling van de belastingdruk over de bevolking en bespreken welke instrumenten - toeslagen dan wel heffingskortingen - beleidsmakers (het beste) kunnen inzetten om desgewenst de financiële steun van de overheid aan huishoudens te richten op specifieke doelgroepen van het beleid. Daarbij worden de eerste beschikbare gegevens over de verdeling van allerlei heffingskortingen over de bevolking gepresenteerd. Het blijkt dat de cijfers, zowel inzake de verdeling van de belastingdruk over de Nederlandse bevolking als inzake de effecten van fiscale instrumenten, niet voor het oprapen liggen. *Caminada* en *De Kam* laten zien dat de verdeling van de totale druk van belastingen op consumptie en op inkomen voor huishoudens in de 10-procentgroepen

maar weinig uiteenloopt en dat de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen aanzienlijk bijdraagt aan de toenemende complexiteit van het financiële tweerichtingsverkeer tussen huishoudens en de schatkist.

1.2.13 Internationaal fiscaal beleid en tax competition

Belastingstelsels raken internationaal steeds meer verbonden. Daarmee wordt fiscaal beleid steeds competitiever. Op welke wijze moet het Nederlandse fiscale beleid rekening houden met toegenomen fiscale concurrentie?

In zijn bijdrage gaat *Bruinsma* in op de spanning tussen Europese samenwerking en gezonde belastingconcurrentie. Het fiscale beleid wordt steeds verder ingekaderd door EU-ontwikkelingen. Aan de ene kant bestaat in de EU een gemeenschappelijk streven om marktverstoringen en schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan. Aan de andere kant hebben deze ontwikkelingen niet zelden een exogeen karakter waartegen lidstaten zich in groeiende mate verzetten. Het instrumentarium om marktverstoringen tegen te gaan lijkt uitgeput en de lidstaten blijken niet in staat te zijn de juiste politieke beslissingen te kunnen nemen om verder te komen. Dat maakt dat een toekomstige harmonisatie van de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, de CCCTB (*Common consolidated corporate taxbase*), nog ver achter de horizon ligt. *Bruinsma* concludeert dat Nederland accuraat om zal moeten gaan met de spanning tussen Europese ontwikkelingen en het aantrekkelijk houden van het fiscale vestigingsklimaat. Daarbij lijkt het op Europees niveau coördineren van knelpunten op het gebied van de directe belastingen tussen de lidstaten op de korte termijn de enige richtinggevende uitweg.

De analyse van *Ligthart* en *De Mooij* start met de constatering dat belastingheffing van kapitaalinkomen onder invloed van globalisering steeds moeilijker dreigt te worden voor individuele overheden. Volgens de auteurs zou het antwoord van landen vooral moeten liggen op het terrein van internationale samenwerking. In de vennootschapsbelasting zou harmonisatie kunnen bijdragen aan het toekomstbestendig maken van de heffing. In de inkomstenbelasting is uitwisseling van fiscale gegevens nodig om het woonlandbeginsel te kunnen effectueren. Volgens *Ligthart* en *De Mooij* rijst echter dan de vraag of informatie-uitwisseling het streven naar verdere harmonisatie van de nationale inkomstenbelastingen overbodig maakt.

Referenties

- Machiavelli, N, De vorst (1532), Nederlandse vertaling door J.F. Otten, Den Haag 1950.
Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.

*J.C. de Jager**

2.1 INLEIDING

Dames en heren, wetenschappers en beleidsmakers, het is mij een genoegen u welkom te heten op dit symposium over de inzet van belastingen als beleidsinstrument. Het motto van dit symposium “Beleid ontmoet wetenschap”, onderschrijf ik van harte. Goed fiscaal beleid begint met een brede discussie. Niet alleen met maatschappelijke organisaties, zoals werknemers- en werkgeversorganisaties. Maar ook met de wetenschap. Meestal vragen wij de wetenschap naar ons toe te komen. Op het ministerie worden lunchseminars georganiseerd over actuele beleidsvraagstukken. Vaak wordt daarvoor een wetenschapper uitgenodigd die verslag komt doen van een onderzoek. Om te laten zien dat het ook anders kan, hebben wij deze keer onszelf uitgenodigd bij de wetenschap. Dat blijkt natuurlijk uit de locatie waar we ons op dit moment bevinden: het prachtige Kamerlingh Onnes Gebouw van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Ook voor de wetenschappelijke bijdragen aan dit symposium hebben wij uiteraard aangeklopt bij de wetenschap. In het bijzonder zeg ik dan ook dank aan Koen Caminada en Henk Vording, beiden hoogleraar aan deze universiteit. Zij hebben vol enthousiasme meegewerkt aan de organisatie van dit symposium.

Dan kom ik bij het inhoudelijke thema van het symposium: ‘Belasting met beleid’. Ik wil laten zien dat de verwevenheid tussen fiscaal beleid en milieubeleid groot is. Het gaat veel verder dan alleen de instrumentele inzet van belastingen voor milieudoeleinden.

* Staatssecretaris van Financiën. Speech gehouden ter gelegenheid van de opening van het symposium *Belasting met beleid*, Universiteit Leiden, 26 juni 2007.

2.2 MILIEUBELEID ALS ONDERDEEL VAN FISCALE DOELEINDEN VAN DE BELASTINGHEFFING

Vroeg of laat vraagt elke staatssecretaris van Financiën zich af: wat is eigenlijk fiscaal beleid? Waar begint het? Waar houdt het op? Het bijzondere van de fiscaliteit is dat zij zich uitstrekt tot vrijwel alle hoeken van het overheidsbeleid. Vrijwel elk beleidsterrein - onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting, verkeer, noem maar op - kent wel één of meer fiscale regelingen. Dit betreft de instrumentalisering van het belastingrecht. Het inzetten van de fiscaliteit voor andere dan fiscale doeleinden.

Ik weet dat het voor klassieke fiscalisten een gruwel is om de belastingwetgeving voor specifieke beleidsdoeleinden te gebruiken. Maar ik ben ervan overtuigd dat het goed mogelijk is om de fiscaliteit in te zetten voor beleid en tegelijkertijd te voldoen aan de hoofddoeleinden van het belastingrecht. Hoofddoel van belastingheffing is: 'het op een doelmatige en rechtvaardige manier verkrijgen van financiële middelen door de overheid ter financiering van de overheidsuitgaven'. Het budgettaire doel staat dus voorop. Maar de manier waarop, wordt begrensd door eisen van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid betekent bijvoorbeeld dat bij de heffing van belasting rekening moet worden gehouden met draagkracht. Doelmatigheid komt bijvoorbeeld tot uiting in het principe dat belasting wordt geheven over een brede en stabiele belastinggrondslag. Zo kunnen de tarieven relatief laag blijven. Dit bevordert de aanvaardbaarheid van de belastingheffing. Tevens vereist doelmatigheid dat belastingen op administratief eenvoudige wijze moeten worden geheven tegen zo laag mogelijke kosten. Voor zowel belastingbetalers als overheid.

Hieruit volgt dat belastingheffing op groene belastinggrondslagen, zoals de brandstofaccijnzen, de autobelastingen en de energiebelasting, uitstekend verenigbaar is met de fiscale doeleinden van de belastingheffing. Aan de ene kant is sprake van stabiele belastinggrondslagen die bijdragen aan een brede belastinggrondslag. En aan de andere kant kan het intuïtieve verdelingsbeginsel 'de vervuiler betaalt' worden gezien als een uitwerking van rechtvaardigheid. Vergroening van het belastingstelsel kan ook een onderdeel vormen van een uit fiscaal oogpunt wenselijke verschuiving van directe naar indirecte belastingen. Indirecte belastingen zijn vaak relatief eenvoudig te innen en moeilijker te ontlopen dan belastingen op inkomen en winst. Een verschuiving naar indirecte belastingen leidt op termijn tot een robuuster belastingstelsel. Mijn conclusie is dat groene belastingen uitstekend passen binnen de fiscale doelstellingen van de belastingheffing.

2.3 INZET VAN FISCALE INSTRUMENTEN VOOR MILIEUBELEID

Uiteraard is het niet de bedoeling de fiscaliteit te pas en te onpas te gebruiken voor allerlei beleidsdoelstellingen. Een nieuwe instrumentele heffing kan uit fiscaal oogpunt bijvoorbeeld onwenselijk zijn wanneer de te verwachten opbrengst gepaard gaat met hoge inningskosten of een gecompliceerde uitvoering. Ik wil de Belastingdienst hiertegen beschermen.

Het introduceren van een belastingvrijstelling kan uit beleidsmatig oogpunt effectief zijn. Maar dit betekent wel een uitholling van de belastinggrondslag. Kortom: het fiscale instrument moet met verstand worden toegepast. Dat gebeurt dan ook met de huidige belastinguitgaven op milieugebied, zoals de energie-investeringsaftrek (de EIA), de milieu-investeringsaftrek (de MIA) en de willekeurige afschrijving milieu-investeringen (de VAMIL). Door middel van positieve prijsprikkels wordt energiebesparende en milieuvriendelijke technologie aantrekkelijker gemaakt in vergelijking met meer vervuulende alternatieven. De regelingen vormen een belangrijke stimulans om te investeren in milieuvriendelijke en duurzame bedrijfsmiddelen. Dit blijkt uit een recente evaluatie.¹

Ik wil het fiscale instrument voor milieudoelen verder uitbreiden. Het kabinet heeft klimaatbeleid en milieubeleid hoog in het vaandel. In het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007), staat dat Nederland deze kabinetsperiode grote stappen neemt in de transitie naar één van de duurzaamste en efficiëntste energievoorzieningen in Europa in 2020. Daar waar milieuvervuiling onvoldoende in de marktprijzen tot uiting komt, voeren we waar mogelijk positieve of negatieve financiële prikkels in. Voor een deel worden deze doelen gerealiseerd via een verdere vergroening van het belastingstelsel. Zo zal de BPM (de aanschafbelasting op auto's) verder worden gedifferentieerd op schoon en zuinig. Deze differentiatie moet leiden tot een opbrengst van 150 miljoen euro. Ik wil dat zo publieksvriendelijk mogelijk doen door het grootste deel van deze 150 miljoen te halen bij de meest onzuinige auto's. Het huidige bonus/malus systeem in de BPM leidt tot een verschil in belasting tussen de meest zuinige en meest onzuinige auto van 1.500 euro. Ik wil deze stimulering versterken door zowel de bonus als de malus te verhogen. Daarnaast wil ik voor de meest onzuinige auto's, en dan praat ik echt over de grootverbruikers, een extra heffing invoeren op basis van de CO₂-uitstoot, het brandstofverbruik. Ook streef ik ernaar om voor de energiezuinige leaseauto de fiscale bijtelling te verlagen. Deze bijtelling is nu 22 procent maar kan voor de meest zuinige auto's worden verlaagd tot 14 procent.

¹ Deze evaluatie, die betrekking heeft op de MIA, VAMIL en Groen Beleggen, zal naar verwachting in de tweede helft van het jaar 2007 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Twee andere vergroeningsmaatregelen hebben betrekking op de introductie van twee nieuwe belastingen. Het gaat om een belasting op het vliegverkeer en een belasting op verpakkingsmiddelen. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de vormgeving van deze nieuwe belastingen. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande systemen en het aantal belastingplichtigen wordt zoveel mogelijk beperkt. Dit vanuit het belang van eenvoud en een minimale toename aan administratieve lasten.

Het terugdringen van CO₂-uitstoot is bij uitstek een internationale aangelegenheid. Het kabinet volgt de internationale ontwikkelingen en ervaringen op milieugebied dan ook op de voet.

2.4 DOUBLE DIVIDEND

Zoals ik hiervoor heb betoogd, kan vergroening bijdragen aan een evenwichtiger en robuuster belastingstelsel. Een goed voorbeeld is de Energiebelasting. Het is een stabiele belastingopbrengst die tegelijkertijd leidt tot een vermindering van de groei van het energiegebruik met 3,5 procent. Dat blijkt uit onderzoek.² Maar groene belasting kan nog mooier uitpakken!

Ik kom hiermee op het roemruchte vraagstuk van het zogenoemde double dividend. Double dividend wil zeggen dat vergroening van het belastingstelsel een positief effect heeft op het milieu en daarnaast goed is voor de economie. Met name voor de werkgelegenheid. Voorwaarde daarbij is dat de opbrengst van de groene belastingen wordt aangewend om andere belastingen te verlagen. Het wetenschappelijk onderzoek geeft geen eenduidige conclusie over double dividend. Sommige onderzoekers geloven er niks van, anderen zijn optimistischer. Uit empirisch onderzoek van de OESO blijkt dat een neutraal tot licht positief effect op de werkgelegenheid mag worden verwacht als de belastingdruk verschuift van de productiefactoren arbeid en kapitaal naar de factor milieu. Het is voor mij echter niet van doorslaggevend belang of double dividend optreedt. Natuurlijk hoop ik dat het gebeurt, maar voor de vraag of vergroening van het belastingstelsel gewenst is, doet het er niet toe. In het meest pessimistische scenario leidt vergroening noch tot een positief milieu-effect, noch tot een positief werkgelegenheidseffect. Vergroening leidt dan 'slechts' tot het internaliseren van milieukosten. Maar ik ben daar op zich al tevreden mee. Want dan wordt de vervuiler in elk geval belast en kunnen andere belastingen lager uitkomen. Een optimistischer scenario is dat de vergroening weliswaar niet leidt tot een toename van de werkgelegenheid, maar wel een positief milieu-effect heeft. Ik ben econoom, ik geloof in prijselasticiteiten en ik geloof in prijsprikkels. Zeker als consumenten kunnen

2 Heineken (2002, p. 206).

kiezen tussen een milieuvervuilend en een milieuvriendelijk alternatief is vergroening effectief.

Het ideale scenario is double dividend. Vergroening die effectief is voor milieu en economie. Ik geloof zeker dat dat met goed gekozen fiscale instrumenten en met een doordachte terugsluizing van de belastingopbrengst mogelijk is. We kunnen zo een verschuiving stimuleren van milieuvervuilende ouderwetse productie naar schone innovatieve activiteiten. Deze hebben immers de toekomst. Maar nogmaals..... zelfs in het pessimistische scenario ben ik voor vergroening van het belastingstelsel.

2.5 AFSLUITING

In mijn bijdrage heb ik willen laten zien dat de verwevenheid van fiscaal beleid en milieubeleid groter is dan men in eerste instantie zou denken:

- Fiscale vergroening leidt tot stabiele belastingopbrengsten!
- Fiscale vergroening leidt tot het internaliseren van milieukosten (de vervuiler betaalt)!
- Fiscale vergroening kan zelfs voor double dividend zorgen!

Klimaat- en milieubeleid staan wereldwijd hoog op de politieke agenda's. Naar verwachting zal dat de komende decennia niet veranderen. Voor de fiscaliteit betekent dit een continue plicht om te zoeken naar effectieve vergroeningsmaatregelen. Het kabinet beoogt met de in het beleidsprogramma opgenomen maatregelen een nieuwe stap in de goede richting te zetten.

Ik wens u een levendig en interessant symposium toe.

Referenties

Heineken, K.A. (2002), 'The History of the Dutch Regulatory Energy Tax', in: Janet Milne, Kurt Deketelaere, Larry Kreiser and Hope Ashiabor (eds.), *Critical Issues in Environmental Taxation*, International and Comparative Perspectives, Volume I, Richmond Law & Tax, Richmond.

Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.

*E.J.G.M Stassen, I. de Ridder en A. Leder**

3.1 INLEIDING

In deze bijdrage wordt ingegaan op het onderwerp ontmoediging binnen het fiscale beleidsinstrumentarium. Daarbij gaat het om een globale verkenning in hoeverre in theorie en in de praktijk bij heffingen en accijnzen het budgettaire doel - het genereren van opbrengst - samengaat met een instrumenteel beleidsdoel - het ontmoedigen van een bepaalde gedraging.

Eerst wordt ingegaan op twee functies van de fiscaliteit in het overheidsbeleid, te weten de budgettaire functie en de instrumentele functie. Vervolgens wordt stilgestaan bij wat wij onder de term ontmoediging verstaan en wordt ingegaan op de stelling dat met één instrument maar één doel gediend kan worden. Daarna wordt ingegaan op een rapport van de Algemene Rekenkamer over enkele regelingen die er in de jaren 1991-1997 zijn geweest en die de Algemene Rekenkamer karakteriseert als ontmoedigingsregelingen. Vervolgens bespreken wij het internaliseren van (milieu)kosten in de prijs van goederen en diensten en ontmoediging als neveneffect. Tot slot wordt kort ingegaan op de toetsing van ontmoedigingseffecten en op de grenzen die gelden voor het instrumentalisme in de fiscaliteit. In de slotparagraaf trekken we enkele conclusies.

3.2 ROL VAN DE FISCALITEIT IN HET OVERHEIDSBELEID

In Nederland speelt de overheid een belangrijke rol in het economische proces. Ongeveer de helft van het nationaal inkomen wordt als belasting of als premie voor sociale verzekeringen aan de overheid afgedragen. Deze zogenoemde collectieve inkomsten worden aangewend binnen de verzorgingsstaat zoals wij die vandaag de dag kennen en zijn financieringsbron van de overheidsuitgaven in de vorm van

* De auteurs zijn werkzaam bij de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën.

collectieve uitgaven (Somers e.a., 2004, p. 45). Het financieren van deze zogenoemde collectieve uitgaven wordt wel de budgettaire functie van de fiscaliteit genoemd (Stevens, 2006, p. 14).

Naast de budgettaire functie wordt de fiscaliteit ook ingezet voor het behalen van andere doelstellingen. Dit is het geval als de fiscaliteit wordt ingezet om specifieke beleidsdoelen te bereiken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stimuleren of ontmoedigen van bepaald gedrag met behulp van positieve respectievelijk negatieve fiscale prikkels (instrumentele functie van belastingheffing).

In deze bijdrage gaat het om de relatie tussen de budgettaire functie en dat deel van de instrumentele functie dat betrekking heeft op ontmoediging van gedrag.

3.3 ONTMOEDIGING

In principe kan - in economische zin - iedere heffing op een product, dienst, of activiteit als een ontmoediging worden gezien. Dat geldt zowel voor een heffing als geheel als voor de onderdelen daarin. Zo kan de loonbelasting, een heffing die arbeid als achterliggende grondslag heeft, door de burger worden ervaren als een ontmoediging aangezien hij door de heffing minder financieel voordeel heeft van het verrichten van arbeid. Omdat duidelijk is dat het niet de intentie van de overheid is de burger te demotiveren om inkomen te verwerven door arbeid te verrichten, spreken we hier niet over een ontmoedigingsregeling. Het heffen over arbeid als grondslag komt voort uit een streven naar een rechtvaardige (in de zin van politiek en maatschappelijk te rechtvaardigen) en doelmatige verdeling van de lasten waarbij gekozen kan worden uit verschillende grondslagen en waarbij de grondslag 'arbeid' er één is. Ook als binnen een belastingwet nog een verzwaring van de heffing wordt aangebracht kan zich dit voordoen. Zo wordt de differentiatie in tarieven in de inkomstenbelasting gemotiveerd vanuit het draagkrachtbeginsel, waarbij het duidelijk is dat de progressie daarin niet is bedoeld als ontmoediging om meer inkomsten uit arbeid te gaan verwerven.

Hoewel dus vanuit de economische theorie kan worden gesteld dat iedere heffing een ontmoedigende werking kan hebben, spreken wij alleen van een ontmoedigingsregeling als er bij die regeling sprake is van een bewust beoogde ontmoediging. Het leggen van een heffingslast op een bepaalde gedraging (bijvoorbeeld milieuvervuilende activiteiten) die als onwenselijk zou kunnen worden beschouwd, is op zich onvoldoende reden om te spreken van een ontmoedigingsregeling. Het gaat in een dergelijk geval om het belasten van een specifieke grondslag in het kader van een verdeling van de heffingslast over verschillende mogelijke grondslagen.

De verdeling van de heffingslast over heffingsgrondslagen is geen statisch gegeven. Aangezien de beleidsmatige en politieke opvattingen in de tijd wijzigen, zal ook het antwoord op de vraag wat een rechtvaardige en doelmatige verdeling is veranderen. Als gevolg hiervan zijn er in de tijd wijzigingen in grondslagen te onderkennen. Dergelijke wijzigingen voltrekken zich vaak via geleidelijke overgangen. In tijden dat het milieu veel maatschappelijke en politieke aandacht krijgt, kan men dat zien terugkomen in de keuze van de belastinggrondslag (het milieu als grondslag) en in de vormgeving van belastingen die op andere grondslag berusten (zoals de 'groene' elementen in de inkomstenbelasting). Er wordt dan gezocht naar mogelijkheden om belastingheffing te laten aangrijpen bij activiteiten die schadelijk zijn voor het milieu. Op die wijze wil de wetgever komen tot een verschuiving van de belastinggrondslag: in plaats van de factor arbeid komt de belasting (meer) te liggen op de factor milieu. Het is overigens juist bij milieubelastingen waar de vraag naar het samengaan van de budgettaire en instrumentele functie van de belastingheffing het meest pregnant naar voren komt. De vraag rijst of bij de belastingheffing de budgettaire functie en de instrumentele ontmoedigingsfunctie tegelijkertijd kunnen bestaan.

3.4 ONTMOEDIGEN: TINBERGEN EN HET ZOGENOEMDE 'DUBBELE DIVIDEND'

Tinbergen (1956, p. 64) stelt dat met één instrument maar één doel kan worden gediend. In de context van ontmoediging betekent deze stelling dat er op het niveau van een individuele heffingsgrondslag sprake is van een keuze: het streven is ofwel om op die grondslag belasting binnen te halen en de markt daarmee zo min mogelijk te verstoren (conform de budgettaire functie van belastingheffing) ofwel om die grondslag zodanig te belasten dat daarmee de consumptie of productie economisch gezien relatief onaantrekkelijk wordt gemaakt (de ontmoedigingsdoelstelling binnen de instrumentele functie). Dit betekent dat binnen eenzelfde belastinggrondslag door de hoogte van het tarief er een uitruil ontstaat tussen de opbrengstfunctie en de ontmoedigingsdoelstelling.

De mate van uitruil tussen de twee doelstellingen hangt af van de prijselasticiteiten. Bij een prijselasticiteit groter dan -1 wordt bij een belastingverhoging wel het bestuurlijke doel gehaald, maar treedt een budgettaire derving op. Voorbeeld: Stel de prijs van benzine gaat als gevolg van een heffing met 10 procent omhoog en hierdoor daalt de consumptie ook met 10 procent (prijselasticiteit = -1), dan worden geheel geen extra middelen behaald maar is consumptie wel ontmoedigd.

Bij een prijselasticiteit van 0 daarentegen wordt bij een belastingverhoging het financiële doel gehaald, maar het doel om het gebruik te verminderen wordt niet gehaald. Voorbeeld: Stel de prijs van benzine gaat met 10 procent omhoog en dit heeft geen enkele invloed op het gebruik van benzine (prijselasticiteit = 0), dan worden 10 procent extra middelen binnengehaald. Aangezien deze prijsverhoging de consumptie niet heeft beperkt, wordt het bestuurlijke doel niet gehaald.

Voor de meeste consumptiegoederen geldt een prijselasticiteit tussen -1 en 0. In dat geval wordt aan beide doelstellingen tegemoet gekomen. Wanneer twee belastinggrondslagen tegen elkaar worden uitgeruild zijn er twee instrumenten in het spel en kunnen beide doelen worden bereikt. Door een juiste mate van dosering kan bij een verlaging van de druk op arbeid en een verhoging van de druk op milieuvervuilende goederen de belastingopbrengst constant blijven waarbij arbeid wordt gestimuleerd en consumptie van het milieuvervuilend goed worden terug-gedrongen. Dus bij uitruil van twee belastingen, of bij wijziging van de belastingdruk als de prijselasticiteit tussen 0 en -1 ligt is, er ruimte om aan beide doelstellingen tegemoet te komen. Vos en Oosterhuis (2007, pp. 206-214) signaleren dat ook als zij stellen dat milieubelastingen bedoeld zijn om hetzij opbrengsten te genereren hetzij een prijssignaal af te geven waardoor vervuilen duurder wordt. Zij tekenen daarbij echter direct aan dat in de praktijk een heffing beide functies tegelijkertijd kan vervullen. Zij gaan daarbij ook niet voorbij aan de spanning die in een dergelijk geval bestaat: een effectieve heffing zorgt ervoor dat het vervuilend gedrag afneemt en ondergraaft daarmee de grondslag van de opbrengsten.

Het realiseren van twee doelstellingen kan zich ook voordoen in de situatie van het 'dubbele dividend'. Dubbel dividend wil zeggen dat met het verschuiven van belastingen op arbeid en kapitaal naar belastingen op milieuvervuiling én het milieu beter af is én de economie zal groeien. De nieuwe belastingmix is minder verstorend voor de economie. De opbrengstderving als gevolg van de gedragsbeïnvloeding binnen de milieuvervuilende grondslag wordt dan meer dan evenredig gecompenseerd door opbrengststijging als gevolg van de beperktere verstoring van belastingheffing op de ontlaste belastinggrondslag (arbeid en kapitaal). Empirisch onderzoek naar dubbel dividend laat verschillende uitkomsten zien. De Mooij (1999) gaat er van uit dat het dubbele dividend niet optreedt, maar recent onderzoek uit Denemarken komt tot een economische groei van een half procent (Andersen, 2007).

3.5 DE ALGEMENE REKENKAMER OVER ONTMOEDIGINGSREGELINGEN

De Algemene Rekenkamer heeft in 1999 een rapport uitgebracht over een onderzoek naar het effect van belastingen als beleidsinstrument. Dat rapport 'Belastingen als beleidsinstrument' bevat ook een onderdeel dat gaat over fiscale ontmoedigingsmaatregelen (Tweede Kamer, 1998-1999). In dat onderdeel heeft de Algemene Rekenkamer een zestal (clusters van) regelingen uit de periode 1991-1997 onder de loep genomen, die zij als ontmoedigingsregeling kwalificeerde. Daarbij hanteert de Algemene Rekenkamer als definitie van een ontmoedigingsregeling een regeling gericht op ontmoediging van bepaald gedrag door de kosten van bepaalde ongewenste activiteiten te verhogen. De door de Algemene Rekenkamer gekwalificeerde ontmoedigingsregelingen zijn gepresenteerd in Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Fiscale ontmoedigingsregelingen zoals geïnventariseerd door de Algemene Rekenkamer in 1999

Heffing	Datum	Regeling	Aanleiding
Regulerende heffing op (on)gelode benzine	1992	Invoering heffing (in 1994 afgeschaft door invoering wet belastingen op milieugrondslag)	Bevorderen gebruik ongelode lichte olie met octaangehalte van tenminste 95.
Grondwaterbelasting	1994	Vaststelling Wet belastingen op milieugrondslag	Betere werking prijsmechanisme door milieu-aspecten te internaliseren
Afvalstoffenbelasting	1994	Vaststelling wet belastingen op milieugrondslag	Milieubeleid totale hoeveelheid afvalstoffen te verminderen
Energiebelasting	1995	Invoering regulerende energiebelasting	Regulerende heffing om energie-uitstoot te verminderen
Tabaksaccijns	1996	Verhoging tabaksaccijns	Ontmoedigingsbeleid
Brandstoffenbelasting, accijnzen en MRB	1996	Introductie begrip 'variabilisatie autokosten'	Terugdringen autogebruik

Bron: Tweede Kamer (1998-1999, hoofdstuk 6)

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe bij de totstandkoming van deze regelingen over de doelstellingen van deze regelingen is gesproken. De Algemene Rekenkamer schrijft (Tweede Kamer, 1998-1999, paragraaf 6.2): *'Bij alle zes (clusters van) regelingen is sprake van formulering van doelstellingen op het terrein van gezondheid (tabaksaccijns) of milieu (overige regelingen). [...] Deze regelingen hadden, met uitzondering van de accijnsverhoging voor brandstof per 1 juli 1997, primair als doelstelling het genereren van financiële middelen.'*

Hieruit blijkt dat ook de Algemene Rekenkamer een dubbelfunctie van belastingheffing constateert als zij spreekt over zowel het (primaire) genereren van financiële middelen als het bereiken van andere doelstellingen. Ter illustratie zijn hieronder uit de parlementaire behandeling van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte regelingen tekstpassages opgenomen, waaruit die dubbelfunctie van belastingen ook duidelijk blijkt:

- Uit de Handelingen bij de behandeling van de wet op de accijns in 1992¹: *'De heer Leerling (RPF): Voorzitter! De staatssecretaris noemt het reguleringsmotief, terwijl hij eerder in zijn betoog heeft gezegd dat de overheid het geld gewoon nodig heeft, zeker in de huidige situatie. Het budgettaire element blijkt dus ook van belang. In mijn inleiding heb ik gezegd dat de overheid door allerlei andere belastingen ook inkomsten kan genereren. Het instrument accijnzen lijkt mij daarom nu minder noodzakelijk dan in het verleden. Ik heb daarom de vraag gesteld of accijnzen nog wel nodig zijn. Als het doel regulering is, kan ik mij voorstellen dat de accijnzen gehandhaafd worden. Ik zet echter vraagtekens bij het budgettaire argument. Staatssecretaris Van Amelsvoort: Zo ver wil ik niet gaan, want de accijnzen brengen veel geld op. De heer Leerling (RPF): Dat geld kan ook op een andere manier gegenereerd worden. [...] Staatssecretaris van Amelsvoort: [...] Ik hecht niet veel regulerende waarde aan accijnzen. [...] Als accijnzen geld moeten opbrengen, kunnen zij niet als regulerende heffing dienen. In dat geval worden zij gehandhaafd op produkten waarvan de regulerende werking zwak is. Dat zijn dikwijls produkten die een verslavende werking hebben, inclusief benzine.'*
- De invoering van de grondwaterbelasting in de Wet belastingen op milieugrondslag (grondwaterbelasting) met ingang van 1995 (Tweede Kamer, 1992-1993, p. 4) is *'mede gebaseerd op de overweging dat zo ter zake van het verbruik van water milieuaspecten in rekening kunnen worden gebracht die in het bestaande prijsmechanisme onvoldoende tot gelding komen'.*
- Ook bij de behandeling van het wetsvoorstel waarbij de naam van de Regulerende Energiebelasting (REB) werd gewijzigd in Energiebelasting (bij de implementatie van de richtlijn Energiebelastingen in 2003) blijkt het nastreven van twee doelstellingen. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt (Tweede Kamer, 2003-2004, p. 7): *'In verband met de invlechting van een deel van de brandstoffenbelasting in de regulerende energiebelasting als onderdeel van de implementatie van de richtlijn Energiebelastingen wordt voorgesteld de naam van de regulerende energiebelasting te wijzigen in energiebelasting (EB). Het woord regulerend is destijds in de naam opgenomen ter onderscheiding van de BSB en beoogde aan te geven dat het milieudoel - te weten aansporing tot energiebesparend gedrag en stimulering van duurzame energie - voorop stond. De implementatie van de richtlijn Energiebelastingen, waarbij de BSB deels in de REB en deels in de Wet op de accijns wordt ingelochten, is aanleiding voor naamsverandering van de REB, ook al is er niet sprake van een grote verandering in het karakter van deze belasting. Ook in de toekomst zal de energiebelasting een regulerend karakter hebben en aanleiding blijven geven tot terugsluizing(sproblematiek).'* In de Nota naar aanleiding van het verslag (Tweede Kamer, 2003-2004, p. 13): *'Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet zal in de toekomst, anders dan thans het geval is met de REB, de energiebelasting deel uit maken van een geharmoniseerde communautaire regelgevingstructuur. Daarbij worden verschillende dimensies van communautair beleid (zoals fiscaliteit, interne markt en milieu) geïntegreerd. In dat kader past de bijzondere nadruk op het regulerende karakter niet meer. Dat laat overigens onverlet dat naar verwachting van de energiebelasting ook in de toekomst een regulerend, dat wil zeggen gedragsbeïnvloedend, effect uit zal gaan.'* Bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer²: *'De heer Rabbinge (PodA): Ik verwijs nogmaals naar een aantal nota's die de SER, het CPB en de WRR [...] hebben geschreven. Daarin is heel duidelijk aangegeven dat men met een regulerende heffing gedrag wil beïnvloeden. Als je gedrag echt wilt beïnvloeden, moet de heffing echter*

1 Tweede Kamer, Handelingen 21 februari 1991, TK 53, pp. 53-3101.

2 Eerste Kamer, Handelingen 16 december 2003, EK 13, pp. 13-579.

prohibitief zijn. Is dat niet het geval, dan worden mensen niet van het gedrag afgebracht. [...]. Energie is iets wat men blijft gebruiken. Je wilt er alleen voor zorgen dat er wat zuiniger mee wordt omgegaan. Energie kan echter ook een inkomstenbron zijn, indien sprake is van een verbreding van de grondslag. Het is goed om daarin heel duidelijk en zuiver te zijn. Onduidelijkheid verontreinigt in zekere zin de verschillende zaken. Dat is niet wat wij willen. Dan kom je zelf niet in de rare spagaat te verkeren, waarin de regering terechtkomt: men wil wel inkomsten hebben, maar eigenlijk wil men het ook weer niet, want men sluist ze terug. [...] Staatssecretaris Wijn: [...] De opmerkingen van de heer Rabbinge zijn minder zwart-wit dan ze wellicht in eerste instantie lijken. Hij zegt namelijk dat als geld wordt opgehaald, er toch een regulerende component is. Ik kan daarmee niet inschatten hoever wij nu werkelijk van elkaar zitten.'

Wij trekken de conclusie dat de wetgever zich terdege bewust is geweest van het tegelijkertijd nastreven van twee doelstellingen (opbrengstfunctie en gedragsverandering) en van de daartussen bestaande spanning. Aangezien bij de hier aan de orde zijnde regelingen concreet geformuleerde doelstellingen in het kader van ontmoedigingsbeleid ontbreken, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat ontmoediging geen bewust beoogde doelstelling is geweest en dat de primaire functie van de belastingheffing, het genereren van opbrengst, ook bij die regelingen centraal staat.

3.6 ONTMOEDIGING ALS NEVENEFFECT

De overheid heeft bij het opleggen van heffingen politieke consensus en draagvlak in de maatschappij voor een bepaalde verdeling van collectieve lasten nodig. In het voorgaande is al opgemerkt dat een rechtvaardiging nodig is waarom een heffing op een specifieke grondslag wordt gelegd. Wanneer wordt gekozen voor de grondslag 'milieuvervuilende activiteiten' is dat te rechtvaardigen door het intuïtieve verdelingsbeginsel 'de vervuiler betaalt' en door het beginsel van het internaliseren van de maatschappelijke kosten van vervuilende gedragingen. Wanneer gevolgen van productie of consumptie niet of onvoldoende tot uitdrukking komen in de marktprijs van een product of dienst is het verdedigbaar dat de overheid heffingen invoert om deze effecten geheel of gedeeltelijk te internaliseren. Een dergelijke heffing zorgt ervoor dat de producent of consument de kosten voor de samenleving draagt die voortkomen uit de productie of consumptie van enig goed of dienst. De externe effecten uitgedrukt in maatschappelijke kosten worden door middel van een heffing verdisconteerd in de prijs waardoor vanuit de maatschappij als geheel bezien een betere afweging kan worden gemaakt.³ Afhankelijk van de prijselasticiteit leidt dit mogelijk tot een verandering van consumptie of productie. Als de maatschappelijke

3 Een voorbeeld hiervan is de grondwaterbelasting. Bij de vaststelling van de Wet Belastingen op milieugrondslag in 1994 is de invoering van een grondwaterbelasting 'mede gebaseerd op de overweging dat zo ter zake van het verbruik van water milieu-aspecten in rekening kunnen worden gebracht die in het bestaande prijsmechanisme onvoldoende tot gelding komen'.

kosten van externe effecten exact te berekenen zijn, kan een optimale heffing bepaald worden. In de praktijk zal evenwel veelal volstaan moeten worden met een globale taxatie van de maatschappelijke kosten, omdat een exacte berekening niet goed mogelijk is (Cnossen, 2006, p. 26).

Niettemin beschouwen wij het internaliseren van externe kosten als een goed te rechtvaardigen argument voor het heffen van belastingen in de verdeling van de collectieve lasten. Uitgaande van dit argument is het doel dan ook niet in eerste instantie om door een heffing het milieuvervuilende gedrag te ontmoedigen, maar om daardoor de milieukosten meer in de prijs van een goed of dienst tot uitdrukking te brengen. Of en zo ja in hoeverre de producenten of consumenten door een dergelijke heffing hun gedrag zullen aanpassen is dan een neveneffect. Uiteraard zal een dergelijk neveneffect als dit positief is voor het milieu op zijn minst geaccepteerd worden. Zoals eerder opgemerkt zal naarmate het gedragseffect groter is, de budgettaire derving eveneens groter zijn.

3.7 GRENZEN AAN INSTRUMENTALISME IN DE FISCALITEIT

De doelmatigheidseis in de belastingheffing stelt grenzen aan het instrumentele gebruik van de fiscaliteit. De doelmatigheidseis eist dat de belastingen efficiënt worden geheven en dat het heffen van belastingen het economische leven zo min mogelijk moet verstoren (Niessen en Niessen-Cobben, 2002, p. 13). Dit legt beperkingen op bijvoorbeeld het niveau van de belastingheffing. Een voorbeeld kan in de sfeer van de accijnzen worden gevonden. Te hoge accijnstarieven in het kader van ontmoedigingsbeleid kunnen tot weglek van belastingopbrengsten naar het buitenland en het illegale circuit leiden. Immers bij een groot prijsverschil veroorzaakt door hoge accijnzen in combinatie met een kleine reisafstand kan het de moeite lonen om accijnsgoederen over de grens te kopen. Door te hoge accijnstarieven kunnen dus de inkomsten van accijnzen teruglopen, terwijl de consumptie niet wordt afgeremd. Het verhogen van accijnzen om de consumptie van accijnsgoederen af te remmen is in een land met open grenzen daarom in beperkte mate mogelijk.

Daarnaast is de hoogte van heffingen in sommige gevallen aan grenzen gebonden door internationale regelgeving zoals communautaire wetgeving.⁴ Ook hier is het heffen van accijns een goed voorbeeld. Het vaststellen van de hoogte van accijnstarieven kent

4 De zogenoemde Horizontale Richtlijn (Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop) regelt het regime voor de productie, de opslag, het verkeer van accijnsgoederen, alsmede het ontstaan van de verschuldigdheid. Verder zijn er nog diverse structuurrichtlijnen en tariefriichtlijnen.

beperkingen in Europees verband. De EU stelt namelijk minimumtarieven vast waaraan elke lidstaat ten minste moet voldoen.

3.8 DE EFFECTEN VAN ONTMOEDIGING GETOETST?

Het toetsen van het ontmoedigingsbeleid is gecompliceerd. In de praktijk is een eenduidige toets op effecten niet mogelijk. De Algemene Rekenkamer schrijft in het kader van effectenonderzoek: *'De Rekenkamer concludeerde dat het inzicht dat ministeries hebben in de resultaten van de regelingen varieert. Dit heeft, naast de verrichte inspanningen op het terrein van evaluatieonderzoek, ook te maken met de korte tijd die was verstreken tussen de inwerkingtreding van de regeling en de evaluaties. Zo zijn voor de regulerende energiebelasting wel inspanningen verricht maar werd in de eerste jaarrapportage geconstateerd dat toetsing van de verwachte effecten eigenlijk pas in 2000 voor het eerst goed kan plaatsvinden. Ook de milieueffecten van de grondwater- en afvalstoffenbelasting konden voor de eerste twee jaren niet worden bepaald. Bovendien bleek het niet eenvoudig om het effect van een regeling te bezien los van andere invloeden.'*

De Algemene Rekenkamer concludeert dus dat de effecten van het ontmoedigingsbeleid moeilijk meetbaar zijn. De tijd om deze effecten te laten optreden is relatief kort. Maar dat is een tijdelijk argument. Belangrijker is dat deze effecten moeilijk te destilleren zijn uit het totaal van effecten die het gevolg zijn van andere invloeden. Wel is het voor de Algemene Rekenkamer duidelijk dat fiscale ontmoedigingsregelingen op zichzelf effect hebben. De Algemene Rekenkamer schrijft hierover (Tweede Kamer, 1998-1999, paragraaf 6.4): *'In het algemeen kan wel worden gesteld dat van dergelijke fiscale ontmoedigingsregelingen een remmende werking uitgaat op het te ontmoedigen gedrag. Aangezien de regelingen vaak zijn ingekapseld in een pakket van maatregelen, is het individuele effect van een regulerende heffing moeilijk aan te tonen. Het vaak ontbreken van toetsbare doelstellingen maakt het moeilijk om vast te stellen of de doelen worden gerealiseerd.'* De Algemene Rekenkamer concludeert: *'Het inzicht in de resultaten van fiscale ontmoedigingsregelingen varieert. Waar informatie bekend is lijkt sprake te zijn van een zekere remmende werking op het gedrag.'*

Uit het bovenstaande blijkt dat de Algemene Rekenkamer wel instrumentele doelen onderkent, maar zij geeft ook aan dat deze doelen vaak niet in voldoende mate toetsbaar zijn geformuleerd. Gelet op de eerder getrokken conclusie dat de doelstelling van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte belastingen primair ligt in het genereren van opbrengsten is dit niet verrassend.

3.9 CONCLUSIES

Centraal in deze bijdrage staat de vraag of ontmoedigingsdoelen samen kunnen gaan met de opbrengstfunctie van belastingheffing. Hoewel in theorie een heldere scheiding lijkt te kunnen worden aangebracht tussen de budgettaire en instrumentele doelstellingen van belastingheffing, is deze scheiding in de praktijk lastiger aan te brengen. In theorie is het zo dat iedere heffing productie of consumptie in zekere zin ontmoedigt. Wij spreken alleen over ontmoedigingsregelingen als de ontmoediging ook bewust en expliciet beoogd is.

Over het tegelijkertijd kunnen bereiken van zowel opbrengst als andere doelstellingen bestaat discussie. Omdat de prijsgevoeligheid van de belaste goederen veelal beperkt is (elasticiteit tussen 0 en -1) kan zowel ontmoediging als opbrengst gerealiseerd worden. De Algemene Rekenkamer trekt in haar rapport uit 1999 de conclusie dat instrumentele doelen in het kader van ontmoedigingsbeleid naast de budgettaire doelstelling onderkend kunnen worden. De primaire functie van de belastingheffing, het genereren van opbrengst, staat ook bij die regelingen echter centraal.

Het internaliseren van externe kosten is een goede rechtvaardiging voor belastingheffing. Daarbij is dan niet in eerste instantie het doel om door een heffing bepaald gedrag te ontmoedigen, maar om daardoor de kosten van dat gedrag meer in de prijs van een goed of dienst tot uitdrukking te brengen. Of en zo ja in hoeverre de producenten of consumenten door een dergelijke heffing hun gedrag zullen aanpassen is dan een neveneffect. De mogelijkheden voor ontmoedigingsbeleid worden beperkt door factoren zoals uitholling van de belastinggrondslag, weglekeffecten naar het buitenland, smokkel en fraude, alsook internationale regelgeving.

De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat instrumentele doelstellingen in het kader van ontmoedigingsbeleid vaak niet in voldoende mate toetsbaar worden geformuleerd is, gelet op de eerder getrokken conclusie dat de doelstelling van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte belastingen primair ligt in het genereren van opbrengsten, niet verrassend.

Referenties

- Andersen, M.S. (2007), Competitiveness effects of environmental tax reforms, www.dmu.dk/COMETR.
- Cnossen, S. (2006), 'Alcohol Taxation and Regulation in the European Union', CPB Discussion Paper 76, Den Haag; ook gepubliceerd als CESifo Working Paper No. 1821, Oktober 2006.

- Mooij, R.A. de (1999), *Environmental taxation and the double dividend*, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Niessen, R.E.C.M. en R.M.P.G. Niessen-Cobben (2002), *Wegwijs in de fiscaliteit*, SDU Uitgevers BV, Den Haag.
- Somers, F.J.L., J. van Sinderen en J. Verlaak (2004), *Economie van het overheidsbeleid*, Wolters-Noordhof, Groningen.
- Stevens, L.G.M. (2006), *Elementair Belastingrecht*, Kluwer, Deventer.
- Tinbergen, J. (1956), *Economic policy: principles and design*, Amsterdam.
- Tweede Kamer (1992-1993), 22 849, nr. 3.
- Tweede Kamer (1998-1999), 26 452, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2003-2004), 29 207, nr. 3 en nr. 8.
- Vos, J.B., en F.H. Oosterhuis (2007), *Milieu & Recht*, 2007/4, pp. 206-214.

S. Cnossen *

4.1 IN NEDERLAND WORDT VEEL GEHESEN, VOORAL DOOR JONGEREN

Drank doordringt onze gehele cultuur - we gebruiken alcohol voor, tijdens en na de maaltijd, om nieuw leven te vieren en doden te betreuren, om de gezelligheid te verhogen, ons te ontspannen of beter te kunnen slapen, en vaak om gewoon dronken te worden. In Nederland drinken volwassenen (15 jaar en ouder) gemiddeld iets meer dan 10 liter pure alcohol per jaar. Worden geheelonthouders buiten beschouwing gelaten, dan loopt de consumptie op tot meer dan 12 liter per drinker. Dat is gelijk aan 485 halve liters bier, 135 flessen wijn of 43 kruiken gedistilleerd - meer dan anderhalf maal de twee glazen per dag die volgens doktoren niet in strijd zouden zijn met een gezonde levensstijl.

Drankgebruik wordt gemeten in grammen per dag. Een glas bier (285ml), een roemer wijn (120ml) of een scheut jenever (30ml) bevat ongeveer 10 gram ethyl alcohol, ook wel ethanol genoemd. Tabel 4.1 geeft aan hoeveel mensen hoeveel drinken in Nederland. Zestien procent van alle volwassenen - meer dan 2 miljoen (vooral ouderen en moslims) - raakt de fles niet aan. Maar een bijna even groot aantal - gelijk aan het inwonertal van Gelderland - dient als zware drinkers te worden geclassificeerd; zij consumeren vier glazen of meer (twee voor vrouwen) per dag. Verder staat vijf procent van alle drinkers - toch nog driekwart miljoen, evenveel als de bevolking van Amsterdam - als verslaafden te boek. Van elke 4 à 5 drinkers is er derhalve één die

* Emeritus hoogleraar belastingrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam; hoogleraar economie, Universiteit van Maastricht; en adviseur Centraal Planbureau. Dit paper is gebaseerd op 'Alcohol Taxation and Regulation in the European Union', *International Tax and Public Finance* (binnenkort te verschijnen) dat als CPB Discussion Paper 76 werd uitgegeven door het Centraal Planbureau (december, 2006). Voor een uitvoerige argumentatie en documentatie wordt naar het nog te verschijnen artikel verwezen. Verder wordt de aandacht gevestigd op 'De kosten van drankmisbruik', *Economisch Statistische Berichten*, 9 februari 2007. De tekst van het laatste artikel is grotendeels in dit paper opgenomen.

overmatig drinkt, dat wil zeggen dat hij gemiddeld per dag meer dan het tweevoudige van de medisch verantwoorde hoeveelheid alcohol consumeert. Vijf van de zes probleemdrinkers zijn mannen - vandaar de 'man' in de titel van deze bijdrage.¹

Tabel 4.1 Hoeveel drinkt Nederland?

Consumptieniveau	Omschrijving	Definitie (g alcohol/dag)		Volwassenen (15+) (miljoen)
		Mannen	Vrouwen	
Geheelonthouders		0	0	13,52
Niveau 1	Matige drinkers	>0-40g	>0-20g	2,14
Niveau 2	Zware drinkers	>40-60g	>20-40g	8,72
Niveau 3	Verslaafde drinkers	>60g	>40g	1,92
				0,74

Bron: Berekend op basis van de gegevens in Tabel 4.2.

Vergeleken met België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken (Tabel 4.2)² wordt in Nederland gemiddeld niet buitensporig gepimpeld, zij het dat het niet-geregistreerde drankgebruik, in de vorm van over-de-grenswinkelen, smokkel en zelfgestookte jenever, waarschijnlijk wordt onderschat. In Nederland en België wordt dat gebruik op een halve liter pure alcohol geraamd, tegenover een liter in Duitsland en twee liter in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Uit onderzoek blijkt dat één op de zes toeristen in de Europese Unie gemiddeld met meer dan 2 liter pure alcohol per persoon naar huis terugkeert. Misschien moet de alcoholconsumptie in Nederland daarom op ongeveer 12 liter per volwassene worden gesteld.

- 1 De Engelse CAGE-test (Cut, Annoyed, Guilty, Eye-opener) is een manier om vast te stellen of u tot de zware of verslaafde drinkersgroep behoort. Dat is zo als u een of meer van de volgende vragen positief beantwoordt: (a) have you ever felt you ought to *cut* down on your drinking? (b) have people ever *annoyed* you by criticising your drinking? (c) have you ever felt bad or *guilty* about your drinking? (d) have you ever had a drink first thing in the morning to steady your nerves or get rid of a hangover ('*eye opener*')?
- 2 Voor de situatie in andere EU lidstaten wordt verwezen naar Cnossen (2006). Opgemerkt zij dat de Europese Unie een kwart van alle alcohol in de wereld produceert, hoewel het aantal Europeanen slechts zeven procent van de wereldbevolking bedraagt.

Tabel 4.2 Alcoholconsumptie, -kosten en -accijnzen in Nederland en enkele omringende landen

	Nederland	België	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Dene- marken
Alcohol consumptie (liters pure alcohol per volwassene (15+) per jaar)	10,2	11,4	13,0	13,8	13,7
Geheelonthouders (procent volwassenen)	15,8	18,9	5,1	12,0	3,2
Zware drinkers (procent drinkers)	14,2	..	11,2	11,3	11,7
Alcoholverslaafden (procent drinkers)	5,5	7,0	3,8	4,7	3,7
Jeugdige drinkers (procent 15-jarigen)	51,4	39,2	39,3	52,0	46,5
Externe kosten (hoog/laag)					
procent bruto binnenlands product	0,7/0,5	2,4/1,7	1,1/0,7	1,6/0,9	0,9/0,7
€ per volwassene (15+)	241/158	758/533	339/201	526/296	325/247
€ per liter pure alcohol	24/16	66/47	26/15	38/21	24/18
Opbrengst accijnzen					
procent bruto binnenlands product	0,2	0,2	0,2	0,8	0,3
€ per volwassene (15+)	64	65	52	125	106
€ per liter pure alcohol	6,6	6,0	4,3	19,0	9,1
Accijnsheffingen (€)					
Bier (½ liter)	0,13	0,09	0,04	0,95	0,34
Wijn (¾ liter)	0,44	0,35	0,00	1,90	0,62
Gedistilleerd (0,7 liter)	4,21	4,91	3,65	8,05	5,63
Accijns naar alcoholgehalte (gedistilleerd =100)					
Bier (5 procent)	33	20	12	136	68
Wijn (12 procent)	33	22	0	73	34
Gedistilleerd (40 procent)	100	100	100	100	100

Bron: Cnossen (2007b), Tabellen 1, 2, 3 en 6

Samen met het Verenigd Koninkrijk behoort Nederland tot de koplopers wat betreft het aantal vijftienjarigen - meer dan de helft - dat minstens eenmaal per week een drankje gebruikt. Verontrustender is dat de drankzucht al op zeer jonge leeftijd begint. Zo blijkt uit studies in andere lidstaten dat de helft van alle elfjarigen al eens alcohol heeft gebruikt en twaalf procent van deze leeftijdsgroep is twee of meer keren dronken geweest. Het is onwaarschijnlijk dat de situatie in de Nederlandse 'moet-toch-kunnen' cultuur rooskleuriger is. Het gebruik van alcohol door jongeren vindt vaak plaats in de vorm van *binge drinking* - in één keer minstens 2,8 liter bier, een fles wijn of vijf glazen sterke drank achteroverslaan - een activiteit die veelal baldadigheid, geweld, misdaad en verkeersongelukken tot gevolg heeft. Op jeugdige leeftijd drinken bevordert verslaving en heeft nadelige gevolgen voor de mentale en fysieke ontwikkeling.

4.2 SOCIALE EN FINANCIËLE GEVOLGEN ZIJN ERNSTIG

De sociale gevolgen van drankmisbruik zijn ernstig.³ In Europa leven ongeveer 7 miljoen kinderen - één op de tien - in gezinnen die door drankmisbruik worden geteisterd en bij één op de zes gevallen van kindermishandeling of -verwaarlozing is alcohol in het spel. Elk jaar worden zestig duizend kinderen geboren met een minder dan normaal lichaamsgewicht, omdat hun moeders tijdens de zwangerschap hebben gedronken. Elk jaar komen 10,000 voetgangers, passagiers of niet-drinkende chauffeurs om door autorijders die een stuk in de kraag hebben. Negen van de 10 verkeersongelukken worden veroorzaakt door jonge rijders (18-25 jaar) die onder invloed zijn. Zeven miljoen Europeanen gaan anderen te lijf omdat ze dronken zijn. En een derde van alle geweld dat tussen partners plaatsvindt, komt doordat de pleger onder invloed is. Bij elkaar kost alcohol jaarlijks aan 260.000 mensen in de Europese Unie het leven. Daarmee is alcoholmisbruik de derde doodsoorzaak, ná hart- en vaatziekten en roken, maar vóór diabetes, zwaarlijvigheid en drugsgebruik.⁴

Drankmisbruik kost geld. Anderson en Baumberg (2006) schatten de totale economische kosten van drankmisbruik in de Europese Unie in 2003 op 125 miljard euro, 1,3 procent van het gemeenschappelijk binnenlands bruto product. De economische kosten bestaan voor 66 miljard euro uit directe kosten (gezondheidszorg, politie, justitie, beschadiging van eigendommen, verkeersongelukken) en voor 59 miljard euro uit productieverliezen (absenteïsme, werkloosheid, voortijdig overlijden). Zo berekend zijn de totale economische kosten in de Europese Unie vier keer zo hoog als de totale opbrengst aan alcoholaccijnzen in de lidstaten. De immateriële kosten in de vorm van in geld uitgedrukt leed en levensverlies als gevolg van de criminele, sociale en gezondheidsproblemen die door drankmisbruik worden veroorzaakt, schatten Anderson en Baumberg (2006) op 270 miljard euro.

4.3 SOCIALE OF EXTERNE KOSTEN ALS RICHTSNOER VOOR BELEID?

Op dit kostenplaatje is wel het een en ander aan te merken. De door Anderson en Baumberg (2006) berekende economische en immateriële kosten zijn sociale kosten die zij, in navolging van de Wereldgezondheidsorganisatie, definiëren als alle kosten die door drankgebruik worden veroorzaakt en die niet zouden worden gemaakt in een wereld zonder alcohol.

3 Zie Tabel 5 in Cnossen (2007b).

4 Deze en talloze andere aan alcohol gerelateerde kwalen zijn uitvoerig onderzocht en gedocumenteerd. Zie met name het recentelijk aan de Europese Commissie uitgebrachte rapport van Anderson en Baumberg (2006).

Economen zijn echter meer geïnteresseerd in de externe kosten van drankmisbruik, dan wil zeggen, de schade die drinkers anderen berokkenen. Zij beschouwen alcohol als een normaal consumptiegoed waarvan de voordelen naast de nadelen in de beschouwing dienen te worden betrokken. In beginsel mag een rationele, volledig geïnformeerde consument net zoveel drinken als hij wil zolang hij anderen daarmee niet lastig valt.⁵ De private of interne kosten die door de drinker zelf worden gedragen zijn in deze zienswijze niet relevant voor het beleid. Bovendien dienen de welvaartsverliezen van de belasting en regulering van alcohol die matige drinkers zich moeten getroosten - zeven van de tien volwassenen in de EU - in de beschouwing te worden betrokken. Een denkbeeldige alcoholvrije wereld is een niet-relevant uitgangspunt voor het evalueren van alternatieve instrumenten om de werkelijkheid te beïnvloeden, waarmee beleidsmakers worden geconfronteerd.

In de economische benadering is het doel van de alcoholaccijns er voor te zorgen dat elke drinker, aan de marge, met alle externe kosten rekening houdt in zijn besluit om wel of niet, en zo ja hoeveel, te drinken. De uitdaging bij het bepalen van dit optimale accijnstarief is dat matig drinken geen externe kosten veroorzaakt (en zelfs goed voor de gezondheid en de intermenselijke verhoudingen kan zijn), maar zwaar drinken wel. Dit impliceert dat een vermindering van drankmisbruik door accijnsheffingen en -reguleringen dient te worden afgewogen tegen het verlies aan welvaart van matige consumptie.

De 'cost-of-illness (COI)' studies over drankmisbruik die onder auspiciën van de Wereldgezondheidsorganisatie worden ondernomen maken geen duidelijk onderscheid tussen externe en private kosten. Ook de schattingen van de productieverliezen zijn aanvechtbaar. Het directe effect van alcoholgebruik op de productiviteit blijkt klein te zijn. Verschillende studies tonen zelfs aan dat matige drinkers meer werk verzetten dan geheelonthouders. Verder ligt het voor de hand dat productieverliezen ten gevolge van drankmisbruik op termijn tot een lagere beloning zullen leiden (private kosten).⁶ Ook kapitaliseren de studies het productieverlies van 'weggefallen' arbeid over alle tot de pensioengerechtigde leeftijd resterende jaren, hoewel een Deense studie aantoont dat het productieverlies van een werknemer-alcoholist maar een honderdste bedraagt van de schatting in de corresponderende

5 Dit staat bekend als het beginsel van de consumentensoevereiniteit. Toegegeven het beginsel is niet van toepassing als drinkers slecht geïnformeerd zijn over de gevolgen van hun gedrag (vooral jonge mensen), zich myopisch gedragen bij het kiezen van een verslavende substantie, of zich op een dynamisch inconsistente manier gedragen door de kosten in de nabije toekomst tegen een hogere voet te verdisconteren dan de lange-termijncosten.

6 De sociale uitkering behoort natuurlijk wel tot de externe kosten.

COI-studie als hij na 3 maanden wordt vervangen (Sundhedsministeriet, 1999). En ten slotte zijn de mortaliteits- en immateriële kosten grotendeels private kosten.⁷

In het licht van deze discussie, neem ik aan dat de directe kosten van drankmisbruik (gezondheidszorg, politie, justitie, beschadiging van eigendommen, verkeersongelukken) zijn te beschouwen als de ondergrens van de externe kosten. De bovengrens wordt gevormd door de directe kosten plus de aan drankmisbruik te relateren productieverliezen (absenteïsme, werkloosheid, voortijdig overlijden). Daarmee wordt de ondergrens waarschijnlijk te laag geschat en de bovengrens misschien te hoog.

4.4 ONDERGRENS EXTERNE KOSTEN HOGER DAN ACCIJSOPBRENGST

Tabel 4.2 toont de onder- en de bovengrenzen van de externe kosten van drankmisbruik in Nederland en enkele andere Noord-Europese landen met een soortgelijke drinkcultuur. Voor 11 EU-lidstaten (zie Cnossen, 2007b) bedraagt de ondergrens gemiddeld 0,7 procent van het bruto binnenlands product. De bovengrens biedt wat minder houvast omdat de verschillende COI-studies andere methodologieën hebben toegepast voor de berekening van de productieverliezen.

Voor Nederland kan de ondergrens van de externe kosten op 0,5 procent van het bruto binnenlands product (ongeveer 2,3 miljard euro in 2003) worden becijferd, oftewel 158 euro per volwassene (15+) en 16 euro per liter pure alcohol. Deze bedragen kunnen vervolgens worden vergeleken met de accijnsopbrengst van, respectievelijk, 64 euro per volwassene en bijna 7 euro per liter pure alcohol. Hieruit blijkt dat de (laag geraamde) externe kosten in Nederland aanzienlijk hoger zijn dan de accijnsopbrengst. Dat geldt ook voor de ons omringende landen, zij het dat de accijnsopbrengst per liter pure alcohol in het Verenigd Koninkrijk tegen de ondergrens van de externe kosten aanligt.

Drankgebruikers betalen dus niet voor de door misbruikers veroorzaakte schade. Met andere woorden, de alcoholaccijnzen (zie Tabel 4.2) lijken aan de lage kant te zijn. In bierproducerende landen is de accijns op bier erg laag en hetzelfde geldt voor de wijnaccijns in wijnproducerende landen. Duitsland is van beide een goed voorbeeld. Dertien EU-lidstaten heffen geen wijnaccijns; het officiële geharmoniseerde tarief is 0

⁷ Een uitzondering moet misschien worden gemaakt voor de immateriële kosten van alcoholmisbruik waarmee gezinsleden en slachtoffers van misdaden worden opgezaald. Gezinseffecten worden soms buiten beschouwing gelaten omdat wordt aangenomen dat de welvaart van gezinsleden wordt meegenomen in de nutsfunctie van de alcoholgebruiker, maar dat lijkt niet aannemelijk. De kosten van geweld in het gezin, zeker als dat aan jonge en ongebooren kinderen wordt aangedaan, dienen als externe kosten te worden beschouwd.

procent. Het Verenigd Koninkrijk, de grootste producent van gin en whisky in de wereld daarentegen, heeft een relatief lage gedistilleerd accijns. Ten slotte zou je verwachten dat de accijnzen op bier, wijn en sterke drank aan het alcoholgehalte zijn gerelateerd, omdat ethanol als de veroorzaker van de externe kosten moet worden aangemerkt. Zoals het onderste deel van Tabel 4.2 laat zien is hiervan geen sprake. Gemiddeld wordt gedistilleerd in de Europese Unie tweemaal zo zwaar belast als bier en vijf maal zwaarder dan wijn.

4.5 HOE HOOG IS DE OPTIMALE ALCOHOLACCIJNS?

De optimale alcoholaccijns die de externe kosten precies in rekening brengt, zal van persoon tot persoon verschillen, afhankelijk van wie, waar, hoeveel en onder welke omstandigheden, drinkt. (Eigenlijk zou geen accijns moeten worden geheven op de eerste twee drankjes die iemand dagelijks consumeert - omdat dat goed zou zijn voor hart- en bloedvaten - maar daarna zou het tarief exponentieel moeten toenemen.) In de literatuur is echter betoogd dat het optimale tarief kan worden benaderd op basis van gegevens over consumptiepatronen, de hoogte en de verdeling van de externe kosten, de vorm van de schadecurve en de prijsrespons van drinkers.

Bijna alle externe kosten worden veroorzaakt door 10 procent van de drinkers die een derde tot de helft van alle alcohol consumeren. Daarom zal een accijnsverhoging juist hen treffen. Onderzoek naar de prijselasticiteiten van de vraag naar drank toont aan dat drinkers, ook zware, hun consumptie verminderen als de prijs stijgt. De prijselasticiteit van bier is -0,35, die van wijn -0,68 en die van gedistilleerd -0,98. Door accijnzen geïndiceerde prijsstijgingen hebben meer effect op jongeren dan op ouderen. Dit blijkt uit onderzoek naar de effectiviteit van belastingen op breezers (frisdranken waaraan alcohol is toegevoegd) die in Duitsland, Denemarken, Frankrijk en Luxemburg zijn ingevoerd. Verder sorteren accijnsverhogingen meer effect op de lange dan op de korte termijn en meer op matige dan op zware drinkers.

Het heffen van een uniforme alcoholaccijns die de externe kosten aan potentieel gevaarlijke drinkers in rekening beoogt te brengen, impliceert dat matige drinkers een welvaartsverlies lijden dat groter is naarmate hun prijselasticiteit hoger is. Het bedrag aan accijns dat matige drinkers betalen zal doorgaans hoger zijn dan de externe kosten die zij veroorzaken. Het omgekeerde geldt voor zware drinkers. In de praktijk kan een optimale accijns dat probleem niet omzeilen. Wel zal het verdelingseffect van een accijnsverhoging voor matige drinkers betrekkelijk gering zijn omdat hun aantal groot is.

Zoals eerder werd aangegeven bedraagt de accijnsopbrengst nog niet de helft van de ondergrens van de directe externe kosten. Het lijkt voor de hand te liggen dat de opbrengst tenminste gelijk zou moeten zijn aan de som van de aan drankmisbruik gerelateerde kosten van gezondheidszorg, politie, justitie, beschadiging van eigendommen en verkeersongelukken. Ook als productieverliezen en immateriële kosten buiten beschouwing worden gelaten is er daarom reden de alcoholaccijns te verhogen.

Ten slotte is van belang te vermelden dat onderzoek uitwijst dat het risico van schade en geweld - onafhankelijk van elkaar - toeneemt met de hoeveelheid drank die wordt geconsumeerd, de frequentie waarmee wordt gedronken, en de frequentie en het volume van binge drinking. In veel landen bestaat een verband tussen de gemiddelde consumptie en het aantal zware drinkers. Ook als gekeken wordt naar de middelste drinker (mediaan) in plaats van het gemiddelde van alle drinkers, is er nog steeds een significant verband ($r > 0,7$) tussen gemiddeld en zwaar drinken. Misschien beïnvloeden mensen - en worden zij beïnvloed door - het drinkgedrag van anderen in hun omgeving. Door een accijnsverhoging zal de gemiddelde consumptie en daarmee het aantal zware drinkers kunnen afnemen.

4.6 REGULERING VAN DRANKGEBRUIK IS BELANGRIJK

Naast de alcoholaccijns is het van belang aandacht te besteden aan voorschriften die de verkoop en het gebruik van drank reguleren. Immers, het effect van reguleringen is equivalent aan dat van accijnzen en in principe komt de waarde die aan het effect kan worden toegekend in mindering op de optimale accijns die anders zou moeten worden geheven.

Reguleringen (zie Tabel 4.3) die effectief zijn in het bestrijden van drankmisbruik betreffen de minimumleeftijd waarop alcohol gekocht mag worden (bijvoorbeeld 18 of 21 jaar), de wettelijke aansprakelijkheid van verkopers (aan minderjarigen en beschonken personen mag geen drank worden verkocht) en het op willekeurige tijdstippen toepassen van ademtesten en controles op de alcoholconcentratie van het bloed van autobestuurders. Verboden op drankreclame en voorlichtingscampagnes helpen niet, evenmin als de Nederlandse en Belgische BOBs. In feite blijkt dat medepassagiers meer drinken als een BOB achter het stuur zit, 'want daar kun je mee thuiskomen'! Kosteneffectief zijn vooral accijnzen en voorschriften die de toegankelijkheid van drank voor jongeren beperken.

Tabel 4.3 Effectiviteit van alcoholregulering

Beleid of maatregel	Effectiviteit	+++ = hoog 0 = niet effectief ? = onbekend
Accijnzen en prijsbeleid	+++	
Regulering fysieke beschikbaarheid		
Wettelijke minimum-koopleeftijd	+++	
Wettelijke aansprakelijkheid verkoper	+++	
Kleinhandelsmonopolie overheid	+++	
Beperking aantal verkooppunten	++	
Beperking uren en dagen waarop verkocht mag worden	++	
Tegengaan van rijden onder invloed		
Ademhalingstest en controle alcoholconcentratie bloed	+++	
Lagere alcoholconcentratie bloed	+++	
Lagere alcoholconcentratie bloed jongeren	+++	
Innemen van rijbewijs	++	
Bewust onbeschonken bestuurder (BOB)	0	
Verandering van drinkcontext		
Verbod verkoop aan mensen onder invloed	+++	
Afdwingen van consumptie op plaats van verkoop	++	
Training serveerders in omgaan met agressie	+	
Vrijwillige gedragscode barpersoneel	0	
Bevordering alcoholvrije activiteiten	0	
Behandeling en vroege interventie		
Korte interventies bij risico drinkers	++	
Behandeling van alcoholproblemen	+	
Begeleiding en zelfhulp	+	
Verplichte behandeling van drinkende autobestuurders	+	
Regulering alcoholreclame		
Verbod advertenties	+	
Regulering inhoud advertenties	?	
Voorlichting en overreding		
Alcoholvoorlichting op scholen	0	
Voorlichting van studenten	0	
Postbus 51 spotjes	0	
Waarschuwingsetiketten	0	

Bron: Babor e.a. (2003)

4.7 HOGERE ACCIJNZEN EN STRINGENTERE REGULERING ZIJN NOODZAKELIJK

Drankmisbruik is een belangrijk gezondheids- en veiligheidsprobleem in Nederland en de Europese Unie. Veel volwassenen drinken meer dan vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst is en het drankmisbruik onder jongeren is groot. Tien procent van alle drankzuchtigen consumeert eenderde tot de helft van alle alcohol en is verant-

woordelijk voor bijna alle externe kosten. De accijnsopbrengst is niet voldoende om deze kosten te dekken. Met de oneliner 'De Nederlandse jongeren zijn de zuipschuiten van Europa' kondigde minister Hoogervorst van Volksgezondheid in januari 2006 aan dat hij het alcoholbeleid voor jongeren wilde verscherpen. Dat wil zeggen:

- de accijns op breezers omhoog en alleen verkrijgbaar bij de slijter;
- een verbod op de verkoop van alle alcoholische dranken aan jongeren onder de achttien;
- het strafbaar maken van het kopen van alcoholische drank door jongeren; en
- de beperking van alcoholreclame in de levenssfeer van jongeren.

De Tweede Kamer keerde zich tegen een verhoging van de accijns op breezers, alsook een verhoging van de leeftijd tot 18 jaar. De voorgestelde beperking van alcoholreclame trok de minister zelf in. Onlangs stelde minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken voor licht-alcoholische dranken uit supermarkten te weren als onderdeel van een reeks voornemens om alcoholmisbruik bij jongeren te bestrijden. Wederom reageerden Kamerleden afwijzend.

Ondertussen blijft het probleem van drankmisbruik groot en nijpend. Voorlichting van drinkende ouders zal niet helpen. Gerichtere maatregelen zoals voorgesteld door Hoogervorst en Ter Horst zijn noodzakelijk. Daarnaast dient te worden gestreefd naar een betere afstemming tussen externe kosten en accijnsopbrengst. Die kan worden bereikt door de accijns gedifferentieerd te verhogen. Ook dienen de minimumheffingen in de Europese Unie, die sinds 1992 hetzelfde zijn gebleven, te worden verhoogd om het economisch schadelijke over-de-grenswinkelen te beperken. Maar in de afweging van lasten en baten, zal het accent vooral moeten liggen op betere regulering - de beschikbaarheid van drank voor jongeren dient te worden beperkt.

Ten slotte, de economische benadering met haar nadruk op de externe kosten van drankmisbruik en haar fundamentele insteek dat een afweging van maatregelen noodzakelijk is, biedt een nuttige, zij het moeilijke, leidraad voor het ontwerpen van een effectief en rechtvaardig alcoholbeleid. Belangrijk is ook het besef dat Nederland en de Europese Unie nooit in staat zullen zijn het alcoholprobleem op te lossen (en dat moeten zij ook niet willen), maar dat zij wel beter beleid kunnen formuleren en effectueren op basis van gedegen kosten-batenanalyses.

...de wijsheid moet weer uit de kan!

Referenties

- Anderson, P., en B. Baumberg (2006), *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*, Institute of Alcohol Studies, Londen.
- Babor, T.F., R. Caetano, S. Casswell, G. Edwards, N. Giesbrecht, K. Graham, J. Grube, P. Gruenewald, L. Hill, H. Holder, R. Homel, E. Österberg, E.J. Rehm en I. Rossow (2003), *Alcohol: No Ordinary Commodity - Research and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Cnossen, S. (2006), 'Alcohol Taxation and Regulation in the European Union', CPB Discussion Paper 76, Den Haag; ook gepubliceerd als CESifo Working Paper No. 1821, Oktober 2006.
- Cnossen, S. (2007a), 'De kosten van drankmisbruik', *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 92, nr. 4503, 9 februari 2007.
- Cnossen, S. (2007b), 'Alcohol Taxation and Regulation in the European Union', *International Tax and Public Finance* (te verschijnen).
- Sundhedsministeriet (1999), *De samfundsøkonomiske konsekvenser af alkoholforbrug* (2^e editie), Ministry of Health, Copenhagen (te raadplegen via www.im.dk/publikationer/alkoholrapport/index.htm).

J.D. Brilman en S.X. Scheenjes***

5.1 INLEIDING

De meeste mensen zijn bekend met het klassieke dilemma in de literatuur over fiscaal arbeidsmarktbeleid: de 'equity-efficiency trade-off'. Volgens dit dilemma moet een keuze gemaakt worden tussen inkomensgelijkheid enerzijds en economische efficiëntie anderzijds. Onder economische efficiëntie vallen dan weer subdoelstellingen als economische groei en houdbare overheidsfinanciën.¹ In de maatschappelijk en politieke discussies is echter nog een derde doel van belang. Namelijk het aantal mensen dat een baan heeft. Dit doel wordt vaak onder dezelfde noemer geschaard als 'efficiency', maar dit is niet noodzakelijkerwijs het geval. Voor de economische groei en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is niet zozeer het aantal mensen dat werkt van belang maar eerder het totale aantal gewerkte uren.² Wanneer meer mensen gaan werken zal vaak het aantal gewerkte uren ook toenemen. Dit is echter niet per definitie het geval. Er zijn fiscale maatregelen die het aantal werkzame personen verhogen maar ten koste gaan van het aantal gewerkte uren.³ In die zin is er dan ook meer sprake van

* Werkzaam bij de directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën.

** Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage werkzaam bij de directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën.

1 Economische groei maakt niet per definitie de overheidsfinanciën meer houdbaar (Van Ewijk e.a., 2006). Groei die volgt uit een stijging van de productiviteit per gewerkt uur werkt min of meer neutraal uit op de houdbaarheid. Groei die wordt veroorzaakt door een fiscale impuls (lastenverlichting) kan zelfs slecht uitwerken op de houdbaarheid. Groei die het gevolg is van verhoging van het aantal gewerkte uren door verschuivingen in belastingen in plaats van verlaging pakt doorgaans positief uit voor de houdbaarheid.

2 Zie bijvoorbeeld CPB (2007a) waaruit blijkt dat maatregelen die enkel het aantal personen dat werkt verhogen nauwelijks effect hebben op de houdbaarheid, terwijl maatregelen die het totale aantal gewerkte uren verhogen positief bijdragen aan de houdbaarheid.

3 CPB (2007b) laat zien dat een keuze voor een gewone combinatiekorting in plaats van een aanvullende combinatiekorting met een inkomensafhankelijke opbouw zorgt voor een groter aantal mensen dat

een trilemma. Er moet gekozen worden tussen (1) inkomensgelijkheid, (2) meer mensen aan het werk en (3) economische efficiëntie. In het vervolg van deze bijdrage zal eerst een overzicht worden gegeven van de merites van elk van deze doelstellingen en het fiscale beleid waarmee deze doelstellingen kunnen worden bereikt. Daarna zal aangegeven worden welke veranderingen zich sinds het begin van deze eeuw hebben voorgedaan in de inkomensverdeling, de prikkels voor de keuze tussen niet werken en werken en in de economische efficiëntie. Om een en ander in perspectief te plaatsen wordt er vergeleken met andere landen.

5.2 EEN NADERE BESCHOUWING VAN HET TRILEMMA. MERITES EN VEREISTE MAATREGELEN PER DOELSTELLING.

5.2.1 *Inkomensgelijkheid*

Volgens de standaard economische theorie (de Benthamiaanse utiliteitstheorie) zorgt herverdeling voor een groter gemiddeld 'nut'. Dit wordt veroorzaakt door het afnemende marginale grensnut van inkomen. Iemand met een hoog inkomen wordt minder gelukkig van 100 euro extra dan iemand met een laag inkomen. Zodoende is het totale nut te vergroten door 100 euro over te hevelen van iemand met een hoog inkomen naar iemand met een laag inkomen. Zonder gedragseffecten (mensen die minder gaan werken bij een progressieve belasting) zou de conclusie zelfs zijn dat volledige inkomensgelijkheid moet worden bewerkstelligd.⁴ Inkomensgelijkheid wordt normaal gesproken versterkt door hoge uitkeringen en een progressief belastingstelsel met hoge heffingskortingen, lage belastingtarieven aan de onderkant en hogere tarieven aan de bovenkant van de inkomensverdeling.

5.2.2 *Meer mensen aan het werk*

Zoals in de inleiding is aangegeven, wordt economische efficiëntie vooral bereikt door het totaal aantal gewerkte uren te verhogen. Er zijn echter redenen om specifiek waarde te hechten aan het aantal personen dat werkt, zelfs al wordt hiermee het totale aantal gewerkte uren niet vergroot. Het hebben van een baan blijkt - onafhankelijk van het inkomen - van groot belang te zijn voor het ervaren geluk (Clark, 2006). Daarnaast zijn er mogelijk positieve externe effecten van het vinden van een baan, zoals het bevorderen van de sociale cohesie en het verhogen van het *politieke* draagvlak voor

werkt, maar ook voor minder gewerkte uren. Een voorbeeld van een maatregel die zowel het aantal mensen dat werkt verhoogt als het aantal gewerkte uren, is het individualiseren van de algemene heffingskorting. Deze maatregel gaat uiteraard wel ten koste van de koopkracht van alleenverdieners.

4 Overigens is het empirische verband tussen inkomensgelijkheid en geluk omstreden. Zie bijvoorbeeld Berg (2007).

sociale zekerheidsvoorzieningen. Mensen zullen bij het nemen van het besluit om te gaan werken laten meespelen hoeveel zij er daardoor financieel op vooruit gaan. De zogenaamde werkloosheidval (vooruitgang bij de keuze om te gaan werken vanuit een uitkering) en herintrederval (vooruitgang wanneer de minstverdienende partner besluit te gaan werken) moeten daarom verbeterd worden. Dit kan op twee manieren. Ten eerste door lagere uitkeringen (dit heeft alleen effect op de werkloosheidval). Dit is uiteraard in conflict met de inkomensgelijkheidsdoelstelling. Ten tweede door een progressief fiscaal stelsel. Om de financiële vooruitgang bij de keuze voor werk voor zoveel mogelijk mensen positief te maken moet vooral op lage werkende inkomens een lage belasting worden geheven. Voor hogere inkomens is immers ook bij een hoge gemiddelde belasting het verschil in inkomen tussen werken en niet-werken nog steeds ruim positief. Wanneer de belastingopbrengsten gelijk moeten blijven betekent dit wel een hoger marginaal en gemiddeld tarief voor de middeninkomens. Dit heeft weer negatieve effecten op de efficiëntie van het stelsel, zoals hieronder wordt toegelicht.

5.2.3 Efficiëntie

Uiteraard zullen maatregelen die de arbeidsparticipatie verhogen vaak ook het totaal aantal gewerkte uren verhogen, maar wanneer het merendeel van de beroepsbevolking al economisch actief is, is het voor de efficiëntie vooral van belang dat deze mensen de prikkels krijgen om voldoende uren te maken. Ter illustratie: als de circa 7 miljoen werkende Nederlanders slechts een halve dag per maand (1 uur per week) minder gaan werken, moeten er 175.000 nieuwe mensen full time (40 uur per week) aan het werk om het verlies aan arbeidsuren goed te maken. Voor de urenbeslissing is vooral de marginale druk op arbeid van belang. Vanuit efficiëntieoogpunt in nauwe zin (waarbij alleen gekeken wordt naar het aantal gewerkte uren en niet naar de welvaartseffecten van inkomensherverdeling) heeft een lump sum belasting de voorkeur. Met zo'n belasting die voor iedereen hetzelfde is, en dus onafhankelijk van het aantal gewerkte uren, bestaat er immers geen marginale druk die het (meer) werken minder aantrekkelijk maakt. Wanneer echter toch gekozen wordt voor een mate van herverdeling zal ergens op het inkomenstraject een marginale druk moeten worden geïntroduceerd. Om te bepalen op welke inkomenstrajecten de marginale druk vanuit efficiëntieoogpunt het beste laag kan worden gehouden zijn drie punten van belang. Ten eerste op welk traject de meeste mensen zitten: hoe meer mensen de marginale druk ervaren hoe groter het effect van de marginale druk. Ten tweede bij welke groep de marginale druk wordt gelegd. Vrouwen blijken bijvoorbeeld ongeveer vijf keer sterker te reageren op financiële prikkels dan mannen (Evers e.a., 2005).

Wanneer er op een bepaald traject veel vrouwen zitten is het daarom verstandig op dit traject de druk laag te houden.⁵ Tot slot de 'deadweight loss' dat met een bepaalde maatregel gepaard gaat. Wanneer het eersteschijschijftarief wordt verlaagd, profiteert niet alleen de groep die het eersteschijschijftarief als marginaal tarief heeft hiervan, maar ook de groepen hierboven. Zodoende is er een groot 'deadweight loss'; met eenzelfde budgettaire beslag van de belastingverlaging wordt het aantal gewerkte uren minder sterk verhoogd.⁶ Wanneer met deze drie overwegingen *en* de wens tot herverdeling rekening wordt gehouden blijkt het vooral van belang de marginale druk voor de middeninkomens (waaronder veel vrouwen) laag te houden (Kleven e.a., 2006).⁷

5.3 WELKE DOELSTELLINGEN ZIJN DOOR HET NEDERLANDSE BELEID IN HET BEGIN VAN DE 21^E EEUW ONDERSTEUND?

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt omschreven welke doelstellingen door het beleid van de laatste zes jaar dichterbij zijn gebracht. In deze periode blijken de heffingskortingen, met uitzondering van de combinatiekorting, aanzienlijk meer te zijn toegenomen dan met de normale indexatie aan de inflatie.⁸ Door deze verhogingen komt het budgettaire beslag van de kortingen circa 9 miljard euro hoger uit dan wanneer de kortingen de waarde hadden gehouden die zij hadden ten tijde van 2001. Het tweedeschijschijftarief is sinds 2001 circa 4 procentpunt gestegen; het eersteschijschijftarief is circa 1 procentpunt toegenomen en in de twee toptarieven hebben zich sinds 2001 geen wijzigingen

5 Indien het mogelijk is onderscheid te maken tussen groepen die gevoelig zijn voor prikkels (vrouwen) en groepen die dit minder zijn (mannen) kan hier natuurlijk ook gebruik van worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de aanvullende combinatiekorting die alleen geldt voor de minstverdienende partner. Omdat vrouwen meestal de minstverdienende partner zijn kan hiermee de belastingdruk met name voor vrouwen worden verlaagd. Merk wel op dat de huidige aanvullende combinatiekorting nauwelijks inkomensafhankelijk is en daardoor weinig doet voor de *marginale* druk.

6 Omdat voor deze groepen wel de gemiddelde druk afneemt, maar niet de marginale druk zullen de groepen met een marginaal tarief in de tweede, derde of vierde schijf door deze belastingverlaging zelfs iets minder uren gaan werken. Er is voor deze groep geen positief substitutie-effect: vrije tijd wordt niet duurder door verlaging van het marginale tarief. Dit terwijl er wel een inkomenseffect is: het inkomen van deze personen gaat omhoog waardoor zij mogelijk meer vrije tijd 'kopen'. Per saldo kan een verlaging van het tarief eerste schijf dus zelfs leiden tot minder arbeidsparticipatie bij deze groep. Uit de empirische literatuur blijkt echter dat dit inkomenseffect klein is.

7 Om precies te bepalen wat het beste inkomenstraject is, zijn simulaties nodig zoals in de bijdrage van Bosch e.a. elders in dit boek.

8 De wijzigingen van de belangrijkste heffingskortingen zijn als volgt (waarde 2001 versus waarde 2007): Algemene heffingskorting: 1.576 versus 2.043 euro. Alleenstaande ouderkorting 1.261 versus 1.437 euro. Arbeidskorting 920 versus 1.392 euro. Totale kinderkorting 230 versus 939 euro. Combinatiekorting 138 versus 149 euro. Aanvullende combinatiekorting 290 (2004) versus 700 euro. Het eersteschijschijftarief betrof in 2001 32,35 procent; in 2007 33,65 procent. Het tweedeschijschijftarief respectievelijk 37,6 procent en 41,4 procent.

voorgedaan. Wanneer de belastingtarieven in 2006 dezelfde waarden zouden hebben als direct na de belastingherziening (2001) zou er circa 4 miljard euro minder belasting worden binnengehaald. Deze veranderingen doen een toename van de inkomensgelijkheid en financiële prikkels voor participatie verwachten (meer heffingskortingen) en een afname van de financiële prikkel voor het aantal gewerkte uren (met name verhoging van tweedeschijftarief). Deze uitkomsten worden echter niet alleen bepaald door belastingtarieven en fiscale kortingen. Daarnaast zijn bijvoorbeeld ook de tegemoetkoming op de schoolkosten (WTOS), huurtoeslag, het gemeentelijk armoedebelief en wijzigingen in het zorgstelsel van belang. Het voert te ver om in deze bijdrage al deze achterliggende oorzaken te bespreken. In de besproken literatuur worden de meeste hiervan echter wel meegewogen.

5.3.2 Inkomensgelijkheid

Internationaal gezien had Nederland in 2000 volgens de Gini-coëfficiënt, de op drie na meest gelijke inkomensverdeling van de OESO. Ook op het gebied van relatieve armoede en absolute armoede scoorde Nederland internationaal gezien goed (Brilman, 2006). Op welke wijze heeft de ongelijkheid en armoede zich in de laatste jaren gewijzigd?

Vording e.a. (2006) hebben een simulatie verricht waarbij de toename boven de inflatie-indexering van het *totaalbedrag* aan heffingskortingen tussen 2001 en 2005 wordt teruggedraaid door alle heffingskortingen *evenredig* te verlagen (de accentverschillen tussen heffingskortingen die zijn aangebracht blijven dus bestaan) en vervolgens wordt de budgettaire opbrengst ingezet ten bate van een tariefverlaging eerste en tweede schijf. Door de verschuiving van heffingskortingen naar tariefverlaging zouden 'de lage inkomens over het algemeen iets slechter af zijn geweest, en de hogere inkomens iets beter.' De simulatie van Vording e.a. (2006) heeft echter niet ten doel aan te geven wat de effecten van het gevoerde beleid zijn geweest, maar om een alternatief beleid te schetsen dat zonder het veelvuldig gebruik van heffingskortingen min of meer dezelfde koopkrachteffecten en armoedevaleffecten kan sorteren als het werkelijk gevolgde beleid. Dit komt ook tot uiting in het feit dat de budgettaire opbrengst van de verlaging van de heffingskortingen in hun berekening voor het grootste gedeelte (circa 65 procent) wordt ingezet om het eersteschijftarief te verlagen. Wanneer gekeken wordt naar de feitelijke ontwikkeling van de belastingtarieven tussen 2001 en 2007 dan is met name het tarief van de tweede schijf sterk verhoogd. In Tabel 5.1 staan de inkomenseffecten als we de hierboven beschreven verhoging van het tarief eerste en tweede schijf tussen 2001 en 2007 zouden terugdraaien en dit zouden financieren uit een evenredige verlaging van de heffingskortingen voor 65-minners. Hieruit wordt

duidelijk dat vooral de lagere inkomens geprofiteerd hebben van de verschuiving van het tarief eerste en tweede schijf naar de heffingskortingen (daarnaast is bij de actieven duidelijk te zien dat mensen met kinderen geprofiteerd hebben van de aan kinderen gerelateerde heffingskortingen).

Tabel 5.1 Inkomenseffect terugdraaien verhoging tarief eerste en tweede schijf, gefinancierd uit een verlaging van de heffingskortingen voor 65-minners

<i>Actieven</i>	Alleenverdiener met kinderen	
	modaal	-0,5%
	2 x modaal	0,0%
	Tweeverdiener	
	modaal + 1/2 x modaal met kinderen	-0,1%
	2 x modaal + 1/2 x modaal met kinderen	-0,1%
	modaal + modaal zonder kinderen	1,4%
	2 x modaal + modaal zonder kinderen	1,1%
	Alleenstaande zonder kinderen	
	WML	-1,4%
	modaal	1,4%
	2 x modaal	0,9%
	Alleenstaande ouder	
	WML	0,0%
	modaal	-0,8%
<i>Inactieven</i>	Sociale minima	
	paar met kinderen	-2,4%
	alleenstaande	-2,0%
	alleenstaande ouder	-2,4%

Bron: Berekeningen Ministerie van Financiën

Bij bovenstaande cijfers moet bedacht worden dat de koopkrachtplaatjes vaak tot op de kwart procenten worden bediscussieerd en dat bijvoorbeeld de mediane koopkrachtstijging tussen 2001-2007 gemiddeld minder dan 1 procent per jaar bedraagt (CPB, 2007c). Verschillen tussen huishoudens van bijvoorbeeld 3 procentpunt (vergelijk alleenstaande zonder kinderen WML en modaal) moeten daarom niet onderschat worden.

Een zwakte van een analyse zoals die hierboven, is echter dat a priori nauwelijks valt vast te stellen wie precies de financiële gevolgen van een belastingverhoging draagt. Zo kan een hogere belastingdruk op werkenden afgewenteld worden op werkgevers via loonstijgingen. Daarnaast zijn er naast de fiscale regelingen nog veel andere regelingen van invloed op de inkomensongelijkheid. Hoe heeft de inkomenson-

gelijkheid zich ontwikkeld als hier ook rekening mee wordt gehouden? Brakel-Hofmans (2007) laat zien dat de Gini-coëfficiënt van 2000 op 2001 gedaald is en daarna tot 2005 vrij stabiel is gebleven. De 80/20-ratio blijkt tussen 2000 en 2005 vrijwel stabiel. Per saldo lijkt er dus - in tegenstelling tot de verwachting die volgt uit bovenstaande tabel - nauwelijks een verandering in de inkomensongelijkheid te zijn opgetreden. Uit het armoedebericht 2006 (CBS/SCP, 2006) blijkt dat het percentage mensen met een laag inkomen tussen 2000 en 2004 is afgenomen van 11,8 procent naar 10,4 procent. Het CBS en het SCP ramen in 2005 en 2006 een verdere daling met 0,7 procentpunt waardoor het percentage in 2006 zou uitkomen op 9,6 procent. De armoede is dus wel licht afgenomen in deze periode.

5.3.3 Participatie

Onderzoek van het Ministerie van SZW (2007) laat zien welk deel van de mensen met een uitkering (in 2006 circa 390.000 mensen) er een bepaald percentage op vooruit gaat bij het aanvaarden van werk.⁹ Hieruit blijkt dat er tussen 2002 en 2006 een verschuiving van grofweg 10 procentpunt is opgetreden van de groep mensen die er door werk op achteruitgaan naar mensen die er 0 tot 10 procent op vooruit gaan. Dit is een verbetering, al is het niet spectaculair. De verbetering wordt door het rapport toegeschreven aan het verhogen van de arbeidskorting en de combinatiekorting. Daarnaast hebben niet fiscale maatregelen een rol gespeeld, zoals het afschaffen van het lesgeld van 16-17-jarigen (waardoor de inkomensafhankelijke tegemoetkoming op de schoolkosten, WTOS, minder verstoring werkt), het afschaffen van de categoriale bijstand en de vermindering van de waarde van lokale lasten kwijtschelding. Verder is er voor circa 5 procentpunt verschoven van de categorie die er meer dan 50 procent op vooruit gaat naar de categorie die er tussen de 10 en 50 procent op vooruit gaat. Dit betekent een verslechtering. Dit komt vooral doordat mensen die een goed betaalde baan vinden in 2006 last hebben van een hoger tweedeschijftarief en hogere pensioenpremies.

Uit data van de OESO (2006) blijkt dat Nederland in 2006 de hoogste replacement rates van de OESO had voor mensen zonder kinderen die langdurig werkloos zijn (meer dan 5 jaar). Voor mensen met kinderen liggen de replacement rates van Nederland meer op het gemiddelde van de OESO. Ook vergelijking van EUROSTAT-data over 2005 leidt tot de conclusie dat Nederland een relatief hoge werkloosheidsval heeft voor alleenstaanden zonder kinderen. Volgens hun schatting wordt voor iemand die gaat

9 Deze cijfers (net zoals de cijfers die we hieronder uit dit SZW-rapport zullen bespreken) volgen uit een statistische simulatie waarbij op basis van historische kansen sommige mensen een baan vinden tegen het minimumloon en sommige mensen een beter betaalde baan.

werken tegen 2/3 van het loon van de 'average production worker' (APW; circa 39.000 euro bruto) vanuit een uitkering in Nederland 83 procent wegbelast (8 procent boven het EU-gemiddelde). Hiermee is Nederland zesde van de EU en laat het ook Japan en de VS (ruim) achter zich.

Ondanks deze relatief grote werkloosheidsval had Nederland volgens EUROSTAT in 2006 na Denemarken de hoogste arbeidsparticipatie in personen van de hele EU. Van de beroepsbevolking werkt in Nederland 74 procent, terwijl dit in de EU gemiddeld slechts 65 procent is. De werkloosheid lag in Nederland in 2006 op 3,9 procent, na Denemarken het laagste van de EU. In 2007 heeft Nederland Denemarken zelfs ingehaald met 3,2 procent tegen 3,3 procent.

Het contrast tussen deze cijfers en die voor de werkloosheidsval doen de vraag rijzen wat het werkelijke belang is van de werkloosheidsval. De vraag of iemand vanuit een uitkering gaat werken hangt niet alleen af van de inkomensvoortuitgang maar ook van andere activerende maatregelen, zoals sancties bij onvoldoende inspanning om werk te vinden. Mensen die dagelijks te maken hebben met de armoedevalproblematiek (bijstandsconsulenten van gemeenten, werknemers van UWV, Divosa en CWI) stellen in interviews met Ministerie van SZW (2007) dat door de grotere nadruk op activering, mede als gevolg van de Wet Werk en Bijstand, werken of niet-werken steeds minder een keus van de cliënten zelf is. Hierdoor neemt uiteraard ook het belang van de financiële prikkel af. Ook recent wetenschappelijk onderzoek doet twijfelen aan het belang van de armoedeval. Het SCP en CBS bekijken in hun Armoedemonitor (2005) in hoeverre het zoekgedrag van mensen zonder baan of verandering in arbeidsmarkt-status verklaard kan worden door inkomensafhankelijke regelingen. Zij komen tot de conclusie dat de werkloosheidsval slechts een beperkte rol speelt in de participatiebeslissing. Een recent onderzoek van de OESO (Bassanini en Duval, 2006) dat onderzoekt in hoeverre replacement rates werkloosheidscijfers kunnen verklaren, vond een interactie-effect tussen replacement rate en de bestedingen aan 'active labor market programmes' (ALMP). Hoewel een hoge replacement rate normaal gesproken tot meer werkloosheid leidt, is dit *niet* het geval wanneer tegelijkertijd veel geld wordt gestoken in dergelijke programma's.¹⁰ Aangezien Nederland een van de meest hoge ALMPs heeft van de OESO kan dit mogelijk verklaren waarom er ondanks deze hoge werkloosheidsval toch weinig werkloosheid is.

Mensen met een uitkering vormen echter niet de grootste groep inactieven tussen de 18 en 65 jaar. Er zijn in Nederland ongeveer 780.000 personen (meestal vrouwen) die zelf

10 De onderzoekers concluderen overigens niet dat het *bedrag* dat wordt geïnvesteerd in arbeidsmarktbeleid van het meeste belang is. Het kan zijn dat bijvoorbeeld activerende regelgeving meer bepalend is. Zij gebruiken het bedrag echter als proxy voor de totale nadruk op activering.

niet werken, maar rondkomen van het inkomen van hun partner. Om meer mensen te laten participeren zouden zij geprikkeld moeten worden om te (her)intreden. Volgens onderzoek van het Ministerie SZW (2007) gaat in 2006 zo'n 65 procent van de herintreders er bij het aanvaarden van een baan meer dan 20 procent in inkomen op vooruit. De herintrederval is echter wel toegenomen tussen 2002 en 2006. Hierbij is een verschuiving opgetreden van herintreders die meer dan 40 procent inkomensvoortgang hebben naar herintreders die er minder op vooruit gaan. De Nederlandse herintrederval is internationaal gezien klein. Het OESO-rapport *Taxes and Wages* (2007) geeft aan hoeveel belasting van het bruto inkomen in 2006 werd ingehouden wanneer een gezin bestaat uit: 1) een kostwinner met APW-inkomen en een partner zonder inkomen; 2) een kostwinner met APW-inkomen en een partner met 1/3 van het APW-inkomen (met een onderscheid naar gezinnen met of zonder kinderen); 3) een kostwinner met een APW-inkomen en een partner met 2/3 van het APW-inkomen. Als we dit omrekenen naar de mutatie in netto-inkomen als gevolg van participatie van de tweede partner dan blijkt het volgende. In Nederland gaat een gezin met kinderen er netto 37 procent in inkomen op vooruit als de partner een baan vindt tegen 1/3 van het APW-inkomen. Dit is na Hongarije, Australië en Mexico het hoogste bedrag in de OESO. Wanneer de partner 2/3 van het APW-inkomen gaat verdienen is de nettovoortgang 72 procent. Geen enkel land dat lid is van de OESO scoort hier beter op. Ook bij de mensen zonder kinderen lijkt de herintrederval in Nederland relatief klein. Wanneer in Nederland binnen een gezin zonder kinderen de minstverdienende partner een baan neemt tegen 1/3 van het APW-inkomen dan gaat het gezin er netto 37 procent op vooruit. Dit is na Finland en Mexico de grootste voortgang in de hele OESO. Concluderend kan gesteld worden dat Nederland het qua fiscaal beleid in internationaal opzicht vrij goed doet op het gebied van bestrijding van de herintrederval. Dit komt ook tot uiting in de participatiegraad van vrouwen: alleen in Denemarken en Zweden heeft een groter percentage van de vrouwelijke beroepsbevolking een baan dan in Nederland (68 procent).

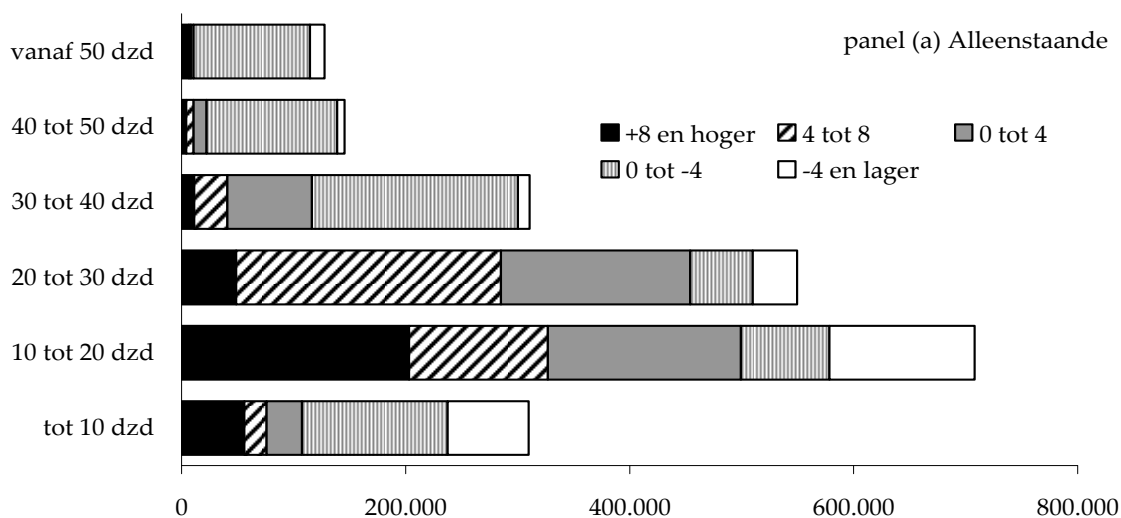
5.3.4 Efficiëntie

Ministerie SZW (2007) onderzoekt de marginale druk die mensen die in deeltijd (minder dan 32 uur) werken ondervinden wanneer zij één dag per week extra gaan werken. Deze groep bestaat uit circa 2 miljoen personen. Het percentage deeltijders dat een relatief lage marginale druk ervaart (lager dan 40 procent) is tussen 2002 en 2006 met circa 8 procentpunt afgenomen. Oorzaken zijn de verhoging van de pensioenpremies en de stijging van het tweedeschijftarief. De hoogste marginale druk doet zich voor bij mensen met kinderen. Dit komt omdat bij hen rekening is gehouden

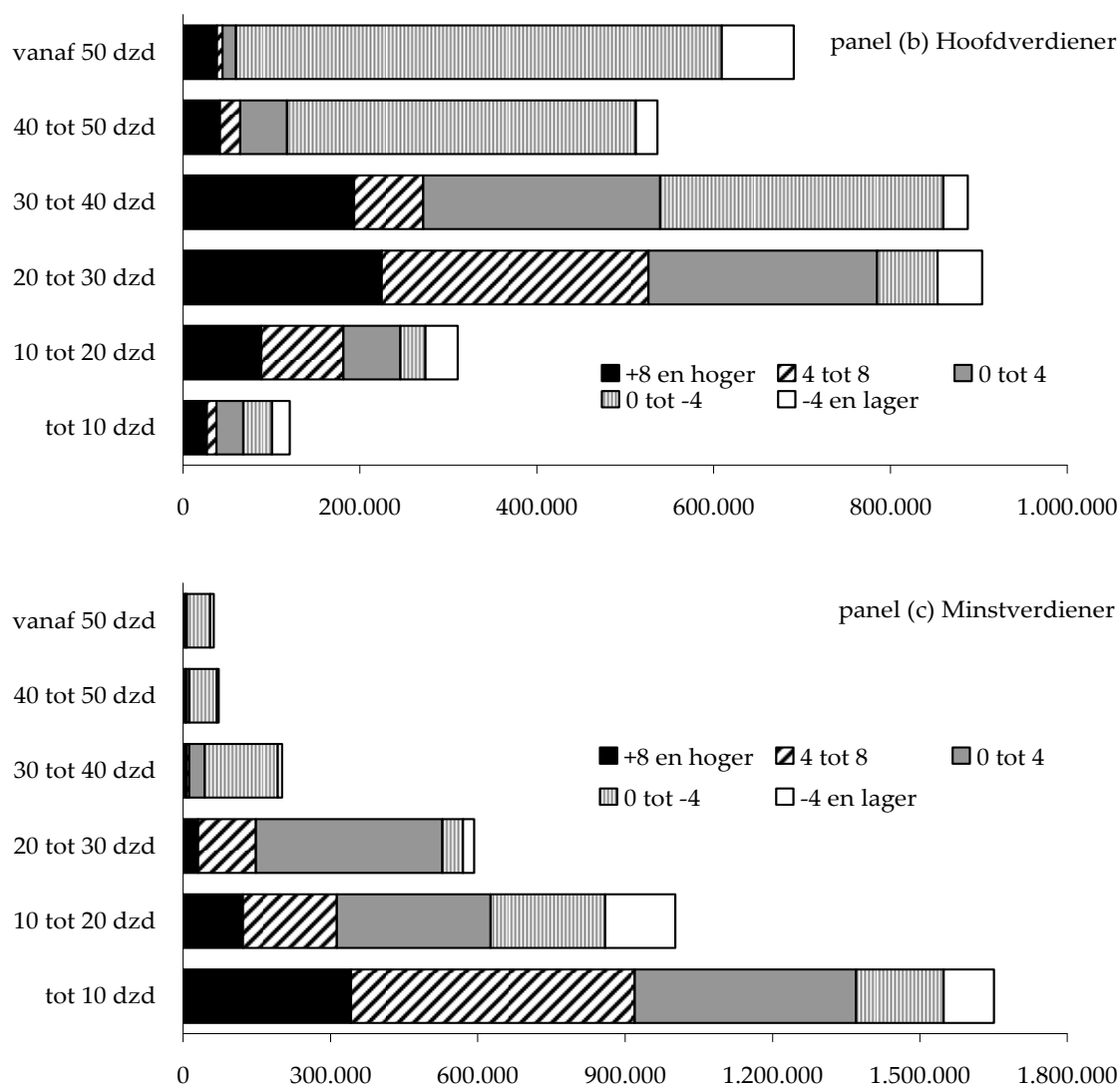
met de kosten van kinderopvang en het verlies aan inkomensafhankelijke regelingen zoals de kinderkorting wanneer het inkomen toeneemt.

Figuur 5.1 laat zien in hoeverre de marginale druk tussen 2002 en 2007 voor de gehele beroepsbevolking veranderd is. Hiervoor is gekeken naar hoeveel van een extra verdiende 100 euro moet worden ingeleverd aan belastingen en andere inkomensafhankelijke regelingen (huurtoeslag en zorgtoeslag; de WTOS is niet in deze grafiek verwerkt). Figuur 5.1 is gebaseerd op simulaties met behulp van een steekproef van het Inkomenspanelonderzoek van het CBS. De lengte van de balkjes geeft aan hoe groot het belang van een bepaalde groep in de bevolking is. Uit de figuur valt op te maken dat voor de meeste mensen de *marginale* druk is toegenomen. Hieraan liggen dezelfde oorzaken ten grondslag als die hierboven voor de deeltijders zijn beschreven. Alleen bij de hoogste inkomens (meer dan 40.000 euro) gaat deze conclusie niet op (er heeft sinds 2001 dan ook geen verandering in de tarieven derde en vierde schijf plaatsgevonden).¹¹

Figuur 5.1 Mutatie marginale druk naar categorie huishouden en inkomen (%-punt)



11 Merk op dat dit niet in tegenspraak is met de conclusie die wordt getrokken in de paragraaf over gelijkheid. Voor de inkomensverdeling is immers niet de marginale druk, maar de gemiddelde druk van belang.

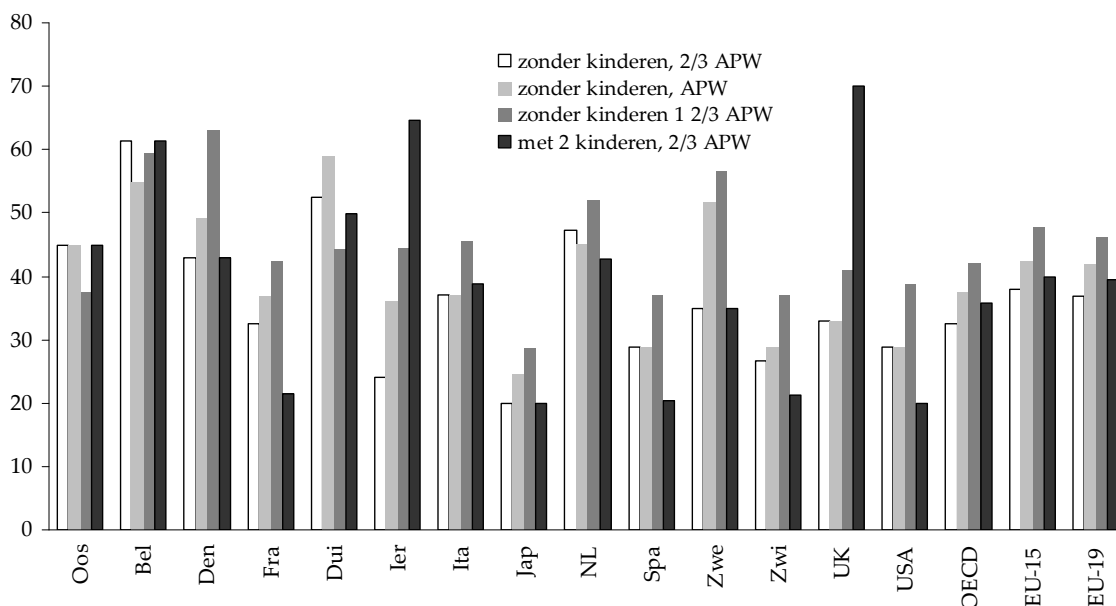


Bron: Simulaties met behulp van een steekproef van het Inkomenspanelonderzoek van het CBS; de berekeningen zijn van het Ministerie van Financiën (met dank aan Kees den Boogert).

Internationaal gezien kent Nederland een relatief hoge marginale druk voor mensen aan het begin van de tweede schijf. Een alleenstaande die in Nederland van 1/3 van het APW-loon naar 2/3 gaat, raakte in 2005 70 procent van het extra inkomen weer kwijt aan belastingen en/of lagere voordelen uit inkomensafhankelijke regelingen (EUROSTAT). Dit is fors boven het gemiddelde van de eurozone (42,9 procent), waardoor Nederland na Denemarken in 2005 koploper was. Voor de alleenverdiener met kinderen was dit percentage nog hoger (78 procent). Opnieuw circa 25 procent boven het gemiddelde van de eurozone (53 procent). De OECD-studie 'Taxing and Wages' (2006) geeft schattingen van de marginale druk voor acht typen huishoudens. Deze schattingen worden in Figuur 5.2 (voor alleenstaanden) en Figuur 5.3 (voor paren) weergegeven (schattingen betreffen het jaar 2006). Wat ook hier opvalt, is dat in

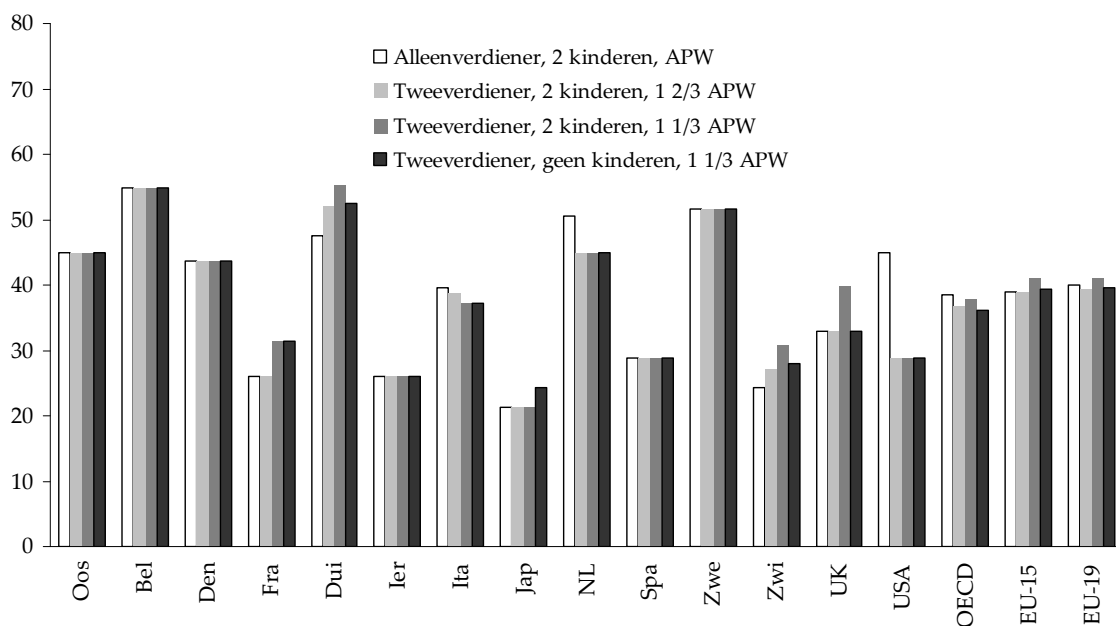
Nederland de marginale druk vrij hoog is. Hoewel de conclusie enigszins afhankelijk is van het precieze huishouden, kan in zijn algemeenheid gesteld worden dat de marginale druk voor alleenstaanden alleen in Duitsland, Denemarken, België en Zweden hoger is dan Nederland. Bij de paren haalt Nederland Denemarken nog in.

Figuur 5.2 Marginale druk voor alleenstaanden internationaal vergeleken



Bron: OESO (2006)

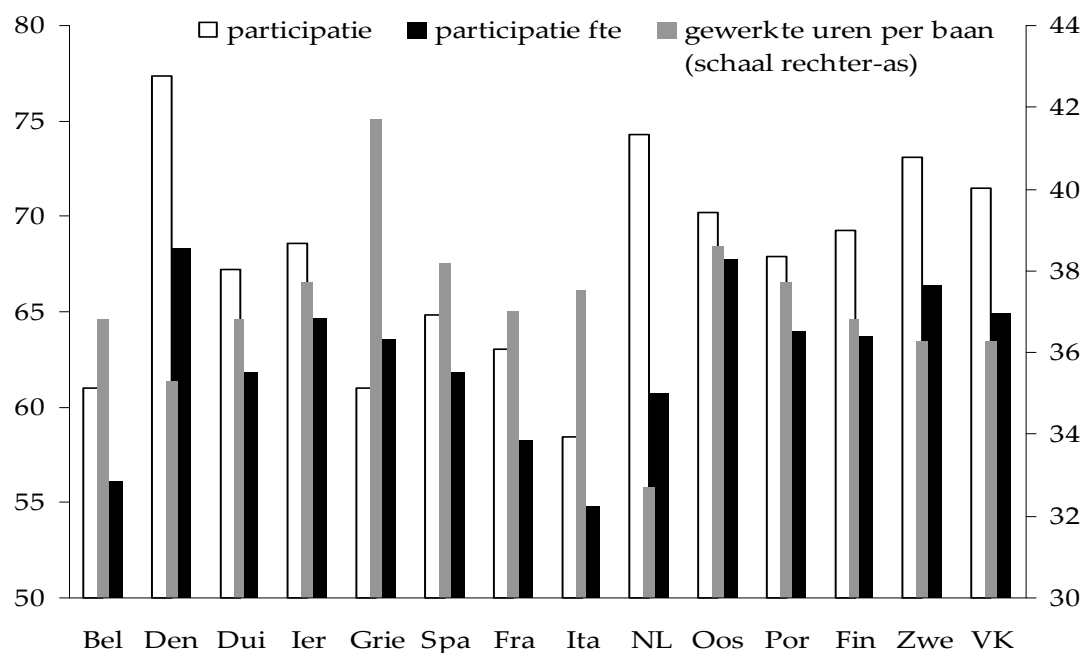
Figuur 5.3 Marginale druk voor paren internationaal vergeleken



Bron: OESO (2006)

Gezien deze hoge marginale druk, is het niet verrassend dat Nederlanders zich weinig geprikkeld voelen om meer uren te maken. Nederland is dan ook kampioen deeltijdwerken. Van alle werkende mannen werkte in 2006 23 procent parttime; bij de werkende vrouwen was dit percentage 75. Dit is respectievelijk 18 procentpunt en 43 procentpunt boven het EU-gemiddelde. Dit komt ook tot uiting in het gemiddelde aantal uren dat per baan gewerkt wordt: met 38 uur voor mannen en 26 uur voor vrouwen is Nederland voor beide seksen het land met de kortste werkweek van Europa. De arbeidsparticipatie in *uren* kan vergeleken worden door de participatie in personen te corrigeren voor de deeltijdfactor waardoor het full-time equivalent wordt verkregen. Dit gebeurt in Figuur 5.4. Duidelijk is dat Nederland in 2006 Europees gezien matig scoort.

Figuur 5.4 Participatie gecorrigeerd voor gewerkte uren



Bron: Op basis van EUROSTAT-data (data 2006).

5.4 CONCLUSIE

Het Nederlandse beleid van begin 21^e eeuw lijkt vooral te hebben bijgedragen aan het verhogen van het aantal mensen dat werkt. Hierbij is gekozen voor een methode waarbij de inkomensongelijkheid niet verslechterde. Mede daardoor heeft Nederland (nog steeds) een zeer gelijke inkomensverdeling en kent Nederland zowel voor mannen als vrouwen één van de hoogste participatiecijfers van de OESO. De marginale

druk voor de middeninkomens is echter gestegen. Voor mensen die in deeltijd werken is het de afgelopen jaren minder aantrekkelijk geworden om meer uren te gaan werken. Dit draagt eraan bij dat Nederland momenteel Europees kampioen deeltijdwerken is. De gemiddelde werkweek voor beide seksen is in Nederland het kortst van de gehele Eurozone. Dit kan uiteraard de voorkeur van de Nederlandse werknemers zijn en zodoende is niet op voorhand gezegd dat er via het fiscale beleid moet worden ingegrepen. Wel moet beseft worden dat voor de economische groei en het opvangen van de vergrijzing met name het totaal aantal gewerkte uren van belang is. Daarom zou in de toekomst overwogen kunnen worden om meer rekening te houden met factoren die een prikkel geven om meer uren te werken.

Referenties

- Bassanini, A., en R. Duval (2006), 'Employment patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions', *OECD Economics Department Working Paper*, no. 486.
- Berg, M. (2007), 'Inkomensgelijkheid en geluk in landen', *Mens en Maatschappij*, 82 (1), pp. 28-50.
- Brakel-Hofmans, M. van den (2007), 'De ongelijkheid van inkomens in Nederland', *Sociaaleconomische trends*, 3^e kwartaal, pp. 7-11.
- Brilman, J.D. (2006), 'Nederlandse armoede in historisch en internationaal perspectief', *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 91, nummer 4497, pp. 562-563.
- Clark, A.E. (2006), 'A note on Unhappiness and Unemployment Duration', *IZA Discussion Paper Series*, no. 2406.
- CBS en SCP (2005), *Armoedemonitor 2005*, SCP/CBS, Den Haag.
- CBS en SCP (2006), *Armoedebericht 2006*, SCP/CBS, Den Haag.
- CPB (2007a), 'Houdbaarheidseffecten van participatiebeleid', CPB notitie, 19 januari 2007.
- CPB (2007b), 'Een analyse gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen', CPB notitie 17 januari 2007.
- CPB (2007c), *Macro Economische Verkenningen*, CPB, Den Haag.
- Evers, M., R. de Mooij, and D. van Vuuren (2005), 'What explains the variation in estimates of labour supply elasticities?', CPB Discussion Paper 51, Den Haag.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Bijzondere publicatie 61, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Eurostat (z.j.), Employment Data, te raadplegen via www.epp.eurostat.ec.europa.eu.

- Kleven, H.J., C.T. Kreiner en E. en Saez (2006), 'The Optimal Income Taxation of Couples', *NBER Working Paper*, no. 12685.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), *De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem*, te raadplegen via de website <http://home.szw.nl>.
- OESO (2006), 'Benefits and Wages: gross/net replacement rates, country specific files and tax/benefit models', te raadplegen via www.oecd.org.
- OESO (2007), *Taxing and Wages 2005/2006: 2006 Edition*, OECD, Parijs.
- Tweede Kamer (2005-2006), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, 30 375, nrs. 1 en 2.
- Vording, H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), 'De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?', in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Kluwer, Deventer, pp. 131-146.

*N.M. Bosch, E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij en D.J. van Vuuren**

6.1 INLEIDING

De Nederlandse overheid streeft naar een vergroting van de arbeidsdeelname en een verhoging van het kennisniveau van de beroepsbevolking. Dit moet bijdragen aan de betaalbaarheid van het stelsel van collectieve voorzieningen zodat solidariteit in de toekomst gewaarborgd kan blijven. Het belastingstelsel speelt hierbij een belangrijke rol. Immers, herverdelende belastingheffing vermindert de prikkels voor arbeidsaanbod en leren. Dit is echter een onvermijdelijk gevolg van het maatschappelijk streven naar het beperken van ongelijkheid. Toch zijn sommige vormen van herverdeling meer verstorend dan andere. Door slimme gerichte hervormingen kan het fiscale stelsel de negatieve effecten op de arbeidsdeelname verkleinen, zonder dat de koopkracht van de minstbedeelden daalt. Deze bijdrage onderzoekt dergelijke opties. Daarbij maken we gebruik van de inzichten uit de economische theorie alsook van simulaties met het MIMIC model van het CPB. De bijdrage richt zich in het bijzonder op drie doelgroepen: laaggeschoolden, vrouwen en ouderen.

6.2 LAVEREN TUSSEN GELIJKHEID EN DOELMATIGHEID

Een belangrijk uitgangspunt in de Nederlandse inkomstenbelasting is het draagkrachtbeginsel. De herverdeling van rijk naar arm leidt tot meer gelijkheid in de verdeling van besteedbare inkomens. Echter, herverdeling leidt ook tot verstoringen op de arbeidsmarkt. Naarmate inkomensverschillen kleiner worden gaan mensen minder uren werken, doen minder hun best om hogerop te komen, investeren minder

* Bosch, Jongen en Van Vuuren zijn wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau. De Mooij is programmaleider Welvaartsstaat bij het Centraal Planbureau en hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteurs danken Jan Derk Brilman, Koen Caminada, Peter Kooiman en de deelnemers aan het symposium *Belasting met beleid* voor nuttig commentaar.

in hun opleiding en vaardigheden, en kiezen vaker voor non-participatie. Hierdoor ontstaat een dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. De vraag is hoe de overheid de gewenste herverdeling toch zo doelmatig mogelijk organiseert.

De optimale belastingtheorie – die voortbouwt op de analyse van Mirrlees (1971) – biedt inzicht in de baten en kosten van gelijkheid via het stelsel van belastingen en uitkeringen. De voordelen van gelijkheid worden bepaald door de inkomensongelijkheid vóór de herverdeling en de mate waarin de maatschappij aversie koestert tegen ongelijkheid. De efficiëntieverliezen worden bepaald door de gedragsreacties van mensen. Verstoringen zijn vooral groot als mensen sterk reageren (hoge elasticiteiten) en als ze een relatief grote groep treffen (een hoge dichtheid in de verdeling).

Ten aanzien van de verstoringen op de arbeidsmarkt wordt in de literatuur vooral aandacht besteed aan twee beslissingen: de urenbeslissing en de participatiebeslissing. Uit veel empirische studies blijkt dat de participatiekeuze sterker wordt beïnvloed door financiële prikkels dan de urenkeuze. De participatiekeuze kan bijvoorbeeld van toepassing zijn op partners in huishoudens die kiezen tussen werken of thuisblijven; of op werklozen die kunnen kiezen tussen het accepteren van werk of doorzoeken/thuiszitten; of op ouderen die voor de keuze staan om uit te treden of door te werken. Ten aanzien van de urenbeslissing blijkt uit empirisch onderzoek dat vooral vrouwen gevoelig zijn voor financiële prikkels en dat mannen over het algemeen veel minder sterk reageren (Evers e.a., 2005). Veel vrouwen werken in deeltijd, waarbij het aantal uren varieert.

In de optimale belastingliteratuur zijn de empirische inzichten vertaald naar concrete fiscale beleidsthema's, zoals fiscale progressie, het gebruik van heffingskortingen en individualisering. Zo biedt ten eerste de relatief hoge elasticiteit aan de participatiemarge ondersteuning voor gerichte heffingskortingen voor werkenden (Saez, 2002; Boone en Bovenberg, 2004). Dit geldt in het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt omdat daar relatief veel mensen te maken hebben met de keuze tussen werken of niet-werken. Denk bijvoorbeeld aan werklozen of niet-participerende partners. Een vergelijkbaar argument geldt voor ouderen. Ten tweede vraagt de hoge elasticiteit van het arbeidsaanbod van vrouwen ten opzichte van mannen om lagere marginale belastingtarieven op vrouwen. Hoewel een expliciet onderscheid naar geslacht stuit op antidiscriminatiewetgeving, biedt het wel ondersteuning voor individualisering van de belastingheffing (Apps en Rees, 2003; Kleven e.a., 2006), fiscale progressie (Jacobs e.a., 2006), en selectieve prikkels voor tweede verdieners (Boskin en Sheshinsky, 1983). Ten derde leert de optimale belastingliteratuur dat marginale belastingtarieven niet te hoog moeten zijn voor inkomens waar zich veel

mensen bevinden. Dit zijn doorgaans de middengroepen. In dit licht komen Diamond (1998) en Saez (2001) tot de conclusie dat de optimale marginale drukverdeling een U-vorm vertoont: relatief hoog voor lage en hoge inkomens en relatief laag voor de middeninkomens. Dit betekent dat niet-lineaire belastingen efficiënter zijn dan een vlaktaks. Het impliceert ook dat een zekere armoedeval onvermijdelijk is: het genereert de laagste efficiëntiekosten van herverdeling (zie De Mooij e.a., 2006 voor een uitgebreidere analyse).

Deze bijdrage gebruikt de bovengenoemde inzichten om kansrijke hervormingsrichtingen te identificeren in ons fiscale stelsel, gericht op het bevorderen van werkgelegenheid. Om deze hervormingen nader te onderzoeken, maken we op onderdelen gebruik van het MIMIC model.² In het model worden verstoringen gemodelleerd in de participatiekeuze van partners en werklozen, en in de urenkeuze van mannen en vrouwen. De omvang van deze gedragsreacties is gebaseerd op de best beschikbare empirische inzichten uit de literatuur of geschat op basis van Nederlandse data. Het model maakt bovendien gebruik van de feitelijke Nederlandse inkomensverdeling voor de groepen om de dichtheid van diverse inkomensniveaus te reproduceren. Ten slotte houdt het model rekening met verstoringen in de leerbeslissing. De omvang van dit effect is evenwel bescheiden, hetgeen overeenkomt met empirische bevindingen.

In de rest van deze bijdrage wordt ingegaan op de relatie tussen fiscaal beleid en arbeidsparticipatie. In het bijzonder zullen we ingaan op de arbeidsdeelname van drie groepen: laaggeschoolden, vrouwen en ouderen. Voor de eerste twee groepen wordt gebruik gemaakt van MIMIC.

6.3 BELASTINGPRIKKELS VOOR LAAGGESCHOOLDEN

De arbeidsmarktparticipatie van laaggeschoolden steekt ongunstig af bij die van hooggeschoolden. Slechts 50 procent van de mensen met uitsluitend een basisopleiding participeert, en 75 procent van de VMBO-ers. Voor middelbaar geschoolden (HAVO, VWO, MBO) ligt dit percentage op 80 en voor HBO-ers en academici zelfs op 90 procent. De lage arbeidsparticipatie onder laaggeschoolden heeft onder meer te maken met herverdeling die mensen ontmoedigt zich in te spannen. Door de herverdeling naar mensen buiten de arbeidsmarkt te verminderen verbeteren de prikkels voor arbeidsdeelname. Dit gaat echter ten koste van de gelijkheid. Hieronder analyseren we

2 Zie Graafland e.a. (2001). Een bredere set varianten met het model is geanalyseerd in De Mooij e.a. (2006). Het model is recentelijk verrijkt met een nieuw blok voor kinderopvang, zie Jongen (2007).

enkele maatregelen waarbij de koopkracht van niet-werkenden met een laag inkomen wordt behouden. Het gaat daarbij om de volgende vier varianten:

- Een specifieke afdrachtkorting (SPAK) op de sociale lasten voor werkgevers van werknemers met een laag uurloon. De korting geldt voor werknemers die minder dan 150 procent van het wettelijk minimum loon (WML) verdienen. Voor werknemers met een inkomen boven de 150 procent WML wordt de korting afgebouwd tot nul bij 200 procent WML. De budgettaire kosten bedragen 2,5 miljard euro.
- Een vermindering afdracht voor langdurig werklozen (VLW). Deze belastingkorting verlaagt de loonkosten van een ex-langdurig werkloze werknemer met 25 procent van het sociaal minimum. De budgettaire kosten bedragen 400 miljoen euro.
- Een verhoging van de arbeidskorting met 360 euro. De budgettaire kosten bedragen 2,5 miljard euro.
- De invoering van een gerichte arbeidskorting voor mensen met een laag inkomen.³ De korting bedraagt maximaal 800 euro en wordt opgebouwd tussen 8.000 euro en 16.000 euro. De korting wordt vervolgens afgebouwd tot nul tussen 24.000 euro en 32.000 euro. De budgettaire kosten bedragen 2,5 miljard euro.

Elke variant is budgetneutraal vormgegeven. Dat wil zeggen dat de schijftarieven in de loon- en inkomstenbelasting in de simulatie worden aangepast om het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid ongewijzigd te laten.⁴ De resultaten staan vermeld in Tabel 6.1.

De SPAK en de VLW verlagen de loonkosten voor laaggeschoolden respectievelijk (ex-)langdurig werklozen. De werkgelegenheid onder laaggeschoolden stijgt, maar dit gaat ten koste van de werkgelegenheid van hooggeschoolden. Bij de SPAK komt dit deels door de negatieve effecten op de scholingsprikkels. Verder leiden de hogere belastingtarieven die nodig zijn voor de financiering van de SPAK en de VLW tot een daling van het arbeidsaanbod. Per saldo neemt de totale werkgelegenheid bij de SPAK niet toe. Per saldo neemt de totale werkgelegenheid door de VLW wel toe, met 0,1 procent. De VLW richt zich op de groep langdurig werklozen. Dit beperkt het welvaartsverlies omdat de korting wordt gegeven aan mensen die zonder de korting moeilijk aan het werk komen.

3 In Amerika staat deze korting bekend als de Earned Income Tax Credit (EITC).

4 Deze keuze voor het sluiten van de overheidsbegroting heeft consequenties voor de arbeidsmarkt. Bij een andere sluitingsregel kan een ander effect op de participatie resulteren.

Tabel 6.1 Lange termijn effecten van fiscale prikkels aan de onderkant (procentuele mutaties)

	SPAK	VLW	Arbeidskorting	EITC
Arbeidsaanbod in arbeidsjaren	-0,1	0,0	-0,2	-0,4
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	0,0	0,1	0,1	0,0
laaggeschoolden	1,7	0,7	0,9	3,0
hooggeschoolden	-0,7	-0,1	-0,2	-1,1
Werkloosheidsvoet (absolute mutaties)	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3
laaggeschoolden	-0,4	-0,7	-0,5	-0,7
hooggeschoolden	0,0	0,1	-0,2	-0,3

Bron: MIMIC simulaties

De arbeidskorting en de EITC verlagen de relatieve uitkeringsvoet. Dit maakt werken aantrekkelijker waardoor werkzoekenden sneller een baan accepteren. Ook wordt loonmatiging gestimuleerd omdat de onderhandelingspositie van vakbonden ‘minder sterk’ wordt.⁵ De werkloosheid daalt. Omdat de EITC is gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt daalt de werkloosheid wat sterker dan bij de ongerichte arbeidskorting. Dit geldt vooral voor de werkloosheidsvoet onder laaggeschoolden. De marginale belastingdruk verderop in het loongebouw neemt echter toe. Er is immers een hogere inkomstenbelasting nodig voor de financiering van de korting. Bovendien neemt bij de EITC de marginale druk toe in het afbouwtraject. Omdat dit een traject is met een hoge inkomensdichtheid, is ook de verstoringende invloed op de urenkeuze groot en daalt het totale arbeidsaanbod fors. Per saldo stijgt de werkgelegenheid met 0,1 procent bij de generieke arbeidskorting, maar is het effect vrijwel nul bij de EITC.⁶

De simulaties maken duidelijk dat het verhogen van de werkgelegenheid van laaggeschoolden vaak ten koste gaat van de werkgelegenheid van hooggeschoolden. Bovendien gaat het stimuleren van het arbeidsaanbod in personen vaak ten koste van het aantal gewerkte uren van zittende werknemers. Of per saldo de totale werkgelegenheid toeneemt door gerichte lastenverlichting aan de onderkant is afhankelijk van de precieze vormgeving. Daarbij geldt dat hoge marginale tarieven het best kunnen worden vermeden voor de middengroepen omdat verstoringen dan relatief groot zijn.

5 Een gegeven onderhandeld bruto loon levert netto meer op, werkgevers claimen een deel van dit additionele ‘surplus’ door een lager bruto loon te bieden in de loononderhandelingen.

6 Een apart punt is nog de vraag of het uitmaakt of de belastingkorting aan de werkgever of de werknemer wordt gegeven. Volgens de zogenaamde Wet van Dalton zou dit (op de lange termijn) niet uit moeten maken. Minimumloonwetgeving en bruto gekoppelde uitkeringen kunnen de symmetrie van belastingkortingen voor werkgevers en werknemers echter doorbreken, zie bijvoorbeeld Jongen en Westerhout (2003).

6.4 BELASTINGPRIKKELS VOOR VROUWEN

De arbeidsparticipatie van vrouwen is de afgelopen decennia stormachtig gegroeid. Was in 1975 de participatiegraad van vrouwen (15-64 jaar) nog rond de 35 procent, nu is zij toegenomen tot rond de 60 procent. Zonder deze groei zou de arbeidsdeelname in 2006 een klein miljoen (+/- 850.000) personen lager zijn uitgevallen. De verwachting is dat de participatie van vrouwen in de toekomst nog verder zal doorgroeien – zij het in een lager tempo – naar 65 procent in 2020 (CPB, 2007).

Het fiscale beleid heeft bijgedragen aan de stijging in de arbeidsparticipatie van vrouwen in het verleden. Werken werd voor partners financieel aantrekkelijker gemaakt doordat begin jaren negentig het belastingstelsel is geïndividualiseerd.⁷ Vrouwen werden daardoor niet meer geconfronteerd met het hoge marginale tarief op het huishoudinkomen. In de tweede helft van de jaren negentig en bij de belastingherziening in 2001 volgden het omzetten van de belastingvrije voet in een heffingskorting, de intensivering van subsidies voor formele kinderopvang en de combinatiekortingen voor vrouwen die arbeid en zorg combineren. De participatie van vrouwen in personen is inmiddels vergelijkbaar met het EU-gemiddelde. De participatie in uren is echter een stuk lager. Circa 60 procent van de Nederlandse vrouwen werkte in 2004 in deeltijd (OESO, 2006). Ze zijn daarmee met afstand koploper in de EU. Er blijft ruimte voor beleid om het arbeidsaanbod van vrouwen verder te verhogen, en dan met name in uren. Vrouwen zijn bovendien een interessante groep voor het beleid vanwege hun eerder vermelde hoge arbeidsaanbodelasticiteit.

Hieronder presenteren we drie simulaties met MIMIC van fiscale beleidsvarianten die beogen het arbeidsaanbod van vrouwen te verhogen:

- Beperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.⁸ De opbrengst bedraagt 1,7 miljard euro.
- Een aanvullende combinatiekorting van maximaal 2.000 euro (conditioneel op de aanwezigheid van kinderen tussen 0 en 12 jaar, beide partners werken, toegekend aan de minst verdienende partner). Opgebouwd tussen het WML en 3 keer WML. De budgettaire kosten bedragen 330 miljoen euro.

7 Aan het begin van de 21e eeuw is het belastingstelsel weer in zekere mate 'gecollectiviseerd' door de introductie van de zorgkorting en de kinderkorting (en de huurkorting) voor gezinnen met een laag gezinsinkomen. Hierdoor is de marginale druk van partners in gezinnen met een laag inkomen weer gestegen.

8 Door deze maatregel zal het netto minimum loon van een alleenverdiener dalen, waardoor ook het sociaal minimum omlaag gaat. In onze simulaties wordt deze daling van het sociaal minimum gecompenseerd zodat de minima er niet in koopkracht op achteruit gaan.

- Subsidies voor kinderopvang. De resterende ouderbijdrage wordt voor alle inkomens gehalveerd door de overheidsbijdrage te verhogen. De budgettaire kosten bedragen 280 miljoen euro.

Wederom is in de varianten aangenomen dat de overheid de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting aanpast om het saldo van overheidsinkomsten en overheidsuitgaven ongewijzigd te laten. De uitkomsten staan in Tabel 6.2.

Tabel 6.2 Langetermijneffecten van fiscale maatregelen gericht op vrouwen (procentuele veranderingen)

	Overdraagbaarheid	Combikorting	Kinderopvang
Arbidsaanbod in arbeidsjaren	0,7	0,1	0,1
vrouwen	3,3	0,5	0,1
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	0,7	0,2	0,0
in personen	1,5	0,1	0,0

Bron: MIMIC simulaties

Niet-werkende partners in alleenverdienerhuishoudens kunnen op dit moment hun algemene heffingskorting van ruim 2.000 euro verzilveren door deze over te dragen aan de werkende partner.⁹ Zonder deze ‘overdraagbaarheid’ wordt werken financieel aantrekkelijker. Dit leidt tot een substantiële stijging van het aantal werkende vrouwen. De totale werkgelegenheid in personen stijgt met 1,5 procent. De stijging in de werkgelegenheid krijgt een extra impuls omdat de vrijkomende gelden worden ingezet om de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting te verlagen. De werkgelegenheid in uren stijgt minder sterk, met 0,7 procent. De stijging in uren is kleiner dan in personen omdat de extra deelnemers aan het arbeidsproces vooral in deeltijd gaan werken.

De combinatiekorting stimuleert vrouwen om meer uren te gaan werken. Dit levert gegeven de budgettaire impuls veel extra arbeidsaanbod op omdat vrouwen relatief gevoelig zijn voor hun netto beloning. De werkgelegenheid in uren stijgt met 0,1 procent. Het effect van de maatregel wordt echter beperkt door haar beslag, de korting blijft immers beperkt tot werkende tweede verdieners met jonge kinderen. Het uitbreiden van de doelgroep tot alle tweede verdieners maakt een groter participatie-effect mogelijk. Het verder verhogen van het maximale bedrag van de korting is ook mogelijk, maar dit zou de combinatiekorting tot de hoogste werkgerelateerde korting

⁹ Meer precies: de minst verdienende partner kan het ongebruikte deel van de algemene heffingskorting laten uitkeren indien de andere partner belastingplichtig is en belasting betaalt. In de berekening houden wij rekening met de ‘verzilveringsproblematiek’.

maken in ons belastingstelsel. Bovendien komt de korting vooral terecht bij tweeverdieners met een hoog inkomen, dit staat op gespannen voet met het draagkrachtprincipe.¹⁰

Het verhogen van de overheidsbijdrage voor de formele kinderopvang is potentieel ook aantrekkelijk als stimulans voor de arbeidsdeelname van vrouwen (voor een uitgebreide analyse zie Jongen, 2007). Kinderopvang is namelijk grotendeels complementair met de arbeidsdeelname van de minst verdienende partner. Echter, een lagere ouderbijdrage voor formele kinderopvang leidt niet alleen tot meer arbeidsparticipatie, maar ook tot substitutie van informele door formele kinderopvang. Ouders betalen naar verwachting gemiddeld nog maar 19 procent van de totale prijs van formele kinderopvang in 2007.¹¹ Hiermee is de prijs op een dermate laag niveau aanbeland dat een verdere verlaging leidt tot een relatief sterke substitutie van informele voor formele opvang. Hierdoor lopen de kosten voor de overheid flink op. Om dit te financieren moeten de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting omhoog. Per saldo resulteert bij een halvering van de ouderbijdrage een nihil effect op de werkgelegenheid in personen en uren. De positieve prikkel van de subsidie wordt teniet gedaan door de negatieve prikkel van de financiering. Kinderopvangsubsidies hebben in het verleden de participatie bevorderd, maar een verdere intensivering ligt vanuit het participatieperspectief niet voor de hand. Daarvoor lijkt een uitbreiding van de aanvullende combinatiekorting meer geschikt.

6.5 OUDEREN

Nadat de arbeidsparticipatie van ouderen decennialang daalde, is sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw sprake van herstel. Hoewel dit voor het grootste deel wordt veroorzaakt door de gevolgen van de emancipatie van vrouwen, is ook bij oudere mannen een zekere ommekeer waarneembaar. Niettemin is nog altijd sprake van een betrekkelijk laag participatieniveau, zowel in vergelijking met andere leeftijdscategorieën als in vergelijking met andere westerse landen.¹² In deze paragraaf bespreken we twee beleidsopties die te maken hebben met de fiscale behandeling van ouderen:

10 Kleven e.a. (2006) laten zien dat een volledige vrijstelling voor partners optimaal is indien het inkomen van de kostwinner voldoende hoog is. Herverdeling kan namelijk doelmatiger worden gerealiseerd door de kostwinner (zowel alleenverdiener als tweeverdiener) zwaarder te belasten dan het inkomen van de minst verdienende partner.

11 Zie CPB (2006c, p. 107). Hiermee komt het niveau van de ouderbijdrage in de buurt van het niveau in de Scandinavische landen.

12 Zie bijvoorbeeld CPB (2005, p. 116).

- Afschaffen van fiscale prikkels voor vervroegde pensionering;
- Fiscalisering van de AOW.

We gaan in op de gevolgen voor het arbeidsaanbod en de overheidsfinanciën. Beide maatregelen hebben gemeen dat zij slechts een klein effect hebben op de participatie – het effect van de fiscalisering is zelfs negatief – maar dat de gevolgen voor de overheidsfinanciën positief zijn.

6.5.1 *Afschaffing fiscale facilitiëring vervroegd ouderdomspensioen*

Volgens de wet VPL - voluit: de ‘Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling’ - ingevoerd op 1 januari 2006, is het toegestaan om op 65-jarige leeftijd 100 procent van het laatstgenoten pensioengevend loon fiscaal gefacilieerd op te bouwen. De fiscale faciliteit houdt in dat de omkeerregel wordt toegepast - het pensioen wordt pas belast bij uitbetaling; de ingelegde pensioenpremies zijn vrijgesteld van belastingheffing - en dat het opgebouwde pensioen is vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing in box 3. In de praktijk betekent dit een forse subsidie op pensioensparen.

Alhoewel de wet erop gericht was om vervroegde pensionering terug te dringen, is de mogelijkheid opengehouden om het ouderdomspensioen aan te wenden voor vervroegde pensionering. Immers, volgens de wet blijft de fiscale faciliteit gehandhaafd wanneer een deel van de pensioenopbouw op eerdere leeftijden wordt uitbetaald, mits bij de omrekening ‘algemeen aanvaarde actuariële grondslagen worden toegepast’. Met andere woorden, de fiscus subsidieert nog altijd vermogensvorming ten behoeve van vervroegde pensionering. De term ‘prepensioen’ is met de introductie van de wet VPL weliswaar afgeschaft, maar er bestaat nog voldoende fiscale ruimte om het ontstane gat voor een belangrijk deel op te vullen met de vervroegde uitbetaling van het ouderdomspensioen. De meest recente schatting op basis van afgesloten cao’s laat zien dat circa 70 procent van de prepensioenopbouw op deze manier is ‘gerepareerd’.¹³

In CPB (2004) wordt becijferd dat de fiscale subsidie op het toenmalige prepensioen circa een derde bedraagt. Voor het gemak gaan we ervan uit dat dit ook in de nieuwe situatie het geval is: van iedere euro ouderdomspensioen die naar voren wordt gehaald bestaat circa een derde uit fiscale subsidie. Stel dat deze subsidie zou wegvallen, wordt vervroegde pensionering dan ook daadwerkelijk teruggedrongen? Op grond van inzichten uit de economische literatuur mogen geen grote effecten worden verwacht. De fiscale subsidie impliceert een vermogeneffect: mensen hebben op oudere leeftijd

¹³ Zie CPB (2006a, p. 105). Merk op dat er nog een tweede fiscale faciliteit bestaat waarvan gebruik kan worden gemaakt bij vervroegde uittreding, de levensloopregeling.

de beschikking over een groter vermogen dan het geval zou zijn zonder fiscale subsidie. De prijs van vrije tijd verandert echter niet (geen substitutie-effect). Uit de empirische literatuur is bekend dat vermogenseffecten op het arbeidsaanbod niet groot zijn. Daarbij moet bedacht worden dat een lager vermogen niet per se hoeft te worden opgevangen door minder vrije tijd (i.e. latere pensionering), maar dat men evenzeer kan bezuinigen op vakanties, een minder dure auto kan rijden, et cetera. Lumsdaine en Mitchell (1999) concluderen op basis van de empirische literatuur dat een verhoging van het pensioenvermogen met 10 procent er gemiddeld genomen toe leidt dat ouderen één à twee maanden eerder met pensioen gaan. Wanneer we deze bevinding toepassen op de afschaffing van de fiscale subsidie in Nederland, dan zouden ouderen gemiddeld één à twee maanden langer doorwerken.¹⁴ In termen van arbeidsaanbod betekent dit een structurele toename van circa 15 duizend personen.

Bij deze berekening gaan we echter alleen uit van het financiële effect. Er kan zich ook een zogenaamd 'labelling effect' voordoen: mensen gaan daadwerkelijk op een andere leeftijd met (vervroegd) pensioen wanneer dat de 'standaard' pensioneringsleeftijd wordt.¹⁵ Ook de houding van werkgevers kan worden beïnvloed. Een andere reden waarom het effect wel eens hoger zou kunnen uitvallen is dat niet iedereen de mogelijkheden heeft om het ontstane financiële gat op te vullen, ook al zou men dat wel willen. Ouderen zonder eigen vermogen zouden wellicht geld willen lenen op de kapitaalmarkt met hun ouderdomspensioen als onderpand, maar in de praktijk zullen weinig banken aan deze wens willen voldoen. Het ligt, kortom, in de rede dat ouderen met liquiditeitsrestricties een grotere reactie te zien zullen geven in hun uittreedingsgedrag dan hierboven werd becijferd. Vanwege het genoemde psychologische motief en de rol van liquiditeitsrestricties moet de bovenstaande raming dan ook als een ondergrens worden beschouwd.

6.5.2 *Fiscalisering AOW*

Ouderen kennen een lagere belasting- en premiedruk dan jongeren omdat ouderen geen AOW-premie hoeven te betalen over hun inkomen in de eerste en tweede schijf.¹⁶ Fiscalisering van de AOW betekent hier dat het speciale ouderentariaf vervalt,

14 Ondanks dat Lumsdaine en Mitchell (1999) een groot aantal studies bespreken in hun overzicht, bestaat toch onzekerheid omtrent de vermogenselasticiteit. Bij de berekening van het gedragseffect is er van uitgegaan dat het deel van het pensioenvermogen dat kan worden aangewend voor vervroegde uittreding 1/3 deel uitmaakt van het totale pensioenvermogen.

15 Een soortgelijk effect kan ook optreden bij beleid gericht op de participatie onder laaggeschoolden en/of vrouwen, waarbij de voorkeuren van personen om al dan niet te participeren afhangen van de 'norm', zie bijvoorbeeld Vendrik (2003) en Lindbeck en Nyberg (2006).

16 Dit effect wordt overigens beperkt doordat ouderen een lagere algemene heffingskorting hebben en geen aanspraak kunnen maken op de arbeidskorting.

waardoor ouderen hetzelfde tarief in de eerste twee schijven gaan betalen als jongeren. Tegelijkertijd wordt de bruto AOW-uitkering verhoogd, zodat de netto AOW-uitkering constant blijft. Een dergelijke maatregel impliceert dat gepensioneerden meer belasting gaan betalen over hun aanvullende pensioeninkomen voor zover dat (1) uitstijgt boven het nieuwe (verhoogde) AOW-niveau, en (2) in de eerste en/of tweede tariefschijf valt. Caminada en Goudswaard (2003) becijferen dat bovengenoemde maatregel circa 2 miljard euro oplevert. Hoewel de maatregel in principe niet beoogt het arbeidsaanbod te stimuleren - dit argument wordt althans zelden genoemd in de beleidsdiscussie - zijn er wel gevolgen voor het arbeidsaanbod. De maatregel impliceert immers een verslechtering van het netto ouderdomspensioen. Omdat het ouderdomspensioen een vorm is van uitgestelde beloning van arbeid, worden alle werknemers (jong en oud) ontmoedigd om te werken. In een berekening van het CPB (2006b) wordt becijferd dat hierdoor het aantal gewerkte uren met 0,25 procent daalt, vergelijkbaar met een daling van circa 20 duizend personen. In verhouding tot de budgettaire opbrengst van de maatregel is dit laatste effect echter betrekkelijk klein. Als gevolg van de vergrijzing neemt de budgettaire opbrengst van de maatregel in de toekomst bovendien verder toe. In Van Ewijk e.a. (2006) en CPB (2006b) komt de contante waarde van het budgettaire effect van de maatregel - waarbij rekening is gehouden met het negatieve arbeidsaanbodeffect - uit op circa 0,7 procent van het bbp.¹⁷

6.6 CONCLUSIE

Deze bijdrage onderzoekt kansrijke fiscale hervormingsopties in Nederland die de werkgelegenheid stimuleren. Overeenkomstig de optimale belastingtheorie vinden we dat verschuivingen die de marginale belastingdruk verlagen van de relatief elastische participatiemarge (aan de onderkant) of de intensieve marge van de elastische groep partners (vooral vrouwen) kansrijk zijn om de arbeidsdeelname te vergroten. Dergelijke verschuivingen zijn echter niet effectief in het bevorderen van de werkgelegenheid als de marginale belastingdruk wordt verschoven naar inkomensgroepen die een hoge dichtheid kennen. Verder zijn hogere subsidies voor kinderopvang na de recente intensiveringen niet langer kansrijk, omdat zij met name leiden tot substitutie van informele voor formele opvang. Tot slot heeft het beperken van subsidies voor/of het verhogen van belastingen op pensioenbesparingen slechts een beperkt effect op de arbeidsdeelname van ouderen. Hoewel de fiscale baten substantieel zijn, wordt de beslissing om al dan niet langer door te werken hier nauwelijks door beïnvloed.

¹⁷ Wanneer de opbrengst wordt teruggesluisd via lagere tarieven in de inkomstenbelasting dan pakt het effect voor de arbeidsmarkt anders uit.

Referenties

- Apps, P., and R. Rees (2003), 'The taxation of couples', mimeo, Universiteit van München.
- Boone, J., and A. Bovenberg (2004), 'The Optimal Taxation of Unskilled Labor with Job Search and Social Assistance', *Journal of Public Economics*, 88, pp. 2227-2258.
- Boskin, M., and E. Sheshinski (1983), 'Optimal Tax Treatment of the Family: Married Couples', *Journal of Public Economics*, 20, pp. 281-297.
- Caminada, C.L.J., en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Sdu: Den Haag.
- CPB (2004), *Centraal Economisch Plan 2004*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2005), *Centraal Economisch Plan 2005*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2006a), *Centraal Economisch Plan 2006*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2006b), *Varianten voor de Studiegroep Begrotingsruimte: effecten op houdbare overheidsfinanciën*, CPB Notitie, 19 juni.
- CPB (2006c), *Macro Economische Verkenning 2007*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2007), 'Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen', CPB Notitie, 17 januari.
- Diamond, P. (1998), 'Optimal income taxation: an example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates', *American Economic Review*, 88, pp. 83-95.
- Evers, M., R. de Mooij, and D. van Vuuren (2005), 'What explains the variation in estimates of labour supply elasticities?', CPB Discussion Paper 51, Den Haag.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Graafland, J., R. de Mooij, A. Nibbelink and A. Nieuwenhuis (2001), *MIMICing tax policies and the labour market*, Contributions to Economic Analysis, 251, North Holland.
- Jongen, E. (2007), 'Child care subsidies revisited', CPB Document, *forthcoming*.
- Jongen, E., en E. Westerhout (2003), 'Institutions breaking the Law', *CPB Report*, 2003/4, pp. 30-34.
- Kleven, H., C. Kreiner and E. Saez (2006), 'The optimal taxation of couples', NBER Working Paper no. 12685.
- Lumsdaine, R., en O. Mitchell (1999), 'New Developments in the Economic Analysis of Retirement', in: O. Ashenfelter en D. Card, *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Elsevier Science, pp. 3261-3307.
- Lindbeck, A., en S. Nyberg (2006), 'Raising children to work hard: altruism, work norms, and social insurance', *Quarterly Journal of Economics*, 121(4), pp. 1473-1503.
- Mirrlees, J. (1971), 'An exploration in the theory of optimum income taxation', *Review of Economic Studies*, 38, pp. 175-208.
- Mooij, R. de (2006), *Reinventing the welfare state*, CPB Special Publication no. 60, CPB, Den Haag.

OESO (2006), *Labour Force Statistics*, August 2006, OESO, Parijs.

Saez, E. (2001), 'Using elasticities to derive optimal income tax rates', *Review of Economic Studies*, 68, pp. 205-230.

Saez, E. (2002), 'Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses', *Quarterly Journal of Economics*, 117, pp. 1039-1073.

Vendrik, M. (2003), 'Dynamics of a household norm in female labour supply', *Journal of Economic Dynamics and Control*, 27, pp. 823-841.

*H. Dollen**

7.1 INLEIDING

Het is geen nieuws dat de wetgever het fiscale stelsel gebruikt om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Op zichzelf is dat inmiddels wel vrij algemeen aanvaard. Deze instrumentalisering vraagt vervolgens natuurlijk om beleidsinspanningen om nieuwe trends en ontwikkelingen zo goed mogelijk in te passen. Dit is bijvoorbeeld het streven (geweest) bij de fiscale ondersteuning van de levensloopregeling en de spaarloonregeling. In deze bijdrage komen twee vragen aan de orde: Welke redenen zijn er voor overheidsingrijpen met betrekking tot sparen gedurende de levensloop en welke (fiscale) prikkels kunnen daarbij op effectieve wijze een rol vervullen? De analyse beperkt zich tot vormen van sparen anders dan voor de oude dag. In paragraaf 7.2 worden de levensloopregeling en de spaarloonregeling toegelicht. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan de doelen die de overheid wil(de) bereiken met de facilitaire van deze regelingen. In paragraaf 7.3 wordt kort aandacht besteed aan de voornemens uit het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) met betrekking tot de toekomstige vormgeving van de levensloopregeling. Vervolgens komen in paragraaf 7.4 mogelijke redenen aan de orde waarom bij de huidige of een toekomstige levensloopregeling fiscale facilitaire wenselijk zou kunnen zijn.

7.2 HUIDIG FISCAAL REGIME LEVENSLOOPREGELING EN SPAARLOONREGELING

Bij de twee fiscaal gefaciliteerde spaarregelingen die in deze bijdrage worden behandeld zijn twee aspecten kenmerkend: (1) beide regelingen staan alleen open voor

* De auteur is werkzaam bij de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën.

werknemers, en (2) een werknemer kan per jaar maar in één van beide regelingen inleggen. Dat beide regelingen alleen openstaan voor werknemers, zou kunnen betekenen dat er vanuit wordt gegaan dat vooral werknemers een (overheids) stimulans nodig hebben om te sparen en ondernemers zelf al (voldoende) spaargedrag vertonen. Bij beide regelingen is deze conclusie niet gerechtvaardigd. De levensloop-regeling is alleen opengesteld voor werknemers, omdat het doel van de spaarregeling (het opbouwen van loonvervanging ten behoeve van een periode van verlof) zich alleen kan voordoen bij werknemers. Ondernemers kennen namelijk geen gezags-verhouding en daardoor geen verlof. Hierover wordt overigens verschillend gedacht.¹ De doelstellingen van de spaarloonregeling waren met name gericht op werknemers. Dit komt hieronder aan de orde.

Hoewel de anti-cumulatie tussen de levensloopregeling en de spaarloonregeling 'historisch' verklaarbaar is, is het toch opvallend dat (nog steeds) gekozen moet worden tussen twee duidelijk verschillende regelingen.² Beide regelingen staan naast elkaar omdat in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II (Tweede Kamer, 2002-2003) is bepaald dat de levensloopregeling zou worden uitgewerkt als een gelijkwaardige keuzemogelijkheid naast het spaarloon. Wanneer één van beide regelingen zou worden afgeschaft zou het gebruik van de andere regeling automatisch toenemen. De groep die aan beide regelingen zou willen deelnemen, maar als gevolg van de huidige anti-cumulatiebepaling een keuze moet maken, zou dan immers alsnog kunnen deelnemen aan de overgebleven regeling.

7.2.1 Spaarloonregeling

De spaarloonregeling is per 1994 ingevoerd. De belangrijkste doelstelling van de spaarloonregeling was het verlagen van de lastendruk op arbeid om daarmee een bijdrage te leveren aan loonkostenmatiging. De achtergrond van deze regeling was daarnaast het bevorderen van de werkgelegenheid, het bijdragen aan bezitsvorming van werknemers en het stimuleren van werknemersparticipaties en winstdeling onder werknemers. Deze doelstellingen zijn nog geen 15 jaar geleden in de wetsgeschiedenis genoemd, maar een doelstelling als het bijdragen aan bezitsvorming zal nu op de gemiddelde Nederlander al enigszins verouderd overkomen. Verder lijken er (inmiddels) eenvoudigere en efficiëntere methoden voorhanden om de lastendruk op

1 Vaak wordt betoogd dat ondernemers weliswaar geen verlof hebben in de zin waarin werknemers verlof opnemen in overleg met hun werkgever, maar dat ook ondernemers bijvoorbeeld voor hun kinderen moeten zorgen of mantelzorg moeten kunnen verrichten. De wettelijke rechten op verlof zijn echter niet op zelfstandigen van toepassing.

2 In het Coalitieakkoord staat dat in overleg met sociale partners gezien zal worden of en hoe de levensloop- en spaarloonregeling geïntegreerd worden (Tweede Kamer, 2006-2007).

arbeid te verlagen, zoals bijvoorbeeld een - al dan niet inkomensafhankelijke - arbeidskorting.

In de spaarloonregeling kan uit het brutoloon worden gestort. Uitkeringen op grond van de spaarloonregeling zijn onbelast voor de werknemer. Het geld op de spaarloonrekening is in beginsel ten minste vier jaar geblokkeerd. Het spaarloon kan binnen deze periode van vier jaar alleen onbelast gedeblokkeerd worden voor specifieke doeleinden, zoals de aanschaf van een eigen woning, scholingsuitgaven, lijfrentepremies of uitgaven voor kinderopvang.

Ondanks de afspraak in het regeerakkoord van Balkenende I (Tweede Kamer, 2001-2002) om alle werknemersspaarregelingen af te schaffen, bestaat de spaarloonregeling nog steeds. Wel wordt er volgens CBS-gegevens steeds minder gebruik gemaakt van de spaarloonregeling. De vermindering van het gebruik zal deels worden veroorzaakt door de (anti-cumulatie met de) levensloopregeling. Ook zijn er in de afgelopen jaren versoeringen aangebracht in de spaarloonregeling. Verder zijn werkgevers niet verplicht de spaarloonregeling aan hun werknemers aan te bieden (in tegenstelling tot bij levensloop). Belangrijk daarbij is dat gebruik van de spaarloonregeling werkgevers bij de huidige vormgeving van de regeling geld kost in de vorm van een eindheffing van 25 procent. Daar staat tegenover dat geen premies werknemersverzekeringen zijn verschuldigd over het loon dat wordt gespaard.

7.2.2 *Levensloopregeling*

De levensloopregeling is per 2006 ingevoerd. De levensloopregeling is bedoeld om mensen de mogelijkheid te geven om tijd en geld over hun levensloop te spreiden. Dit is bij de huidige levensloopregeling vormgegeven door werknemers de mogelijkheid te geven een voorziening op te bouwen voor loonvervanging tijdens een periode van (gedeeltelijk) onbetaald verlof.

In de basis is de huidige levensloopregeling niet meer dan een 'potje' waar de werknemer een deel van zijn loon in kan storten om dat op een later moment als loon(vervanging) te gebruiken. Het loon dat gestort wordt op de levensloopregeling wordt niet belast, pas bij opname is belastingheffing verschuldigd (omkeerregel). Het voordeel van de levensloopregeling bestaat daarmee uit uitstel van belastingheffing. Uitstel van belastingheffing kan een tariefvoordeel tot gevolg hebben maar heeft in ieder geval tot gevolg dat het tegoed niet meetelt voor de grondslag in box 3. Hierdoor kan de box 3-heffing minder worden. Een tariefvoordeel doet zich voor als het tarief bij inleg hoger is dan het tarief bij opname.

Er geldt bij de levensloopregeling een aantal aanvullende voorwaarden en faciliteiten. Het voert te ver om in dit kader alle aspecten van de levensloopregeling uit te werken.

De extra maatregelen zijn vooral bedoeld om specifieke doelstellingen, zoals extra voordeel voor lagere inkomens, te bereiken. Ter illustratie worden hieronder twee van deze maatregelen toegelicht: de levensloopverlofkorting en de voorwaarden aan werkgeversbijdragen. Beide maatregelen zijn het resultaat van het sociaal akkoord tussen kabinet en sociale partners uit november 2004.

Levensloopverlofkorting

De levensloopverlofkorting is vooral bedoeld om 'extra' voordeel te geven aan de gebruikers van de levensloopregeling en dan binnen deze groep specifiek de lagere inkomens. Dit is vormgegeven door mensen bij opname van levenslooptegoed voor verlof een heffingskorting te geven ter hoogte van het aantal jaren dat is ingelegd in de regeling maal 188 euro (bedrag 2007). Er is gekozen voor een absoluut bedrag omdat dit voor lagere inkomens een relatief grotere bijdrage levert aan het te vervangen loon tijdens een periode van onbetaald verlof. De totale heffingskorting die wordt genoten kan nooit hoger zijn dan het tegoed dat wordt opgenomen (en dus - ooit - moet zijn ingelegd of als rendement moet zijn genoten). Door het aantal jaren dat is ingelegd als factor te hanteren, worden werknemers geprikkeld om in te leggen. Er wordt niet getoetst hoeveel per jaar wordt ingelegd; dat zou de heffingskorting nodeloos ingewikkeld maken. Wel wordt bij opname geen hoger bedrag aan totale levensloopverlofkorting toegekend dan aan levenslooptegoed is opgenomen. Hoewel dus enerzijds het aantal jaren inleggen van belang is, is anderzijds het doel van de regeling niet alleen het hebben van een flink levenslooptegoed, maar juist het aanwenden van levenslooptegoed voor loonvervanging tijdens een periode van verlof. Daarom wordt de heffingskorting pas toegekend op het moment waarop levenslooptegoed wordt gebruikt voor verlof. Bij anders dan voor verlof deblokkeren, bijvoorbeeld aan het eind van een dienstbetrekking, wordt de levensloopverlofkorting dus in beginsel niet toegekend. De enige uitzondering hierop is gemaakt voor gevallen waarin de opname plaatsvindt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd of de pensioeningangsdatum. In die gevallen is het mogelijk dat het levenslooptegoed niet is opgenomen voor verlof omdat de werkgever geen verlof heeft toegestaan. De werkgever is immers niet verplicht verlof te geven (hoewel wel sprake is van goed werknemerschap). Als de werknemer daardoor zijn levenslooptegoed niet heeft kunnen opnemen, is het niet de bedoeling dat de werknemer ook de levensloopverlofkorting misloopt.

Werkgeversbijdragen

Werkgeversbijdragen aan (deelnemers van) de levensloopregeling moeten in gelijke mate worden verstrekt aan werknemers die niet deelnemen aan de levensloopregeling. Verder mogen aan werkgeversbijdragen geen voorwaarden worden verbonden met betrekking tot het moment van opname van het verlof. Deze regels verhinderen dat afspraken tussen sociale partners individuele werknemers materieel kunnen 'dwingen' om gebruik te maken van de levensloopregeling (door bijvoorbeeld een bepaald percentage van het loon alleen te verstrekken als de werknemer deelneemt aan de levensloopregeling). Ook kunnen sociale partners levensloop niet als een 'collectieve' regeling voor vervroegde uittreding gebruiken. Er zijn dus heel legitieme redenen om voorwaarden te stellen aan werkgeversbijdragen, maar dit betekent tegelijkertijd dat er minder gebruik wordt gemaakt van de levensloopregeling.

Als het enkele doel zou zijn om het gebruik van de levensloopregeling te vergroten, dan zouden de deelnemersaantallen waarschijnlijk heel eenvoudig kunnen worden opgeschroefd door de voorwaarden aan werkgeversbijdragen los te laten. Vraag is dan wel wat er nog over is van het individuele karakter van de levensloopregeling en van de afschaffing van fiscaal gefacilieerde prepensioenregelingen.

7.3 LEVENSLOOPREGELING IN HET COALITIEAKKOORD

Het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) bevat een aantal voornemens tot wijziging van de levensloopregeling. De uitwerking van deze punten zal nog enige tijd en veel moeilijke politieke keuzes vergen. Er worden in dit kader twee in het Coalitieakkoord opgenomen wijzigingen behandeld.

7.3.1 *Periode tussen twee banen*

In de huidige levensloopregeling is het na afloop van de dienstbetrekking altijd mogelijk om het tegoed ineens op te nemen. Het levenslooptegoed wordt dan niet gebruikt voor periodieke uitkeringen. Als de vorige werkgever de dienstbetrekking tijdelijk wil laten voortbestaan, kan overigens wel via die werkgever levenslooptegoed in periodieke uitkeringen worden genoten. De coalitiepartners lijken uit te gaan van een verruiming op dit punt, wat zal betekenen dat wordt uitgegaan van periodieke uitkeringen tussen twee dienstbetrekkingen. In de periode tussen twee dienstbetrekkingen is er in beginsel geen werkgever die de inhouding van loonbelasting kan verzorgen. Een optie is om de bank of verzekeraar in deze situatie de inhouding van loonbelasting over het opgenomen tegoed te laten verzorgen. Dit zou wel gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk. Door deze wijziging wordt de band met de

dienstbetrekking losgelaten. Dit zou de discussie kunnen aanwakkeren waarom andere mensen die - even - geen dienstbetrekking hebben geen gebruik mogen maken van de levensloopregeling. Bij een dergelijke discussie komen ook andere punten uit het coalitieakkoord aan de orde, zoals het gebruik van levenslooptegoed bij de start van een onderneming of bij de overgang naar deeltijdwerk en ook deelname van zelfstandigen.

7.3.2 Toespitsen op inzet voor deeltijdpensioen

De huidige levensloopregeling biedt al de mogelijkheid om het tegoed aan te wenden voor deeltijdpensioen als de werkgever waarbij nog in deeltijd wordt gewerkt hieraan meewerkt. Deze werkgever moet er in dat geval mee willen instemmen om de dienstbetrekking in stand te laten, zodat het levenslooptegoed als loonvervanging voor het gemiste loon kan worden aangewend. Volgens het Coalitieakkoord zal de levensloopregeling meer worden toegespitst op deeltijdpensioen. Toespitsen kan door middel van positieve of negatieve prikkels gebeuren en kan binnen de fiscale regelgeving of door middel van andere vormen van formele of materiële regulering. Binnen de fiscale regelgeving zou toespitsing op deeltijdpensioen door middel van een positieve prikkel betekenen dat extra voordeel zou moeten worden toegekend aan mensen die levenslooptegoed gebruiken in een periode waarin ze in deeltijd met pensioen zijn. In die periode zou bijvoorbeeld een extra heffingskorting kunnen worden toegekend. Het zou ook denkbaar zijn om het opnemen van levenslooptegoed in de periode voorafgaand aan de ingang van het ouderdomspensioen of de AOW-uitkeringen onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door middel van een verbod op opname. Hoewel de voormalige verlotspaarregeling een vergelijkbaar opnameverbod kende in het jaar voorafgaand aan de ingang van het pensioen, is een dergelijk verbod moeilijk uit te leggen. Ook in de periode voorafgaand aan het pensioen kan een werknemer geconfronteerd worden met een verlofbehoeft. Zo kan er bijvoorbeeld behoefte aan zorgverlof ontstaan als de partner of een familielid van de werknemer ziek wordt. De werknemer zou dan geen gebruik kunnen maken van zijn levenslooptegoed. In deze situaties zou een verbod moeilijk te verkopen zijn, terwijl een verbod met een aantal uitzonderingen de doorzichtigheid en uitvoerbaarheid niet ten goede komt. Ook bij snelslijtende beroepen is het moeilijk om uit te leggen waarom deze mensen juist in de periode waarin ze fysiek mogelijk niet meer geschikt zijn voor hun baan geen gebruik zouden kunnen maken van het zelf opgebouwde levenslooptegoed. Hoewel de meeste voorwaarden die samenhangen met de levensloopregeling zijn vastgelegd in (fiscale) regelgeving is het ook denkbaar om met een vorm van zelfregulering te werken. Zo zou in overleg met sociale partners kunnen worden

overeengekomen dat in bijvoorbeeld 80 procent van de levensloopregelingen de mogelijkheid van deeltijdpensioen moet worden opgenomen (of prikkels om gebruik te maken van deeltijdpensioen). Deze afspraken zouden de ruimte kunnen geven om in een beperkt aantal sectoren, bijvoorbeeld sectoren waarin veel slijtende beroepen voorkomen, geen prikkels voor deeltijdpensioen op te nemen. Als dergelijke afspraken niet effectief blijken, kan alsnog worden bezien of (fiscale) regelgeving vereist is.

7.4 OVERWEGINGEN FISCALE FACILITERING BIJ LEVENSLLOOPREGELING

Met de introductie van de levensloopregeling wil de overheid een aantal doelen bereiken. In deze paragraaf worden vier mogelijke doelen bezien: stimuleren van spaargedrag, stimuleren van het spreiden van tijd en geld over de levensloop, bevordering van de arbeidsparticipatie en herverdeling. Blijkens de wetgeschiedenis ziet de overheid met name een rol voor zich weggelegd bij het mogelijk maken van spreiden van tijd en geld over de levensloop. Daarbij is ook van belang of de gekozen vorm van overheidsingrijpen de meest efficiënte is om de doelstellingen te realiseren.

7.4.1 *Stimuleren spaargedrag*

In de kern is de huidige levensloopregeling een spaarregeling. Een reden voor fiscale facilitëring van de huidige levensloopregeling zou simpelweg gevonden kunnen worden in de gedachte dat de overheid spaargedrag (al dan niet alleen van werknemers) in het algemeen zou moeten stimuleren. Daarbij zou bezien moeten worden of er (zonder overheidsingrijpen, al dan niet via facilitëring van de levensloopregeling) onvoldoende gespaard wordt. Onvoldoende zou in dit kader dan gedefinieerd kunnen worden als 'onvoldoende om een inkomensterugval bij - extra - verlof op te vangen'. De gemiddelde vereiste voorziening voor het opvangen van een dergelijke inkomensterugval zou dan bepaald moeten worden.

Er zijn vele verschillende definities die kunnen worden gebruikt om iets te zeggen over het spaargedrag van de Nederlandse huishoudens. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat de Nederlandse huishoudens in de afgelopen jaren ontsparen. De Nederlansche Bank (2006) verklaart dit gedrag door het herstel van de aandelenkoersen en aanhoudende stijging van de huizenprijzen. Als de overheid van mening is dat de Nederlandse huishoudens niet de financiële ruimte hebben om een (onvoorziene) periode van inkomensterugval op te vangen, die bijvoorbeeld wordt veroorzaakt door (noodzakelijk) verlof, kan de overheid ervoor kiezen om in te grijpen. Het ingrijpen zou dan gericht kunnen worden op het stimuleren van het aanhouden van een voorziening.

7.4.2 Stimuleren spreiden tijd en geld over de levensloop

Bij de introductie van de huidige levensloopregeling is als doelstelling gehanteerd het bieden van de mogelijkheid om tijd en geld over de levensloop te spreiden. Al sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw wordt veel aandacht gevraagd voor levensloopbewust beleid. Dit komt voort uit de gewijzigde levenslopen van mensen. Vroeger verliep de levensloop - zowel voor mannen als voor vrouwen - grotendeels volgens een vrij standaard patroon. Mensen gingen naar school, trouwden, kregen kinderen, de vrouw bleef vanaf dat moment thuis om voor de kinderen (en later voor zorgbehoeftige ouders) te zorgen, de kinderen gingen het huis uit, en voor de kinderen begon een vergelijkbare cyclus. Vaak hadden mensen ook de zorg over hun eigen ouders als die op een gegeven moment zorgbehoeftig werden. Deze patronen zijn de afgelopen decennia steeds meer veranderd en individueler bepaald. Belangrijke factor is daarbij dat vrouwen meer buiten de deur zijn gaan werken en dat mensen mede daardoor op latere leeftijd kinderen krijgen. Met name de verdeling van tijd over de verschillende levensfasen is daardoor ingrijpend gewijzigd. Voor wat betreft de verdeling van geld over de verschillende levensfasen geldt dat het gemiddeld gesproken altijd al zo was dat in het begin van de loopbaan minder werd verdiend en meer werd besteed dan aan het eind van de loopbaan. De fase waarin mensen jonge kinderen hebben zit nog steeds relatief aan het begin van de loopbaan. In die fase wordt over het algemeen gesproken minder verdiend dan aan het einde van de loopbaan. Het ligt niet voor de hand om als overheid het nemen van een 'hypotheek' op mogelijke toekomstige inkomensstijgingen te faciliteren. Dat is ook niet de bedoeling van het stimuleren van de spreiding van tijd en geld over de levensloop. Het grote verschil met bijvoorbeeld de jaren zestig van de vorige eeuw is dat mannen en vrouwen nu beiden werken en samen daarnaast het huishouden en gezins- en familielevens draaiende moeten houden. Ook zijn er naast de traditionele gezinsvormen nu ook mensen die andere keuzes maken. Hoewel er geen mal meer te leggen is over samenlevingsvormen en de levenslopen van mensen, is tijdsgebrek over de gehele samenleving een algemeen gehoord probleem. Mensen vinden het moeilijk om werk en privé te combineren en binnen de privé-tijd hun tijd en aandacht te verdelen. Juist in de fases waarin mensen bijvoorbeeld qua zorgtaken overlopen, zou het daarom praktisch zijn als mensen ervoor zouden kunnen kiezen om tijdelijk de balans werk/privé bij te stellen. In die situaties kiezen mensen daar vaak niet voor, omdat het een inkomensteruggang tot gevolg heeft. Het hebben van een 'spaarpotje' (voor loonvervanging) maakt het mogelijk om bijvoorbeeld in de gezinsfase of voor mantelzorg of voor een sabbatical qua werk even een stapje terug te doen. Het

spreiden van tijd en geld over de levensloop is ook voor de overheid een doel op zich, mede omdat het gaat om een brede maatschappelijke behoefte.

7.4.3 *Stimuleren participatie*

De overheid kan door het mogelijk maken van spreiding van tijd en geld over de levensloop ook andere doelen proberen te bereiken. Als mensen tijd en geld beter over hun levensloop zouden kunnen spreiden, zou dit ervoor kunnen zorgen dat de arbeidsinzet in Nederland flexibeler wordt. Per saldo zou de arbeidsparticipatie kunnen toenemen als mensen de mogelijkheid hebben om op momenten dat het even niet meer gaat een (klein) stapje terug te doen. Als mensen op die momenten de mogelijkheid niet hebben om even een stapje terug te doen, bestaat het risico dat ze (tijdelijk) verloren zijn voor de arbeidsmarkt. De samenleving heeft daarbij niet alleen een maatschappelijk belang, maar ook een financieel belang. Per saldo meer participatie is onder andere gewenst in het kader van de vergrijzingsproblematiek. Ook het teruglopend arbeidsaanbod kan hiermee worden ondervangen. Vraag is uiteraard wel in welke mate het hierboven beschreven effect van het behouden blijven voor de arbeidsmarkt en daarmee een toename van de participatie zich in de praktijk voordoet. Een verlofregeling ten behoeve van bevordering van participatie klinkt enigszins paradoxaal.

Het CPB was bij de introductie kritisch over de participatie-effecten van de huidige levensloopregeling. Ook verwacht het CPB geen uitbreiding van het arbeidsaanbod door de levensloopregeling. Enerzijds is de levensloopregeling gericht op het stimuleren van het opnemen van verlof. Dat aspect leidt tot een daling van het aantal gewerkte uren. Hoe meer verlof, hoe minder gewerkt wordt. Anderzijds kan het opnemen van (deeltijd)verlof op bepaalde momenten voorkomen dat iemand (definitief) het arbeidsproces verlaat. Dit aspect kan leiden tot een stijging van de arbeidsparticipatie. Uiteindelijk is het de vraag hoe de effecten van beide aspecten zich tot elkaar verhouden.

Binnen deze gedachte zou de levensloopregeling dus een efficiënt instrument kunnen zijn als mensen alleen als het echt niet meer gaat, tijdelijk (en dan zo beperkt mogelijk) een stapje terug kunnen doen, of de regeling alleen bij specifieke vormen van verlof kan worden gebruikt. Een dergelijke beperking lijkt echter moeilijk verenigbaar met een generiek fiscaal instrument als de huidige levensloopregeling.

7.4.4 *Herverdeling*

Een andere reden voor overheidsingrijpen bij de huidige levensloopregeling zou kunnen bestaan in het mogelijk maken van herverdeling. Herverdeling is één van de

vormen van overheidsingrijpen in een verzorgingsstaat als de onze. Dat betekent dat door middel van belastingen, premieheffing en overheidsvoorzieningen inkomensverschillen gemitigeerd worden. Herverdeling vindt zowel plaats binnen een jaar van het ene individu naar het andere, als voor elk individu over zijn eigen levensloop (Ter Rele, 2005). Ook zonder een regeling als de levensloopregeling draagt de overheid dus al bij aan verdeling over de levensloop. De overheid verkleint welvaartsverschillen, onder andere door middel van progressieve belastingheffing. Door middel van de huidige levensloopregeling geeft de overheid werknemers de kans om zelf ook in beperkte mate aan herverdeling over hun arbeidzame leven te doen. Kanttekening hierbij is dat de niet-werknemers niet kunnen deelnemen aan de levensloopregeling en daardoor verstoken blijven van deze herverdelingsmogelijkheid.

7.4.5 Vormgeving overheidsingrijpen

Als er een rol voor de overheid is, is de vraag hoe het beste kan worden 'ingegrepen'. Bij de levensloopregeling is het overheidsingrijpen vormgegeven door sparen (of verzekeren) voor verlof fiscaal te faciliteren door middel van met name de omkeerregel. Deze vormgeving van de fiscale faciliteit leidt ertoe dat hoge inkomens - zij het tot een bepaald inkomensniveau en mede afhankelijk van de spreiding van zowel de inleg als de opname - meer kans op voordeel hebben. Deze groep heeft meer mogelijkheden om tegen een hoog tarief af te trekken en tegen een lager tarief belasting te betalen. Ook zal het bij hogere inkomens vaker voorkomen dat ze vermogen hebben dat boven de box 3-vrijstellingen uitgaat, waardoor deze groep eerder daadwerkelijk profijt zal hebben van de vrijstelling van box 3-heffing.³

De vraag is wel of er met betrekking tot deze doelstellingen een manier van overheidsingrijpen is die met name voordeel doet toekomen aan lagere inkomens. Een regeling die als doel heeft om het mensen mogelijk te maken om geld opzij te zetten, impliceert dat die mensen in ieder geval iets van hun inkomen moeten kunnen 'missen'. Bij veel mensen met een lager inkomen zal dat niet het geval zijn. Ook zal het vaak voorkomen dat deze mensen wel geld opzij kunnen zetten, maar het zich niet kunnen permitteren om niet in noodgevallen (bijvoorbeeld een kapotte auto) aan dat geld te kunnen komen. De levensloopregeling zal daarom altijd een regeling worden die met name mensen zal bereiken die al de financiële flexibiliteit hebben om een (klein) deel van hun inkomen opzij te zetten. Als de doelstelling dus zou zijn om (naar verhouding) meer voordeel te doen toekomen aan mensen met een lager inkomen (zoals ook in het

3 Er geldt geen expliciete vrijstelling in box 3, maar zolang er in box 1 nog een claim zit op de uitkeringen, wordt het levenslooptegoed op grond van de systematiek van de Wet inkomstenbelasting 2001 niet meegenomen in box 3.

Coalitieakkoord genoemd), zou dus mogelijk een andere vormgeving van het (fiscale) voordeel dan de omkeerregel mogelijk passender zijn. Een bijbehorende faciliteit als de levensloopverlofkorting past bijvoorbeeld beter bij dit streven.

7.4.6 Conclusie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het van groot belang is om eerst te bepalen welke doelen men zou willen bereiken met een levensloopregeling (al dan niet fiscaal gefacilieerd). Afhankelijk van de doelstelling kan fiscale faciëring meer of minder effectief zijn.

Referenties

De Nederlandsche Bank (2006), *Kwartaalbericht*, maart 2006.

Rele, H. ter (2005), 'Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements', CPB document 79.

Tweede Kamer (2001-2002), *Strategisch akkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, LPF en VVD*, 28 375, nr. 5.

Tweede Kamer (2002-2003), *Hoofdlijnenakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, VVD en D66*, 28 637, nr. 19.

Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.

*H. Nijboer**

De overheid faciliteert diverse vormen van spaar- en verlofregelingen. De spaarloonregeling, de introductie van de levensloopregeling en de kabinetsplannen om deze verder uit te breiden zijn daar voorbeelden van. In deze bijdrage wordt uiteen gezet welke rol voor de overheid is weggelegd om spaar- en verlofregelingen fiscaal te ondersteunen. Met behulp van deze analyse worden voorstellen uit de economische literatuur om te komen tot (verplichte) individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid beoordeeld. De voordelen van dergelijke systemen (efficiëntiewinsten, het internaliseren van externe effecten en meer keuzevrijheid) moeten worden afgewogen tegen de nadelen (meer transactiekosten, minder risicosolidariteit en gedrags-economische risico's). Verstandige beleidsmakers gebruiken deze inzichten bij de vormgeving van individuele spaarsystemen.

8.1 INLEIDING

Met de introductie van de levensloopregeling per 1 januari 2006 en de kabinetsplannen om deze verder uit te breiden worden stappen gezet ter verdere fiscale facilitering van transitie op de arbeidsmarkt. Twee motieven voor de introductie van de levenslooparrangementen kunnen worden onderscheiden. Ten eerste het aansluiten bij maatschappelijke trends. Ten tweede, gegeven deze ontwikkelingen, het zoeken naar een nieuw evenwicht in de verantwoordelijkheden voor sociale-zekerheidsarrangementen tussen werkgevers, werknemers en de overheid.

Maatschappelijke trends als de vergrijzing, globalisering en individualisering dragen bij aan discussies over de hervorming van de verzorgingsstaat en de sociale zekerheid.

* Promovendus project 'Hervorming sociale zekerheid' aan de Afdeling Economie van de Universiteit Leiden. Met dank aan Kees Goudswaard, Koen Caminada en Anja Eleveld voor nuttig commentaar.

De stijging van de gemiddelde leeftijd leidt tot de vraag of mensen niet geprikkeld zouden moeten worden langer door te werken om de kosten daarvan te financieren. De globalisering leidt tot de vraag in welke mate en op welke wijze het voor individuele landen mogelijk blijft om een eigen voorzieningenpeil (met bijbehorende premies en belastingen) te kiezen. De individualisering en de meer heterogeen geworden bevolking leiden tot vragen betreffende de mogelijkheid en wenselijkheid om de veelal collectief en uniform weergegeven sociale-zekerheidsinstrumenten te herzien. Zou het niet veel beter zijn als verschillende mensen, verschillende - op hen toegespitste - vormen van sociale zekerheid kunnen kiezen? Is 'maatwerk' ook niet in dit beleidsveld gewenst?

Er is een transitionele arbeidsmarkt aan het ontstaan, waarin er minder 'harde' grenzen bestaan tussen en binnen werken, zorgen, educatie en vrije tijd (SER, 2001). Verschillende vormen van tijdsbesteding sluiten elkaar niet langer uit en kunnen elkaar makkelijker opvolgen. Zowel de tijdsdruk als de inkomens zijn echter niet gelijk over het leven verdeeld. In de fase van opgroeiende kinderen is de druk op de beschikbare tijd en financiële middelen het grootst, terwijl zowel tijd als financiën ruimer ter beschikking staan wanneer de kinderen het huis uit zijn (Bovenberg, 2005).

Om transities mogelijk te maken en beter in te spelen op dit soort onevenwichtigheden in de levensloop van mensen zal er meer aandacht moeten komen voor de zogenoemde endogene risico's. Was voorheen de sociale zekerheid gestoeld op de verzekering van gebeurtenissen die mensen overkwamen (zogenaamde exogene risico's), vandaag de dag is steeds meer het besef gekomen dat ook deze risico's beïnvloedbaar zijn (De Beer, 2005). Moreel gevaar, het onvoldoende voorkomen dat risico's optreden, ligt immers bij verzekeringen op de loer. De kans op werkloosheid kan bijvoorbeeld worden verkleind door (bij)scholing en de uitstroom uit de WW wordt vergroot door sollicitatie-inspanningen. Preventief beleid kan helpen het ziekteverzuim in bedrijven te verlagen, zodat ook deze risico's niet meer als volledig exogeen kunnen worden aangemerkt. Financiële prikkels helpen om het morele gevaar te reduceren.¹ Exogene risico's zijn dus minder exogeen dan ze op het eerste gezicht lijken.

Mede door de geschetste trends en vooral de grotere arbeidsparticipatie van vrouwen is de vraag naar 'dekking' van de endogene (beïnvloedbare) risico's als (ouderschaps)

1 Zie voor bijvoorbeeld de effecten van het deels financieel verantwoordelijk maken van werkgevers voor het ziekteverzuim van werknemers: De Jong en Lindeboom (2004). Andriessen e.a. (2004) stellen op basis van een literatuuroverzicht dat een combinatie van preventief beleid, financiële prikkels en bonussen voor werknemers voor (volledige) aanwezigheid, de optimale combinatie geeft om verzuim te verminderen. De Mooij (2006, p. 99) stelt op basis van een theoretisch model en empirische gegevens, dat mogelijk ook voor de werkloosheidsverzekering in Nederland een lager reserveringsloon - en dus minder collectieve financiering- vanuit economisch opzicht optimaal kan zijn.

verloven, educatie en sabbaticals toegenomen. Deze staan geenszins los van de exogene risico's. Scholing kan immers de kans op werkloosheid verminderen, verloven kunnen de kans op arbeidsongeschiktheid reduceren en kortdurend verlof kan de kans op langdurige arbeidsparticipatie vergroten (Bovenberg, 2005).² Voorts kunnen kinderen een positief effect hebben in een vergrijzende samenleving. Deze argumenten rechtvaardigen een zeker overheidsingrijpen.

Gezien deze trends en inzichten pleiten verschillende auteurs voor een levensloopbenadering in de sociale zekerheid, waarin de uniforme regelingen plaats maken voor meer op het individu toegespitste arrangementen. Levenslooparrangementen in de vorm van (verplichte) spaarsystemen zouden kunnen bijdragen aan een reductie van het morele gevaar ('free riding' in de sociale zekerheid), de arbeidsparticipatie faciliteren en toch voldoende inkomensbescherming bieden.³ Diverse auteurs stellen een dergelijk systeem dan ook voor (Bovenberg en Sørensen, 2004; Stiglitz en Yun, 2002; Feldstein en Altman, 1998; Fölster en Trofimov, 1999). Ook het kabinet lijkt in deze richting te gaan, met zijn voorstel in het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007, p. 25) om de levensloop in te zetten voor de periode tussen twee banen in, de overgang naar deeltijdwerk en de start van een eigen bedrijf. Wat is nu de rol van de overheid in de fiscale ondersteuning van dergelijke systemen? En wat zijn de consequenties voor de (mede) op solidariteit gebaseerde sociale zekerheid als meer keuzevrijheid wordt geboden? Daarop wordt in de volgende paragrafen ingegaan, maar eerst worden twee vormen van sociaal sparen geschetst.

8.2 VORMEN VAN SOCIAAL SPAREN

Op dit moment wordt (verlof)sparen op diverse wijzen fiscaal gefacilieerd. Zo kennen we de spaarloonregeling, waarbij de ingelegde gelden na een aantal jaren te zijn geblokkeerd, belastingvrij worden uitgekeerd. Ook is verlofsparen in de levensloopregeling mogelijk, met onbelaste bijdragen en belaste uitkeringen. Daarbij

2 In hoeverre vooral de laatste stelling waarheid wordt, valt nog te bezien. De stelling dat wanneer in 'het spitsuur van het leven' minder wordt gewerkt, men later in het leven graag bereid is een aantal jaren door te werken is (nog) niet overtuigend empirisch onderbouwd. Meer in het algemeen is het een belangrijke empirische vraag of - en zo ja, op welke wijze - vrije tijd (verlof) en (arbeids)participatie complementair aan elkaar zijn. In beginsel zijn het immers substituten: een dag omvat 24 uur, waarin men participeert dan wel vrij is.

3 Bovenberg en Sørensen (2004) stellen in een theoretisch artikel dat de introductie van een spaarsysteem voor (vervroegde) uittrekking en werkloosheid tot een Pareto-verbetering kan leiden, omdat niemand erop achteruit gaat. De redenen liggen in minder benodigde verstoringende belastingen om de sociale regelingen aan te bieden en de prikkel voor mensen om aan het werk te gaan. Dit wordt echter tegengesproken door diverse auteurs, waarover in de volgende paragrafen meer.

zijn voor diverse verlofdoelen heffingskortingen beschikbaar. Deze bijdrage beschouwt fiscale faciëring van sparen in een bredere context. Individuele spaarsystemen worden daarin gezien als (gedeeltelijke) vervanging van sociale-zekerheidsarrangementen. Twee modellen om deze vorm te geven, kunnen worden onderscheiden: verplichte individuele spaarsystemen en het cappuccinomodel.

8.2.1 *Verplichte individuele spaarsystemen*

De introductie van spaarsystemen in de sociale zekerheid kan op verschillende manieren. Zo kan ervoor worden gekozen om spaarelementen te introduceren voor één of meerdere delen van de sociale zekerheid.⁴ Enkele centrale kenmerken komen echter in (vrijwel) elk systeem terug. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen (collectieve) verzekering, herverdeling en individuele verantwoordelijkheid verschuift. De inzichten over levensloopinkomens laten zien dat overheden in ontwikkelde landen voor gemiddeld ongeveer driekwart van de sociale zekerheid geld ophalen (middels verstorende belastingen) bij mensen om het vervolgens weer aan dezelfde mensen terug te geven (Fölster e.a., 2002). Nelissen (1998) maakt aannemelijk dat dit ook voor Nederland geldt. Vooral de herverdelende werking van de werkloosheids- en ziektewet zijn over de levensduur beperkt (met een verkleining van de Theilcoëfficiënt over de levensloop van respectievelijk 0,5 en 1,7 procent).⁵ Gedeeltelijke zelfverzekering voor deze arrangementen zou leiden tot een lagere premiedruk en meer arbeidsaanbod, terwijl de herverdelende functie (over de levensloop) beperkt wordt geschaad.⁶ Op microniveau zou bovendien het morele gevaar van misbruik van sociale regelingen afnemen, hetgeen de premiedruk verder kan laten dalen.

Een tweede kenmerk is dat deelname aan spaarsystemen verplicht is. Anders komen averechtse selectie en moreel gevaar via de achterdeur weer om de hoek.⁷ Doorgaans wordt er belastingvrij gestort tot een maximumsaldo, waarna de premiebetalingen

4 Zie voor bijvoorbeeld de kwalitatieve effecten van de introductie van de spaar-WW in Nederland Den Butter en Kock (2000). Stiglitz en Yun (2002) stellen dat indien de risico's voor verschillende sociale-zekerheidsvormen niet perfect correleren, zoveel mogelijk regelingen geïntegreerd moeten worden in een (verplicht) spaarsysteem. Een werknemer die bijvoorbeeld relatief weinig werkloos was, maar wel relatief vaak ziek, kan zo de kosten voor ziekteverlof zelf compenseren met de lage werkloosheidskosten. Dit leidt tot optimale prikkels in de sociale zekerheid.

5 Terwijl voor arbeidsongeschiktheid, het ouderdomspensioen (de AOW) en de bijstand geldt, dat zij ook over de levensloop een substantieel herverdelende werking hebben.

6 Er zijn overigens ook andere argumenten om als overheid over de levensloop mensen ondersteuning te bieden, terwijl zij het zelf financieren, zoals marktimperfecties (bijvoorbeeld studiefinanciering) of vanuit het motief dat een 'sterke overheid' alleen kan bestaan bij de gratie van het 'welbegrepen eigen belang'.

7 Averechtse selectie betekent dat gegeven een bepaalde premie, alleen de slechte risico's zich willen verzekeren, waardoor de premie stijgt. Goede risico's kunnen dan niet de gewenste verzekering afsluiten, tenzij verzekeraars volledige informatie hebben over de risicokansen. Dit is echter bij werkloosheidsverzekeringen en uitkeringen voor ziekte nooit het geval.

stoppen. De uitkeringen worden belast. Bovendien lopen de trekkingsrechten op een uitkering van de (eigen) spaarrekening volgens vastgestelde regels (bijvoorbeeld de huidige regelingen). Bij een tekort kan er van de overheid worden geleend en ontstaat een negatief saldo.⁸ Een positief saldo aan het eind van het werkzame leven - of eerder bij overlijden - kan worden uitgekeerd. Een negatief saldo wordt kwijtgescholden, of - indien mogelijk - op het pensioen in mindering gebracht. Mensen, die over de levensloop een groot beroep hebben moeten doen op hun spaarbudget zullen altijd ten dele moeten worden gecompenseerd. De solidariteitsgedachte wordt zo - zij het in beperktere mate - vormgegeven.

8.2.2 Driepijlermodel⁹

Leijnse e.a. (2002) pleiten voor de introductie van een driepijlermodel in de sociale zekerheid, analoog aan het Nederlandse pensioenstelsel. De eerste pijler wordt gekenmerkt door een verplichte, minimum inkomensgerelateerde regeling. De tweede pijler, gevormd door sectorale (verplichte, cao-) afspraken is een mengvorm van sparen en verzekeren. Hierin bouwen werknemers individuele aanspraken op, die ze kunnen benutten voor diverse zaken (aanvulling op de basiswerkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar ook voor bijvoorbeeld scholing of zorgverlof). De derde pijler bestaat uit de individuele besparingen en verzekeringen, die burgers afsluiten.

De auteurs stellen voor de verantwoordelijkheid voor de traditionele (exogene) risico's deels van de eerste naar de tweede pijler over te hevelen, terwijl de nieuwe (endogene) risico's (deels) onder zowel de eerste als de tweede pijler kunnen worden gebracht. De mate van individuele verantwoordelijkheid voor sociale-zekerheidsaanspraken dient positief afhankelijk te zijn van: 1) de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de (duur van) risico's; 2) de mogelijkheden voor keuzevrijheid en negatief afhankelijk van 3) de aanwezigheid van (positieve) externe effecten. De overheid kan in de tweede pijler sturen middels fiscale facilitering. Verloven, waarvan meer positieve externe effecten worden verwacht kunnen op een (hogere) heffingskorting rekenen dan activiteiten die geen (of beperkte) externe effecten met zich meebrengen, zoals prepensioen of het nemen van een sabbatical (Goudswaard, 2006).¹⁰

8 Feldstein en Altman (1998) stellen een spaar-WW voor, waarin bij een negatief saldo wordt teruggevallen op de collectief gefinancierde bijstand. Deze is relatief laag en geeft prikkels om aan het werk te gaan. Bovendien worden negatieve prikkels ten aanzien van de arbeidsparticipatie bij het hebben van een negatief saldo voorkomen.

9 Het driepijlermodel staat ook wel bekend als het cappuccinomodel.

10 Dit kan volgens Leijnse e.a. (2002) bijvoorbeeld gefinancierd worden door de ongeclausuleerde heffingskorting te verminderen en / of door de overschotten in de sociale fondsen aan te wenden voor deze levensloopfaciliteit.

Teulings (1997) wijst op de nadelen van een driepijlermodel. Hoewel voor pensioenen een dergelijk systeem optimaal is, geldt dit niet voor verzekeringen. Bij pensioenen is het probleem van averechtse selectie immers zeer beperkt, terwijl moreel gevaar geheel afwezig is.¹¹ Bij de andere sociale verzekeringen spelen deze risico's echter wel. Door de averechtse selectie wordt het voor de goede risico's duur en onaantrekkelijk om zich bij te verzekeren. Zelfselectie (middels hogere eigen risico's voor goede risico's) kan bijdragen aan de verkleining van dit probleem, maar neemt het niet weg. Aan de andere kant dreigt oververzekering door moreel gevaar. Moreel gevaar kan worden gereduceerd door de introductie van een verplicht eigen risico. Als mensen zich echter kunnen bijverzekeren heeft een dergelijke verplichting geen zin: oververzekering treedt dan op.¹² Mensen zullen te weinig preventieve maatregelen nemen om instroom in sociale-zekerheidsregelingen te voorkomen en te weinig inzet plegen om uitstroom te bevorderen. De Mooij (2006, p. 106) stelt dit eveneens en wijst ook op het afwentelingrisico als risico's in de sociale zekerheid gecorreleerd zijn, terwijl verschillende partijen verantwoordelijkheid dragen.¹³

Leijnse e.a. (2002) stellen echter combinaties van sparen en verzekeren voor in de tweede (en derde) pijler. Theoretisch kunnen de winsten van minder moreel gevaar (door verzekering) en het minder verstorend rondpompen van geld door de overheid voor kleine risico's dan opwegen tegen de verliezen van minder verzekering (De Mooij, 2006).¹⁴ Desalniettemin leidt een verschuiving van verantwoordelijkheden van het collectief naar het individu altijd tot minder risicosolidariteit.

8.3 ROL VAN DE OVERHEID

De rollen van de overheid in de sociale zekerheid komen voort uit de behoefte aan herverdeling, een efficiënte uitvoering, het mitigeren van marktverstoringen, het internaliseren van externe effecten en paternalistische motieven. Deze paragraaf gaat nader in op de motieven van de overheid om regelingen in de sociale zekerheid fiscaal te ondersteunen.

11 Inderdaad, men kan moeilijk het 'zo lang mogelijk willen leven' als moreel gevaar typeren.

12 Er is dan niet voldaan aan het zogenaamde exclusiviteitsvereiste.

13 Zo kan bijvoorbeeld de werkloosheidsverzekeraar proberen iemand arbeidsongeschikt verklaard te krijgen om zo de verzekeringsuitkering te vermijden, met name als de overheid verantwoording draagt voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

14 Stiglitz en Yun (2002) laten zien dat de optimale verhouding tussen collectieve financiering en individuele spaarsystemen afhangt van de mate van risicoaversie (hoe groter, hoe meer collectief) en de omvang van het morele gevaar (hoe kleiner, hoe meer collectief).

8.3.1 *Herverdeling*

Een doel van de sociale zekerheid is een herverdeling van inkomen en het solidair zijn van goede met slechte risico's.¹⁵ De enige instantie die kan afdwingen dat alle mensen bijdragen aan de (her)verdeling van inkomen en risico's tussen en binnen generaties is de overheid. Bovendien zijn niet alle risico's privaat te verzekeren. Zo is werkloosheid door gecorreleerde risico's niet of alleen tegen een zeer hoge prijs (wegens noodzakelijke reserves) privaat verzekeraar.

Om aan de herverdelingsfunctie te voldoen zal bij de introductie van een verplicht spaarsysteem een ondergrens moeten gelden. Voor langdurige ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid kunnen individuen nooit voldoende sparen. De overheid zal op een gegeven moment bijspringen. Vanzelfsprekend wordt bij deze onvermijdelijke tegemoetkoming het morele gevaar weer geïntroduceerd bij spaarsystemen. Hoe ruimhartiger de overheid de tekorten compenseert, hoe groter dit effect zal zijn.

8.3.2 *Efficiënte uitvoering en risico's*

Niet alleen vanuit solidaire, maar ook vanuit efficiencyoverwegingen is het gewenst om mensen niet individueel te laten sparen voor grote risico's. Een teveel aan besparingen resulteert als mensen zichzelf verzekeren tegen grote onzekerheden. De meerderheid houdt dan een onbedoeld groot vermogen over (en consumeert dus onbedoeld weinig tijdens het werkzame leven) na het verlaten van de arbeidsmarkt (De Mooij, 2006).

Aan de andere kant zullen leenfaciliteiten, zoals voorgesteld in diverse spaarsystemen, binnen de levensloop leiden tot hogere impliciete belastingen op arbeid en de prikkels om terug te keren op de arbeidsmarkt verminderen. Alleen voor kortdurende, kleinere risico's kan een verplicht spaarsysteem prikkels bieden om tot een efficiëntere uitvoering te komen. Het morele gevaar wordt dan verminderd, evenals het versturende 'vestzak-broekzak geld' tussen burgers en overheid, terwijl het probleem van teveel sparen voor kleine risico's (zeer) beperkt is. Dat neemt echter niet weg dat er een prijs voor wordt betaald in de vorm van minder verzekering en risicosolidariteit.¹⁶

15 De motieven voor herverdeling kunnen worden ingedeeld in ethische, eigen belangen van de rijken (bijvoorbeeld vanwege een daling van de criminaliteit) en de productieve functie (doordat mensen meer welvaartsverhogende risico's kunnen nemen als ze een vangnet hebben om op terug te vallen), zie De Mooij (2006, p. 51).

16 Interessant in deze is dan ook de frictie met het in (EU-)beleid veelgeprezen 'flexicurity' model, waarin een hoge mate van sociale bescherming samengaat met activerend beleid en een grote flexibiliteit. In een dergelijk systeem wordt juist voorzien in een hoge uitkering voor kortdurende werkloosheid (analoog aan de aanpassing van de WW in oktober 2006). De spaar-WW impliceert daarentegen juist dat mensen zelf (deels) moeten voorzien in hun kortdurende werkloosheidsuitkering.

Ook averechtse selectie wordt onder universele regelingen vermeden. De goede risico's kunnen immers niet uit de verzekering stappen en de slechte risico's onverzekerd (of alleen verzekerd tegen een hoge prijs) achterlaten. Dit probleem kan ondervangen worden door mensen (privaat) verplicht te laten verzekeren of verplicht te laten deelnemen aan een spaarsysteem. Voor arrangementen in de derde pijler gaat dit dus niet op.¹⁷

Zoals we zagen kan moreel gevaar leiden tot onvoldoende prikkels om risico's te voorkomen: er is dan sprake van oververzekering (Teulings, 1997). Een eigen risico, bijvoorbeeld in de vorm van een verplichte opname uit de levenslooptrekening, kan de oververzekering beperken. De argumenten hiervoor worden sterker naarmate de beïnvloedbaarheid van het risico, 'de elasticiteit van het schaderisico', toeneemt. Vanzelfsprekend gaat dit wel ten koste van de verzekeringsomvang. Naarmate de risicoaversie (en dus de vraag naar verzekeringen) groter is, zijn de maatschappelijke kosten die hiermee gepaard gaan hoger.

8.3.3 *Mitigeren verstoringen en externe effecten*

Bij de levensloopdiscussies spelen met betrekking tot sparen (en investeren) twee belangrijke, economische vragen. Ten eerste de keuze die mensen maken om te investeren in hun menselijk kapitaal en dat van hun kinderen en ten tweede hoe het verdiende inkomen wordt verdeeld over de levensloop (CPB, 2005). In beginsel maken mensen (volgens de economische theorie) daartoe zelf de verstandigste afwegingen. Echter, in het geval mensen maatschappelijk inefficiënte keuzes maken, is er een rol voor de overheid. Voor het investeren in menselijk kapitaal bestaan met name imperfecties tijdens de studententijd en aan het einde van het werkzame leven (CPB, 2005). Investerings in menselijk kapitaal renderen in Nederland steeds meer en leiden tot hogere lonen (Jacobs en Webbink, 2006). De private baten van educatie zijn dus substantieel. Het omgekeerde lijkt te gelden voor het bijscholen en leren tijdens het werk: de private baten werden in de loop der jaren lager (Jacobs en Webbink, 2006). Voor de overheid is er een argument om in te grijpen als er (externe) effecten op anderen worden verwacht. Voor hoger onderwijs en 'training on the job' lijken deze echter nauwelijks aanwezig (Jacobs en Bovenberg, 2004).¹⁸ Ook Minne e.a. (2007) schatten de externe - causale - effecten op basis van literatuuronderzoek (in de vorm van lagere werkloosheid, betere gezondheid en minder criminaliteit) van onderwijs als

¹⁷ Deze zijn immers per definitie vrijwillig.

¹⁸ Deze auteurs wijzen zelfs op de negatieve externe effecten die sommige opleidingen met zich meebrengen, zoals 'rent seeking' (door bijvoorbeeld advocaten) en 'signalling' (de opleiding heeft dan geen intrinsieke waarde, maar geldt alleen als - duur - signaal).

beperkt. Er is derhalve geen overtuigend empirisch bewijs dat fiscale ondersteuning voor educatie tijdens de levensloop gebiedt.

Aan de andere kant wordt het versneld afschrijven van menselijk kapitaal door vervroegde pensionering momenteel gestimuleerd door de fiscale faciëring van de levensloopregeling (Goudswaard en Caminada, 2006 en Kösters, 2007).¹⁹ Dit is maatschappelijk inefficiënt. De vraag is of de fiscale faciëring van deeltijdpensioenen, zoals het kabinet voornemens is te doen (Tweede Kamer, 2006-2007, p. 26), tot positieve externe effecten zal leiden. Enerzijds zullen mensen door subsidie van vrije tijd in deeltijd gaan werken, terwijl een deel bij afwezigheid van een regeling een volledige baan zou behouden. Dit verlaagt de arbeidsparticipatie. Anderzijds kunnen mensen besluiten om langer door te werken als de mogelijkheid wordt geboden dit in combinatie met deeltijdpensioenen te doen.²⁰ Hoewel er enige aanwijzingen zijn dat de arbeidsparticipatie per saldo toe zal nemen (Wadensjö, 2006; Bruinshoofd en Grob, 2005), zijn volgens het CPB (2006, p. 111) de effecten van deeltijdpensioenen op het totale arbeidsaanbod en daarmee de externe effecten niet duidelijk.²¹

De combinatie van arbeid en zorg kan een tweede reden zijn om marktimperfecties weg te nemen. In het traditionele kostwinnersmodel werkte de man en verzorgde de vrouw. Daarin is verandering gekomen. Vrouwen zijn meer gaan werken. Het zorgrisico ligt echter nog grotendeels bij hen. Het is dan te eenvoudig het zorgen als (endogene) individuele keuze te zien. De risico's zijn immers ongelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen en dat heeft consequenties voor de positie en beloning van vrouwen op de arbeidsmarkt. Een zeker overheidsoptreden om deze risico's te mitigeren kan maatschappelijk wenselijk worden geacht (Putman e.a., 2002). Temeer daar het opleidingsniveau, en daarmee de alternatief aanwendbare kosten, van ouderzorguren stijgt. Een andere verdeling van het zorgrisico tussen seksen is echter in beginsel beter te kenschetsen als een verdelings- (of emancipatie) vraagstuk dan als positief extern effect. Jongen en Van Vuuren (2004) laten bijvoorbeeld zien, dat door de overheid betaalde ouderschaps- en langdurige zorgverlofregelingen in Nederland

19 Overigens is vervroegde pensionering niet per definitie welvaartsverlagend. De bate van vrije tijd kan immers door mensen meer worden gewaardeerd dan de bate van consumptie door te blijven werken. In dat geval is er geen sprake van inefficiëntie. Mensen moeten dan echter wel de reële prijs van vervroegde uittreding afwegen tegen de vrijetijdsbaten: het is maatschappelijk inefficiënt indien de keuze voor vrije tijd gesubsidieerd wordt.

20 Ook kan deeltijdarbeid mogelijk resulteren in een geringer beroep op andere sociale voorzieningen voor bijvoorbeeld ziekte of arbeidsongeschiktheid (Wadensjö, 2006).

21 Dit neemt niet weg dat een verschuiving van de fiscale faciëring van volledige vrije tijd naar 'deeltijd vrije tijd' zoals in het Coalitieakkoord is opgenomen op zichzelf verstandig kan zijn. De vraag, waarop in deze paragraaf wordt ingegaan is of er in beginsel externe effecten gemoeid zijn met het faciliteren van deeltijdpensioenen. Als dat het geval is, is er reden voor overheidsingrijpen.

waarschijnlijk leiden tot minder arbeidsparticipatie. De gevolgen voor het menselijk kapitaal van verlof zijn hierin echter niet meegenomen. Versantvoort (2007) doet dat in haar analyse van de theoretische en empirische literatuur wel. Zij stelt dat hoewel de baankansen voor vrouwen door verdere subsidiëring van ouderschapsverlof waarschijnlijk stijgen, de beloning en carrièremogelijkheden van hen zullen dalen. De afweging voor de overheid is derhalve één tussen participatie en emancipatie (in functies en salariëring). Aan de andere kant stelt Bovenberg (2005) dat er substantiële externe effecten met het krijgen en grootbrengen van kinderen gemoeid zijn. Kinderen dragen immers bij aan ons toekomstig sociale-zekerheidsstelsel. Voorts ontwikkelen jonge kinderen zich substantieel beter als een ouder (gedeeltelijk) thuis is (Bovenberg, 2005). Er lijken derhalve substantiële externe effecten aanwezig, die pleiten voor een fiscale ondersteuning van investeringen in jong menselijk kapitaal. We zagen echter dat het kapitaal van ouders direct te lijden heeft onder verlofmogelijkheden. Mogelijk is een lumpsum uitkering per kind in combinatie met tijdelijk, gesubsidieerd parttime verlof derhalve vanuit economisch oogpunt optimaal.

8.3.4 Keuzevrijheid²²

Meer heterogene levenslopen en huishoudtypes zouden kunnen leiden tot een vraag naar meer keuzevrijheid in de sociale zekerheid en minder solidariteit. Mensen kunnen dan de risicodekking kiezen die het beste bij hen past, wat vanuit economisch oogpunt in beginsel welvaartsverhogend is. Beide hypothesen lijken echter empirisch niet te worden ondersteund. Solidariteit gaat verder dan de eigen (eng gedefinieerde) groep en blijkt (vrijwel) onafhankelijk van persoonskenmerken (Hoff en Vrooman, 2002). Ook uit de internetenquête van 21minuten.nl (2006), waaraan 170.000 mensen deelnamen, blijkt dat er een groot draagvlak (van 89 procent) voor een meer solidair Nederland is. Bovendien zou ook de verhouding tussen eigen verantwoordelijkheid en sociale zekerheid volgens de respondenten duidelijk naar de laatste grootheid moeten worden verschoven (p. 19).

In het uitgebreide enquêteonderzoek onder individuele verzekerden, *Zelfbepaalde Zekerheden*, zetten Hoff en Vrooman (2002) de behoefte (en motivering) voor keuzevrijheid in de sociale zekerheid in Nederland uiteen. Daaruit blijkt dat het draagvlak onder burgers voor meer keuzevrijheid in het algemeen beperkt is (p. 22). Als er steun is voor keuzevrijheid gaat het veelal om additionele vormen van sociale zekerheid. Slechts 19,6 procent van de respondenten vindt bijvoorbeeld dat mensen

22 De vraag of keuzevrijheid een intrinsieke waarde betreft is van politiek (filosofische) aard en zal verder niet worden behandeld. In deze bijdrage wordt ingegaan op de instrumentele waarde van keuzevrijheid in de sociale zekerheid.

zouden moeten kunnen kiezen tussen de huidige regelingen of vijf extra vakantiedagen in ruil voor een uitkering van 85 procent van het loon bij ziekte (p. 18-20). 57,3 procent stelt dat een extra WAO-verzekering van (destijds) 70 naar 80 procent van het nettoloon tegen inlevering van 2 procent van het nettoloon een optie moet zijn, terwijl slechts 13,6 procent een optie om te kunnen kiezen voor een lagere WAO uitkering (van 60 procent tegen 2 procent extra nettoloon) wil bieden. Naast steun voor een aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering blijkt er een groot draagvlak (van 72 procent van de werkenden) voor het (al bestaande) verlofsparen.

Van Rooij e.a. (2007) laten zien dat Nederlanders zeer tevreden zijn met het (grotendeels) verplichte pensioenregime. 77 procent is voor het huidige systeem.

Hoewel de bevolking minder homogeen is dan voorheen lijkt er weinig draagvlak te zijn voor een paradigmaverschuiving naar keuzevrijheid in de sociale zekerheid. Bovendien zijn aan keuzevrijheid voor individuen kosten verbonden. Zo stelt 60 procent van de tegenstanders voor meer keuzevrijheid in het pensioenstelsel dat ze tegenstander zijn wegens de tijds- en leerkosten die zelfplanning met zich mee zou brengen (Van Rooij e.a., 2007). Individuele regelingen gaan gepaard met meer transactiekosten dan uniforme, collectieve systemen. Voor aanvullende keuzemogelijkheden (bijvoorbeeld in de derde pijler) binnen de sociale zekerheid bestaat wel enig draagvlak, maar juist deze vormen leiden - zoals we zagen - tot problemen met oververzekering.

8.3.5 *Paternalisme*

Een laatste reden voor overheidsingrijpen is paternalisme. Mensen nemen niet altijd de verstandigste beslissingen. Dit is voor sociale-zekerheidsregelingen zeker van belang. Mensen blijken risico's moeilijk op hun waarde te kunnen schatten, gevoelig voor de wijze waarop zaken worden gepresenteerd en achten zichzelf onvoldoende geëquipeerd om verstandige keuzes te maken. Zij zijn, kortom, verre van rationele, nutsmaximaliserende consumenten.

Beslissingen over besparingen en onttrekkingen uit de levensloopfaciliteit vergen een behoorlijk financieel inzicht en inschattingen over de toekomst. Bij pensioenen is één derde van de Nederlanders bang om te weinig zelfdiscipline te hebben om voldoende te sparen voor de oudedagsvoorziening. Zij willen zich als Odysseus laten vastbinden aan de mast.²³ Slechts 12 procent zou wel zelf willen kiezen.

23 De dynamische inconsistentie, waarop hier wordt gedoeld, is in de praktijk eveneens relevant, zie Van Rooij e.a. (2007, p. 707). Van Dalen e.a. (2006) stellen tevens dat de lager opgeleiden (naar eigen zeggen) te weinig sparen voor hun pensioen en op de blaren zitten, terwijl de hoger opgeleiden er wel bij varen.

De bevolking schat haar eigen financiële expertise als beperkt in. Bijna 50 procent van de steekproef onder Nederlanders dicht de eigen financiële kennis het cijfer 1 of 2 toe (op een schaal van 1 - erg laag - tot 7 - erg hoog).²⁴⁺²⁵ Een inschatting die overeen komt met de internationale literatuur (Van Rooij e.a., 2007). Voor beslissingen die grote impact hebben op de lange termijn moet dit probleem niet worden onderschat. Als zelfs bij zeer eenvoudige beslissingen het moeilijk tevoren te bepalen blijkt, wat mensen over een aantal weken prefereren, hoe zou het dan gesteld zijn met ingewikkelde (financiële) producten, waarbij grote onzekerheden een rol spelen en planning op de lange termijn geboden is?²⁶ Een ander probleem is de invloed van de wijze waarop keuzes worden voorgesteld: framing. Dat geldt voor ingrijpende zaken als leven en dood, alsmede voor financiële planning.²⁷

Mechanismes die hieraan verwant zijn, omvatten de effecten van de initiële situatie en de gekozen standaardoptie. Wat men heeft, wordt meer gewaardeerd dan wat men potentieel kan krijgen. Verlieskansen worden door mensen zwaarder gewogen dan winstmogelijkheden. Dit is ook relevant voor instituties: de startpositie is van groot belang. Datzelfde geldt voor de standaardoptie: wat gebeurt er als men niet kiest om bijvoorbeeld extra te sparen of te verzekeren? Ook hier zijn tal van voorbeelden van te geven.²⁸

Daarbij komt de hoeveelheid keuzeopties. Zo konden de Zweden na een pensioenhervorming, waarin keuzevrijheid uitgangspunt van beleid werd, kiezen uit 456 fondsen. Gezien de financiële expertise van mensen, de informatie die nodig is om afgewogen keuzes te maken, de belangen die ermee gemoeid zijn en de zoekkosten die meer keuzemogelijkheden met zich meebrengen, lijkt een dergelijk groot aantal niet optimaal. Daarbij lijken de in Zweden gekozen opties sterk afhankelijk van de korte termijn gebeurtenissen (toen de aandelenkoersen stegen, belegde men relatief veel in aandelen), terwijl vanuit economisch opzicht een dergelijk eenzijdige portefeuille (veel IT-bedrijven, veel Zweedse aandelen, weinig hedge- en geïndexeerde fondsen) moeilijk verdedigbaar is. Zowel zoals vooraf verwacht, als na drie jaar, presteren de zelf

24 Dat dit getuigt van enige zelfkennis blijkt ook als de geschatte rendementen van de zelfgekozen pensioenen naast de meest voorkomende keuzes worden voorgelegd. Velen wisselen dan van voorkeur en prefereren een meer risicovolle investeringsstrategie (Van Rooij e.a., 2007). De auteurs stellen dat dit mogelijk kan worden verklaard door myopische verliesaversie: de kans op korte termijn verliezen wordt te zwaar gewogen in lange termijnbeslissingen.

25 Een pleidooi als in Van Bijnen e.a. (2006) voor meer onderwijs in en publieksvoorlichting over de financiële planning over de levensloop is nuttig, maar zal dit fundamentele probleem niet oplossen.

26 De voorkeur voor verschillende snacks over enige tijd is bijvoorbeeld al moeilijk te voorspellen, zie Sunstein en Thaler (2003).

27 Zie voor een aantal aansprekende voorbeelden Sunstein en Thaler (2003) en Schwartz (2004).

28 Zie voor voorbeelden, waarin de relevantie van de standaardoptie empirisch wordt ondersteund voor spaar- en verzekeringsbeslissingen: Sunstein en Thaler (2003).

gekozen fondsen dan ook slechter dan de (zorgvuldig voorbereide) standaardoptie (Cronqvist en Thaler, 2004).

Argumenten te over om de veronderstelling van rationeel handelende individuen niet klakkeloos over te nemen. Sunstein en Thaler (2003) pleiten derhalve voor een 'libertair paternalisme', waarin de overheid (en bedrijven) de standaardopties zo kiest, dat mensen in de richting worden gestuurd die hun eigen welvaart verhoogt.²⁹ Overheden en bedrijfsleven doen er goed aan goed doordachte standaardkeuzes voor te stellen.³⁰ In aanvulling daarop wordt mensen de mogelijkheid geboden daar - onder bepaalde condities - vanaf te wijken. Mensen die willen kiezen, mogen dat doen. Mensen die dat niet willen, kunnen er van op aan dat de standaardkeuze geen hopeloze optie is. Daarbij valt te overwegen slechts een beperkt aantal opties voor te leggen om de transactiekosten te verlagen en mensen de mogelijkheid te bieden een begrijpelijke afweging te maken (Van Rooij e.a., 2007).³¹

Dat het maken van rationele keuzes voor de lange termijn niet eenvoudig is, kan worden geïllustreerd aan de hand van de redenen om deel te nemen aan de huidige levensloopregeling, zie Figuur 8.1. Doordat werknemers de levensloopregeling fiscaal aantrekkelijk als alternatieve uittreedingsroute kunnen aanwenden, is de motivatie om deel te nemen voor 172.000 deelnemers (50 procent) het eerder stoppen met werken. De daarop volgende groep, 29 procent, weet nog niet waarvoor men spaart. Dat laat zien hoe lastig het is om tevoren in te spelen op risico's, zelfs wanneer deze beïnvloedbaar zijn. Deze cijfers sluiten aan bij eerder onderzoek naar het gebruik van 'cao's à la carte' in Nederland vanaf midden jarennegentig van de vorige eeuw (Hurenkamp e.a., 2006).³²

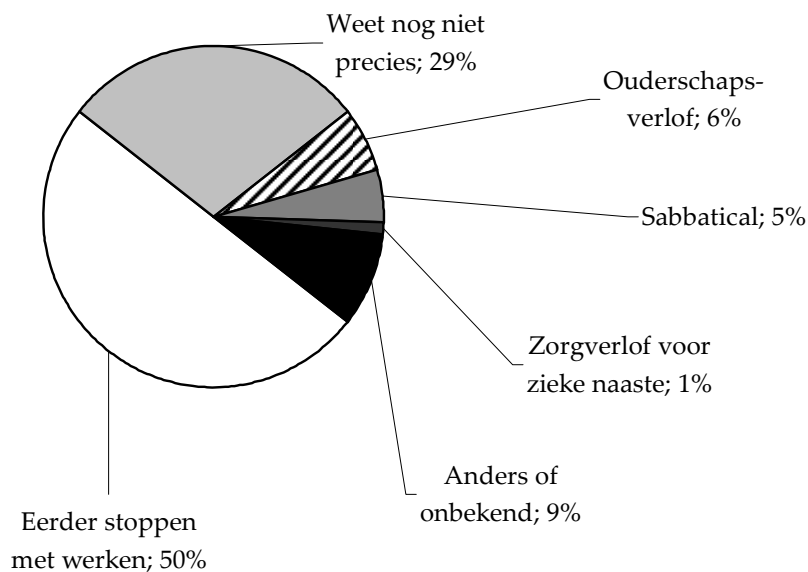
29 Dit is wat Labour-politici 'supported choice' noemen (Hurenkamp en Kremer, 2005).

30 Daarbij wijzen zij er fijntjes op, dat wanneer er niet voor een 'sturende' standaardoptie wordt gekozen, deze toch aanwezig is. Mensen dwingen om te kiezen betekent immers geenszins dat er geen basisuitgangspunt is.

31 Of zoals door Kremer (2005) genoemd: 'opting within' in plaats van 'opting out.'

32 De auteurs stellen dat slechts de helft van de werknemers die gebruik kon maken van een cao à la carte dat daadwerkelijk deed. Bovendien doet slechts 6,5 procent van de gebruikers dit vanuit lange termijn overwegingen. De anderen participeren vanwege het fiscale voordeel van de spaarloonregeling of de verschuiving tussen (vakantie of verlof)dagen en materiële waarden op korte termijn.

Figuur 8.1 Redenen voor deelname aan levensloopregeling, 2006



Bron: Kösters (2007)

8.4 CONCLUSIE

Diverse motieven liggen ten grondslag aan voorstellen om fiscaal gefacilieerde spaarelementen te introduceren in de sociale zekerheid. Maatschappelijke trends leiden tot vragen of een universele en collectief gefinancierde sociale zekerheid nog wel optimaal is. De winst van meer keuzevrijheid moet echter niet worden overschat. Het draagvlak voor meer keuzevrijheid lijkt zich te beperken tot aanvullende regelingen, terwijl juist deze gevoelig zijn voor oververzekering. Bovendien laat de gedragseconomie zien dat ervaringen met op keuzevrijheid gebaseerde (pensioen)systemen niet gerust stemmen. Mensen blijken gevoelig voor framing, standaardopties en financieel slecht geïnformeerd, waardoor zij irrationeel handelen. Een grote mate van paternalisme blijft gewenst, waarbij 'opting within' mogelijk het meest aantrekkelijke alternatief biedt om tegemoet te komen aan hen die keuzevrijheid wensen, zonder dat de goede risico's de slechte berooid achterlaten. Waarvoor ook wordt gekozen, er zal bij de invulling van dergelijke regelingen uitgebreid aandacht moeten zijn voor de specifieke vormgeving van spaarsystemen en bijbehorende standaardoptie(s).

Een verschuiving in de verantwoordelijkheden naar meer (verplichte) individuele spaarsystemen leidt tot minder misbruik van sociale regelingen. Het morele gevaar van verzekeringen neemt af. De prijs van deze spaarsystemen voor exogene risico's blijft echter de afname van risicosolidariteit.

Werkloosheids- en ziekteregelingen kennen de minst herverdelende werking over de levensloop en lijken - indien politiek gewenst - als eerst in aanmerking te komen om in een spaarsysteem te worden uitgevoerd. De rol van de overheid neemt dan af ten behoeve van meer efficiëntie. Maar ook in deze spaarsystemen zal de individuele bijdrage worden gemaximeerd om te voorkomen dat mensen onder een zeker minimum geraken.

De argumenten voor meer fiscale faciëring van werknemersverloven om endogene risico's 'af te dekken' lijken niet sterk. Educatie gaat gepaard met substantiële private winsten, terwijl de externe effecten niet groot worden verondersteld. Subsidiëring van deeltijdpensioen leidt mogelijk wel tot een hogere arbeidsparticipatie. De literatuur is hierover echter niet eenduidig. Het fiscaal faciëren van zorgverlof lijkt tot een afname van de arbeidsparticipatie te leiden. Alleen aan het krijgen van en het zorgen voor kinderen blijken substantiële positieve effecten verbonden. Maar ook ouderschapsverlof kent keerzijdes. Opname kan weliswaar leiden tot meer deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt, maar gaat gepaard met productieverliezen over de levensloop. Vanuit de economische theorie lijken derhalve weinig argumenten te worden aangedragen voor grootscheepse fiscale faciëring om endogene risico's het hoofd te bieden. Verplichte spaarsystemen in de sociale zekerheid voor exogene risico's bieden wel enige mogelijkheden tot efficiëntiewinsten, maar zijn niet zonder nadelen.

Referenties

- 21minuten.nl (2006), McKinsey & Company, NRC Handelsblad, AD, planet Internet, MSN en FHV BBDO.
- Andriessen, S., C.V. van Vuuren en P.G.W. Smulders (2004), 'Prikkels en sancties, bouwstenen voor een modern ziekteverzuimbeleid', TNO Arbeid, Hoofddorp.
- Beer, Paul de (2005), 'Solidariteit in de risicosamenleving', in: Hans Boutellier, Marjolijn Drenth von Februar, René Gude e.a., *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press - Salomé, pp. 77-85.
- Bijnen, H.P.M. van, A.L. Bovenberg, P.J. Conneman, G.J.B. Dietvorst, F. Leijnse en M. de Wildt (2006), 'Naar een effectievere levensloopregeling, handreiking voor het beter managen van een langer, gezonder arbeidzaam leven', zie www.uvt.nl/faculteiten/frw/ccp/levensloop0806.pdf.
- Bovenberg, A. Lans (2005), 'Balancing work and family life during the life course', *De Economist*, Vol. 154, No. 4, pp. 399-423.
- Bovenberg A. Lans, and Peter Birch Sørensen (2004), 'Improving the equity-efficiency trade-off: Mandatory savings accounts for social insurance', *International Tax and Public Finance*, Vol. 11, pp. 507-529.

- Bruinshoofd, W. Allard, en Sybille G. Grob (2005), 'Arbeidsparticipatie van ouderen, microfinanciële motivaties en beleidsaspecten', *DNB Occasional Studies*, Vol. 3, No. 1.
- Butter, Frank A.C. den, en Udo Kock (2000), 'Sparen in plaats van verzekeren', *Alert Research Memorandum*, No. 2000-22.
- CPB (2005), 'Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid', Den Haag.
- CPB (2006), *Macro Economische Verkenning, 2006*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 204 p.
- Cronqvist, Henrik, and Richard H. Thaler (2004), 'Design choices in privatized social-security systems: Learning from the Swedish experience', *American Economic Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 424-428.
- Dalen, H. van, K. Henkens en D. Hershey (2006), 'Keuzevrijheid en pensioen, vloek voor de één, zegen voor de ander', *Demos*, Jaargang 22, No. 1, pp. 1-4.
- Feldstein, Martin, and Daniel Altman (1998), 'Unemployment insurance savings accounts', *NBER Working Paper*, No. 6860.
- Fölster, Stefan, Robert Gidehag, Mike Orszag and Dennis Snower (2002), 'Assessing welfare accounts', *IZA Discussion Paper*, No. 533.
- Fölster, Stefan, and Georgi Trofimov (1999), 'A theoretical analyses of social insurance based on personal savings accounts', Working Paper, the Swedish Research Institute of Trade, Stockholm.
- Goudswaard, K.P. (2006), 'Kan de levensloopregeling slagen?', *Economenblad*, Vol. 29, no. 1, pp. 10-11.
- Goudswaard, K.P., en C.L.J. Caminada (2006), 'Het profijt van levensloop', *Economisch Statistische Berichten*, 17 november, pp. 598-600.
- Hoff, Stella, en Cok Vrooman (2002), *Zelfbepaalde zekerheden, individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Huiskamp, Rien, Joost van Genabeek en Cees Wevers (2006), 'Cao à la carte en levensloop: grenzen aan keuzes', *Economisch Statistische Berichten*, 11 augustus, pp. 356-359.
- Hurenkamp, Menno en Monique Kremer (2005), 'De spanning tussen keuzevrijheid en tevredenheid', in: Menno Hurenkamp en Monique Kremer (2005), *Vrijheid Verplicht, over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*, Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam.
- Jacobs, Bas, en Lans Bovenberg (2004), 'Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, Vol. 37, No. 1, pp. 3-22.
- Jacobs, Bas, en Dinand Webbink (2006), 'Rendement van onderwijs blijft stijgen', *Economisch Statistische Berichten*, 25 augustus, pp. 405-407.
- Jong, Philip de, and Maarten Lindeboom (2004), 'Privatisation of sickness benefits: Evidence from the Netherlands', *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 11, pp. 11-33.
- Jongen, Egbert, en Daniël van Vuuren (2004), 'Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, Vol. 25, No. 4, pp. 83-118.

- Kösters, Lian (2007), 'Levensloop vooral voor hoogopgeleiden', *Sociaaleconomische trends*, 2^e kwartaal 2007, Centraal Bureau voor de Statistiek, pp. 12-15.
- Kremer, Monique (2005), 'Sociale zekerheid. De spanning tussen vrijheid, gelijkheid en solidariteit', in: Menno Hurenkamp en Monique Kremer (2005), *Vrijheid Verplicht, over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*, Jaarboek Tijdschrift voor sociale vraagstukken, Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam.
- Leijnse, Frans, Kees Goudswaard, Janneke Plantenga en Jan Peter van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid, levenslopen risico en verantwoordelijkheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004), *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Tweede Kamer 2004-2005, 29804, nr. 1.
- Minne, Bert, Marc van der Steeg en Dinand Webbink (2007), 'De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs', *CPB Memorandum*, No. 177.
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere publicaties nr. 60, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Nelissen, Jan H.M. (1998), 'Annual versus lifetime income redistribution by social security', *Journal of Public Economics*, Vol. 68, pp. 223-249.
- Putman, Lisa, Machteld Ooijens en Erik de Gier (2002), *Een onzeker bestaan, de sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Siswo Chahiers Sociale Wetenschappen en Beleid, Amsterdam.
- Rooij, Maarten C.J. van, Clemens J.M. Kool and Henriëtte M. Prast (2007), 'Risk-return preferences in the pension domain: Are people able to choose?', *Journal of Public Economics*, Vol. 91, pp. 701-722.
- Schwartz, Barry (2004), *The paradox of choice, why more is less*, HarperCollins Publishers, New York.
- SER (2001), 'Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen', rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Den Haag.
- Stiglitz, Joseph, and Jungyoll Yun (2002), 'Integration of unemployment insurance with retirement insurance', *NBER Working Paper*, No. 9199.
- Sunstein, Cass R., and Richard H. Thaler (2003), 'Libertarian paternalism is not an Oxymoron', *AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper* 03-2.
- Teulings, Coen N. (1997), 'Keuzevrijheid versus solidariteit', *Economisch Statistische Berichten*, 17 december, pp. 961-965.
- Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.
- Versantvoort, Maroesjka C. (2007), 'Ouderschapsverlof; carrièrestop- of stap? Een schets van de sociaal-economische effecten van verlof en de beleidsmatige dilemma's die daaruit volgen', *Department of Economics Research Memorandum*, No. 2007.2.
- Wadensjö, Eskil (2006), 'Part-time pensions and part-time work in Sweden', *IZA Discussion Paper Series*, No. 2273.

*A.M. Haberham en J.S. de Visser**

9.1 INLEIDING

De afgelopen jaren stond de belastingheffing van ondernemingen voornamelijk in het teken van hervorming van de vennootschapsbelasting. Daardoor zou de indruk kunnen ontstaan dat het ondernemen in de inkomstenbelasting minder van belang zou zijn. Dat is niet het geval. Het overgrote deel van de ondernemingen in Nederland valt onder de inkomstenbelasting. Ook startende ondernemers kiezen massaal voor de eenmanszaak, maatschap of vennootschap onder firma. Slechts 16 procent start als directeur-groootaandeelhouder (dga), (Vroonhof, Verhoeven en Folkeringa 2005, p. 22). Naast diverse specifieke ondernemersfaciliteiten kent de inkomstenbelasting twee algemene regelingen voor stimulering van ondernemerschap. Dit zijn de (in enigerlei vorm) sinds 1971 bestaande zelfstandigenaftrek en de per 1 januari 2007 ingevoerde MKB-winstvrijstelling. Een rechtvaardigingsgrond voor een algemene ondernemersfaciliteit is dat winstinkomen, anders dan arbeidsinkomen, mede een risicopremie bevat en daardoor een inkomenszwak karakter heeft. Een algemene vermindering van de belastingdruk op winstinkomen kan aldus voorkomen dat ondernemers ontmoedigd worden ondernemersactiviteiten te verrichten. In overeenstemming met deze gedachte is de zelfstandigenaftrek in het verleden gefundeerd op de doelstelling om rekening te houden met de specifieke functies van ondernemerswinst. In de praktijk blijkt de zelfstandigenaftrek verder te worden ingezet voor uiteenlopende beleidsdoelen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan inkomensondersteuning van kleine ondernemers, terugsluis van milieubelastingen en het zorgen voor een

* De auteurs zijn werkzaam bij respectievelijk de directie Algemene Fiscale Politiek en de directie Directe Belastingen van het Ministerie van Financiën.

evenwichtige belastingheffing tussen IB-ondernemers en dga's. Het budgettaire belang van de zelfstandigenaftrek is in de loop der tijd aanzienlijk toegenomen.¹

De invoering van de MKB-winstvrijstelling heeft te maken met de doelstelling van de wetgever om een maatregel te treffen die vergelijkbaar is met een tariefverlaging gefinancierd uit grondslagverbreding. In de nota 'Werken aan winst' werd geoordeeld werd dat een verhoging van de zelfstandigenaftrek niet goed bij deze doelstelling past. Niet alleen vanwege het niveau dat de zelfstandigenaftrek inmiddels heeft bereikt, maar ook vanwege de huidige opzet daarvan waarbij het aftrekbedrag lager uitvalt naarmate de winst hoger is (Tweede Kamer, 2004-2005, p. 12).

In deze bijdrage wordt ingegaan op de totstandkoming, vormgeving en doelstellingen van zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling. Mede tegen de achtergrond van actuele beleidsmatige ontwikkelingen in het denken over ondernemerschap wordt vervolgens ingegaan op de wenselijkheid van een andere (budgettair neutrale) opzet voor zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling.

9.2 ZELFSTANDIGENAFTREK

9.2.1 Totstandkoming

De zelfstandigenaftrek kent een bewogen totstandkomingsgeschiedenis. In 1971 werd voor het eerst een regeling onder de naam van zelfstandigenaftrek ingevoerd in de inkomstenbelasting (art. 14a Wet IB 1964). Deze regeling, die twee jaar van toepassing is geweest, had de vorm van een investeringsaftrek van maximaal 10 procent (1972: 12,5 procent) van het geïnvesteerde bedrag voor zover dat meer bedroeg dan f2.000. Voor winsten tussen de f60.000 en f100.000 liep dit percentage per f10.000 stapsgewijs af naar 0. Uit doelmatigheidsoverwegingen werd wat betreft de uitgesloten bedrijfsmiddelen aangesloten bij de reeds bestaande regeling van investeringsaftrek en desinvesteringsbijtelling. In 1972 werd de regeling uitgebreid met een minimumaftrek van f300, met name bedoeld voor zelfstandigen die als gevolg van het niet halen van de grens van f2.000 geen profijt hadden van de regeling. Doel van de zelfstandigenaftrek was tegemoet te komen aan de financiële problematiek van die zelfstandigen, die voor de instandhouding en groei van hun onderneming gedwongen waren relatief omvangrijke investeringen te doen. Daarnaast werd ook als argument gebruikt dat winst bedrijfseconomisch gezien niet ter vrije beschikking van de

1 Ten tijde van de invoering van de permanente zelfstandigenaftrek in 1983 werd het gebruik ervan geraamd op 325.000 à 350.000 zelfstandigen met een budgettair beslag van 225 miljoen gulden (Tweede Kamer, 1982-1983, p. 12). Thans maken ongeveer 600.000 zelfstandigen gebruik van de zelfstandigenaftrek met een geraamd budgettair beslag van 1,2 miljard euro.

belastingplichtige staat. De regeling werd ingevoerd in afwachting van het advies van de commissie Van Soest inzake de belastingheffing van zelfstandigen in vergelijking met loontrekkenden. In de memorie van toelichting van 1970 werd al opgemerkt dat indien dit advies daar aanleiding toe zou geven de zelfstandigenaftrek zou worden herzien of vervangen.

In 1973 werd op advies van de commissie Van Soest de fiscale oudedagsreserve voor zelfstandigen (FOR) ingevoerd, onder gelijktijdige intrekking van de zelfstandigenaftrek. Om kleine zelfstandigen tegemoet te komen voor de afschaffing van de zelfstandigenaftrek werd de minimumaftrek van f300 in de FOR geïncorporeerd in de vorm van een onbelaste afname van f300.²

Tijdens de algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting 1975 werd een motie aangenomen om per 1 januari 1975 een zelfstandigenaftrek in te voeren van minimaal f1.200 voor kleinere zelfstandigen met winsten van f30.000 à f50.000. Achtergrond hiervoor was de achterblijvende inkomensontwikkeling van zelfstandigen en de onzekerheid over de gevolgen van het (nominalistische) fiscale winstbegrip bij de destijds optredende (hoge) inflatie. De regering zegde toe de motie te zullen volgen, maar dan wel als tijdelijke maatregel, aangezien een dergelijke maatregel niet zou passen in het stelsel van heffing van inkomstenbelasting. Aldus werd in 1975 de tijdelijke zelfstandigenaftrek ingevoerd voor de jaren 1975 en 1976. De regeling was opgenomen in een afzonderlijke wet. De aftrek bedroeg f1.600 en liep af tot nihil in het inkomenstraject tussen f50.000 en f60.000. Deze tijdelijke zelfstandigenaftrek, die bij afzonderlijke wetsvoorstellen nog drie keer is verlengd, heeft gegolden tot en met 1982. Voor het jaar 1979 is het aftrekbedrag opgetrokken tot f2.000 en kwam het afbouwtraject te liggen tussen f67.000 en f77.000. Met ingang van 1980 is de zelfstandigenaftrek uitgebreid met een extra aftrek van f400 voor zelfstandigen met een winst tot f30.000, aflopend tot nihil in het inkomenstraject tussen f30.000 en f40.000. Tevens werd als voorwaarde gesteld dat het onzuivere inkomen eveneens niet hoger mocht zijn dan f40.000. Doel van deze maatregel was om langs fiscale weg de koopkracht van zelfstandigen te handhaven, van wie de inkomenspositie vergelijkbaar is met die van minimumloners. Door tevens te toetsen aan het onzuiver inkomen werd bereikt dat ook het overige inkomen in aanmerking werd genomen voor het al dan niet van toepassing zijn van de extra aftrek. Voor het jaar 1982 is het aftrekbedrag met f200 verhoogd tot f2.200.

Al tijdens de parlementaire behandeling van de verlenging van de tijdelijke zelfstandigenaftrek voor het jaar 1980 had de regering een studie aangekondigd naar

2 Deze faciliteit heeft overigens tot 1982 bestaan.

de vraag of de zelfstandigenaftrek een permanent karakter zou moeten krijgen. Deze studie werd uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Economische Zaken en Landbouw en Visserij. De werkgroep concludeerde dat de verschillende functies van winstinkomen (consumeren, reserveren en investeren), de nadelige gevolgen van inflatie en de wenselijkheid van stimulering van het midden- en kleinbedrijf in samenhang bezien een permanente zelfstandigenaftrek rechtvaardigden. De regering kon zich vinden in de bevindingen van de werkgroep en aldus werd met ingang van 1983 een permanente zelfstandigenaftrek ingevoerd in de inkomstenbelasting (art. 44m, Wet IB 1964).

Voor de vormgeving van de permanente zelfstandigenaftrek werd aangesloten bij de voormalige tijdelijke zelfstandigenaftrek. Wel bestond er naar het oordeel van de regering aanleiding om de regeling zodanig aan te passen dat deze zich zou beperken tot alleen die groep van zelfstandigen voor wie winst de primaire bron van inkomen is. Alleen bij deze groep zouden immers bij het ontbreken van een regeling als de zelfstandigenaftrek knelpunten kunnen optreden (Tweede Kamer, 1982-1983, p. 6). Om deze reden werd de voorwaarde ingebouwd dat de zelfstandige tenminste 1.225 uur in de onderneming werkzaam moest zijn. Een ander verschil met de tijdelijke regeling was dat de aftrek werd beperkt tot zelfstandigen tot 65 jaar. De aftrek bedroeg in 1983 f3.200 voor winsten tot f30.000 en f2.800 voor winsten tot f66.000. In het traject f66.000 - f80.000 liep de aftrek vervolgens geleidelijk (in stapjes van f200 per f1.000 winst) af tot nihil. Tevens gold als voorwaarde dat het onzuivere inkomen minder moest bedragen dan f80.000. Eveneens werd, anders dan voorheen het geval was, bepaald dat de bedragen van de zelfstandigenaftrek worden geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor.

Met ingang van 1984 onderging de zelfstandigenaftrek nog een aantal principiële wijzigingen. Zo werd de zelfstandigenaftrek ook van toepassing op de hoogste winstinkomens: voor winsten van f80.000 of meer werd een aftrekbedrag ingevoerd van f2.700. Achtergrond hiervan was de verlaging van het Vpb-tarief van 48 naar 43 procent. Een flankerende maatregel in de IB zou gericht moeten worden op de hogere winstinkomens, omdat deze volgens de in de Memorie van Toelichting gegeven analyse voor een deel bestaat uit een vergoeding voor kapitaal 'welk gedeelte stijgt naar mate de winst op een hoger niveau komt te liggen'. Vervolgens wordt opgemerkt dat uit deze analyse naar voren komt 'dat tegenover een tariefverlaging in de vennootschapsbelastingstheorie een zelfstandigenaftrek gesteld zou moeten worden waarvan de omvang toeneemt met de omvang van de winst' (Tweede Kamer,

1983-1984, p. 8). Primair om budgettaire redenen werd echter 'vooralsnog' afgezien van een dergelijke vormgeving. Tevens verviel de toetsing aan het onzuivere inkomen, waardoor de aanwezigheid van ander inkomen naast winstinkomen de toepassing van de zelfstandigenaftrek niet meer in de weg stond. Ook werd in 1984 de startersaftrek toegevoegd aan de zelfstandigenaftrek. Men zou kunnen zeggen dat de zelfstandigenaftrek in 1984 in essentie zijn definitieve vormgeving heeft bereikt.

De aanpassingen van de zelfstandigenaftrek in de periode 1985-2007 hebben voornamelijk betrekking op aanscherpingen en verlichtingen van het urencriterium, het aantal schijven³ en de omvang van de bedragen.

9.2.2 Vormgeving

De huidige vormgeving van de zelfstandigenaftrek is als volgt. Een ondernemer die voldoet aan het urencriterium en jonger is dan 65 jaar heeft recht op (volledige) zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek is hoger naarmate de winst lager is. Hierbij moet wel worden bedacht dat naarmate het inkomen in box 1 hoger is, het aftrekbedrag tegen hogere marginale tarieven kan worden vergolden. Tabel 9.1 bevat de schijfgrenzen en bedragen van de zelfstandigenaftrek 2007.

Tabel 9.1 Structuur zelfstandigenaftrek, 2007

Winst gelijk aan of meer dan	Maar minder dan	Bedrag zelfstandigenaftrek
-	€ 13 360	€ 9 028
€ 13 360	€ 15 500	€ 8 393
€ 15 500	€ 17 640	€ 7 761
€ 17 640	€ 50 515	€ 6 916
€ 50 515	€ 52 655	€ 6 313
€ 52 655	€ 54 795	€ 5 645
€ 54 795	€ 56 930	€ 4 982
€ 56 930	-	€ 4 379

De belangrijkste wijzigingen in de vormgeving van de zelfstandigenaftrek in het afgelopen decennium hebben betrekking op aanpassingen van het urencriterium en indirect de aanscherping van het ondernemersbegrip. De aanpassingen in het urencriterium betroffen aanscherpingen met als oogmerk dat de ondernemersfaciliteiten alleen bij 'echte' ondernemers terechtkomen en het versoepelen van het urencriterium voor zwangere ondernemers. Aan het urencriterium wordt voldaan indien een ondernemer van de voor werkzaamheden beschikbare tijd (dienst-

3 In 1984 kende de zelfstandigenaftrek zes schijven, in de periode 1985-2000 vijf schijven en met ingang van 2001 acht schijven.

betrekking + resultaat uit overige werkzaamheden + onderneming) meer dan de helft en minimaal 1.225 uur gedurende het kalenderjaar besteedt aan zijn onderneming. In de praktijk gaat het dus om de groep mensen die ten minste ongeveer 25 uur per week in hun onderneming werken. Achterliggende gedachte van het urencriterium is dat het gaat om mensen voor wie ondernemen de belangrijkste bezigheid en inkomstenbron is. Sinds 2007 hebben ook ondernemers van 65 jaar en ouder recht op de zelfstandigenaftrek. Voor hen gelden de helft van de bedragen als voor zelfstandigen tot 65 jaar.

Bij de Belastingherziening 2001 is - in samenhang met onder andere de oudedagsreserve - de zelfstandigenaftrek opgenomen in het winstregime. Voorheen had de zelfstandigenaftrek de vorm van een aftrekpost op het onzuiver inkomen. Deze opzet hield in, dat de zelfstandigenaftrek geen invloed had op de bepaling van de omvang van de winst uit onderneming.

9.2.3 Doelstellingen

Algemene doelstelling van de zelfstandigenaftrek is stimulering van ondernemerschap.⁴ Geredeneerd vanuit de intuïtieve gedachte dat elke belastingverlichting voor ondernemers in zekere zin ondernemerschap stimuleert, past elke verhoging van de zelfstandigenaftrek binnen deze doelstelling. In de praktijk zijn aan de invoering van de zelfstandigenaftrek en aan latere verhogingen daarvan ook meer specifieke doelstellingen gekoppeld. De belangrijkste daarvan zijn:

- verlenen van inkomenssteun aan kleine ondernemers;
- rekening houden met de specifieke functies van het winstinkomen;
- bijdragen aan een evenwichtige behandeling van zelfstandigen en dga's;
- inzet van zelfstandigenaftrek als compensatie- en terugsluisinstrument; en
- verlenen van lastenverlichting aan het MKB.

Het verlenen van inkomenssteun aan kleine ondernemers kan worden gezien als de oorspronkelijke doelstelling van de zelfstandigenaftrek. Zowel de invoering van de eerste zelfstandigenaftrek in 1971 als de invoering van de tijdelijke zelfstandigenaftrek in 1975 waren primair op deze doelstelling gefundeerd. Tegen deze achtergrond is wellicht verklaarbaar waarom sprake was van tijdelijke regelingen.⁵ Echter ook in het verdere verloop van de zelfstandigenaftrek is de doelstelling van inkomenssteun voor de laagste winstinkomens zichtbaar gebleven. De doelstelling van rekening houden met de specifieke functies van winstinkomen biedt een meer structurele fundering

⁴ Zie de jaarlijkse bijlage over belastinguitgaven in de miljoenennota.

⁵ Hofstra/Stevens (1998, p. 676) menen overigens dat aan het argument van inkomenssteun geen betekenis mag worden toegekend, omdat dat ook bij andere belastingplichtigen dan zelfstandigen sprake kan zijn van een achterblijvende inkomensontwikkeling, zonder dat dit tot een fiscale tegemoetkoming leidt.

voor de zelfstandigenaftrek. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot invoering van een permanente zelfstandigenaftrek in 1983 was - in navolging van het advies van de ambtelijke werkgroep - vrijwel geheel op dit argument geënt. De doelstelling van het bijdragen aan een evenwichtige behandeling van zelfstandigen en dga's is met name een rol gaan spelen bij de verlagingen van het tarief van de vennootschapsbelasting. De toename van de bedragen van de zelfstandigenaftrek in de periode 1984 tot en met 2006 kan voor een substantieel deel worden toegeschreven aan de verlaging van de Vpb-tarieven.⁶ De inzet van de zelfstandigenaftrek als compensatie- en terugsluisinstrument is met name een rol gaan spelen met de opkomst van de milieu- en energiebelastingen in het kader van de vergroening van het belastingstelsel. In de loop der jaren is de zelfstandigenaftrek tevens uitgegroeid tot een belangrijk instrument voor het realiseren van op het MKB gerichte lastenverlichting.

Afhankelijk van het type doelstelling kan iets worden gezegd over de effectiviteit van de zelfstandigenaftrek. Voor zover de zelfstandigenaftrek wordt ingezet als koopkracht-, compensatie-, terugsluis- of lastenverlichtingsinstrument is de regeling min of meer per definitie effectief, althans op macro niveau. Voor de laagste winstinkomens kan een rol spelen dat zij, mede als gevolg van de zelfstandigenaftrek, geen belasting en premies verschuldigd zijn, waardoor zij geen (direct) profijt hebben van een eventuele verhoging van de zelfstandigenaftrek. Doelstellingen als rekening houden met de specifieke functies van winstinkomen en een evenwichtige behandeling van zelfstandigen en dga's zijn voor een groot deel afhankelijk van te maken veronderstellingen en daardoor lastig meetbaar.

Wat betreft de effectiviteit van de algemene doelstelling van stimulering van ondernemerschap is van belang een door het EIM uitgevoerde evaluatie van de zelfstandigenaftrek, als onderdeel van een evaluatie van een aantal fiscale faciliteiten gericht op ondernemerschap (Vroonhof, Verhoeven en Folkeringa, 2005). Daarbij is geprobeerd de algemene doelstelling van stimulering van ondernemerschap te operationaliseren in meetbare prestatie-indicatoren, waarvan de effecten vervolgens met een econometrisch model zijn berekend. De prestatie-indicatoren die voor de beoordeling van de zelfstandigenaftrek relevant zijn, zijn de zelfstandigenquote (draagt de zelfstandigenaftrek positief bij aan het aantal ondernemers?) en de investeringsquote (wat is de impact op de hoogte van de investeringen?). Uit de econometrische analyses van de evaluatie concludeert het EIM dat de zelfstandigen-

6 Met ingang van 2007 heeft de MKB-winstvrijstelling aan deze ontwikkeling een halt toegeroepen.

af trek een significant positieve bijdrage levert aan deze doelen, zodat het instrument als effectief kan worden aangemerkt.

In de Kabinetsreactie op het rapport geeft het Kabinet aan de conclusie van het EIM te delen (Tweede Kamer, 2005- 2006). Onder verwijzing naar de MKB-winstvrijstelling in het op dat moment aanhangige wetsvoorstel Werken aan winst, merkt het Kabinet echter op dat de optimale vormgeving van de zelfstandigenaftrek niet is onderzocht en dat een verdere verhoging niet bijdraagt aan een verbetering van de economische dynamiek. De voorgestelde MKB-winstvrijstelling past beter bij de doelstelling van een verlaging van de belastingdruk waarbij de progressiviteit van het tarief op de winst uit onderneming wordt gematigd, dan een verhoging van de zelfstandigenaftrek. Hieruit kan worden afgeleid dat binnen de overkoepelende doelstelling van stimulering van ondernemerschap meer nadruk is komen te liggen op de doelstelling verbetering van economische dynamiek.

9.3 MKB-WINSTVRIJSTELLING

9.3.1 *Totstandkoming*

De totstandkomingsgeschiedenis van de MKB-winstvrijstelling is aanmerkelijk korter dan die van de zelfstandigenaftrek. De MKB-winstvrijstelling werd in mei 2005 aangekondigd in de nota Werken aan winst en werd vervolgens opgenomen in het daaruit voortvloeiende wetsvoorstel dat per 1 januari 2007 in werking is getreden. Hoofddoel van de nota Werken aan winst was het verlagen van de Vpb-tarieven in ruil voor grondslagverbreding. Omdat de voorgestelde grondslagverbredende maatregelen ook effect hadden op ondernemers in de inkomstenbelasting, dienden deze daarvoor te worden gecompenseerd. Compensatie via de zelfstandigenaftrek werd niet wenselijk geacht. Beoogd werd namelijk om, net als in de vennootschapsbelasting een verschuiving aan te brengen die de economische dynamiek ten goede komt. Dat hield in, dat een maatregel moest worden getroffen die een incentive vormt voor ondernemersactiviteiten en die mogelijk wordt gemaakt door grondslagverbreding. Een verhoging van de zelfstandigenaftrek paste volgens de nota niet bij deze doelstelling. Niet alleen in verband met het niveau dat die aftrek inmiddels heeft bereikt, maar vooral omdat die aftrek lager uitvalt naarmate de winst hoger is (Tweede Kamer, 2004-2005, p. 13). Het sleutelen aan de systematiek van de zelfstandigenaftrek, in die zin dat het voordeel toeneemt met het oplopen van de winst, werd kennelijk niet als reële optie gezien. Om zoveel mogelijk het effect van een tariefverlaging te

benaderen werd daarom gekozen voor de MKB-winstvrijstelling. De omvang hiervan werd uiteindelijk bepaald op 10 procent van de winst.

9.3.2 *Vormgeving*

De MKB-winstvrijstelling is een vrijstelling van 10 procent van de winst na aftrek van de ondernemersaftrek voor een ondernemer die aan het urencriterium voldoet.⁷ Achterliggende gedachte was dat deze groep ondernemers het meest getroffen werd door de grondslagverbreding. Daarbij moet worden bedacht dat het urencriterium ook van toepassing zou zijn geweest indien de zelfstandigenaftrek als compensatie-instrument zou zijn ingezet.

Omdat de vrijstelling een vast percentage van de winst bedraagt is het effect vergelijkbaar met een tariefmaatregel: alle IB-schijfpercentages vallen voor ondernemingswinst 10 procent lager uit. Ondernemingswinst wordt met ingang van 2007 dus belast tegen ten hoogste 52 minus 5,2 = 46,8 procent. Bij verlies zorgt de MKB-winstvrijstelling ervoor dat het te verrekenen verlies kleiner wordt. Dat beoogt te voorkomen dat winst tegen het 10 procent lagere 'MKB-tarief' wordt belast, maar verlies tegen het reguliere IB-tarief kan worden verrekend.

9.3.3 *Doelstellingen*

Doel van de MKB-winstvrijstelling is het bevorderen van de economische dynamiek door het maken van winst te belonen. Deze doelstelling kan worden gezien als invulling van de ruimere doelstelling van bevordering van ondernemerschap.

9.4 ANDERE OPZET ZELFSTANDIGENAFTREK EN MKB-WINSTVRIJSTELLING?

9.4.1 *Inleiding*

Alle verschijningsvormen meegeteld, beloopt de historie van de zelfstandigenaftrek inmiddels 36 jaar. De vraag rijst of veranderingen in het beleidsmatig en maatschappelijk denken over ondernemerschap aanleiding geven tot aanpassing van de regeling. Zijn de verschillende doelstellingen die in de loop der tijd aan de zelfstandigenaftrek zijn gehangen nog onverkort geldig? Maar ook de komst van de MKB-winstvrijstelling in 2007 geeft aanleiding voor een nadere herbezinning. In zekere zin luidt de in de nota Werken aan winst gebruikte motivering voor de MKB-winstvrijstelling al het (gedeeltelijke) failliet van de zelfstandigenaftrek in: invoering van de MKB-winstvrijstelling was nodig omdat de mogelijkheden van de

7 Of ingeval van staking: in de voorgaande 5 jaren ten minste 3 jaren aan het urencriterium voldaan.

zelfstandigenaftrek bleken te zijn uitgeput. Hiermee rijst de vraag of een deel van de doelstellingen die thans met de zelfstandigenaftrek worden nagestreefd ook niet, of zelfs beter, met de MKB-winstvrijstelling kunnen worden gerealiseerd. Hieronder wordt allereerst nagegaan in hoeverre de doelstellingen van de zelfstandigenaftrek nog valide zijn en zo ja in hoeverre zij wellicht beter (mede) met de MKB-winstvrijstelling kunnen worden gerealiseerd. Vervolgens wordt bezien in hoeverre veranderingen in het beleidsmatig denken over (stimuleren van) ondernemerschap aanleiding geven voor een andere opzet voor zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling. Tot slot wordt een aantal 'gedachtebepalende varianten' verkend.

9.4.2 Herijking doelstellingen zelfstandigenaftrek

De structuur van de zelfstandigenaftrek is nog altijd zodanig dat het accent ligt op de laagste winstinkomens. Hierin valt de doelstelling van inkomensondersteuning van kleine ondernemers te onderkennen. Als instrument voor inkomensondersteuning heeft de zelfstandigenaftrek een bijzonder karakter omdat, anders dan bijvoorbeeld bepaalde regelingen in de sociale zekerheidssfeer, niet getoetst wordt aan overig inkomen of vermogen. Slechts het urencriterium en het winstniveau zijn van belang. Dit kan op zich tot merkwaardige effecten leiden.⁸ Een zelfstandige met een winst van 13.359 euro (eind eerste schijf zelfstandigenaftrek) heeft recht op een zelfstandigenaftrek van 9.028 euro. Om zijn arbeidskorting en algemene heffingskorting volledig te kunnen verrekenen heeft deze zelfstandige nog overig (loon)inkomen nodig van 7.014 euro. Bij een totaal inkomen van 20.373 euro is deze zelfstandige geen belasting en premies verschuldigd. Een zelfstandige met alleen een winstinkomen van 20.337 euro heeft daarentegen recht op een aftrek van 6.916 euro (vierde schijf zelfstandigenaftrek) en is na aftrek van arbeidskorting en algemene heffingskorting per saldo 639 euro belasting en premies verschuldigd. Uit oogpunt van inkomensondersteuning valt dit verschil in uitkomst niet goed in te zien. Daarbij komt dat de omvang van het bedrag aan overig inkomen niet van belang is voor toepassing van de zelfstandigenaftrek, zolang maar wordt voldaan aan het urencriterium.⁹

Daarnaast rijst de vraag in hoeverre zelfstandigen met lage winstinkomens met behulp van de zelfstandigenaftrek moeten worden ondersteund. In de eerder aangehaalde EIM-evaluatie wordt de mogelijkheid geopperd dat het zou kunnen gaan om 'bedrijven die zonder het bestaan van de zelfstandigenaftrek niet levensvatbaar zijn'

8 In het hierna volgende rekenvoorbeeld wordt uitgegaan van tarieven en bedragen 2007 en wordt alleen rekening gehouden met zelfstandigenaftrek, MKB-winstvrijstelling, arbeidskorting en algemene heffingskorting.

9 Om dit onbedoelde effect te ondervangen werd de tijdelijke zelfstandigenaftrek in 1979 uitgebreid met de eis dat het onzuivere inkomen onder een bepaalde grens (f40.000) moest blijven.

(Vroonhof, Verhoeven en Folkeringa 2005, pp. 137-138). Dit zou ervoor pleiten om de inkomenssteunende werking van de zelfstandigenaftrek meer toe te spitsen op startende ondernemers. Ook Vording pleit voor een regeling waarin ondernemers bij gering resultaat slechts tijdelijk (fiscale) subsidiëring kunnen krijgen (Vording 2004, p. 71).

De doelstelling van rekening houden met de specifieke functies van het winstinkomen houdt in dat winst van een zelfstandige bestemd is voor consumptie, investeringen en voor reserveringen met het oog op toekomstige consumptie en investeringen. De vraag anno 2007 is of deze functies nog wel zo specifiek zijn voor het winstinkomen. Zo kan worden gewezen op de versoeringen in de sociale zekerheid met consequenties voor de toekomstige consumptie van werknemers. Daarnaast is er een toenemend aantal personen dat als zzp-er (zelfstandige zonder personeel) werkzaam is. Deze worden veelal als ondernemer voor de inkomstenbelasting aangemerkt. De omvang van investeringen is bij veel van deze zzp-ers beperkt. Dit weerspiegelt de verschuivingen in de economie van de afgelopen vijftig jaar richting tertiaire en kwartaire sector. Voor een deel van de zzp-ers is het belangrijkste verschil tussen hun winstinkomen en hun voormalig arbeidsinkomen een stijging van het netto-inkomen in ruil voor een zekere onzekerheid over de omzet. Het onderscheid tussen ondernemers en werknemers wordt met andere woorden steeds vloeiender. Dat de stap naar ondernemerschap steeds gemakkelijker wordt gezet, blijkt ook uit het feit dat het aantal startende ondernemers de laatste jaren gestaag stijgt. Ook de maatschappelijke opvattingen zijn veranderd: ondernemer of werknemer is niet meer een keuze voor het leven, maar kan worden afgewisseld of (bewust) naast elkaar bestaan. Conclusie is dat aan de doelstelling van rekening houden met de specifieke functie van het winstinkomen aanmerkelijk minder gewicht toekomt dan ten tijde van de invoering van de permanente zelfstandigenaftrek in 1983. Dit zou kunnen pleiten voor een beperking van de zelfstandigenaftrek.¹⁰ Los daarvan lijkt aannemelijk dat de doelstelling om rekening te houden met de specifieke functies van winstinkomen evengoed, of misschien zelfs wel beter, kan worden bereikt met de MKB-winstvrijstelling.

Wat betreft de doelstelling om bij te dragen aan een evenwichtige behandeling van zelfstandigen en dga's is, voor zover dat althans te maken heeft met tariefaanpassingen in de Vpb, de MKB-winstvrijstelling een beter instrument dan de zelfstandigenaftrek. Zoals toegelicht in paragraaf 9.1 werd al in 1984, toen de bedragen van de zelfstandigenaftrek werden verhoogd met het oog op verlaging van het Vpb-tarief, erkend dat de zelfstandigenaftrek daarvoor minder geschikt is omdat sprake zou

¹⁰ Vergelijk ook De Kam (2007).

moeten zijn van een faciliteit die, net als een tariefmaatregel, meer voordeel biedt naarmate de winst hoger is. Bijna een kwart eeuw later is uiteindelijk een zodanig instrument - de MKB-winstvrijstelling - ingevoerd. Een en ander zou ervoor kunnen pleiten om het deel van de zelfstandigenaftrek dat kan worden gezien als tegenhanger van in de loop der tijd doorgevoerde verlagingen van het Vpb-tarief te versleutelen in de MKB-winstvrijstelling.

De doelstelling om de zelfstandigenaftrek in te kunnen zetten als terugsluis-, compensatie- en lastenverlichtingsinstrument blijft op zich actueel. Afhankelijk van de vereiste/gewenste tegemoetkoming is inmiddels ook de MKB-winstvrijstelling beschikbaar. In combinatie met de zelfstandigenaftrek is echter een meer gerichte aanpak mogelijk.

9.4.3 Ontwikkelingen in beleidsmatig denken over ondernemerschap

De afgelopen jaren laten een aantal ontwikkelingen zien in het beleidsmatig denken over (het stimuleren van) ondernemerschap die een rol kunnen spelen bij eventuele aanpassingen in de sfeer van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling. Binnen de doelstelling van stimuleren van ondernemerschap vallen twee ontwikkelingen waar te nemen. De eerste betreft een verschuiving naar de doelstelling verbetering van economische dynamiek, die ten grondslag ligt aan de tariefverlagingen in de Vpb en de invoering van de MKB-winstvrijstelling. De achterliggende gedachte hiervan is dat een lagere marginale druk op winstinkomen ondernemers meer stimuleert dan faciliteiten in de vorm van een aftrekpost. Een tweede ontwikkeling is het stimuleren van ondernemerschap vanuit of naast een uitkeringssituatie of werknemerschap. In dit verband zijn van belang de aanpassingen van de zelfstandigenaftrek per 2007, het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 en de vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst. Sinds 2007 geldt een startersaftrek met verlaagd urencriterium voor personen die vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering een onderneming starten. Ook geldt de (halve) zelfstandigenaftrek vanaf 2007 voor ondernemers van 65 jaar en ouder. Wat dit laatste betreft is teruggekeerd naar de situatie zoals die was onder de tijdelijke zelfstandigenaftrek in de periode 1975-1982.

Het Coalitieakkoord van 22 februari 2007 bevat met betrekking tot het stimuleren van ondernemerschap de volgende passage: 'Zelfstandig ondernemerschap zal worden gestimuleerd. Het wordt gemakkelijker gemaakt om de overstap te zetten van werknemerschap naar ondernemerschap en omgekeerd. Het starten van een eigen onderneming ook naast de dienstbetrekking zal - mede fiscaal - worden gestimuleerd. Bijzondere aandacht zullen startende ondernemingen in oude achterstandswijken krijgen.' (Tweede Kamer, 2006-2007a, p. 12). Deze beleidsvisie rekent duidelijk af met

het klassieke idee dat ondernemerschap en werknemerschap twee verschillende werelden zijn en dat het hebben van een dienstbetrekking naast een onderneming slechts als noodzakelijk kwaad of als overgangperiode naar fulltime ondernemerschap moet worden gezien. De erkenning van parttime ondernemerschap geeft aanleiding tot een herbezinning op het urencriterium, dat thans zowel voor de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling geldt.

Tot slot is van belang het plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst dat op 8 juni 2007 de Tweede Kamer is gezonden. In het plan van aanpak wordt naast maatregelen binnen de uitvoeringssfeer ook gekeken naar wettelijke bepalingen die verantwoordelijk kunnen zijn voor onevenredige complexiteit bij de Belastingdienst. Een van de hierbij benoemde thema's betreft 'arbeidsrelaties; loon, resultaat en winst.' In het plan van aanpak wordt hierover onder meer opgemerkt: 'Naar de huidige stand is de kwalificatie van een arbeidsrelatie gebaseerd op een beoordeling van feiten en omstandigheden. Vervolgens krijgt elk type relatie afhankelijk van die feiten en omstandigheden zijn eigen fiscale behandeling in een eigen regime. Onderzocht zal worden hoe het huidige aantal regimes kan worden teruggebracht. Een maximale vereenvoudiging zou worden bereikt door alleen nog een loonregime en een winstregime te definiëren. Gezien de uitstralingseffecten moet het onderzoek zich breder richten, namelijk op de samenhang in de fiscale behandeling van loon en winst en van zzp-ers, dga's en zogeheten row-ers (resultaat overige werkzaamheden).' (Tweede Kamer, 2006-2007b, p. 16). Ook het 'schoonvegen' van het middengebiet tussen dienstbetrekking en ondernemerschap zal een heroriëntatie op het toepassingsbereik van zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling noodzakelijk maken, waarbij ook hier in eerste instantie gedacht zal moeten worden aan aanpassing van het urencriterium.

9.4.4 *Gedachtebepalende varianten*

Uit de vorige paragrafen kan worden geconcludeerd dat zowel een herijking van de doelstellingen van de zelfstandigenaftrek als ontwikkelingen in het beleidsmatig denken over ondernemerschap aanleiding geven voor een zekere verschuiving van zelfstandigenaftrek naar MKB-winstvrijstelling. Voor zover belang wordt gehecht aan de doelstelling om langs fiscale weg inkomenssteun te verlenen aan kleine ondernemers, zou de zelfstandigenaftrek meer daarop moeten worden toegesneden. De zelfstandigenaftrek zou in dat geval sterker gericht moeten worden op de ondernemer met een relatief beperkte winst tot bijvoorbeeld 18.000 euro (110 procent bruto minimumloon). Eventueel zou daarbij als aanvullende eis een grens aan de omvang van ander inkomen kunnen worden gesteld. Een nog verdergaande beperking

zou kunnen bestaan uit het tijdelijk maken van dit onderdeel van de zelfstandigenaftrek, zoals thans al met de startersaftrek het geval is. Ter bepaling van de gedachten: ongeveer 48 procent van de gebruikers van de huidige zelfstandigenaftrek hebben een winst tot 17.640 euro (eind derde schijf zelfstandigenaftrek) met een budgettaire beslag van 450 miljoen euro (ongeveer 38 procent van het totale budgettaire beslag van de zelfstandigenaftrek).

Voor het overige kunnen doelstellingen van de zelfstandigenaftrek in beginsel ook geheel of gedeeltelijk met de MKB-winstvrijstelling worden gerealiseerd. In principe zou er dus voor gekozen kunnen worden om een deel van de zelfstandigenaftrek om te zetten in MKB-winstvrijstelling. Ook hier ter bepaling van de gedachten: een verdubbeling van de MKB-winstvrijstelling van 10 procent naar 20 procent kan worden gerealiseerd door de zelfstandigenaftrek met 40 procent te verlagen. Hiermee zou het toptarief waartegen IB-winst effectief wordt belast dalen tot 41,6 procent.

Veranderende opvattingen over (stimulering van) ondernemerschap, met name de doelstelling om parttime ondernemerschap te stimuleren en de wens om in fiscale zin tot een strikte tweedeling te komen tussen ondernemers en werknemers, geven aanleiding tot uitbreiding van het toepassingsbereik van zelfstandigenaftrek en/of MKB-winstvrijstelling. Dit betreft niet alleen ondernemers die thans niet aan het urencriterium voldoen, maar ook resultaatgenieters en medegerechtigden. Bij een gelijkblijvende budgettaire inzet maakt dit de spoeling uiteraard dunner. Dit zou eventueel verdedigd kunnen worden vanuit de gedachte dat er argumenten zijn voor verlaging van de huidige fiscale faciliteiten voor ondernemers, met name de zelfstandigenaftrek.

Uitbreiding van het toepassingsbereik van zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in bovenbedoelde zin maakt een discussie over het urencriterium onontkoombaar. Het urencriterium geldt thans voor zowel de zelfstandigenaftrek als voor de MKB-winstvrijstelling. Achterliggende gedachte van het urencriterium is dat de faciliteiten ten goede moeten komen aan personen voor wie ondernemen de belangrijkste activiteit (arbeid) en de voornaamste inkomstenbron is. Om de toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling uit te breiden naar ondernemers die thans niet aan het urencriterium voldoen, medegerechtigden en resultaatgenieters, zou gedacht kunnen worden aan de volgende varianten:

- Afschaffing van het urencriterium waarbij de zelfstandigenaftrek niet langer in mindering kan komen op ander inkomen (arbeidsinkomen, uitkering) in box 1. Hierdoor kan de zelfstandigenaftrek niet meer tot een negatieve winst leiden. Ten

opzichte van de huidige regeling zal dit vooral nadelige gevolgen hebben voor 'echte' ondernemers met grote inkomensschommelingen.

- Afschaffing van het urencriterium waarbij de zelfstandigenaftrek lager uitvalt naarmate het andere inkomen in box 1 hoger is. Dit zorgt voor een lagere zelfstandigenaftrek voor ondernemers/resultaatgenieters met inkomen uit een baan of uitkering.
- Afschaffing van het urencriterium waarbij pas vanaf een bepaalde minimumwinst aanspraak kan worden gemaakt op zelfstandigenaftrek. Te denken valt aan een minimumwinst van 10.000 à 15.000 euro. Op deze manier wordt voorkomen dat kleinere bijverdiensten van belastingheffing worden vrijgesteld.

Eventuele verschuivingen van zelfstandigenaftrek naar MKB-winstvrijstelling en eventuele - uit versoeringen van de zelfstandigenaftrek te financieren - verruiming van het toepassingsbereik van deze regelingen door afschaffing van het urencriterium vergen uiteraard nader onderzoek. Daarbij zal onder meer aandacht moeten worden besteed aan de budgettaire en inkomenseffecten en aan de gevolgen voor de administratieve lasten.

9.5 CONCLUSIE

Deze bijdrage bevat een analyse van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling als instrumenten voor algemene stimulering van IB-ondernemerschap. Ingegaan is op de totstandkoming, de vormgeving en de doelstellingen van deze regelingen. Daarbij is geconstateerd dat een aantal doelstellingen van de inmiddels - alle verschijningsvormen meegeteld - al 36 jaar bestaande zelfstandigenaftrek voor heroverweging vatbaar is dan wel mogelijk evengoed, of zelfs beter, kan worden gerealiseerd met de per 1 januari 2007 ingevoerde MKB-winstvrijstelling. Daarnaast zijn ontwikkelingen in het beleidsmatig denken over (stimuleren van) IB-ondernemerschap gezien. Daarbij is onder meer gebleken dat een accentverschuiving heeft plaatsgevonden naar stimulering van parttime ondernemerschap en dat het uit oogpunt van complexiteitsvermindering wenselijk kan zijn het toepassingsbereik van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling te verruimen naar (een deel van) het middengebied tussen ondernemer en werknemer. Hierbij kan worden gedacht aan ondernemers die thans niet voldoet aan het urencriterium, medegerechtigden en resultaatgenieters. Het geheel overziende kan de conclusie worden getrokken dat een zekere verschuiving van zelfstandigenaftrek naar MKB-winstvrijstelling in de rede ligt. Eventuele verruiming van het toepassingsbereik van zelfstandigenaftrek en MKB-

winstvrijstelling zou kunnen worden bereikt door afschaffing van het urencriterium, te financieren uit versoberingen van de zelfstandigenaftrek. Hiertoe zijn een aantal gedachtebepalende varianten geschetst.

Referenties

- Gieling, A.H.J. (2006), 'Oneigenlijk gebruik van de zelfstandigenaftrek', *Belastingbrief*, april 2006, pp. 4-11.
- Hofstra, H.J., en L.G.M. Stevens (1998), *Inkomstenbelasting*, Deventer, Kluwer, 1998 (vijfde druk).
- Kam, C.A. (2007), 'Beperk belastingfaciliteiten voor zelfstandigen', *NRC*, 28 juli 2007.
- Neppérus H., en M.G.A.W. Tijs (1986), *Fiscale oudedagsreserve en andere regelingen voor zelfstandigen*, Fiscale Monografie nr. 28, Deventer, Kluwer.
- Raad voor het midden- en kleinbedrijf (1981), 'Zelfstandigenaftrek - Advies inzake de zelfstandigenaftrek in de Wet op de inkomstenbelasting', Den Haag.
- Tweede Kamer (1970-1971), *Rapport Commissie-Van Soest, 'Zelfstandige, loontrekker en fiscus'*, 11 259, nr. 2.
- Tweede Kamer (1982-1983), *Invoering van een permanente zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting*, Memorie van Toelichting, 17 943, nr. 3.
- Tweede Kamer (1983-1984), *Verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting alsmede wijziging van de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting*, Memorie van Toelichting, 18 262, nr. 3.
- Tweede Kamer (2004-2005), *Nota Werken aan winst - Naar een laag tarief en een brede grondslag*, 30 107, nr. 2.
- Tweede Kamer (2005-2006), *Evaluatie VBTB; Brief minister en staatssecretaris over evaluatieonderzoek fiscale instrumenten*, 29 949, nr. 56.
- Tweede Kamer (2006-2007a), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.
- Tweede Kamer (2006-2007b), *Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst*, 31 066, nr. 2.
- Vording H. (2004), 'Zelfstandigenaftrek: feiten, trends, alternatieven', *Weekblad voor fiscaal recht*, 22 januari 2004 (6560), pp. 63-71.
- Vroonhof, P., W. Verhoeven en M. Folkeringa (2005), 'Ondernemen makkelijker én leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap', EIM.

H. Vording en A.O. Lubbers***

10.1 INLEIDING

De fiscale regelgeving rond ondernemen en ondernemerschap is in hoge mate sturend van aard. Het gaat daarbij ook om een grote variëteit aan regelingen, die bij tal van aspecten van ondernemers- en ondernemingsbeslissingen aangrijpen. Wij beperken ons tot een viertal aspecten: het fiscale vestigingsplaatsbeleid, bevordering van ondernemerschap, rechtsvormkeuze, en bedrijfsopvolgingsfaciliteiten. Per onderwerp gaan wij na:

- wat de beleidsdoelstelling is;
- op welke wijze kan worden nagegaan of deze beleidsdoelstelling wordt behaald (waar mogelijk ook aan de hand van empirische inzichten uit de economische literatuur);
- of een beoordeling van de effectiviteit op deze basis mogelijk is, en eventueel: tot welke beleidsconclusie dit zou kunnen leiden.

10.2 VESTIGINGSPLAATSBELEID

In de afgelopen jaren heeft Nederland zich in de tarievenstrijd begeven; sinds 2007 behoort het Nederlandse vennootschapsbelastingtarief tot de laagste in de EU-15. Daar komen faciliteiten bij die effectief een nog veel lager tarief opleveren: de royaltybox en de (nog niet ingevoerde) groepsrentebox. Bedoeling van dit beleid is om hoger op de 'shortlist' van internationale investeerders te komen (Tweede Kamer, 2004-2005, p. 2). Tegelijk is de financiering voor de tariefverlagingen van 2007 vrijwel geheel gevonden binnen de grondslag van de vennootschapsbelasting. Daardoor is wel het tarief, maar

* Hoogleraar Algemeen belastingrecht aan de Universiteit Leiden.

** Hoogleraar Belastingrecht aan de Universiteit Leiden en verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van Deloitte Belastingadviseurs te Rotterdam.

grosso modo niet de effectieve belastingdruk gedaald. Wel is de effectieve druk verschoven van hoog- naar laagrenderende investeringen (Vording, 2005).

Wat zegt de economische literatuur over de relatie tussen het tarief van de vennootschapsbelasting en grensoverschrijdende investeringen? Tegelijk heel veel en eigenlijk ook maar weinig. Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van (effectieve) vennootschapsbelastingtarieven op de instroom van buitenlandse investeringen. De diversiteit in zowel concepten als data is echter groot. Een overzichtelijk antwoord op de vraag: 'welke typen investeringen kunnen wij aantrekken met welke fiscale instrumenten?' komt daaruit niet zomaar naar voren.

Conceptuele diversiteit is er bijvoorbeeld in de keuze van de relevante fiscale parameter: het wettelijk tarief of een maatstaf voor de effectieve druk (en in het laatste geval: welke?). Die keuze raakt aan de instrumentkeuze van de nationale wetgever: heeft het zin om wél het tarief, maar níet de gemiddelde effectieve druk te verlagen? Diversiteit in de gebruikte data is zeker even belangrijk. Data over FDI (Foreign Direct Investment) omvatten doorgaans zowel kapitaal-inbreng van moedermaatschappij in dochtermaatschappij als winstinhouding door de dochtermaatschappij; de kapitaal-inbreng kan zowel eigen vermogen betreffen als een groepslening. Dat maakt nogal verschil voor de fiscale behandeling, zodat nader onderscheid nodig is.¹ Dat geldt ook voor de aanwending van het extra kapitaal - die kan zowel overname van bestaande bedrijven betreffen als investering in nieuwe productiecapaciteit. Voor de nationale welvaart maakt dat veel verschil: in het eerste geval verandert alleen de eigendom, in het tweede geval komen er wellicht extra banen etc. Voeg daar bij dat de gevoeligheid van investeringen voor fiscaliteit ook afhankelijk kan zijn van de aard van de gefinancierde economische activiteit - en de 'need for disaggregation' (Haufler en Stöwhase, 2003) is duidelijk. Wij hebben via enkele brede literatuuroverzichten (Hines, 1999; De Mooij en Ederveen, 2001; Devereux, 2006) gezocht naar bruikbare bakens voor beleid - praktisch gesproken, inzichten die intuïtief begrijpelijk zijn én empirische ondersteuning hebben gevonden.

Het is voldoende duidelijk dat fiscaal beleid met betrekking tot internationaal mobiele investeerders 'werkt', maar in welke opzichten?

- Vooral investeringen in de dienstensector lijken gevoelig voor verschillen in effectieve belastingdruk. Dit kan het gevolg zijn van wat hogere mobiliteit (meer

1 De meest courante datasets lijken met name het onderscheid tussen inbreng van eigen vermogen en verstrekking van een groepslening niet altijd mogelijk te maken. Omdat de bronstaat in het eerste geval over het gehele rendement heft, maar in het tweede geval (in beginsel) slechts over het bovennormale rendement, is dit een lastige beperking.

‘human capital’ dan gebouwen etc.). Voor concerndiensten (zoals holding- en financieringsactiviteiten) is het nog eenvoudiger: die reageren sterk op ‘gewone’ tariefverschillen. Ook de locatie van R&D-activiteiten lijkt relatief sterk fiscaal gedreven te zijn. Dat is overigens niet alleen een kwestie van lage belastingdruk op de winst uit kennisontwikkeling. Lokale R&D-activiteiten worden ook gestimuleerd door bronheffingen op royaltybetalingen; deze maken immers het gebruiken van elders ontwikkelde kennis duurder ten opzichte van het lokaal ontwikkelen van kennis.

- Investerings in nieuwe productiecapaciteit lijken gevoeliger voor fiscaliteit dan fusies en overnames. De intuïtie daarachter is niet moeilijk. Een verlaging van het Nederlandse effectieve vennootschapsbelastingtarief verhoogt de marktwaaarde van het bestaande vennootschappelijke vermogen met de contante waarde van de vennootschapsbelastingverlaging. Een buitenlandse investeerder die een Nederlands bedrijf overneemt profiteert daardoor niet van de belastingverlaging. Voor een nieuwe investering heeft hij echter wél profijt van het lagere Nederlandse belastingtarief.
- Tariefverschillen tussen staten leiden tot aanzienlijke winstverplaatsing. Het voornaamste kanaal daarvoor lijkt de verstrekking van leningen binnen concernverband.

Kunnen wij uit deze resultaten afleiden wat een verstandig fiscaal vestigingsplaatsbeleid is? Het is redelijk om aan te nemen dat verlaging van de effectieve vennootschapsbelastingdruk gunstige economische effecten heeft. Dat geldt eens te meer nu mag worden verwacht dat zo’n verlaging juist nieuwe bedrijfsactiviteiten stimuleert, en niet zozeer overnames en fusies.

Het nadeel van een verlaging van de effectieve druk is vanzelfsprekend dat de middelen daarvoor elders in de economie moeten worden gevonden (al mag best met enige inverdieneffecten worden gerekend). Deze kosten kunnen worden beperkt door het effectieve tarief gericht te verlagen voor ondernemingen die internationaal actief zijn. In dat geval daalt de effectieve druk alleen waar zich werkelijk locatiekeuzen voordoen. In praktijk gaat het dan vooral om grote ondernemingen. Het lijkt er op dat de Nederlandse wetgever zich sinds 2007 inderdaad op dit pad heeft begeven. De antimisbruikregels met betrekking tot groepsrenteaf trek van art. 10a Wet Vpb 1969 bestrijken rechtshandelingen die doorgaans slechts één doel zullen hebben: verplaatsing van winst naar jurisdicties met lagere tarieven. Sinds 2007 hoeft de belastingplichtige de zakelijkheid van zulke rechtshandelingen niet meer aannemelijk

te maken, indien de in Nederland in aftrek gebrachte rente elders tegen tenminste 10 procent wordt belast. Dat laat grote ondernemingen veel kansen om hun effectieve belastingdruk in Nederland te verlagen in de richting van 10 procent.

Maar is het ook zinvol om wél het tarief, maar niet de effectieve druk te verlagen - de beleidskeuze van 'Werken aan winst'? Het effect van zo'n beleidskeuze zal zich min of meer beperken tot de sfeer van de winstverplaatsing.² Daarbij gaat het om een zeer mobiele dienstensector (financierings- en holdingactiviteiten) die gemakkelijk met fiscale maatregelen is te lokken, maar uit de aard der zaak ook snel weer verdwijnt als faciliteiten elders aantrekkelijker blijken. Het creëren van speciale faciliteiten voor concernactiviteiten is een eerste stap, maar waar het om gaat is een reputatie van continuïteit op te bouwen. Voor de oriëntatie van het beleid is in dit geval niet zozeer van belang of fiscale prikkels werken. Dat is zonder twijfel het geval: zo vindt De Mooij dat een vennootschapsbelastingtariefverlaging voor 30 procent wordt terugverdiend door winstverplaatsing (De Mooij, 2005).³ Wél van belang is dat de economische belangen moeilijk 'scherp' te krijgen zijn. Een duidelijk voorbeeld is de R&D-box. Die is in hoge mate door de belangengroep van grote ondernemingen bedacht en van argumenten voorzien. De parlementaire geschiedenis van deze box biedt geen noemenswaardige onderbouwing van de noodzaak. Kennelijk reageerde de wetgever op de perceptie dat snel handelen geboden was om R&D activiteiten voor Nederland te behouden. Pas een recent rapport van de Adviesraad Wetenschap en Technologie biedt inzicht, en meteen ook nuancering, van het belang van fiscale instrumenten (AWT, 2006). Of de betreffende sectoren voor de Nederlandse economie zó vitaal zijn dat (uiteindelijk) van belastingheffing moet worden afgezien vergt wellicht meer een politiek dan een economisch oordeel, waarbij met name de perceptie van omringende landen en andere verdragspartners van belang is.

10.3 BEVORDERING VAN ONDERNEMERSCHAP

De fiscale wetgever probeert het ondernemerschap te stimuleren langs verschillende wegen, waarvan de ondernemersfaciliteiten van art. 3.74 e.v. Wet IB 2001 de

2 In de reële sfeer gebeurt in zoverre wel iets, dat een combinatie van tariefverlaging en grondslagverbreding altijd zal leiden tot een verschuiving van de effectieve druk. Laagrenderende investeringen zullen een stijgende druk ondervinden vanwege het verlies van aftrekmogelijkheden, terwijl hoogrenderende activiteiten overwegend profiteren van het lagere tarief. Per saldo wordt het vestigingsklimaat dan aantrekkelijker voor investeringen waarvan ex ante een hoog rendement wordt verwacht. Aangezien zulke investeringen echter een hoog risicoprofiel zullen hebben, werken de beperkingen in de sfeer van verliescompensatie in tegengestelde richting.

3 Ter vergelijking: het inverdieneffect door toenemende reële investeringen uit het buitenland schat hij met 23 procent duidelijk lager in.

belangrijkste zijn. Daarbinnen domineert dan weer de zelfstandigenaftrek. De doelstelling van deze regeling is niet helemaal duidelijk: gaat het nu om inkomenssteun voor kleine ondernemers, of om vergroting van het aantal ondernemers (Vording, 2004)?

De internationale literatuur over de effecten van fiscaliteit op ondernemerschap (starten en continueren van een onderneming) volgt verschillende lijnen (Schuetze en Bruce, 2004). Aan de ene kant is er onderzoek naar de samenhang tussen totale belastingdruk en ondernemerschap. Daarnaast is er ook een onderzoekstraditie die, meer op microniveau, aanknoopt bij de lastendruk op ondernemersinkomen. Empirische conclusies die uit deze beide perspectieven voortkomen zijn gevarieerd; ze wekken de indruk dat fiscale maatregelen in beperkte mate kunnen helpen bij het bevorderen van ondernemerschap.

Het is op zichzelf aannemelijk dat ondernemerschap meer floreert in een context van lage macrolastendruk, om verschillende redenen:

- Hoge lastendruk hangt doorgaans samen met een uitgebreide verzorgingsstaat. Voor degenen die niet voor loonarbeid kwalificeren is niet-werken dan een aantrekkelijk alternatief voor ondernemerschap.
- Een uitgebreide verzorgingsstaat voorziet in allerlei diensten die anders door zelfstandig ondernemers zouden worden aangeboden.

Empirisch onderzoek biedt inderdaad steun aan de hypothese dat lagere belastingdruk samenhangt met ondernemerschap (Fölster, 2002). Hoe het dan zit met de causaliteit is overigens niet duidelijk. Denkbaar is immers dat houdingen tegenover ondernemerschap en tegenover lastendruk met elkaar samenhangen, zodat de uiteindelijke verklaring voor die samenhang van niet-economische aard is (Freytag en Thurik, 2007).⁴

Bovendien is er ook een reden om aan te nemen dat juist bij hoge lastendruk ondernemerschap een populairder keuze wordt. De veronderstelling is dan dat ondernemers meer ruimte hebben om hun belastingdruk te verminderen dan werknemers, bijvoorbeeld in de ruimte die zij hebben voor fiscaal onbelaste (c.q. als kosten aftrekbare) privé-consumptie. Dit effect is op zichzelf aannemelijk, zij het wel met twee kanttekeningen. In de eerste plaats is een compenserende marktreactie plausibel: toetreding van nieuwe ondernemers drukt de winstmarges en vermindert daarmee ook het uiteindelijke voordeel van 'overstappen'. In de tweede plaats kunnen

4 Zij concluderen overigens dat voorkeuren voor ondernemerschap wel cultureel bepaald zijn, maar dat de eigenlijke beslissing om ondernemer te worden wel degelijk door institutionele factoren wordt bepaald.

ruimere mogelijkheden voor belastingminimalisatie wegvallen tegen hogere administratieve verplichtingen verbonden aan ondernemerschap.

Vermoedelijk zegt een microbenadering daarom meer. In hoeverre wordt de beslissing om ondernemer te worden/blijven bepaald door de fiscale behandeling van ondernemersinkomen, ook in vergelijking met de fiscale behandeling van looninkomen?

De moeilijkheid is dan meteen dat het verband tussen het belastingtarief op ondernemerswinst en de beslissing om ondernemer te worden theoretisch onbepaald is. Dat komt doordat de fiscus via de winstbelasting meedeelt in de ondernemersrisico's. Een hoger belastingtarief op winst verlaagt dus zowel het verwachte inkomen als het ondernemersrisico.⁵ Hoe potentiële ondernemers daarop reageren is afhankelijk van hun bereidheid om risico's te dragen. Daar komt dan nog bij dat een hoger belastingtarief ook het 'tax shelter' aspect van de ondernemersstatus versterkt - belastingbesparend gedrag wordt immers interessanter naarmate het marginale tarief hoger is. Veel (met name wat oudere) empirische literatuur vindt een positief verband tussen winstbelastingtarief en ondernemerschap. In meer recente literatuur wordt ook wel een negatief verband gevonden. Onderzoek dat zich meer specifiek richt op de invloed van fiscaliteit op de beslissing om ondernemer te worden stuit op twee problemen. Het eerste is de rol van de belastingdruk op looninkomen. Op zichzelf zou het logisch zijn om te bezien hoe individuen reageren op het netto inkomensverschil tussen loondienst en ondernemerschap.⁶ Een moeilijkheid lijkt hier te zijn dat de lastendruk op looninkomen een ambivalente rol speelt. Een hogere lastendruk op loon heeft immers twee tegengestelde gevolgen. Aan de ene kant wordt ondernemerschap fiscaal aantrekkelijker. Aan de andere kant stijgen echter ook de kosten van het aantrekken van personeel voor de potentiële ondernemer. Een tweede probleem is ook hier de rol van belastingminimaliserend gedrag. Er zijn duidelijke empirische aanwijzingen dat ondernemers aanmerkelijk meer ruimte hebben voor zulk gedrag dan werknemers. Dat maakt de relatie tussen belastingdruk/tarieven en ondernemersgedrag uiteraard wel minder goed te analyseren.

5 Voor zover fiscale regels belemmeringen opwerpen voor volledige verliesverrekening, zal uiteraard het ontmoedigende effect van hoge tarieven sterker worden dan het risicoverlagende effect. Een progressieve tariefstructuur kan de asymmetrische behandeling van winst en verlies nog versterken: verliescompensatie tegen een laag tarief weegt niet op tegen belasting van succes tegen het toptarief.

6 De literatuur wijst hier overigens op een probleem van endogeniteit in empirisch waargenomen inkomensverschillen: juist degenen die duidelijke kansen zagen voor inkomensverbetering zijn daadwerkelijk overgestapt van loondienst naar ondernemerschap.

Een recent literatuuroverzicht concludeert dat aanmerkelijk meer empirische inzichten nodig zijn om uit te maken welke ondernemersfaciliteiten effectief zijn. De inzichten die voldoende empirisch ondersteund lijken te worden zijn:

- Er is een positief verband tussen het belastingtarief op winst en ondernemerschap. Eenvoudiger gezegd: verhoging van inkomstenbelastingtarieven levert méér ondernemers op. Het is niet duidelijk of dit moet worden toegeschreven aan grotere participatie in risico's door de fiscus, of aan hogere baten van belastingontwijking.
- Er zijn enige aanwijzingen dat vermindering van tariefprogressie en gebruik van ruime verliescompensatiemogelijkheden verstandig zijn, omdat ze de asymmetrie in het risicodelen verminderen.

Het verdient overigens opmerking dat de eventuele algemeen-evenwichtseffecten van fiscale ondernemersfaciliteiten geen prominente rol spelen in het onderzoek. Een recente evaluatie van de Nederlandse zelfstandigenaftrek door het EIM laat zien dat zulke effecten wel van belang kunnen zijn. Dit onderzoek kent aan de zelfstandigenaftrek een vrij aanzienlijk stimulerend effect toe: een verhoging van de zelfstandigenaftrek met 10 procent verhoogt de zelfstandigenquote in de beroepsbevolking met 0,16 procentpunt. Dit betekent dat door afschaffing van de aftrek het aantal ondernemers zou dalen met zo'n tweehonderdduizend. Dat dit effect duidelijk groter is dan hetgeen gevonden wordt in de internationale literatuur is opmerkelijk. Daarin kan overigens de specifieke vormgeving van het instrument wel een rol spelen. Op zichzelf verlaagt de beschikbaarheid van zelfstandigenaftrek het marginale tarief op ondernemerswinst. Gezien de internationale literatuur is dan een negatief effect op ondernemerschap te verwachten. Maar het instrument is zó opgezet dat het vooral voor lage winstinkomens matigend werkt, en minder betekenis krijgt naarmate de winst hoger is.⁷ De regeling heeft daarmee veel weg van een subsidie voor laagproductieve arbeid.⁸

Interessant is dat het EIM-onderzoek ook suggereert dat de zelfstandigenaftrek een negatief effect heeft op de winst voor belastingen. Dat is intuïtief plausibel - honderdduizenden kleine ondernemers erbij betekent dat de winstmarge per ondernemer is verminderd door toegenomen concurrentie. Zo'n effect betekent uiteraard wel dat het fiscale voordeel deels wordt doorgegeven aan de consument, en dat het sturende effect van de aftrek wordt verminderd door marktwerking.

7 De afbouw van de aftrek in het traject tot een winstinkomen van (bijna) 60.000 verhoogt juist het marginale tarief.

8 Veronderstellenderwijs is het aannemelijk dat het IB-ondernemerschap, ook bij lagere winst, minder aantrekkelijk is dan de BV-vorm voor ondernemers die riskante investeringen doen en voor ondernemers die relatief veel ruimte zien voor belastingminimaliserend gedrag.

Over het algemeen is de indruk uit de economische literatuur (Bruce en Mohsin, 2006): het is verstandig om ervan uit te gaan dat het effect van fiscale prikkels op het volume aan ondernemers niet groot is.

10.4 RECHTSVORMKEUZE

De keuze van de rechtsvorm waarin de onderneming wordt gedreven, heeft gevolgen voor de wijze waarop ondernemingswinsten worden belast. Zo wordt de belastingplichtige die zijn onderneming drijft in de vorm van een eenmanszaak belast in box 1 van de Wet IB 2001. Wordt de onderneming gedreven in de vorm van een BV, dan wordt eerst de BV in de heffing van vennootschapsbelasting getrokken en wordt vervolgens de aandeelhouder belast in box 2 van de Wet IB 2001. De wetgever streeft ernaar een 'globaal evenwicht' te laten bestaan tussen deze gevallen. Recentelijk - bij de behandeling van het wetsvoorstel Werken aan winst - is dit bevestigd in reactie op een opmerking van de Raad van State (Tweede Kamer, 2005-2006, p.5). De Raad van State betoogde:

'De belastingdruk tussen de verschillende rechtsvormen waarin ondernemingen gedreven worden, moet globaal gelijk zijn en mag niet zodanig verschillen dat de keuze van de rechtsvorm louter fiscaal wordt bepaald, het zogenoemde globale evenwicht. (...)'

De staatssecretaris van Financiën onderschreef de leer van het globale evenwicht:

'Ik onderschrijf de visie van de Raad dat de belastingdruk op de verschillende rechtsvormen waarin ondernemingen gedreven worden evenwichtig moet zijn, in die zin dat de keuze van de rechtsvorm niet louter wordt bepaald door fiscale motieven. Dat neemt niet weg dat vanaf een bepaald winstniveau, in de praktijk wel aangeduid als het omslagpunt, de BV-vorm fiscaal aantrekkelijker wordt dan de IB-onderneming. Dit effect sluit aan bij de maatschappelijke opvatting dat voor kleinere bedrijven de IB-onderneming en voor grotere bedrijven de BV als meest passende rechtsvorm wordt ervaren. Het zou bezwaarlijk zijn indien de fiscaliteit bij wijze van spreken zou dwingen tot een rechtsvormkeuze die maatschappelijk gezien knelt.'

Het globale evenwicht is dus niet zo globaal: het gaat erom dat het omslagpunt niet 'te hoog' en evenmin 'te laag' ligt. De uitlatingen van de Raad van State en van de staatssecretaris laten zien dat het hier in wezen gaat om een empirische vraag. Bij welk winstinkomensniveau wordt een eventueel verschil in (effectief) tarief tussen persoonlijk ondernemerschap en BV-vorm als 'knellend' ervaren, zodat ondernemers verkeerde rechtsvormkeuzen gaan maken?

Wij constateren dat sinds de invoering van de Wet IB 2001 het omslagpunt is verlaagd. In 2001 was het toptarief in box 1 (52 procent) praktisch gelijk aan de gezamenlijke druk van vennootschapsbelasting en aanmerkelijkbelangheffing (51,25 procent).⁹ Sindsdien is het tarief van de vennootschapsbelasting gedaald:¹⁰ van 35 procent in 2001 tot 29,6 procent in 2006. Door de daling van het tarief van de vennootschapsbelasting werd de BV-vorm bij een lager winstinkomensniveau aantrekkelijk. Sinds 2007 is het omslagpunt door invoering van de MKB-winstvrijstelling weer verhoogd. Het toptarief van 52 procent is daarmee voor de heffing over ondernemingswinsten feitelijk verlaagd naar 46,8 procent.

Wat zulke bewegingen in het omslagpunt betekenen voor ondernemersbeslissingen is niet meteen duidelijk. Fiscalisten zijn vermoedelijk geneigd om de incorporatiebeslissing als zeer fiscaal 'gekleurd' te zien. Het overheidsbeleid terzake lijkt te berusten op dit soort praktijkinzichten.

Het empirisch onderzoek is (ook hier weer) voornamelijk gebaseerd op Amerikaanse data (Mackie-Mason en Gordon, 1997; Goolsbee, 2004). De eenvoudige gedragsveronderstelling is dat een ondernemer voor de vennootschapsvorm kiest als de niet fiscale baten daarvan hoger zijn dan de fiscale kosten. Uit die formulering blijkt reeds de Amerikaanse context waarin dubbele heffing een 'straf' op incorporatie oplevert. De onderzoeksuitkomsten suggereren dat fiscaliteit een significante maar niet grote invloed heeft op de beslissing om al dan niet de vennootschapsvorm te kiezen.¹¹

Recentelijk is vergelijkbaar onderzoek ook uitgevoerd voor Europa, vanuit de vraag in hoeverre de groei van de vennootschapsbelastinggrondslag is te verklaren door extra incorporatie en dus door grondslagverlies in de inkomstenbelasting (De Mooij en Nicodème, 2006). Het effect blijkt vrij aanzienlijk: een verlaging van het vennootschapsbelastingtarief wordt voor bijna 20 procent schijnbaar 'terugverdiend' door extra instroom van (voorheen IB-) ondernemingsactiviteiten in de

9 Voor de goede orde merken wij op dat ook andere factoren dan de belastingtarieven een rol spelen. Er zal ook belang worden gehecht aan de toegang tot fiscale faciliteiten en aan de mate waarin door een BV gemaakte winst wordt ingehouden dan wel wordt uitgedeeld. Deze factoren laten wij in deze beschouwing echter buiten beschouwing.

10 Wij richten ons op het 'toptarief' en besteden geen aandacht aan de lagere tarieven bij kleinere belastbare bedragen.

11 Mackie-Mason en Gordon (1997) noemen de door hen gevonden effecten 'relatively small' gezien de evidente verstoring die de dubbele Vpb/IB-heffing oplegt aan vennootschappen. Zij schatten dat een verhoging van het IB-tarief met 10 procent tot gevolg zou hebben dat 2,8 procent van de totale winsten van de inkomstenbelastingsfeer naar de vennootschapsbelastingsfeer zou verschuiven (terwijl verliezen een, wat grotere, tegengestelde richting op zouden gaan). Goolsbee (2004) vindt vergelijkbare effecten. Mackie-Mason en Gordon (1997) wijzen er wel op dat additionele schuldfinanciering een alternatief kan zijn voor verandering van rechtsvorm: zo kunnen vennootschappen immers aan het Vpb-tarief ontkomen.

vennootschapsvorm.¹² Als we dit percentage toepassen op de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief per 2007 - kosten zo'n 1.700 miljoen euro - zou het gaan om een bedrag van 350 miljoen euro. De kosten van de MKB-winstvrijstelling (die een dergelijke 'uitstroom' naar de vennootschapsbelastingsfeer juist zal hebben voorkomen) liggen - met 500 miljoen euro - in de zelfde orde van grootte.

Welke conclusie volgt hier uit? Het lijkt er op dat de rechtsvormkeuze van ondernemers substantieel wordt beïnvloed door verlagingen van het vennootschapsbelastingtarief. Indien ondernemers daardoor te snel (dat wil zeggen: te veel steunend op fiscale overwegingen) naar de BV-vorm overgaan, is fiscale bijsturing zowel wenselijk als effectief. Dat hoeft overigens geen geld te kosten: een verhoging van het box 2-tarief is bij toekomstige verlagingen van het vennootschapsbelastingtarief, overweging waard.

10.5 BEDRIJFSOPVOLGINGSFACILITEITEN

Doelstelling van de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten is om bedrijfsoverdrachten zonder fiscale belemmeringen mogelijk te maken. Over de rationale achter dit doel is in de wetsgeschiedenis niet veel te vinden. Het is in elk geval niet op voorhand duidelijk welk maatschappelijk doel ermee gediend is dat een onderneming wordt voortgezet door een kind in plaats van overgenomen door een ander. Het risico van een maatschappelijk onwenselijk 'lock in effect' (inefficiënte voortzetting van familiebedrijven) zou in de motivering van de diverse relevante faciliteiten toch enige aandacht verdienen.

Met het oog op bedrijfsopvolging in de familiesfeer zijn er diverse faciliteiten in de belastingwetgeving opgenomen. Wij wijzen onder meer op de volgende regelingen in de Wet IB 2001:¹³

- de waardering van de eigen woning bij het overlijden van de IB-ondernemer;
- de geruisloze doorschuiving bij het overlijden van de IB-ondernemer;
- de geruisloze doorschuiving bij ontbinding van de huwelijksgemeenschap of het overlijden van de echtgenoot;
- de geruisloze doorschuiving van de onderneming aan medeondernemers en werknemers;
- de stakingsaftrek;

12 In vergelijking met de uitkomsten van het Amerikaanse onderzoek (vorige noot) gaat het om een duidelijk groter effect.

13 Gelet op de achtergrond van dit artikel zien wij ervan af om de vindplaatsen te noemen van de diverse regelingen en die regelingen uit te werken.

- de omzetting van stakingswinst in een lijfrente;
- de geruisloze doorschuiving bij ontbinding van de huwelijksgemeenschap of bij overlijden van de aanmerkelijkbelanghouder.

Daarnaast is er nog een aantal uitstelfaciliteiten in de invorderingssfeer die verband houden met bedrijfsoverdrachten. Het gaat daarbij onder meer om een uitstelfaciliteit bij overbrenging van de woning van het ondernemingsvermogen naar het privé-vermogen, een uitstelfaciliteit bij het overlijden van de ondernemer en om een uitstelfaciliteit bij vervreemding tegen schuldigerkenning of schenking van aanmerkelijkbelangaandelen.

Per 1 januari 2002 is in de Successiewet 1956 een bedrijfsopvolgingsregeling opgenomen om in geval van bedrijfsoverdracht knelpunten op het terrein van de betaling van successierecht of schenkingsrecht te voorkomen.

Hierna beperken wij ons tot drie regelingen: de stakingsaftrek, de doorschuiving van stakingswinst en de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten in de Successiewet 1956. Uit Tabel 10.1 blijkt hoeveel deze faciliteiten jaarlijks kosten.

Tabel 10.1 Budgettair beslag van enkele bedrijfsopvolgingsfaciliteiten (miljoen euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stakingsaftrek	20	18	18	18	18	18
Doorschuiving stakingswinst	106	105	107	109	111	113
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit Successiewet	93	120	123	127	130	134

Bron: Tabel 'Budgettair belang fiscale maatregelen' (Tweede Kamer, 2006-2007, p. 48).

In de Toelichting op de belastinguitgaven bij de Miljoenennota worden deze drie regelingen - naast andere faciliteiten in de ondernemingsfeer - kort besproken. In dat kader wordt aangegeven wat de doelstelling van de betreffende regeling is en of er beleidsevaluaties zijn uitgevoerd of zijn gepland.

10.5.1 Stakingsaftrek

Indien een IB-ondernemer (een deel van) zijn onderneming staakt door overdracht¹⁴ of liquidatie van die onderneming, behaalt hij in beginsel stakingswinst. Deze winst is onderworpen aan het progressieve inkomstenbelastingtarief van box 1. Ter verzachting van deze belastingheffing kan de belastingplichtige, mits hij aan een aantal voorwaarden voldoet, een beroep doen op de stakingsaftrek van art. 3.79 Wet IB 2001.

¹⁴ De Wet IB 2001 bevat op dit punt ook fictiebepalingen. Gedacht kan worden aan de fictieve overdracht die plaatsvindt bij het overlijden van de ondernemer.

Hierdoor wordt een bedrag van ruim 3.600 euro vrijgesteld. De stakingsaftrek is de opvolger van de stakingswinstvrijstelling die gold onder de Wet IB 1964. Stevens merkt over de ratio van die stakingswinstvrijstelling op (Stevens, 2004 p. 77):

‘De stakingswinstvrijstelling in de Wet IB 1964 bedoelde volgens de MvT geschillen over kleinigheden te voorkomen en rekening te houden met het feit dat in de stakingswinst veelal een inflatiecomponent schuil ging. Overtuigend is deze laatste argumentatie niet. In dat geval zou toch enig verband moeten zijn gelegd met de bestaansduur van de onderneming en de omvang van het ondernemingsvermogen. Nu dat op geen enkele wijze is gebeurd, heeft het argument slechts de povere status van een dooddoener.’

Gelet op de wijze waarop de doelstelling van de stakingsaftrek is geformuleerd in de Toelichting op de belastinguitgaven bij de Miljoenennota - het bieden van een verzachting van de belastingheffing over de stakingswinst - moet worden geconstateerd dat die doelstelling vermoedelijk wel zal worden gerealiseerd. Er heeft echter geen specifieke evaluatie van deze regeling plaatsgevonden. In het rapport ‘Bedrijfsoverdracht: continuïteit door fiscaliteit’ (Ministerie van Financiën, 2004) is weliswaar cijfermatig uitgewerkt wat de effecten van een aantal stakingsfaciliteiten zijn op de belastingdruk bij de overdracht van een gemiddeld bedrijf, maar daarmee is nog geen oordeel gegeven over de effectiviteit van deze maatregel.

In zijn evaluatie van de Wet IB 2001 in de winstsfeer signaleert Stevens het probleem van de ‘dwangondernemers’: dit zijn belastingplichtigen die hun onderneming noodgedwongen voortzetten omdat zij simpelweg de belasting op de bedrijfsbeëindiging niet kunnen opbrengen (Stevens, 2004 pp. 103-104). Het zou naar onze mening beter zijn de beleidsdoelstelling van de stakingsaftrek iets ambitieuzer te maken - meer dan alleen het bieden van verzachting van de belastingheffing over de stakingswinst - en daarbij te betrekken het mogelijke probleem van de ‘dwangondernemers’.

10.5.2 *Doorschuiving stakingswinst*

Zoals wij hiervoor opmerkten, bevat de Wet IB 2001 een aantal doorschuiffaciliteiten. De doelstelling van de doorschuiffaciliteiten is het niet in gevaar brengen van de continuïteit van de onderneming indien door de afrekening van de belastingclaim als gevolg van de bedrijfsoverdracht liquiditeitsproblemen ontstaan. Bij de introductie van deze doorschuiffaciliteiten werd gewezen op (Tweede Kamer, 1962-1963, p.38):

‘(...) het economische belang dat de continuïteit van de ondernemings wordt bevorderd [en] voorts ook de noodzaak om in geval overlijden van de ondernemer een onereuze belastingdruk te vermijden.’

Weliswaar is in het rapport 'Bedrijfsoverdracht: continuïteit door fiscaliteit'¹⁵ aandacht besteed aan de doorschuiffaciliteiten, maar in dat kader is naar onze mening onvoldoende naar voren gekomen of de beleidsdoelstelling daadwerkelijk is gerealiseerd. Stevens betwijfelt of de doelstelling wordt bereikt (Stevens 2004, p. 109):

'De achterliggende gedachte van de doorschuiffaciliteit is, dat de overdrager niet wordt geconfronteerd met belastingheffing over de vrijvallende belastingreserves en dat hij om die reden bereid is het voordeel wegens renteloos uitstel van belastingbetaling door te geven aan de opvolger in de vorm van een lagere vraagprijs. De vraag is of dat realistisch is en of die doelstelling wordt bereikt. Het verleende belastinguitstel is immers op geen enkele wijze geclausuleerd. Voor de toepassing van de doorschuiffaciliteit is onbelangrijk of, en de mate waarin, de overdrager de verkoopsom blijft meefinancieren. Het belastingvoordeel van de doorschuiffaciliteit wordt in die opzet voorts niet alleen bepaald door het bedrag van de heffingsgrondslag waarover belastinguitstel wordt gegeven, maar ook door het verschil in belastingdruk tussen de overdrager en overnemer over de doorgeschoven heffingsgrondslag.'

Omdat de vermoedens van Stevens niet op 'harde cijfers' maar kennelijk op 'praktijkinzichten' zijn gebaseerd, is het teleurstellend dat er tot op heden geen cijfermatige evaluatie van de doorschuiffaciliteiten heeft plaatsgevonden.

10.5.3 *Bedrijfsopvolgingsfaciliteit successiewet*

Indien een onderneming wordt voortgezet door de erfgenamen of indien een onderneming wordt geschonken en voortgezet door de verkrijger kan aanspraak worden gemaakt op een gedeeltelijke vrijstelling voor het recht van successie respectievelijk het recht van schenking. Deze faciliteit is - naast de betalingsuitstelregeling - in het leven geroepen omdat de betaling van belasting zou kunnen leiden tot liquiditeitsproblemen; die betaling moet immers doorgaans uit het ondernemingsvermogen worden voldaan. In het Rapport van de werkgroep modernisering successiewet (werkgroep Moltmaker) wordt opgemerkt:

'De faciliteiten zijn gebaseerd op het uitgangspunt (...), dat veelal het ondernemingsvermogen verreweg het grootste deel uitmaakt van de nalatenschap, in welke gevallen de in totaal wegens de verkrijgingen te betalen successiebelasting voor een belangrijk deel aan het ondernemingsvermogen moet worden onttrokken, waardoor de continuïteit van de onderneming in gevaar komt. Dit uitgangspunt

¹⁵ Onderzoek naar de fiscale behandeling van bedrijfsoverdrachten ter uitvoering van de motie Van Vroonhoven-Kok c.s., Ministerie van Financiën, 2004.

geldt in het algemeen voor elke door een erflater gedreven onderneming, ongeacht de rechtsvorm waarin die onderneming wordt gedreven (...).'

De werkgroep merkt echter ook op dat voor bepaalde ondernemingen, met name in de agrarische sector, geldt dat de intrinsieke waarde van het ondernemingsvermogen in aanzienlijke mate de bedrijfswaarde overtreft, zodat de heffing van successiebelasting extra hard aankomt.

De faciliteiten zijn van toepassing bij de verkrijging van - kort gezegd - een IB-onderneming of bij de verkrijging van aandelen in een kapitaalvennootschap. In dat laatste geval mogen de feitelijke werkzaamheden van de vennootschap niet bestaan uit het beleggen van vermogen of daarmee overeenkomende werkzaamheden. Bovendien moeten de verkregen aandelen bij de erflaten of de schenker behoren tot een aanmerkelijk belang.

In het kader van de invoering van de uitstel- en kwijtscheldingsfaciliteit voor het schenkings- en successierecht is de volgende beleidsdoelstelling neergelegd (Tweede Kamer, 1997-1998, p. 2):

‘Vanuit het algemeen sociaal-economisch belang is het onwenselijk dat een onderneming die overgaat door vererving moet worden gestaakt of geforceerd moet worden verkocht zonder dat de bedrijfsresultaten daar aanleiding toe geven, met als gevolg een verlies aan werkgelegenheid en economische diversiteit. Het is om dezelfde reden onwenselijk dat een ondernemer in situaties waarin het maatschappelijk gebruik is uit te treden, zijn onderneming staakt in plaats van overdraagt aan een of meer opvolgers.’

Hoogeveen (Hoogeveen, 2004 p. 12) concludeert:

‘De wetgever heeft bij mijn weten geen onderzoek gedaan naar a. de juistheid van de aanname dat zich liquiditeitsproblemen voordoen, b. in welke mate zij zich voordoen en c. in welke gevallen zij zich voordoen.’

In het rapport ‘Bedrijfsoverdracht: continuïteit door fiscaliteit’ is - ter uitvoering van een motie Van Vroonhoven-Kok c.s. - onderzoek gedaan naar de fiscale behandeling van bedrijfsoverdrachten. In de motie wordt gevraagd om een integrale visie op de fiscale behandeling van bedrijfsoverdrachten, waarbij de nadruk wordt gelegd op de gevolgen voor de inkomstenbelasting en het successie- en schenkingsrecht. Het rapport is tot stand gekomen nadat met een aantal organisaties oriënterende gesprekken zijn gevoerd.¹⁶ In paragraaf 2.1 wordt betoogd:

16 Onder meer VNO-NCW, MKB Nederland, de Raad voor Zelfstandig Ondernemerschap, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en de Federatie van Belastingadviseurs.

‘In een onderzoek van het Ministerie van Economische Zaken wordt door 8% van de ondernemers de fiscaliteit als knelpunt genoemd terwijl 21% van de ondernemers het vinden van een opvolger als knelpunt noemt. (...)’

In paragraaf 2.3 wordt nog eens bevestigd dat uit EU-onderzoek¹⁷ en uit nationaal onderzoek blijkt dat de fiscale aspecten van een bedrijfsoverdracht niet als een majeur knelpunt worden beschouwd. Niettemin wordt het belangrijk geacht ervoor te zorgen dat er bij bedrijfsoverdracht geen liquiditeitsproblemen ontstaan die zijn terug te voeren op de heffing van succesie- of schenkingsrecht (paragraaf 5):

‘Beleidsmatig uitgangspunt voor de fiscale regelgeving is het streven liquiditeitsproblemen daar waar nodig te voorkomen. Ondanks het feit dat fiscaliteit niet het belangrijkste knelpunt voor een bedrijfsoverdracht is, mag het niet zo zijn dat de fiscale heffing een beletsel vormt voor economisch gewenste bedrijfsoverdrachten. Indien de liquiditeitspositie niet gelijk opgaat met het moment waarop belasting betaald moet worden, kan sprake zijn van een belemmering. Dat dient te worden voorkomen. Daarbij is wel terughoudendheid gepast, het is ook weer niet de bedoeling dat de fiscus als bankier van het bedrijfsleven fungeert voor liquiditeitsproblemen die in feite financieringsproblemen zijn.’

Alles bijeen genomen zien wij in de fiscale begeleiding van bedrijfsoverdrachten een terrein met veel beleidsinstrumenten, onduidelijk gemotiveerde doelstellingen en vrijwel ontbrekend inzicht in effecten. Zie in dat kader ook Stevens die betoogt (Stevens, 2007, p. 1089 e.v.):

‘In fiscale kringen overheerst de impressie dat in de partijpolitieke context het belastinginstrument te lichtzinnig wordt ingezet. Om daaraan voldoende tegendruk te geven worden tegenwoordig meestal stringente voorwaarden gesteld aan de effectiviteit van de maatregelen en evaluaties uitgevoerd. Naar mijn mening kunnen diverse ondernemersfaciliteiten sterk vereenvoudigd worden en daardoor aan effectiviteit winnen. Zo werken de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten vaak contraproductief. Het is beter daarvoor een bedrijfsopvolgingsfaciliteit in de plaats te stellen die aangrijpt bij de daadwerkelijke financieringsbehoefte van de bedrijfsovernemer.’

17 Het gaat hierbij om het Eindverslag van de deskundigengroep inzake de overdracht van kleine en middelgrote ondernemingen, Europese Commissie, directoraat-generaal Ondernemingen, Brussel, mei 2002.

10.6 CONCLUSIES

In deze bijdrage hebben wij ten aanzien van een viertal onderwerpen in de ondernemings sfeer - het fiscale vestigingsplaatsbeleid, de bevordering van ondernemerschap, rechtsvormkeuze, en de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten - onderzocht wat ten aanzien van het betreffende onderwerp de beleidsdoelstelling is en op welke wijze kan worden nagegaan of deze beleidsdoelstelling wordt behaald. Tevens hebben wij onderzocht of een beoordeling van de effectiviteit op deze basis mogelijk is en, zo ja, tot welke beleidsconclusie dit zou kunnen leiden.

Ten aanzien van het vestigingsplaatsbeleid hebben wij geconcludeerd dat fiscaal beleid met betrekking tot mobiele investeerders 'werkt'. Vooral investeringen in de dienstensector lijken gevoelig voor verschillen in effectieve belastingdruk, terwijl investeringen in nieuwe productiecapaciteit gevoeliger voor fiscaliteit lijken dan fusie en overnames. Er is grond - zo betoogden wij - aan te nemen dat verlaging van de effectieve vennootschapsbelastingdruk gunstige economische effecten heeft. De kosten voor deze verlaging kunnen worden beperkt door het effectieve tarief gericht te verlagen voor ondernemingen die internationaal effectief zijn.

De wetgever probeert het ondernemerschap langs verschillende wegen te stimuleren. De fiscale ondernemingsfaciliteiten spelen daarbij een belangrijke rol. In welke mate ondernemingsfaciliteiten ook daadwerkelijk effectief zijn, staat bepaald nog niet vast. Over het algemeen is de indruk uit de economische literatuur dat het verstandig is om ervan uit te gaan dat het effect van fiscale prikkels op het ondernemerschap niet groot is.

De wetgever tracht voorts om de rechtsvormkeuze van ondernemers niet te zeer fiscaal gedreven te laten zijn. Er wordt naar gestreefd een 'globaal evenwicht' te handhaven tussen enerzijds het geval waarin een onderneming wordt gedreven in de vorm van een eenmanszaak en anderzijds het geval waarin een onderneming wordt gedreven in de vorm van een BV. De achterliggende gedachte is dat de keuze voor een rechtsvorm niet louter zou mogen worden bepaald door fiscale motieven. Onderzoeksuitkomsten suggereren dat de fiscaliteit een significante maar niet een grote invloed heeft op de rechtsvormkeuze.

Ten slotte hebben wij uiteengezet dat er diverse regelingen in het leven zijn geroepen om ervoor te zorgen dat bedrijfsoverdrachten niet fiscaal worden belemmerd. In de literatuur staat men kritisch tegenover deze regelingen. Enerzijds wordt erop gewezen dat onvoldoende inzicht bestaat in de mate waarin fiscale afrekening tot liquiditeitsproblemen leidt. Anderzijds wordt van de bestaande regelingen gezegd dat zij niet werken of zelfs contraproductief zijn.

Referenties

- Adviesraad Wetenschaps- en Technologiebeleid (2006), Bieden en binden, Internationalisering van R&D als beleidsuitdaging, december 2006.
- Bruce, D., en M. Mohsin (2006), 'Tax Policy and Entrepreneurship: New Time Series Evidence', *Small Business Economics* 26, pp. 409-425.
- Devereux, M.P. (2006), 'The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence', mimeo, University of Warwick, April 2006.
- EIM (2005), 'Ondernemen makkelijker én leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap', Zoetermeer, 31 augustus 2005.
- Fölster, S. (2002), 'Do Lower Taxes Stimulate Self-Employment?', *Small Business Economics* 19, pp. 135-14.
- Freytag, A., en R. Thurik (2007), 'Entrepreneurship And Its Determinants In A Cross-Country Setting', *Journal of Evolutionary Economics* 17, pp. 117-131.
- Goolsbee, A. (2004), 'The Impact of the Corporate Income Tax: Evidence from State Organizational Form Data', *Journal of Public Economics* 88, pp. 2283-2299.
- Haufler A., en S. Stöwhase (2003), 'Taxes as a Determinant for Foreign Direct Investment in Europe', CESifo DICE Report 2/2003, pp. 45-51.
- Hines, J.R. (1999), 'Lessons from Behavioral Responses to International Taxation', *National Tax Journal* 52(2), pp. 305-322.
- Hoogeveen, M.J. (2004), *Schenken en vererven van ondernemingsvermogen*, Kluwer, Deventer.
- Mackie-Mason J.K., en R.H. Gordon (1997), 'How Much Do Taxes Discourage Incorporation?', *The Journal of Finance* 52, pp. 477-505.
- Ministerie van Financiën (2004), Onderzoek naar de fiscale behandeling van bedrijfsoverdrachten ter uitvoering van de motie Van Vroonhoven-Kok c.s., 2004.
- De Mooij R.A., en S. Ederveen (2001), 'Taxation and Foreign Direct Investment', CPB Memorandum, 27 September 2001.
- De Mooij, R.A. (2005), 'Will Corporate Income Taxation Survive?', *De Economist* 153, pp. 277-301.
- De Mooij R.A., en G. Nicodème (2005), 'Corporate Tax Policy, Entrepreneurship and Incorporation in the EU', mimeo, december 2006.
- Tweede Kamer (1962-1963), 5 380, nr. 19.
- Tweede Kamer (1997-1998), 25 688, nr. 3.
- Tweede Kamer (2004-2005), *Nota Fiscaal Vestigingsklimaat (Werken aan Winst)*, 30 107, nr. 2.
- Tweede Kamer (2006-2007), 30 800, hoofdstuk XIII, nr. 2 (tabel 'Budgettaire belang fiscale maatregelen').

- Tweede Kamer (2005-2006), 30 572, nr. 4 (Advies Raad van State en Nader Rapport).
- Schuetze, H. J., and D. Bruce (2004), 'Tax Policy and Entrepreneurship', *Swedish Economic Policy Review* 11, pp. 223-265.
- Stevens, L.G.M. (2004), *Fiscale brandnetels, Evaluatie Wet IB 2001 in de winstsfeer*, Kluwer, Deventer.
- Stevens, L.G.M. (2007), 'Fiscale Beleidsnotities 2007', *Weekblad Fiscaal Recht* 2007/1089.
- Vording, H. (2004), 'Zelfstandigenaftrek: feiten, trends, alternatieven', *Weekblad Fiscaal Recht*, 22 januari 2004, pp. 63-71.
- Vording, H. (2005), 'Een bestendig fiscaal vestigingsklimaat', *Weekblad Fiscaal Recht*, 6 mei 2005, pp. 621-626.
- Werkgroep modernisering successiewet (2000) (werkgroep Moltmaker), *De warme, de koude en de dode hand*, Rapport van 13 maart 2000.

*W.M.P. van Tol**

11.1 INLEIDING

Het aantal belastinguitgaven is sinds 2001 gedaald. Ook de budgettaire derving is lager. De afgelopen jaren is een beleid gevoerd om de kosten meer transparant te maken en te beheersen door jaarlijks een overzicht te publiceren, een toetsingskader in te voeren voor nieuwe belastinguitgaven en alle belastinguitgaven periodiek te evalueren op doelmatigheid en effectiviteit. Nieuw beleid wordt tevens ingekaderd door het lastenkader/inkomstenkader.

De scheidslijn tussen primaire belastingstructuur en belastinguitgaven is niet scherp. De huidige publicatie in de Miljoenennota omvat de belastinguitgaven in strikte zin. Enkele posten die op belastinguitgaven lijken of een groot budgettair beslag leggen vallen daar buiten. De Studiegroep Begrotingsruimte (2006) heeft aanbevolen de beheersbaarheid en transparantie verder te verbeteren door ook deze posten jaarlijks in de Miljoenennota op te nemen. De conclusies van het kabinet worden verwerkt in Miljoenennota 2008. De conclusie in deze bijdrage is dat de aanbevelingen een logische verdere stap zijn ten behoeve van transparantie en beheersbaarheid. Voorts worden de raakvlakken besproken met andere bouwstenen uit het begrotingsbeleid. Mocht blijken dat er behoefte is aan verdergaande stappen om belastinguitgaven binnen kaders te plaatsen, dan zullen over flexibiliteit van fiscaal beleid, dubbele beheersingsmechanisme en interferentie met de scheiding van inkomsten en uitgaven nadere aanbevelingen moeten worden gedaan.

Belastinguitgaven kunnen blijven rekenen op veel aandacht. In het meest recente advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006) is een speciale annex over dit onderwerp opgenomen. De Studiegroep geeft aanbevelingen om de beheersbaarheid en de transparantie van de belastinguitgaven verder te verbeteren. Er worden drie

* De auteur is werkzaam bij de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën.

redenen genoemd voor deze aanbevelingen. Ten eerste, omdat het risico nog altijd bestaat voor een zekere bias ten gunste van belastinguitgaven. Immers, de meeste belastinguitgaven zijn substituten voor uitgaven en er is bovendien geen kader voor het jaarlijkse totaal aan belastinguitgaven. Ten tweede, het feit dat de Miljoenennota alleen een jaarlijks overzicht bevat van de belastinguitgaven in strikte zin. Er is echter ook een 'grijs gebied' tussen de primaire heffingsopbrengst en de belastinguitgaven en dit grijze gebied heeft juist een substantiële budgettaire omvang. En tot slot ten derde, de behoefte om de kwaliteit van de cijfers te bewaken en waar mogelijk te verbeteren. Niet alleen de studiegroep besteedt aandacht aan deze aspecten van de belastinguitgaven, maar ook de wetenschappers. Het was één van de twaalf onderwerpen op het symposium *Belasting met beleid* en getuige de grote opkomst bestaat ook bij de symposiumgangers een warme belangstelling voor belastinguitgaven.

Deze bijdrage gaat in op de thema's uit het rapport van de Studiegroep (2006). De aanbevelingen worden geplaatst tegen de achtergrond van het gevoerde beleid. Wat is de feitelijke ontwikkeling geweest van het aantal belastinguitgaven en de budgettaire kosten daarvan? Welke maatregelen zijn er genomen om de beheersbaarheid en transparantie te vergroten? Welke problemen kleven er aan meer vergaande opties voor het verder inkaderen van belastinguitgaven, zoals metingkwesties en beleidsmatige consequenties. In dat licht wordt ook ingegaan op de afbakeningsdiscussie over wat precies onder belastinguitgaven moeten worden verstaan.

11.2 DE ONTWIKKELING VAN BELASTINGUITGAVEN

Sinds het begrotingsbeleid, zoals ingezet door de minister van Financiën in het eerste Paarse kabinet, Zalm, zijn de overheidsuitgaven onder een budgettair kader gebracht. Dit geldt niet voor de belastinguitgaven, terwijl meestal belastinguitgaven in feite subsidies zijn. Door dit beleid wordt regelmatig de vrees geuit dat belastinguitgaven als ventiel kunnen dienen voor het strakke uitgavenkader. Aan de hand van de feitelijke ontwikkeling kan deze hypothese worden getoetst.

Door het ontbreken van complete overzichten kan de ontwikkeling cijfermatig niet voor de hele periode vanaf 1994 eenduidig worden onderbouwd. Pas vanaf de Miljoenennota 1999 wordt elk jaar in een bijlage een overzicht opgenomen van de belastinguitgaven. In eerste instantie betrof het de belastinguitgaven in de loonbelasting, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Vanaf Miljoenennota 2003 worden ook de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen weergegeven.

Ondanks het gebrek aan cijfers kan worden gesteld dat het aantal en de budgettaire omvang van de belastinguitgaven in de periode tot 2001 was toegenomen. Filmstimuleringsmaatregelen, Tante Agaath, afdrachtsverminderingen zijn enkele voorbeelden. De beleidsmatige ruimte voor extra belastinguitgaven werd onder Paars 2 mede gevoed door de zogenaamde mee- en tegenvallerformule. Als de belastingontvangsten gunstiger waren dan in het regeerakkoord voorzien, kon dit deels worden aangewend voor meer lastenverlichting. Deze ruimte kon uiteraard worden ingezet in de primaire belastingsfeer of bij de belastinguitgaven.

Aan het einde van die kabinetsperiode bleek inderdaad, dat er extra ruimte beschikbaar was voor lastenverlichting. In het laatste jaar van Paars 2 treedt er echter juist een trendbreuk op in de ontwikkeling van belastinguitgaven. Dat jaar werd de nieuwe wet op de inkomstenbelasting (IB 2001) ingevoerd. Kenmerkend voor IB2001 was dat werd gezocht naar een tariefverlaging die mede mogelijk moest worden gemaakt door verbreding van de grondslag. Onderdeel van de maatregelen daartoe was een vermindering van het aantal belastinguitgaven. In totaal werd in 2001 voor ruim 1 miljard aan beperkende maatregelen voor belastinguitgaven voorgesteld.

Vanaf 2003 kan een volledig beeld worden geschetst. In de navolgende tabellen staat een overzicht van de mutaties van de belastinguitgaven sindsdien (volgens voorstellen in de Miljoenennota's). Tabel 11.1 laat zien dat in de periode 2003-2007 per saldo is voorgesteld om het aantal belastinguitgaven met 16 te verminderen. Uit Tabel 11.2 blijkt dat het in totaal om 1.765 miljoen euro gaat.¹

Tabel 11.1 Voorgestelde belastinguitgaven-maatregelen naar aantal regelingen

	Afschaffen	Beperken	Intensiveren	Nieuw	Mutatie aantal regelingen
2003	15	5			-15
2004	6	1	2	2	-4
2005	2	3	7	2	0
2006			7	2	2
2007			7	1	1
Totaal	23	9	23	7	-16

Bron: diverse Miljoenennota's

¹ Voor de volledigheid dient gemeld te worden dat in 2003 in de voorstellen een opheffing van het spaarloon en een viertal heffingskortingen was opgenomen, die in de Kamer (deels) zijn gesneuveld.

Tabel 11.2 Budgettaire beslag van belastinguitgaven-maatregelen (miljoenen euro)

	Afschaffen	Beperken	Intensiveren	Nieuw	Totaal
2003	-1.575	-221			-1.796
2004	-485	-51	20	60	-456
2005	-19	-320	523	30	214
2006			109	80	189
2007			54	10	64
Totaal	-2.079	-592	706	180	-1.785

Bron: diverse Miljoenennota's

De maatregelen en de endogene groei bepalen de totale omvang van de belastinguitgaven. De totale omvang van de belastinguitgaven is in 2003-2007 ruim 1 miljard euro gedaald ofwel ruim 8 procent. In termen van het bbp is de daling van 2,67 procent van het bbp naar 2,11 procent bbp.

Tabel 11.3 Omvang belastinguitgaven volgens de Miljoenennota

	2003	2004	2005	2006	2007
Belastinguitgaven x miljoen euro	12.728	11.545	11.346	11.635	11.704
Belastinguitgaven in % bbp	2,67	2,36	2,24	2,20	2,11

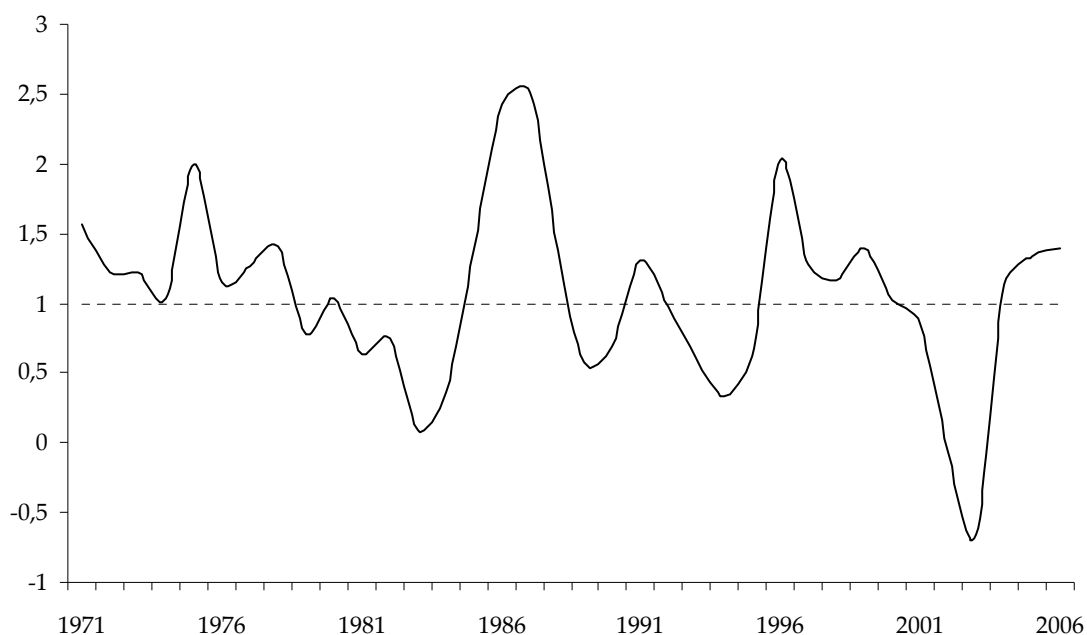
Bron: diverse Miljoenennota's

De conclusie is, dat in de afgelopen periode, hoewel theoretisch de mogelijkheid bestond, er geen verschuiving is opgetreden van subsidies naar belastinguitgaven.

Als de gehanteerde definitie van belastinguitgaven erg strikt is geformuleerd, maar daarentegen de exacte afbakening niet helemaal helder is, dan is een alternatief om de macro-progressiefactor van de belastingontvangsten als indicator te gebruiken om vast te stellen of er sprake is van versmalling van de grondslag voor belastingheffing. In deze benadering wordt geen onderscheid gemaakt tussen de primaire heffingstructuur en de belastinguitgaven. De progressiefactor is een indicator voor de ontwikkeling van de grondslag voor de belastingheffing als geheel. De progressiefactor geeft aan in welke mate de nominale opbrengst van de belastingen en premies meegroeit met de groei van het nominale bbp. Als de ontwikkeling van de belastinguitgaven harder gaat dan het bbp zal dit een drukkend effect hebben op de macro-progressiefactor. Als de factor 1 is dan is er sprake van een gelijke ontwikkeling van de belastingontvangsten en het bbp. Gemiddeld over een groot aantal jaren blijkt de progressiefactor ongeveer 1

te zijn. Dat betekent dat er geen voortdurende grondslagerosie optreedt. Figuur 11.1 laat de ontwikkeling van de macro-progressiefactor van de belastinginkomsten zien over de periode 1971-2006.

Figuur 11.1 Ontwikkeling macro-progressiefactor, 1971-2006



Bron: Tweede Kamer (2005-2006, p. 39)

11.3 HET GEVOERDE BELEID OM DE BEHEERSBAARHEID EN TRANSPARANTIE TE VERGROTEN

Voor een verantwoord beleid is het onvoldoende om louter te constateren dat de ontwikkeling van de belastinguitgaven geen aanleiding geven tot zorg voor een onbeheerste groei. Er is beleid gevoerd om hieraan bij te dragen. Er zijn in de loop der tijd in het begrotingsbeleid elementen ingebouwd, die hebben bijgedragen aan deze beheerste groei. Het lastenkader, de jaarlijkse overzichten, een toetsingskader en evaluaties zijn hiervoor de ingrediënten geweest.

Lastenkader

Hoewel de belastinguitgaven niet vallen onder het uitgavenkader, vallen ze wel onder het lastenkader. Aanvankelijk was volgens de begrotingsregels van Paars nog sprake van meevallerformules waardoor extra ruimte kon ontstaan voor additionele lastenverlichting. Vanaf de kabinetten Balkenende is er een vast lastenkader en geldt voor het overige voor de ontvangsten dat zij fungeren als automatische stabilisatoren.

Met andere woorden: meevallende of tegenvallende ontvangsten komen volledig ten gunste of ten laste van het EMU-saldo. Door het lastenkader ligt de totale ruimte voor de lastenontwikkeling vast en moeten maatregelen voor belastinguitgaven concurreren met maatregelen in de primaire belastingsfeer.

Jaarlijks overzicht

De belastinguitgaven bij de directe belastingen worden sinds 1999 gepubliceerd en deze zijn sinds 2003 aangevuld met de belastinguitgaven in de indirecte belastingen.

Toetsingskader

Sinds de Miljoenennota 2003 is een toetsingskader opgenomen in de begrotingsregels. Alvorens een nieuwe belastinguitgave kan worden geïntroduceerd, dient volgens het toetsingskader eerst te worden aangetoond dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd is en dat de introductie van een belastinguitgave daarbij het meest efficiënte, dan wel het meest effectieve instrument is. Hiertoe stelt het toetsingskader een aantal vragen over nut en noodzaak van een belastinguitgave. Verder moeten de doelmatigheid en effectiviteit door middel van een evaluatie na verloop van tijd worden bepaald.

De begrotingsregels staan toe dat een belastinguitgave omgezet kan worden in een subsidie (en andersom), waarvoor het uitgavenkader en het lastenkader worden gecorrigeerd. De voorwaarde voor is dat doelgroep en voorzieningenniveau gelijk blijven, zodat er sprake is van een boekhoudkundige, statistische correctie.

In de Miljoenennota 2004 is het toetsingskader verder aangevuld met de bepaling dat nieuw in te voeren belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven in beginsel moeten worden gebudgetteerd en dat voor de bestaande belastinguitgaven zal worden bezien in hoeverre (nadere) budgettering mogelijk is.

Evaluaties

Een belangrijk onderdeel in het toetsingskader is dat de evaluatie van de belastinguitgave voldoende gewaarborgd moet zijn. Met ingang 2004 is jaarlijks een aparte paragraaf in de Miljoenennota opgenomen betreffende de evaluatie van belastinguitgaven. De belastinguitgaven vormen een onderdeel van de VBTB-systematiek (Van Beleidsbegroting Tot Begrotingsverantwoording). In de Rijksbegrotingvoorschriften (RBV) is expliciet opgenomen dat belastinguitgaven zijn op te vatten als instrumenten van beleid. In de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) was aanvankelijk vastgelegd dat het beleid in de regel tenminste eens in de vijf jaar aan de hand van evaluatieonderzoek ex post wordt

geëvalueerd. De periodiciteit van deze evaluaties is inmiddels veranderd tot éénmaal per 'beleidscyclus', hetgeen per beleidsterrein kan verschillen.

De evaluaties moeten voldoen aan de RPE/VBTB-richtlijnen voor ex post beleidsevaluaties. Dat wil zeggen dat de evaluaties zich primair richten op de effectiviteit en de doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Jaarlijks wordt in de Miljoenennota verslag gedaan van gerealiseerde evaluaties en de planning voor het komende begrotingsjaar. Evaluatierapporten worden naar de Kamer gestuurd, vergezeld van een kabinetsstandpunt over de conclusies. Op deze wijze zullen alle belastinguitgaven in een tijdspanne van vijf jaar de revue passeren. Tot nu toe is ruim de helft van alle belastinguitgaven geëvalueerd.

De afgeronde evaluaties leiden in het merendeel tot de conclusie, dat de regeling doelmatig en efficiënt is in het bereiken van de doelstelling van de regeling. De soms geuite vrees dat een evaluatie een bedreiging is voor het voortbestaan van de regeling is derhalve niet gegrond. Voor een beperkt aantal is er wel een afwijkende conclusie:

- Eén regeling behoort eigenlijk tot de primaire heffingsstructuur (algemene vrijstelling box 3).
- Eén regeling was afgeschaft, maar er was druk om deze opnieuw in te voeren. Evaluatie leidde tot de conclusie dat herinvoering niet aan de orde was (willekeurige afschrijving Continentaal Plat).
- Twee regelingen zijn omgezet in een subsidie (afdrachtvermindering en willekeurige afschrijving arbo-investeringen).
- Voorgesteld om af te schaffen, omdat ze niet doelmatig en/of effectief bleken: vakantiebonnen in de LB, meewerkaf trek in de IB, kindertoeslag in het heffingsvrij vermogen box 3, en enkele vrijstellingen in de MRB/BPM.

Conclusie over het gevoerde beleid

Samengevat is door het jaarlijkse overzicht van de belastinguitgaven in strikte zin de transparantie vergroot. De budgettaire beheersing is verbeterd doordat de budgettaire effecten van nieuwe belastinguitgaven - samen met maatregelen in de primaire heffingsstructuur - ingekaderd worden via het lastenkader. Ook het toetsingskader en de evaluaties zorgen voor een disciplinerende werking voor de omvang van de belastinguitgaven.

11.4 METINGKWESTIES

In het budgettaire overzicht van de belastinguitgaven worden de jaarlijkse kosten van de belastinguitgaven gepresenteerd. Het is goed om te beseffen dat deze budgettaire

cijfers een heel ander karakter hebben dan vergelijkbare subsidies aan de uitgavenkant van de begroting.

Onzekerheid en onnauwkeurigheid

Bij belastinguitgaven gaat het om wat de belastinginkomsten zouden zijn indien de regeling niet zou bestaan. Voor een aantal belastinguitgaven kan de daarmee gemoeide belastingderving exact worden vastgesteld, bijvoorbeeld de afdrachtverminderingen in de loonbelasting en de heffingskortingen. Bij andere belastinguitgaven is geen sprake van duidelijke, goed meetbare geldstromen. Dit heeft tot gevolg dat cijfers over de omvang van belastinguitgaven naar hun aard minder nauwkeurig zijn en met een grotere onzekerheid worden omgeven. Voor belastinguitgaven in de vorm van een aftrekpost of vrijstelling in de sfeer van de inkomstenbelasting geldt dat veronderstellingen gemaakt zullen moeten worden over het marginale tarief waartegen de desbetreffende aftrekpost of vrijstelling in aanmerking wordt genomen. In de praktijk kan dit in veel gevallen echter vrij nauwkeurig geschieden, omdat gebruik gemaakt wordt van een representatieve steekproef van belastingplichtigen, waarbij door middel van microsimulatie de totale budgettaire opbrengst zonder het bestaan van een bepaalde belastinguitgave kan worden vergeleken met de totale budgettaire opbrengst inclusief de desbetreffende belastinguitgave. Ook de elektronisch aangifte zal de informatievoorziening en betrouwbaarheid van de cijfers kunnen verbeteren.

Er zijn echter ook regelingen waarvan het budgettaire belang niet direct of indirect kan worden afgeleid uit bestanden van aangifte- of aanslaggegevens.

Om de nauwkeurigheid van de cijfers te verbeteren zou de Belastingdienst het budgettaire belang van elke specifieke fiscale maatregel die als een belastinguitgave wordt aangemerkt, apart moeten registreren en monitoren. Posten op het aangiftebiljet zijn in principe beschikbaar, zoals de giftenaftrek. Voor andere belastinguitgaven geldt dit niet. Zo hoeft bijvoorbeeld het vermogen niet te worden opgegeven als geen belasting in box 3 verschuldigd is. Consequentie van de uitbreiding van meldingsplicht naar alle belastinguitgaven is dat de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven zal toenemen.

Optelbaarheid

De budgettaire bedragen van afzonderlijk geraamde belastinguitgaven kunnen niet zonder meer bij elkaar opgeteld worden. Zo heeft de progressieve tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting tot gevolg dat de raming van een totaalpakket van (bestaande) belastinguitgaven hoger uit zal vallen dan de som van de ramingen van de

desbetreffende belastinguitgaven afzonderlijk. Als het marginale tarief van een belastingplichtige 42 procent is en hij heeft twee aftrekposten dan geldt voor beide belastinguitgaven afzonderlijk dat de budgettaire opbrengst van het afschaffen gelijk is aan 42 procent van de omvang van de aftrekpost. Als beide aftrekposten worden afgeschaft dan valt het belastbaar inkomen wellicht voor een deel in het 52%-tarief. In dat geval levert gelijktijdige afschaffing van de aftrekbaarheid van beide posten dus meer op dan de som van de gerapporteerde opbrengsten bij afschaffing van de aftrekbaarheid van de afzonderlijke posten. Bij het toerekenen van de belastingderving aan verschillende belastinguitgaven zal dan tevens een veronderstelling nodig zijn over de volgorde waarin de desbetreffende belastinguitgaven in aanmerking worden genomen.

Ook de samenhang tussen belastinguitgaven kan ertoe leiden dat de optelsom van de afzonderlijke belastinguitgaven verschilt van een raming die betrekking heeft op het totaalpakket van dezelfde regelingen. Bijvoorbeeld bij de raming van de toeslagen op het algemene heffingsvrije vermogen box 3 moet bij de bepaling van de budgettaire lasten rekening moet worden gehouden met mogelijke overloop naar het algemene heffingsvrije vermogen. De berekening van de budgettaire derving gebeurt nu eerst voor de toeslagen en vervolgens aan het algemene deel.

Tijdigheid

Het budgettaire belang van een bepaalde belastinguitgave kan vaak worden bepaald nadat de definitieve aangiftes bij de Belastingdienst zijn binnengekomen en de definitieve aanslagen zijn opgelegd. Het duurt in het algemeen tot circa 2,5 jaar na afloop van het belastingjaar voordat hierover voldoende nauwkeurige uitspraken gedaan kunnen worden. Het uitgavenkader voor het jaar $t+1$ ligt dan al vast, zodat het alleen door kan werken naar latere begrotingsjaren.

11.5 AFBAKENING BELASTINGUITGAVEN

Reeds in 1987 heeft de werkgroep Schoemaker een rapport uitgebracht over de definitie van belastinguitgaven. Die werkgroep heeft een belastinguitgave gedefinieerd als “een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet”.

De primaire heffingsstructuur kwalificeert de werkgroep Schoemaker als ‘de meest neutrale verwijzing naar de eigenlijke fiscale doelstelling dat een belasting wordt geheven ter financiering van overheidsuitgaven, op een zodanige wijze dat de daaruit

voortvloeiende lasten op evenwichtige wijze worden verdeeld.' Voor de inkomstenbelasting geldt de draagkracht als maatstaf voor de evenwichtige wijze van verdeling van de lasten.

Deze definitie laat ruimte voor discussie wat moet worden verstaan onder de primaire structuur. Het gevolg is, dat er naast belastinguitgaven in strikte zin een grijs gebied bestaat ten aanzien van de definitie van belastinguitgaven. Regelingen uit het grijze gebied zijn niet in het overzicht in de Miljoenennota opgenomen. Dit kwalificeert de Studiegroep Begrotingsruimte als een gemis. Vooral omdat het om budgettaire omvangrijke posten kan gaan. Daarbij wordt met name gedacht aan de aftrekbaarheid van pensioenpremies en hypotheekrente en diverse heffingskortingen.

Tabel 11.4 Budgettaire derving pensioenpremies, hypotheekrenteaftrek, arbeidskorting, kinderkorting en combinatiekortingen (miljard euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pensioenpremie werknemers in loonsom bedrijven	2,0	2,1	2,7	3,1	3,2	3,0	3,2
Saldo hypotheekrente en eigenwoningforfait	5,6	6,3	7,6	7,9	8,3	8,6	8,7
Arbeidskorting	5,7	5,9	6,8	7,2	7,6	8,1	8,4
Kinderkortingen	0,2	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,0
Combinatiekortingen	0,3	0,5	0,5	0,8	1,0	1,0	1,1

Bron: Oorspronkelijke cijfers afkomstig van CPB en voorts gebaseerd op technische veronderstelling van een gemiddeld marginaal tarief van 40 procent. De reeksen kunnen afwijken van cijferreeks van Financiën. Bij de pensioenpremies is alleen de budgettaire derving in box 1 in beeld gebracht door de aftrek van de premies.

Bij de introductie van de jaarlijkse overzichten van belastinguitgaven in de Miljoenennota heeft een afweging plaatsgevonden waar de scheidslijn wordt getrokken welke belastinguitgaven in het overzicht worden opgenomen. Er is toen gekozen voor de belastinguitgaven in strikte zin. Het grijze gebied is niet opgenomen. Fiscale faciliteiten in het grijze gebied kunnen vanuit verschillende invalshoeken al dan niet als belastinguitgaven worden gekarakteriseerd. De belangrijkste in dit kader worden hier besproken.

Ten eerste de aftrekbaarheid van pensioenpremies, die samenhangt met de omkeerregeling. Indien wordt uitgegaan van de opvatting dat een pensioenvoorziening alleen toekomstig inkomen verschaft, is het een onderdeel van de primaire heffingsstructuur. Als men zich baseert op de opvatting dat een pensioenregeling het karakter heeft van een besparing uit inkomen, dan zou het op dezelfde wijze

behandeld moeten worden als andere spaarregelingen. De regeling is dan een belastinguitgave, want het is een bevoordeling ten opzichte van andere spaarvormen. Heffingskortingen zoals de arbeidskorting, de kinderkortingen en de combinatiekorting kunnen ook tot het grijze gebied worden gerekend. De arbeidskorting is ontstaan uit het vroegere arbeidskostenforfait, zoals de naam al aangeeft een forfaitaire vergoeding voor de gemaakte kosten voor de verwerving van arbeid. Zolang de vergoeding een goede benadering is voor de gemaakte kosten kan er geen sprake zijn van een belastinguitgave. Als de arbeidskorting beleidsmatig wordt verhoogd ter stimulering van het arbeidsaanbod ontstaat voor dat deel een belastinguitgave. De arbeidskorting krijgt dan een gemengd karakter.

De kinderkortingen en de combinatiekorting behoren in de opvatting dat het verband houdt met de draagkracht tot de primaire heffingsstructuur. In de opvatting dat het een stimuleringsmaatregel is voor arbeidsparticipatie is het een belastinguitgave.

De aftrek van de hypotheekrente is ook een omvangrijke budgettaire post, die vooral de laatste jaren sterk is toegenomen. De eigen woning wordt in de inkomstenbelasting gezien als inkomensbron die draagkracht genereert en wordt als primair inkomen belast (forfaitair via het eigenwoningforfait). De belasting van de eigen woning behoort daarmee tot de primaire heffingsstructuur. Dit betekent dat kosten ter verwerving van deze primaire inkomstenbron ook aftrekbaar zijn en deze kosten geen belastinguitgaven zijn. Er bestaan echter ook alternatieve visies, die de hypotheekrenteafrek beschouwen als een fiscale subsidie ter stimulering van het eigen woningbezit. Een heffingsgrondslag die feitelijk alleen tot negatieve inkomsten kan leiden is in die visie een belastinguitgave. Daarom kan de hypotheekrenteafrek ook worden gerekend tot het grijze gebied.

Er zijn ook voorbeelden, die nu wel zijn opgenomen in de lijst van belastinguitgaven, maar waarvan betwijfeld kan worden of dit terecht is, bijvoorbeeld de algemene heffingskorting voor box 3. Volgens het betreffende evaluatierapport is deze heffingskorting geen voortzetting van de vroegere rente- en dividendvrijstelling. In het rapport wordt geconcludeerd, dat er eigenlijk geen sprake is van een belastinguitgave, maar een onderdeel van het schijventarief.

11.6 RELATIE MET ANDERE BELEIDSTERREINEN

Bij het beleid om de beheersbaarheid van belastinguitgaven te vergroten moet ook de relatie met het overige begrotingsbeleid in aanmerking worden genomen. Daarbij kan worden gedacht aan (de flexibiliteit van het) fiscale beleid, de relatie met de scheiding tussen inkomsten en uitgaven en mogelijke dubbele beheersingssystemen.

Flexibiliteit fiscaal beleid ten behoeve van koopkracht, winstbelasting, milieu

Belastinguitgaven in bredere zin zoals de heffingskortingen, vormen een belangrijk instrument in het kader van het koopkrachtbeleid. De vraag is in hoeverre het wenselijk is dat de flexibiliteit om alle inkomensgroepen op de gewenste wijze te bereiken beperkt wordt, wanneer de beleidsmix van tariefmaatregelen uit de primaire heffingsstructuur en van gebruik van heffingskortingen uit de grijze lijst door zowel het lastenkader als een uitgavenkader worden bepaald. Bijvoorbeeld, bij een beschikbaar bedrag voor lastenverlichting kan nu vrijelijk worden geschoven tussen de inzet van aanpassen tarief eerste schijf en aanpassen van een heffingskorting. Als de heffingskorting tevens onder een ander kader valt, dat precies sluit, vervalt het vrijelijk schuiven tussen deze twee instrumenten. Een ander voorbeeld is de VPB-verlaging en het flankerend beleid in de zelfstandigenaftrek. De VPB-maatregelen spelen zich af in de primaire heffingsstructuur en het flankerend beleid in het belastinguitgavenkader. Ook voor het milieubeleid is er een voorbeeld uit de praktijk: een verhoging van de energiebelasting met een mix van terugsluisinstrumenten, waaronder ook VAMIL/MIA.

Interferentie met scheiding inkomsten en uitgaven

Als het belastingtarief wijzigt, wijzigen daarmee ook de kosten van een belastinguitgave. Vrijstellingen of verlaagde tarieven worden duurder naarmate het normale tarief hoger wordt. Dit geldt niet alleen voor de inkomensheffing, maar ook voor de BTW en andere belastingen. Aftrekposten in de inkomensheffing worden duurder naarmate de marginale tarieven hoger zijn. Als het budget voor belastinguitgaven vastligt, betekent een wijziging in de primaire heffingsstructuur een effect op de ruimte voor de belastinguitgaven of andere uitgaven onder dat kader. Zeker als de hypotheekrenteaftrek onder de definitie van belastinguitgaven wordt gebracht (en dat is dan direct een hele dominante post) zullen de jaarlijks wisselende pensioenpremies en het jaarlijks wisselende effectieve marginale tarief van de inkomensheffing effect hebben op de ruimte.

Dubbele beheersingsmechanismen

Bij het fiscale beleid is al gewezen op een dubbel beheersingsmechanisme: het lastenkader en het uitgavenkader. Een ander voorbeeld is de huurtoeslag. Deze wordt nu beheerst door het uitgavenkader. Als de belastingvrijstelling als belastinguitgave wordt gekwalificeerd zou bij een kader voor belastinguitgaven ook voor dergelijke posten een dubbel beheersingsmechanisme gelden. De huurtoeslag wordt al direct

beheerst door het uitgavenkader. De kosten van de belastingvrijstelling van de huurtoeslag zijn hier een directe afgeleide van, waar een eigenstandig beheersingsmechanisme niets aan toevoegt. Het meest knellende van twee kaders is dan bepalend en het andere kader heeft dan geen betekenis of biedt ruimte voor andere uitgaven onder dat kader.

Betekent het niet onder een kader vallen dat er geen beleid op wordt gevoerd? Dit kan niet zonder meer worden gesteld. De primaire heffingsstructuur staat ook regelmatig ter discussie. Denk bijvoorbeeld aan Oort en IB-2001 in de inkomensheffing, Werken aan Winst voor de VPB, commissie Moltmaker voor de successieheffing. Vaak staan tegelijkertijd de daarmee samenhangende belastinguitgaven ter discussie, omdat het streven er op gericht is om mede door grondslagverbreding te komen tot een tariefverlaging. Het schrappen van aftrekposten is dan een van de ingrediënten. Juist als politieke partijprogramma's worden opgesteld en regeerakkoorden worden afgesloten is een kritische blik naar belastinguitgaven zeer gebruikelijk. Zelfs op politiek gevoelige dossiers zoals de hypotheekrenteaftrek zijn maatregelen getroffen die op den duur tot substantiële budgettaire effecten kunnen leiden, zoals de bijleenregeling.

11.7 AANBEVELINGEN VAN DE STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE

De Studiegroep Begrotingsruimte (2006) adviseert om het in beeld brengen van de budgettaire lasten en het toepassen van het toetsingskader niet alleen toe te passen op de belastinguitgaven in strikte zin, maar dit uit te breiden tot meer regelingen. Concreet wordt voorgesteld dit uit te breiden tot het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek, de pensioenuitkeringen en pensioenpremies en de heffingskortingen, die ook als een subsidie beschouwd kunnen worden (arbeidskorting, kinderkorting, combinatiekorting). De Studiegroep beveelt aan om de betrouwbaarheid van de raming waar mogelijk te verbeteren, zodat de onzekerheid ten aanzien van het budgettaire beslag tot een minimum wordt beperkt.

Als deze aanbevelingen worden opgevolgd dan wordt een belangrijke stap gezet om de transparantie en de beheersbaarheid van de belastinguitgaven te vergroten. Het belang van de exacte definitie van belastinguitgaven speelt dan geen rol meer. Mocht blijken dat er behoefte is aan verdergaande stappen, dan zullen over de hier geschetste zaken als flexibiliteit van fiscaal beleid, de scheiding van inkomsten en uitgaven en dubbele beheersingsmechanisme nadere aanbevelingen moet worden gedaan.

Referenties

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006, *Regeling van de Minister van Financiën van 18 april 2006*, te raadplegen via www.minfin.nl/nl/onderwerpen,begroting/vbtb/Evaluatieonderzoek.html#a2.

Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Tweede Kamer 30 300, nr. 65, Den Haag.

Tweede Kamer (2005-2006), *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006*, 31 031, nr. 1.

S.J.C. Hemels en A.P. Ros***

12.1 INLEIDING

Belastinguitgaven vormen één van de diverse middelen die de overheid ter beschikking staan om beleidsdoelstellingen te bereiken. Dit hoofdstuk staat stil bij de ontwikkeling in de verantwoording van belastinguitgaven in Nederland. Bovendien schetst het hoe deze verantwoording in de toekomst kan worden verbeterd. We beginnen met kort aan te geven welke definitie van belastinguitgaven in Nederland wordt gebruikt en geven een indruk van de omvang van de Nederlandse belastinguitgaven.

12.2 WAT ZIJN BELASTINGUITGAVEN?

De Werkgroep Belastinguitgaven (Ministerie van Financiën, 1987) heeft belastinguitgaven in 1987 gedefinieerd als ‘... een overheidsuitgave in de vorm van een derving of een uitstel van belastingontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.’ Deze definitie, die ook in stukken van het Ministerie van Financiën (daaronder begrepen de Miljoenennota) wordt gehanteerd, nemen wij als uitgangspunt.

Een belangrijk discussiepunt is hierbij wat onder de primaire heffingsstructuur moet worden verstaan. Volgens de Werkgroep Belastinguitgaven (Ministerie van Financiën, 1987, p. 13) bevat de primaire structuur aanwijzingen over het belastingobject, het tarief en de belastingplichtige. Ook de Miljoenennota hanteert dit begrip ‘primaire structuur’. Hoewel de Werkgroep vond dat deze structuur waarde vrij moest zijn,

* Afdeling Belastingrecht van de Universiteit Leiden en verbonden aan Allen & Overy LLP Amsterdam.

** Afdeling Economie van de Universiteit Leiden.

verzandt de definiëring hiervan vaak in een politieke discussie.¹ De reden hiervoor is dat vaak als impliciet uitgangspunt wordt gehanteerd dat belastinguitgaven als wezensvreemde elementen van een belastingwet eerder in aanmerking komen voor afschaffing dan faciliteiten die deel uitmaken van de primaire heffingsstructuur. De gedachte lijkt te zijn dat het bestaansrecht van politiek belangrijk geachte faciliteiten wordt versterkt als zij als onderdeel van de primaire heffingsstructuur worden gezien. Hierbij wordt echter uit het oog verloren dat de primaire structuur vaak ook het gevolg is van een politieke keuze en dat deze geen natuurwetenschappelijk gegeven is. De gedachte dat een belastinguitgave een gemakkelijker doelwit is voor bezuinigingen dan andere faciliteiten, wordt nog aannemelijker als wordt beseft dat alleen belastinguitgaven in de Miljoenennota worden verantwoord. Door bepaalde uitgaven als onderdeel van de primaire structuur te kwalificeren, verdwijnen zij uit beeld en hoeft hier verder geen verantwoording over te worden afgelegd. Dit kan uit politiek oogpunt wellicht op de korte termijn aantrekkelijk zijn, maar is maatschappelijk niet wenselijk. De discussie over de hypotheekrenteaftrek (of eigenlijk het taboe dat het huidige kabinet over deze discussie heeft uitgesproken) is hiervan een voorbeeld.

12.3 OMVANG EN SAMENSTELLING

Los van de gehanteerde definitie bestaat consensus dat er in ons belastingstelsel een groot aantal belastinguitgaven bestaat, waarmee een bedrag aan gederfde belastingontvangsten van vele miljarden euro's is gemoeid. Een eerste indruk biedt het overzicht van belastinguitgaven dat sinds enkele jaren in een bijlage van de Miljoenennota wordt gepresenteerd. Tabel 12.1 geeft een samenvattend overzicht.

1 In vergelijkbare zin: Stevers (1978, pp. 33-34).

Tabel 12.1 Belastinguitgaven in 2007 volgens de Miljoenennota 2007 (miljard euro)

Belastingen op inkomen, winst en vermogen		7,1
Ondernemingen algemeen	1,9	
Investerings algemeen	0,2	
Investerings voor het milieu	0,3	
Lastendruk arbeid, gericht op werkgevers	0,7	
Lastendruk arbeid, gericht op werknemers	0,5	
Inkomsten uit vermogen	2,2	
Overige	1,3	
Kostprijsverhogende belastingen		4,6
Energiebelasting	0,2	
Verlaagd tarief omzetbelasting	3,1	
Vrijstellingen omzetbelasting	0,4	
Speciale regelingen omzetbelasting	0,1	
Accijnzen	0,4	
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	0,1	
Motorrijtuigenbelasting	0,2	
Overdrachtsbelasting	0,1	
Totaal-generaal		11,7

Bron: Tweede Kamer (2006-2007, pp. 98-101)

Achter de cijfers van Tabel 12.1 gaan meer dan honderd belastingfaciliteiten schuil. De meeste daarvan impliceren een belastingderving van enkele miljoenen tot hooguit enkele tientallen miljoenen euro's per jaar. Bij enkele regelingen gaat het om veel meer geld.

Bij de belastingen op inkomen, winst en vermogen is de veruit meest omvangrijke faciliteit die van de zelfstandigenaftrek (gerangschikt onder het kopje 'ondernemingen algemeen'). Deze belastingbesparing voor kleine zelfstandigen kost de schatkist zo'n 1,1 miljard euro per jaar. Goede tweede is een faciliteit voor inkomsten uit sparen en beleggen, namelijk de algemene vrijstelling voor kleine vermogens bij de berekening van het forfaitair rendement, met een belastingderving van 0,9 miljard euro per jaar. In dezelfde categorie vergt de vrijstelling van rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen 0,7 miljard euro. Onder de overige regelingen valt de vrijstelling voor bepaalde uitkeringen (zoals de huurtoeslag), met een budgettaire belang van 0,7 miljard euro. De werknemersspaarregelingen (waaronder het spaarloon) maken deel uit van de regelingen ter verlaging van de lastendruk op arbeid, gericht op werknemers. Met deze faciliteiten was in 2007 nog maar 0,2 miljard euro gemoeid. Voordat het kabinet het mes in deze faciliteiten zette, bedroeg het budgettaire belang meer dan 0,6 miljard euro. In dezelfde groep hoort de levensloopregeling thuis. Daarvan is de geschatte

derving voor de schatkist veel geringer. Het budgettaire beslag bedraagt in 2007 nog slechts 25 miljoen euro, en loopt op tot ruim 0,1 miljard euro in 2011. Een bekende faciliteit is de giftenaftrek (categorie 'overige'), die een relatief bescheiden bedrag van 0,3 miljard euro per jaar kost.

Van de 4,6 miljard euro aan belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen is het verlaagde tarief in de omzetbelasting (BTW) met 3,1 miljard euro verreweg de meest omvangrijke. Onder dit tarief van 6 procent vallen onder andere voedingsmiddelen in de horeca (1,1 miljard euro belastingderving), personenvervoer (0,6 miljard euro) en drukwerk (0,5 miljard euro), maar bijvoorbeeld ook de door Hof Amsterdam als toneelvoorstelling gekwalificeerde peepshows waar begin 2007 veel ophef over was. Vrijstellingen in de BTW voor sportclubs, post, vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen, kerken en fondswerving kosten nog eens 0,4 miljard euro.

Hoewel de belastinguitgaven die in de Miljoenennota worden opgesomd al een omvangrijk bedrag van bijna 12 miljard euro vertegenwoordigen (ruim 2 procent van het bbp) is dit nog maar de punt van de ijsberg. Een onbekend aantal regelingen komt namelijk niet in dit overzicht voor.² In de Wet inkomstenbelasting 2001 bestaan in elk geval drie belastinguitgaven, waarvan het gezamenlijke budgettaire belang dat van de regelingen uit de Miljoenennota (verre) te boven gaat. Tabel 12.2 geeft een overzicht.

Tabel 12.2 Belastinguitgaven (miljard euro)

Regelingen genoemd in de Miljoenennota	12
Eigen woning in box 1	18
Omkeerregel oudedagsvoorzieningen	8-13
Vrijstelling kinderbijslag	1
Overige belastinguitgaven	PM
Totaal	39-44 + PM

Tabel 12.2 brengt in beeld dat de Miljoenennota een belastingderving uit hoofde van belastinguitgaven laat zien die zeker minder dan een derde bedraagt van het bedrag dat de fiscus in werkelijkheid door dergelijke regelingen misloopt. Welke regelingen laat de Miljoenennota niet zien?

In de eerste plaats is dat het budgettaire verlies door de speciale fiscale behandeling van de eigen woning in de inkomstenbelasting. Uit fiscaaltechnisch oogpunt zou

2 Willis en Hardwick (1978, p. 11) merkten hierover op: 'It seems strange to be (in effect) spending government money without knowing how much is being spent'.

belastingheffing in box 3 met de andere vermogensbestanddelen voor de hand liggen. Dan zou de brutowaarde van het eigenwoningbezit bij de overige vermogensbestanddelen worden opgeteld en vervolgens verminderd met het totale bedrag aan schulden, inclusief de hypotheekschuld. Het resterende bedrag (het nettovermogen) wordt belast met een tarief van (30 procent van 4 procent =) 1,2 procent. Kijken we alleen naar lusten en lasten van de eigen woning, dan kan de volgende globale rekensom worden gemaakt. Volgens het CPB bedraagt de brutowaarde van het eigenwoningbezit 1.050 miljard euro. Daar staat een totale hypotheekschuld tegenover van ongeveer 420 miljard euro, zodat de nettowaarde van het eigenwoningbezit 630 miljard bedraagt (CPB, 2006, p. 70). Over dit bedrag zou in principe 7,6 miljard euro belasting verschuldigd dienen te zijn. De werkelijkheid is echter heel anders. De eigen woning is uit box 3 gelicht en is ondergebracht in box 1, met een tweetal belastinguitgaven als resultaat.

De eerste betreft het zogeheten 'H-woord', ofwel de hypotheekrenteaf trek. Onder het regime van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 werd wel de stelling ingenomen dat deze aftrek past in de primaire structuur van de inkomstenbelasting. Hiervoor werd als motivering gegeven dat de wetgever in het verleden de aankoop van de eigen woning voor een deel (40 procent) als een consumptieve besteding en voor een deel (60 procent) als een investering in een bron van inkomen had aangemerkt. Wat hier ook van zij, onder het regime van de Wet inkomstenbelasting 2001 gaat deze redenering niet meer op. Privé-investeringen vallen in de Wet inkomstenbelasting 2001 namelijk onder het box 3-regime van het inkomen uit sparen en beleggen. Aftrek van werkelijke kosten, zoals hypotheekrente, is onder dit regime niet mogelijk. De hypotheekrenteaf trek moet derhalve als een belastinguitgave worden aangemerkt. Het gaat bij deze regeling om een enorm bedrag. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het Ministerie van Financiën in 2006 een notitie gemaakt waarin varianten voor de aanpassing van de fiscale behandeling van de eigen woning zijn doorgerekend. Uit deze notitie blijkt dat in 2005 de geraamde belastingderving als gevolg van de hypotheekrenteaf trek 11,7 miljard euro bedraagt (Ministerie van Financiën, 2006, p. 3). Deze belastingderving zal na 2005 zeker niet minder omvangrijk zijn geworden.

De tweede belastinguitgave met betrekking tot de eigen woning is het op een laag niveau vaststellen van het eigenwoningforfait. De waarde van de eigen woning wordt niet geacht het standaard forfaitair rendement van 4 procent te hebben, maar van slechts 0,6 procent, met een maximum van 9.150 euro.³ Deze bevoordeling van de

3 Inmiddels is in het Belastingplan 2008 (Tweede Kamer, 2007-2008) voorgesteld om op 1 januari 2009 het maximum te laten vervallen en om voor zover woningen een WOZ-waarde van boven de 1 miljoen euro hebben, over dit meerdere een extra bijtelling van 2,35 procent toe te passen.

eigenwoningbezitter wordt (iets) gematigd doordat het forfait wordt belast tegen het progressieve schijfventarief van box 1, hetgeen in veel gevallen boven de 30 procent ligt die in box 3 zou gelden. Per saldo inde de fiscus in 2005 1,8 miljard euro uit hoofde van het eigenwoningforfait (Ministerie van Financiën, 2006, p. 3).

De omvang van de belastinguitgave uit hoofde van de behandeling van de eigen woning in box 1 kan nu als volgt worden bepaald. Overeenkomstig de primaire structuur van de inkomstenbelasting had de fiscus in 2005 uit hoofde van de eigen woning een bedrag van 7,6 miljard euro moeten ontvangen. In werkelijkheid betaalt de schatkist de eigenwoningbezitters echter een bedrag van 11,7 miljard euro in de vorm van hypotheekrenteaftrek en ontvangt zij een bedrag van 1,8 miljard euro uit hoofde van het eigenwoningforfait. De belastinguitgave bedraagt derhalve per saldo ($7,6 + 11,7 - 1,8 =$) tenminste 17,5 miljard euro. De stelling dat de primaire structuur van de Wet inkomstenbelasting 2001 tevens behelst dat box 1 bestaat uit het inkomen uit werk en woning en bovengenoemde inkomstenderving daarom onderdeel is van de primaire structuur en dus geen belastinguitgave, is niet zuiver. Aan de wet ligt immers de politieke beslissing ten grondslag dat aan de hypotheekrenteaftrek niet mag worden getornd. Dat de wet vervolgens aan dit uitgangspunt voldoet, maakt niet dat deze wetssystematische 'systeemfout' onderdeel wordt van de primaire structuur.

De tweede belastinguitgave die in het overzicht van de Miljoenennota ontbreekt is de zogeheten *omkeerregel* bij oudedagsvoorzieningen. Deze tegemoetkoming houdt in dat veruit de meeste betaalde pensioenpremies aftrekbaar zijn (werknemersaandeel) of zijn vrijgesteld (werkgeversaandeel). Daar tegenover staat dat de uitkeringen die op latere leeftijd worden genoten, onder de belastingheffing vallen. Door het uitstel van belastingheffing incasseren de belastingbetalers twee voordelen. Allereerst genieten zij uiteraard een rentevoordeel, dat onbelast blijft. Bovendien vindt de belastingheffing in de toekomst plaats tegen een (veel) lager gemiddeld tarief (mede als gevolg van de huidige AOW-premievrijstelling voor personen van 65 jaar en ouder). Het tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken bedraagt gemiddeld ongeveer 45 procent, terwijl de pensioenuitkeringen tegen gemiddeld slechts 25 procent worden belast (CPB, 1998, p. 11). Daar komt nog bij dat de aangroei van de belegde pensioenpremies bij de pensioenfondsen onbelast blijft. Al met al gaat het ook bij de omkeerregel om een zeer omvangrijke belastingderving. Caminada en Goudswaard (2005) komen voor het jaar 2003 op een belastingderving van 1,2 tot 1,5 procent bbp. In 2003 kwam dat overeen met 6 à 7 miljard euro; in 2007 zou dit zijn opgelopen tot 7 à 8 miljard euro. De werkelijke belastingderving is nog meer gestegen, omdat het bedrag

aan aftrekbare pensioenpremies sneller stijgt dan het bbp. De Kam (2007, pp. 91-92) en De Kam, Van der Lecq, Sleijpen en Steenbeek (2007, p. 66) berekenen het hiermee gemoeide bedrag zelfs op ten minste 13 miljard euro. We houden ter bepaling van de gedachten een marge van 8 - 13 miljard euro aan belastingderving aan.⁴

Een derde belastinguitgave die in het overzicht van de Miljoenennota ontbreekt, is de vrijstelling van heffing van de kinderbijslag. In het overzicht van belastinguitgaven in de Miljoenennota staat weliswaar een post 'vrijstelling bepaalde uitkeringen (onder andere huursubsidie)', met een bedrag aan belastingderving in 2007 van 0,7 miljard euro, maar daar maakt de kinderbijslag geen deel van uit. Dat is vreemd, want er is geen reden om de kinderbijslag fiscaal anders te behandelen dan bijvoorbeeld de huursubsidie. Wij rekenen de vrijstelling van de kinderbijslag dan ook tot de belastinguitgaven. Het gaat bij deze overdracht aan gezinnen om meer dan 3 miljard euro per jaar. Het bijbehorende belastingeffect bedraagt ruim 1 miljard euro.

Bij de bovengenoemde drie belastinguitgaven gaat het niet alleen om een groot bedrag aan belastingderving op dit moment; het financiële belang van de huidige behandeling van de eigen woning zal in de komende jaren ook nog eens sterk toenemen. Het aandeel van de eigen woningen in de nationale huizenvoorraad zal voorshands blijven stijgen, terwijl een duidelijke daling van de huizenprijzen voorlopig nog niet in zicht is. Dit betekent dat de belastingderving voor de schatkist uit hoofde van de hypotheekrenteaftrek zal blijven toenemen. Daar komt het risico van een rentestijging nog bij. Als de (hypotheek)rente in de komende jaren weer wat boven het thans historisch lage niveau zou komen, wordt er navenant meer aan hypotheekrente afgetrokken. De iets hogere bijtelling voor dure woningen vanaf 2009 zal hier nauwelijks invloed op hebben.

Behalve deze drie omvangrijke belastinguitgaven ontbreekt nog een onbekend aantal andere faciliteiten in het overzicht uit de Miljoenennota. Zij hebben op zichzelf gezien waarschijnlijk een geringer financieel belang, maar het zou heel goed kunnen gaan om een substantieel totaalbedrag. Ter illustratie moge het onderzoek van Hemels (2005) dienen. Zij inventariseerde belastinguitgaven voor kunst en cultuur. Van de 36 door haar gevonden faciliteiten bleken er slechts 15 in het overzicht van de Miljoenennota voor te komen.

4 Inmiddels is in het Belastingplan 2008 (Tweede Kamer, 2007-2008) voorgesteld om vanaf 1 januari 2009 maximaal een bedrag van 185.000 euro als pensioengevend loon aan te merken. De geschatte opbrengst van deze maatregel is 60 miljoen euro per jaar, waardoor deze maatregel binnen deze marge geen of slechts een beperkt effect zal hebben.

12.4 VERANTWOORDING

Het belang van de kwalificatie van een regeling als belastinguitgave is gelegen in de verantwoording. Weliswaar is er op het gebied van de verantwoording van belastinguitgaven nog wel wat te wensen, maar deze verantwoording is in ieder geval beter dan die van de niet als zodanig gekwalificeerde belastingderving.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw ontstond in veel westerse landen namelijk een discussie over de onzichtbaarheid van belastinguitgaven.⁵ Directe subsidies moeten op de begroting als een uitgave worden opgenomen en zijn in Nederland gebonden aan vaste ijklijnen (bekend geworden als 'de Zalmnorm'). De periodieke controle door het parlement op deze overheidsuitgaven is relatief stringent. Belastinguitgaven worden echter niet expliciet in de begroting verantwoord en vallen evenmin onder de Zalmnorm. De beperkte zichtbaarheid van belastingsubsidies bemoeilijkt de democratische controle op deze vorm van overheidsuitgaven.

Belastinguitgaven hebben voor het vakministerie als voordeel dat deze bij invoering niet dwingen tot een uitgavenbeperking, maar 'slechts' een vermindering van de algemene middelen tot gevolg hebben. Vervolgens slaan de risico's van budgettaire tegenvallers in de uitvoering niet neer op de desbetreffende departementale begroting, maar eveneens in de belastingontvangsten. Vanuit het perspectief van het overheidsbeleid als geheel kan dit echter tot een niet-optimale besteding van overheidsgeld leiden (Tweede Kamer, 1999-2000, pp. 119-121).

Interessant is overigens dat in november 2001 toenmalig staatssecretaris van Financiën Bos zich in een interview een groot voorstander toonde van een ijklijn voor belastinguitgaven. Deze zou in een volgende kabinetsperiode moeten worden ingesteld. Hij ergerde zich aan het feit dat strenge regels worden gesteld aan de uitgavenkant, terwijl aan de inkomstenkant een veel mildere toets wordt gehanteerd, waardoor sneller naar fiscale oplossingen wordt gezocht, ongeacht de vraag of deze beter zijn. Om dit mechanisme te doorbreken wilde hij in een nieuw regeerakkoord afspraken maken over de omvang van de belastinguitgaven (Mollink en Van der Werf, 2001). Of de huidige minister van Financiën Bos er ook zo over denkt is niet duidelijk. In het regeerakkoord zijn hier in ieder geval geen afspraken over gemaakt.

5 De meest bekende aanjager van deze discussie was de Amerikaan Stanley S. Surrey (o.a. 1971, 1973). In Nederland gaven Halberstadt en De Kam vanaf het midden van de jaren zeventig veel bekendheid aan deze problematiek (o.a. 1976, 1977 en 1978). Minder bekend is echter dat Velde (1966) reeds op de nadelen van de beperkte zichtbaarheid van belastingsubsidies wees.

Beter zicht op belastinguitgaven

In de literatuur zijn de volgende oplossingen aangedragen om belastinguitgaven zichtbaarder te maken:

- Het opstellen van een begroting met belastinguitgaven (*tax expenditure budget*), eventueel vorm te geven via een 'Wet op de gedeelde middelen'.⁶
- Het opvoeren van belastinguitgaven op de begroting van het desbetreffende ministerie.⁷
- Een budgettair gelijke behandeling van belastinguitgaven en directe uitgaven door aan het totaal van belastinguitgaven en directe uitgaven een maximum te stellen.⁸

Al deze oplossingen hadden tot doel het budgetcontrolerecht van het parlement te vergroten en tot een periodieke toetsing van belastinguitgaven te komen. Hierdoor zou een evenwichtige afweging van belastinguitgaven ten opzichte van directe subsidies kunnen worden bewerkstelligd. Dit zou een doelmatig en doeltreffend overheidsbeleid bevorderen. Bovendien zou periodiek kunnen worden beoordeeld of in het verleden ingevoerde belastinguitgaven nog in overeenstemming zijn met de geldende beleidsdoeleinden en - bij een positief antwoord - of ze het meest geschikte instrument zijn om die doeleinden te verwezenlijken.

In diverse landen werd, al dan niet naar aanleiding van deze aanbevelingen, een overzicht van belastinguitgaven gemaakt. Duitsland rapporteerde sinds 1959 op regelmatige basis over zichtbare en onzichtbare subsidies. In 1967 werd wettelijk vastgelegd dat tweejaarlijks een *Subventionsbericht* moet worden gepubliceerd met daarin een inventarisatie van directe subsidies en belastinguitgaven.⁹ In 1968 werd in de Verenigde Staten het eerste *tax expenditure budget* gepubliceerd (McDaniel en Surrey, 1985, p. 3). Op grond van de *Budget Reform Act* van 1974 werd het *tax expenditure*-concept formeel geïncorporeerd in het begrotingsproces (McDaniel, 1976, p. 248). Op grond van deze wet moeten belastinguitgaven ieder jaar in de begroting worden opgenomen en moeten belastinguitgaven op dezelfde wijze geëvalueerd en gecoördineerd worden als directe subsidies. Na deze landen volgden onder andere Spanje (1978), Canada (1979), Groot-Brittannië (1979), Oostenrijk (1979), Portugal (1980), Frankrijk (1981), Ierland (1981) en Australië (1981/82) (Ministerie van Financiën, 1987, p. 192). In sommige landen, zoals Portugal en Spanje, is in de grondwet

6 In deze zin Christiaanse (1977, p. 71), en Halberstadt en De Kam (1976, p. 647).

7 In deze zin Velde (1966, p. 271), Grapperhaus (1971, p. 13), McDaniel en Surrey (1985, p. 44) en McDaniel (1989, p. 180).

8 In deze zin Langeveld (1995) en de Raad van State in Tweede Kamer (1994-1995, pp. 7-8).

9 Artikel 12 van het *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*.

vastgelegd dat de begroting van de rijksoverheid tevens een overzicht van belastinguitgaven en een schatting van de daaraan verbonden belastingderving moet bevatten.¹⁰ De status van de belastinguitgavenoverzichten verschilt. Ook hoeft de volksvertegenwoordiging er niet in alle landen over te stemmen of er mee in te stemmen (OECD, 1984, p. 7 en p. 10).

Nederland bleef lange tijd achter. De eerste stap werd in 1977 gezet, toen het Ministerie van Financiën de Werkgroep Belastinguitgaven instelde. In de Miljoenennota 1999 kwam echter pas voor het eerst een overzicht van belastinguitgaven voor (Tweede Kamer, 1998-1999, pp. 113-127). In eerste instantie was het overzicht beperkt tot de belastinguitgaven in de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting. Met ingang van de Miljoenennota 2003 worden ook de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen geïnventariseerd. Er is echter geen sprake van een wettelijke (laat staan grondwettelijke!) verplichting om een dergelijk overzicht te maken. Ook hoeft het parlement zich hier niet over uit te laten. Instemming van het parlement met de (raming van de) belastinguitgaven is niet nodig, omdat de Miljoenennota een *toelichting* op de rijksbegroting is. Van de eigenlijke begrotingswetten maken de belastinguitgaven geen deel uit.

Dit overzicht is dan ook een relatief tandeloze bijlage van de Miljoenennota gebleken. Bovendien is het overzicht zoals hiervoor is aangegeven niet compleet. Omdat er geen sprake is van een wettelijke verplichting, zou het parlement zware middelen moeten gebruiken om een completer overzicht af te dwingen, zoals het aannemen van een motie ter zake of het wijzigen van de Comptabiliteitswet. Het ontbreken van een wettelijke verplichting om zich expliciet over het belastinguitgavenoverzicht uit te laten, verklaart wellicht ook de relatief geringe belangstelling die het parlement tot op heden voor dit overzicht heeft getoond.

12.5 SUGGESTIES VOOR VERBETERING

Een belangrijke stap zou zijn dat het begrip belastinguitgaven wordt ontdaan van de impliciete lading dat deze wezensvreemd zijn aan de primaire structuur van de belastingwet en derhalve eerder op de nominatie kunnen worden gezet voor afschaffing. Dit zou de politieke barrière voor het als belastinguitgaven aanmerken van bepaalde faciliteiten (zoals de hypotheekrenteaftrek) mogelijk kunnen slechten. Een belastinguitgave is niet per definitie 'slecht' of 'overbodig'. Onder omstandigheden kan het aantrekkelijker zijn om beleidsdoelstellingen niet met directe subsidies, maar via

10 Artikel 106(3) g van de Portugese Grondwet en artikel 134(2) van de Spaanse Grondwet.

belastinguitgaven te bereiken. Zo is het efficiënter om in de inkomstenbelasting een heffingsvrij vermogen op te nemen, dan om van iedere belastingbetaler, ook die met kleine vermogens, een vermogensrendementsheffing te innen en tevens iedereen met een vermogen een directe vermogenssubsidie te verstrekken.

Het rigoureuze afschaffen van alle belastinguitgaven is derhalve niet de beste oplossing. Om het voorbeeld van de hypotheekrenteaftrek te gebruiken: het zou onjuist zijn deze belastinguitgave te laten sneuvelen *omdat* het een belastinguitgave is. Het zou evenzeer onjuist zijn om deze regeling buiten schot te laten *omdat* zij onderdeel uitmaakt van het belastingstelsel. Als er voor welk doel dan ook (veel) geld nodig is, is het zaak om alle regelingen op een bepaald beleidsterrein tegen elkaar te kunnen afwegen. In het navolgende doen wij enkele suggesties die zo'n afweging beter mogelijk maken dan in het huidige systeem, waarin waterdichte schotten lijken te bestaan tussen uitgaven- en belastingregelingen.

Completeren van het belastinguitgavenoverzicht

Een eerste verbetering van de verantwoording van belastinguitgaven zou zijn dat nog eens kritisch door alle belastingwetten zou worden heengegaan en alle bepalingen die aan de belastinguitgavendefinitie voldoen, ook als zodanig worden opgenomen. Het overzicht in de Miljoenennota zou waarschijnlijk een stuk omvangrijker worden, evenals de gerapporteerde bedragen die met belastinguitgaven zijn gemoeid.

Verantwoording per vakdepartement

Belastinguitgaven worden in Nederland niet opgenomen in de begroting van de vakdepartementen onder welk beleidsterrein zij vallen. Wel moeten vakdepartementen belastinguitgaven die een bijdrage leveren aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen toelichten op hun eigen begroting.¹¹ De Algemene Rekenkamer heeft er echter op gewezen dat dit slechts extracomptabele informatie betreft. De autorisatie van belastinguitgaven geschiedt (impliciet!) nog steeds via de begroting van Financiën (Tweede Kamer, 2002-2003, p. 91). Bovendien blijken de departementen niet alle belastinguitgaven die volgens de Miljoenennota tot hun beleidsterrein behoren, op hun begroting te verantwoorden. De informatiewaarde van de toelichting bij deze departementale begrotingen wordt zodoende dubbel geweld aangedaan: (lang) niet alle belastinguitgaven worden in het overzicht van de Miljoenennota opgenomen, terwijl de departementen ook nog eens (lang) niet alle belastinguitgaven uit dit overzicht in hun eigen begroting tonen.

11 Dit in het kader van de VBTB-begrotingssystematiek.

Naar onze mening zou gestreefd moeten worden naar het zoveel mogelijk aan de vakdepartementen toewijzen van belastinguitgaven. Deze vakdepartementen zouden vervolgens de primaire budgetverantwoordelijkheid moeten krijgen voor deze belastinguitgaven. Hoe ver deze verantwoordelijkheid moet reiken kan onderwerp zijn van een politieke discussie. De meest eenvoudige en minst vergaande verbetering zou het indelen van de belastinguitgavenbijlage naar departement in plaats van naar belastingmiddel zijn. De huidige ordening naar belastingen is voor een fiscalist goed te begrijpen en vanuit de optiek van het Ministerie van Financiën ook volstrekt helder, maar is wellicht voor de vakspecialisten in het parlement weinig inzichtelijk. Van de meeste belastinguitgaven is momenteel al aangegeven onder welk departement ze vallen, dus dit is een betrekkelijk eenvoudig door te voeren wijziging. Van de belastinguitgaven die nog aan het overzicht van de Miljoenennota dienen te worden toegevoegd is dit doorgaans ook helder. Zo valt de fiscale behandeling van de eigen woning onder VROM, de omkeerregel en de vrijstelling van de kinderbijslag onder SZW en de faciliteiten voor kunst en cultuur onder OCW.

Herordening van de belastinguitgavenbijlage is echter niet voldoende. Er moeten ook waarborgen worden ingebouwd die ervoor zorgen dat het parlement deze bijlage ook daadwerkelijk bespreekt. Naar onze mening zou dit moeten gebeuren tijdens de bespreking van de begroting van het desbetreffende departement. Dan moeten immers de vakminister en de vakspecialisten uit het parlement een afweging maken over het nut van een bepaalde belastinguitgave en een verband kunnen leggen met het desbetreffende beleid en de directe subsidies die daarin een plaats hebben. Feitelijk zou dit nu reeds plaats moeten vinden, doordat vakdepartementen in het kader van het VBTB-traject belastingsubsidies die een bijdrage leveren aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen, moeten toelichten in hun begroting. Zoals de Algemene Rekenkamer reeds constateerde, gebeurt dit echter niet altijd. De vakspecialist die zich beperkt tot de begroting en de toelichting daarop, heeft daarom geen idee van het totale aantal belastingsubsidies en de daarmee gemoeide bedragen. Hierdoor zal hij zich niet snel afvragen of deze bedragen wel op een juiste wijze worden aangewend en of een alternatieve aanwendingsmogelijkheid niet effectiever en efficiënter is. Bovendien is ervoor gekozen om het Ministerie van Financiën verantwoordelijk te laten zijn voor belastinguitgaven, waardoor noch de bewindslieden op het vakdepartement noch de vakspecialisten in het parlement zich geroepen zullen voelen om belastinguitgaven op hun gebied kritisch te bezien. Deze drukken toch niet op hun begroting en dan is iedere euro extra, hoe ondoelmatig of ondoeltreffend ook besteed, mooi meegenomen. Een vermindering van inefficiënte belastinguitgaven op een

bepaald beleidsterrein leidt in de huidige systematiek immers niet automatisch tot meer ruimte voor doelmatiger directe uitgaven voor het desbetreffende departement.

Overdracht budgetverantwoordelijkheid

Tuk (1970, p. 1057 en p. 1060) pleitte er reeds in 1970 voor alle belastingsubsidies op te sporen, te kwantificeren en jaarlijks bij de begroting van de desbetreffende eerst verantwoordelijke bewindspersoon in de beoordeling te betrekken en te beslissen over de continuering daarvan.¹² Dit mechanisme zou zodanig moeten worden gebruikt dat belastinguitgaven voor het vakministerie niet langer meer een *free lunch* vormen, maar daadwerkelijk ten koste gaan van andere uitgaven. Dit zal naar verwachting tot een zuiverder en meer gedegen afweging tussen directe subsidies en belastinguitgaven leiden. Bovendien zou de budgettaire ruimte die vrijkomt door het afschaffen van een belastinguitgave niet kunnen worden gebruikt voor algemene doeleinden zoals een tariefverlaging, maar aan het budget van het vakdepartement moeten worden toegevoegd. Dit zou voor de vakdepartementen een prikkel vormen om 'hun' belastinguitgaven kritisch te bezien op hun overeenstemming met doelstellingen van beleid, hun doelmatigheid en hun doeltreffendheid. Door het dode hout weg te snoeien wordt het mogelijk meer middelen vrij te maken voor directe subsidies, voor effectieve belastinguitgaven, of voor andere budgettaire doeleinden op het desbetreffende beleidsterrein.

Als gevolg van het openeindekarakter van de meeste belastinguitgaven zou de systematiek naar onze mening als volgt moeten zijn. Het Ministerie van Financiën maakt jaarlijks een reële schatting van de belastingderving vanwege de aan een bepaald ministerie toe te rekenen belastinguitgaven. Dit ministerie beschikt immers over het benodigde cijfermateriaal voor het maken van een dergelijke berekening. Bovendien zorgt dit voor een systeem van *checks and balances*. Het bedrag aan geschatte belastingderving vanwege belastinguitgaven wordt vervolgens in mindering gebracht op het totale bedrag dat beschikbaar is voor het vakministerie. Het restant kan worden gebruikt voor directe uitgaven. Door belastinguitgaven te verminderen ontstaat direct ruimte om meer directe uitgaven te doen en *vice versa*. In feite worden daarmee de belastinguitgaven onder de ijklijn voor de uitgaven gebracht.

Door zowel de budgetverantwoordelijkheid voor directe subsidies als voor belastinguitgaven op een bepaald beleidsterrein bij één departement te concentreren, kan naar verwachting tevens worden bereikt dat bij het ontwikkelen van een nieuwe subsidie een expliciete afweging wordt gemaakt tussen een directe subsidie en een

¹² In vergelijkbare zin McDaniel (1989, pp. 178-180).

belastinguitgave. Ook zal de concentratie van de budgettaire verantwoordelijkheid bij één departement de beleidscoördinatie versterken. Het vakministerie zal dan immers voor alle vormen van aanwending van overheidsgeld op het desbetreffende beleidsterrein de verantwoordelijkheid dragen. Dit zal tevens de controlerende taak van het parlement vergemakkelijken.

Een discussie over het bedrag aan overheidsgelden dat aan een bepaald beleidsterrein wordt besteed (bijvoorbeeld als percentage van het bruto binnenlands product), wordt door de budgetoverdracht zuiverder. Alle overheidsuitgaven aan het desbetreffende beleidsterrein worden in deze systematiek in ogenschouw genomen. Bovendien wordt een discussie over het beperken van belastinguitgaven dan niet meer op incidentele wijze gevoerd. Als de politiek bijvoorbeeld van mening is dat te veel geld aan landbouw wordt besteed, moet de discussie niet gaan over één belastinguitgave, maar over het totale budget (directe en indirecte uitgaven) voor landbouw. Als besloten wordt dat hier een bedrag van af moet, kan het Ministerie van LNV vervolgens zelf een voorstel doen over de verdeling van de pijn. Dit ministerie bepaalt ook de onder deze gewijzigde omstandigheden optimale mix van directe en indirecte uitgaven. Bovendien voorkomt dit mechanisme dat er sluipenderwijs nieuwe belastinguitgaven bijkomen, die niet ten laste komen van de begroting van het vakdepartement. Het Ministerie van Financiën kan zich toeleveren op één van zijn eigenlijke taken: het toezicht op de uitvoering van begrotingen (artikel 40 Comptabiliteitswet 2001).

Het Ministerie van Financiën krijgt bij uitvoering van deze aanbevelingen een andere rol. Als een vakdepartement voorstelt om meer middelen te besteden via een belastinguitgave, moet het Ministerie van Financiën er uiteraard bij worden betrokken om hieraan een goede fiscale uitwerking te geven. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is echter dat dit ministerie nog slechts de verantwoordelijkheid heeft voor het toezicht op, de technische uitwerking en het berekenen van de derving als gevolg van nieuwe belastinguitgaven. De belastinguitgaven drukken op het budget en vallen onder verantwoordelijkheid van de vakdepartementen.

Sunset legislation

De overdracht van budgetverantwoordelijkheid naar de vakdepartementen is wellicht op dit moment nog een brug te ver en zal daarom waarschijnlijk niet op korte termijn een oplossing bieden. Voor de korte termijn zou daarom een oplossing gevonden kunnen worden in zogeheten *sunset legislation*, in het Nederlands ook wel

horizonwetgeving genoemd.¹³ Dit is wetgeving die na een bepaalde termijn (bijvoorbeeld vijf jaar) automatisch vervalt, tenzij sprake is van een expliciete verlenging. Als een dergelijke wetgevingstechniek wordt toegepast op belasting-subsidies kunnen deze na ommekomst van de vastgestelde termijn slechts worden voortgezet als het parlement zich hierover expliciet heeft uitgesproken. Hiermee wordt impliciet bewerkstelligd dat belastinguitgaven om de zoveel tijd door het parlement worden beoordeeld op hun merites en hun geschiktheid om bepaalde beleidsdoeleinden op de meest effectieve en efficiënte wijze te bereiken. Het idee van horizonwetgeving kan in Nederland gemakkelijk en zonder wetswijziging worden ingevoerd. In een wetsvoorstel waarin een belastingsubsidie wordt geïntroduceerd, zou simpelweg behalve een inwerkingtredingsdatum tevens een buitenwerkingstellingsdatum moeten worden opgenomen.

De gedachte dat (bepaalde) wetten na een vaste termijn vanzelf buiten werking treden gaat terug tot de achttiende eeuw, toen dit ook al daadwerkelijk in de Verenigde Staten in praktijk werd gebracht.¹⁴ Hoewel het nooit echt was weggeweest, bracht de Amerikaan Lowi het idee van Jefferson in 1969 weer onder de aandacht in zijn boek *The end of liberalism*. Hij was van oordeel dat het na vijf of tien jaar automatisch laten vervallen van wetten de enige effectieve manier zou zijn om tot substantiële evaluaties te komen (Lowi, 1969, p 310). Nadat in 1976 de staat Colorado de eerste echte *sunset law* had gemaakt en President Carter zich achter dit idee schaarde, is *sunset legislation* op diverse beleidsgebieden toegepast in de Verenigde Staten. De *USA Patriot Act* van 2001 is hiervan een bekend voorbeeld.

Aanvankelijk werd *sunset legislation* op het gebied van belastingen slechts in zeer beperkte mate toegepast. Sinds 2001 heeft de regering-Bush echter zeer actief gebruik gemaakt van fiscale *sunset legislation*, met name op het gebied van belastingverlagingen.¹⁵ In Europa wordt op fiscaal gebied slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van *sunset legislation* (Vording e.a., 2007, p. 11). Frankrijk is een uitzondering op deze regel. De Nederlandse belastingwetgever maakt er geen gebruik van. Wel zijn er overgangsmaatregelen die een beperkte werkingsduur hebben (bijvoorbeeld diverse artikelen in de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001) en

13 Het is overigens de vraag of het Nederlandse woord 'horizonwetgeving' de lading wel dekt. In het woord 'sunset' zit een duidelijk einde besloten, en dat is bij de horizon veel minder het geval.

14 Het idee dat wetten na een bepaalde tijd vanzelf buiten werking moeten treden is terug te voeren op Thomas Jefferson die op 6 september 1789 in een brief aan James Madison schreef dat iedere wet na 19 jaar automatisch zou moeten vervallen, opdat de nieuwe generatie zijn eigen wetten kan maken (de brief kan worden gevonden op <http://odur.let.rug.nl/~usa/P/tj3/writings/brf/jefl81.htm>). In de *Sedition Act* van 1798 werd het idee van een automatisch vervallende wet ook daadwerkelijk uitgevoerd (Kysar, 2006, p. 350).

15 Zie hierover Mooney (2004), Kysar (2006).

belastinguitgaven die slechts voor een beperkt aantal jaren Europese goedkeuring hebben gekregen (bijvoorbeeld de faciliteiten voor cultureel beleggen in de inkomstenbelasting). Als middel om belastinguitgaven te monitoren wordt *sunset legislation* in Nederland echter niet gebruikt.

In 2005 adviseerde de Raad van Economisch Adviseurs om ter vermindering van de regeldruk in alle nieuwe wet- en regelgeving een *sunset*-clausule op te nemen (Raad van Economisch Adviseurs, 2005, p. 6). Bij de algehele grondwetsherziening in 1983 had de Eerste Kamer ook al het oordeel van de regering gevraagd over de invoering van *sunset*-wetgeving. Zowel in 1983 als in 2005 ging het echter over de invoering van horizonwetgeving over de gehele linie. Eijlander en Van Gestel (2006, pp. 27-28) oordelen dat het standaard voorzien van iedere wet van een horizonbepaling weinig zinvol is. Onder bepaalde omstandigheden kan het verbinden van een horizon aan een regeling volgens deze onderzoekers echter verstandig zijn. Over belastinguitgaven laten zij zich in hun rapport niet uit.

Het *free lunch*-probleem wordt uiteraard niet opgelost door *sunset legislation*. Als de *sunset*-aanpak slechts op een beperkt aantal belastinguitgaven wordt toegepast (bijvoorbeeld doordat niet alle belastinguitgaven om politieke redenen als zodanig worden aangemerkt) zullen er nog steeds belastinguitgaven ongestoord kunnen voortbestaan. Belastinguitgaven die wel in de vorm van *sunset legislation* zijn geïntroduceerd, kunnen bovendien onder druk van belangengroeperingen worden verlengd.¹⁶ Bovendien bestaat het gevaar dat *sunset legislation* wordt toegepast om budgettaire beperkingen te ontwijken en controversiële wetgeving door te drukken.¹⁷ Vandaar dat dit ook slechts als een *next best*-oplossing ten opzichte van de overdracht van budgetverantwoordelijkheid kan worden aangemerkt.

12.6 CONCLUSIE

Een veelgehoord misverstand over belastinguitgaven is dat het zichtbaar maken van deze faciliteiten automatisch de wens tot afschaffing daarvan impliceert. Dit is echter geen juiste gevolgtrekking. Het zichtbaar maken van belastinguitgaven is bedoeld als een hulpmiddel bij de vormgeving van een consistent overheidsbeleid en bij het maken van een goede afweging tussen de ter beschikking staande subsidiewijzen. Het

¹⁶ Zie voor een kritische bespreking van *sunset legislation* en de wijze waarop dit in de VS door politici en belangengroepen wordt misbruikt Kysar (2006), Mooney (2004) en Gale en Orszag (2003).

¹⁷ In de VS is dit bijvoorbeeld het geval bij belastingverlagingen. Zie hierover Gale en Orszag (2003) en Mooney (2004).

afschaffen van belastinguitgaven kan niet het hoofddoel zijn van een dergelijke inventarisatie, hoogstens een mogelijk gevolg. Het aanmerken van de hypotheekrente-aftrek als belastinguitgave zou bijvoorbeeld niet noodzakelijkerwijs betekenen dat deze regeling moet worden afgeschaft. Wel zou het expliciteren van deze aftrekpost als een belastinguitgave het parlement beter in staat te stellen om een politieke prioriteitenafweging te maken. Het overheidsbeleid zou er daarom mee gediend zijn als alle belastingwetten nog eens kritisch getoetst zouden worden op de aanwezigheid van belastinguitgaven. Niet alle faciliteiten die voldoen aan de definitie van belastinguitgaven worden momenteel als zodanig aangemerkt. Het financiële en maatschappelijke belang van deze regelingen is bijzonder groot. Door de belastinguitgaven zoveel mogelijk aan vakdepartementen toe te rekenen en deze departementen hiervoor budgetverantwoordelijkheid te geven, zou niet alleen kunnen worden bereikt dat belastinguitgaven zichtbaarder en daarmee vaker onderwerp van beleidsafwegingen worden, maar bovendien dat de invoering van een belastinguitgave onderdeel wordt van een integrale beleidsafweging van een vakdepartement en niet langer meer als een *free lunch* op kosten van het Ministerie van Financiën kan worden beschouwd. Dit zou beheersing en een doelmatige inzet van de Nederlandse overheidsfinanciën ten goede komen.

Referenties

- Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2005), *Budgetary Costs of Tax Facilities for Pension Savings: An Empirical Analysis*, Department of Economics Research Memorandum No. 2005.03, Leiden: Leiden University; te verschijnen in *Atlantic Economic Journal*, 2007.
- Centraal Planbureau (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Werkdocument nr. 100, Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2006), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Christiaanse, J.H. (1977), 'Tax expenditures', *Weekblad voor fiscaal recht*, 106 (5303), pp. 69-75.
- Eijlander, Ph., en R.A.J. van Gestel (2006), *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?* Onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK, Den Haag.
- Gale, W.G., and P.R. Orszag (2003), 'Sunsets in the Tax Code', *Tax Notes*, June 9, pp. 1553-1561.
- Grapperhaus, F.H.M. (1971), 'Vooruitblik op het belastingrecht', in: A.J. van den Tempel (red.), *Tributen aan het recht*, Deventer: Kluwer, pp. 3-19.

- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1976), 'Over belastinguitgaven', *Weekblad voor fiscaal recht*, 105 (5280), pp. 641-653.
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1977), 'Belastinguitgaven nader beschouwd', *Weekblad voor fiscaal recht*, 106 (5313), pp. 337-349.
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1978), 'Directe uitgaven of belastinguitgaven: theorie en WIR-praktijk', *Economisch Statistische Berichten*, 63 (3142), pp. 160-166.
- Hemels, S.J.C. (2005), *Door de muze omhelsd*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Kam, C.A. de (2007), *Wie betaalt de staat?*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.
- Kam, C.A. de, S.G. van der Lecq, O.C.H.M. Sleijpen, en O.W. Steenbeek (2007), 'Sociale zekerheid: de AOW ziet Abraham', in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 63-85.
- Kysar, R.M. (2006), 'The Sun also Rises: the Political Economy of Sunset Provisions in the Tax Code', *Georgia Law Review*, 40 (2), pp. 335-406.
- Langeveld, E. (1995), 'Belastinguitgaven: een gat in de uitgavennorm', *Economisch Statistische Berichten*, 80 (4022), pp. 765-767.
- Lowi, Th. J. (1969), *The End of Liberalism*, New York: Norton.
- McDaniel, P.R. (1976), 'The Tax Expenditure Concept: Theory and Practical Operation', *Maandblad Belasting Beschouwingen*, 45 (12), pp. 245-256.
- McDaniel, P.R. (1989), 'Tax Expenditures as Tools of Government Action', in: L.M. Salomon (Ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington DC: The Urban Institute Press, pp. 167-195.
- McDaniel P.R., and S. S. Surrey (Eds.) (1985), *International Aspects of Tax Expenditures : A Comparative Study*, Deventer: Kluwer Law and Taxation.
- Ministerie van Financiën (1987), *Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Financiën (2006), *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*, te raadplegen via www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/actueel/bijlage-kamerstukken/2006/afp06-179a.pdf.
- Mollink, S., en A. van der Werf (2001), 'Bos ergert zich aan 'milde toets' belastinguitgaven', *NRC-Handelsblad*, 13 november.
- Mooney, C. (2004), 'A Short History of Sunsets', *Legal Affairs*, Jan/Feb.
- OECD (1984), *Tax Expenditures. A Review of the Issues and Country Practices*, Paris: OECD.
- Raad van Economisch Adviseurs (2005), *Bureaucratisering en overregulering*, Tweede Kamer 2004-2005, 30 123, nr. 2.
- Stevens, Th.A. (1978), 'Verslag van het debat', in: Vereniging voor Belastingwetenschap (red.), *Een beschouwing over begrip en betekenis van belastinguitgaven in Nederland*,

- Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 147, Deventer: Kluwer, pp. 33-35.
- Surrey, S.S. (Ed.) (1971), *Tax Incentives*, Lexington MA: Heath Lexington books.
- Surrey, S.S. (1973), *Pathways to Tax Reform*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Tuk, C.P. (1970), 'Belastingen. Indeling in drie groepen', *Weekblad voor fiscaal recht*, 99 (5018), pp. 1049-1061.
- Tweede Kamer (1994-1995), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Advies Raad van State en nader rapport*, 24 400, nr. A.
- Tweede Kamer (1998-1999), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen (Miljoenennota 1999)*, 26 200, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (1999-2000), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen (Miljoenennota 2000)*, 26 800, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2002-2003), *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Rapport*, 28 831, nr. 2.
- Tweede Kamer (2006-2007), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 2007*, 30 800, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2007-2008), *Wijzigingen van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008)*, 31 205, nr. 2.
- Velde, P. (1966), 'Subsidies en belastingfaciliteiten', in: E. Tekenbroek e.a. (red.), *Fiscaal-economische opstellen*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 269-281.
- Vording, H., A.O. Lubbers, R.L.G. van den Heuvel, en S.J.C. Hemels (2007), *The EATLP Questionnaire on Quality of Tax Legislation: Background, Main Findings and Further Research Questions*, www.eatlp.org/index.php?n=Public.AnnualMeeting.
- Willis, J.R.M., and P.J.W. Hardwick (1978), *Tax Expenditures in the United Kingdom*, London: Heinemann Educational Books.

*K.A. Heineken en M.A.M. Arts**

13.1 INLEIDING

Het milieubeleid, meer in het bijzonder het klimaatbeleid, staat dezer dagen hoog op de politieke agenda. Het huidige kabinet heeft zich ten doel gesteld om in 2020 in Nederland één van de duurzaamste en efficiëntste energievoorzieningen van Europa te hebben. Hiervoor zal er per jaar een energiebesparing van 2 procent moeten worden gehaald. Het aandeel duurzame energie moet in 2020 zijn gestegen tot 20 procent en de uitstoot van broeikasgassen moet in 2020 met 30 procent dalen ten opzichte van 1990. Om deze doelstellingen te bereiken is een belangrijke plaats ingeruimd voor fiscale instrumenten.

Fiscale instrumenten om duurzame ontwikkeling te bevorderen zijn geen nieuw verschijnsel in Nederland. Al in 1992 duikt de term 'ecologisering van het belastingstelsel' in Kamerstukken op. In deze bijdrage zal kort de historie van de fiscale vergroening in Nederland worden geschetst. Na het geven van een definitie wordt in chronologische volgorde ingegaan op de verschillende vergroeningsmaatregelen die in de loop der tijd in het Nederlandse fiscale stelsel zijn ingevoerd. Daarna wordt aandacht besteed aan de milieueffecten van een aantal van die maatregelen en wordt gekeken naar de onderwerpen die een vaste rol spelen bij het implementeren van groene fiscale maatregelen.

13.2 DEFINITIE EN DOELEN

Fiscale vergroening kan worden gedefinieerd als 'het nemen van fiscale maatregelen om duurzame ontwikkeling te bevorderen'. Deze fiscale maatregelen kunnen bestaan uit het verhogen van belastingen op milieuvervuilende activiteiten of het verlagen van belasting bij milieuvriendelijk gedrag.

* De auteurs zijn werkzaam bij de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën.

Het verhogen van de lasten op vervuilende activiteiten kan ook worden geplaatst in het kader van het verschuiven van de belastinggrondslag naar vervuilende activiteiten. De opbrengst wordt dan niet aangewend voor extra collectieve uitgaven, maar voor verlaging van andere lasten, met name de lasten op arbeid. De term 'fiscale vergroening' wordt ook wel gebruikt om deze lastenverschuiving aan te geven. Alternatieve benamingen zijn ecologisering van het belastingstelsel of ecologische belastingherziening (in het Engels: Ecological Tax Reform - ETR). Verschuiving van de lasten van arbeid naar milieu heeft een intuïtief aansprekende reden: Als we arbeidsparticipatie willen bevorderen en milieuvervuiling willen beperken, waarom belasten we dan het eerste en niet het tweede? In het Engels wordt deze redenering wel aangeduid met "Tax our vices, not our virtues" of kortweg: "Tax Bads, not Goods".

Meer concreet wordt lastenverschuiving van arbeid naar milieu met de volgende doelstellingen gemotiveerd:

- Internaliseren van externe kosten: milieuvervuiling leidt tot kosten voor anderen dan de vervuiler. Door via belastingen deze kosten alsnog in rekening te brengen zal de vervuiler rekening gaan houden met deze kosten en eventueel zijn gedrag aanpassen. Een belasting met dit oogmerk wordt naar de econoom Pigou ook wel een Pigoviaanse belasting genoemd.
- Het bereiken van een betere milieukwaliteit: de belasting moet er ook daadwerkelijk toe leiden dat het vervuilende gedrag wordt verminderd.
- Het verlagen of, bij een verhoging van de totale lasten, het niet verhogen van belastingen op arbeid.
- Stabilisatie van de belastinggrondslag: milieubelastingen zijn indirecte belastingen. Indirecte belastingen hebben een stabielere opbrengst en zijn minder gemakkelijk te ontwijken dan directe belastingen.
- Het bereiken van een hogere productie of meer werkgelegenheid door het wegnemen van verstoringen op de arbeidsmarkt. Dit argument wordt wel aangeduid met het 'tweesnijdend zwaard' of 'double dividend'. Of er werkelijk zowel effecten op de milieukwaliteit als op de werkgelegenheid kunnen optreden is overigens omstreden.

13.3 HISTORISCHE ONTWIKKELING

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw dringt het milieu slechts mondjesmaat door tot de Nederlandse belastingwetten. Wel bestaan er bestemmingsheffingen op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau om bepaalde uitgaven te financieren.

Voorbeelden hiervan zijn de afvalstoffenheffing, het rioolrecht en de heffingen op grond van de Wet Vervuiling Oppervlaktewateren. Ook bestonden er bijzondere belastingen op motorbrandstoffen en op bezit en aankoop van auto's. Deze waren echter niet primair vanuit milieuredenen gemotiveerd. Het milieubeleid kende sectorale bestemmingsheffingen ter financiering van maatregelen ter bestrijding van luchtverontreiniging en geluidhinder.

Het is moeilijk een precieze geboortedatum van de vergroening van de rijksbelastingen in Nederland vast te stellen. Een goede kandidaat is het jaar 1986. In dat jaar werd een vermindering van de toenmalige bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's¹ ingevoerd voor schone benzineauto's. Het ging daarbij vooral om auto's met een katalysator. Het verlaagde tarief bleef van kracht nadat de katalysator verplicht was geworden (In 't Velt, 1993).

In 1988 werd de financiering van het milieubeleid gestroomlijnd door het opnemen van heffingen op verschillende brandstoffen in de Wet algemene bepalingen Milieuhygiëne (WabM). De opbrengst was bestemd voor het financieren van bepaalde uitgavencategorieën in het milieubeleid. De hoogte van die uitgaven bepaalde de omvang van de heffingen (Tweede Kamer, 1987-1988). Per 1 juli 1992 werden deze brandstofheffingen omgezet in *verbruiksbelastingen op brandstoffen, geheven naar een milieugrondslag*. Daarmee werd de formele band tussen de heffingen en de uitgaven doorsneden. Voortaan zouden de opbrengsten in de algemene middelen vloeien. Deze omzetting had verder geen gevolgen voor de hoogte van de milieu-uitgaven van het rijk. Wettelijk bleven de belastingen deel uitmaken van de WabM.

In 1991 trad een nieuwe positieve prikkel in werking: de willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL). Deze regeling die tot stand kwam op initiatief van de Tweede Kamer, beoogt om investeringen in milieuvriendelijke machines te stimuleren. Investeringen die in aanmerking komen voor deze faciliteit worden gepubliceerd op een lijst.

Kort na de omzetting van de milieuheffingen in een belasting werden in 1995 twee nieuwe milieubelastingen geïntroduceerd. Eén op *afval* en één op *grondwater*. De motivering van deze belastingen was vooral budgettair. De nieuwe milieubelastingen waren "gewone belastingen, primair gericht op het verwerven van algemene middelen. Het effect op de doelstellingen van het milieubeleid is secundair". Er was een hogere belastingopbrengst noodzakelijk en de introductie van deze milieubelastingen kon "een verhoging van andere belastingen, met minder gewenste neveneffecten, voorkomen" (Tweede Kamer, 1992-1993). De milieubelastingen kregen een eigen wet: de Wet belastingen op Milieugrondslag (WbM).

1 In 1994 opgevolgd door de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM).

In datzelfde jaar werden de positieve prikkels uitgebreid met de *vrijstelling* van belasting van inkomsten uit *groene beleggingen*. Hiermee werd beoogd beleggingen en investeringen die in het belang zijn van de bescherming van het milieu te bevorderen. Inclusief het belastingvoordeel heeft de belegger een hoger rendement. Daardoor kan hij genoegen nemen met een lager rendement ongerekend het belastingvoordeel en daardoor kan de investeerder in groenprojecten goedkoper aan geld komen. Tevens werd in dat jaar de eerste werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel ingesteld. Deze bestond uit experts uit de kringen van de wetenschap, politiek, milieubeweging en overheid. De werkgroep had tot doel om te bezien welke mogelijkheden er binnen het fiscale stelsel konden worden ingezet om het milieu te dienen en een duurzame ontwikkeling van de economie te bevorderen.

1996 was een belangrijk jaar voor de fiscale vergroening in Nederland. In dat jaar werd voor het eerst een regulerende belasting in Nederland ingevoerd, de *regulerende energiebelasting*. Deze belasting is er met name op gericht de uitstoot van CO₂ te verminderen en energiebesparing te bevorderen. Het regulerende element werd benadrukt doordat de belasting nadrukkelijk niet bedoeld was om de belastingopbrengsten voor het rijk te vergroten. De opbrengst werd teruggesluisd naar degenen die als gevolg van de energiebelasting met een lastenverhoging werden geconfronteerd en wel op zodanige wijze dat werkgelegenheid en koopkracht werden ondersteund. Aan de introductie van deze belasting was een uitgebreide consultatie van stuurgroepen en adviesraden vooraf gegaan. De belasting drukte voornamelijk op het kleinverbruik van aardgas en elektriciteit, waarbij een belastingvrije voet voor het onvermijdbaar verbruik werd aangehouden. Het tarief voor aardgas ging 4,32 c/m³ bedragen en dat voor elektriciteit 1,34 c/kWh. Voor duurzaam opgewekte elektriciteit bestond een nultarief, terwijl producenten van duurzaam opgewekte elektriciteit een producentenvergoeding van 0,9 eurocent per kWh ontvingen. Om het aantal belastingplichtigen te beperken werden de energiedistributiebedrijven belastingplichtig gemaakt. De terugsluis vond plaats door vermindering van het tarief eerste schijf in de inkomstenbelasting en een verlaging van de loonkosten voor werkgevers.² Om de lastenverschuiving niet te abrupt te laten verlopen werd voor de belasting op aardgas gekozen voor een geleidelijke invoering in de periode 1996-1998.

In diezelfde periode werd een nieuwe fiscale faciliteit geïntroduceerd: de energie-investeringsaftrek (EIA) die per 1 januari 1997 in werking trad. Een bepaald percentage van de investeringen in energiebesparing en duurzame energie mocht voortaan afgetrokken worden van de fiscale winst. Met deze aftrek werd beoogd de rentabiliteit van die investeringen te verhogen. Bij de vormgeving van de energie-investerings-

2 Door een vermindering van de zogenoemde overhevelingstoelag.

af trek werd in belangrijke mate aansluiting gezocht bij reeds bestaande regelgeving, zoals de investeringsaf trek voor kleinschalige investeringen. Bovendien was de procedure die dient te worden gevolgd tot verkrijging van de energie-investeringsaf trek afgeleid van de procedure die dient te worden gevolgd bij het aanvragen van de VAMIL-regeling (Tweede Kamer, 1996-1997, p. 3).

De volgende kabinetsperiode, 1998-2002 stond voor de fiscaliteit in het teken van de grootscheepse belastingherziening 2001. Bij deze herziening van de inkomstenbelasting was ook een plaats ingeruimd voor verdere vergroening van het belastingstelsel. Deze vergroening liep zelfs vooruit op de feitelijke herziening van de inkomstenbelasting: al in 1999 werden de eerste vergroeningsmaatregelen genomen. In totaal betrof de lastenverschuiving 2,4 miljard euro. Net als in de periode 1996-1998 werd de energiebelasting in drie stappen verhoogd. Daarbij werden de tarieven voor het kleinverbruik (tot 5000 m³ aardgas en 10.000 kWh elektriciteit) verhoogd. De tarieven tot 170.000 m³ gas en 50.000 kWh elektriciteit werden geïndexeerd en daarboven werd de belasting uitgebreid tot verbruiken van 1 miljoen m³ gas en 10 miljoen kWh elektriciteit. Verder werden de milieubelastingen voortaan geïndexeerd. Het belastingvrij verbruik werd vervangen door een belastingvermindering per aansluiting. Met ingang van 2000 werd een belasting op drinkwater geïntroduceerd, het tarief voor het storten van brandbaar afval in de afvalstoffenbelasting werd verhoogd en bestrijdingsmiddelen en kunstmest werden onder het normale BTW-tarief gebracht.

De terugsluis vond ten dele plaats door verlaging van de tarieven inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en werkgeverslasten. Mede naar aanleiding van het advies van de vergroeningswerkgroep werd 225 miljoen euro gereserveerd voor het uitbreiden van bestaande positieve prikkels en het introduceren van nieuwe. Een voorbeeld van een nieuwe positieve prikkel was de milieu-investeringsaf trek (MIA) die kan worden gezien als een verbreding van de energie-investeringsaf trek en als een mogelijkheid de al bestaande faciliteit van willekeurige afschrijving voor bepaalde milieu-investeringen aan te vullen. Voor huishoudens kregen de positieve prikkels vorm door de invoering van de Energiepremieregeling (EPR). Op grond van deze regeling konden huishoudens een premie krijgen bij de aanschaf van energiezuinige apparatuur zoals HR-ketels, zuinige koelkasten en platte computerschermen en energiebesparende voorzieningen zoals HR-glas en vloerisolatie. De premie werd uitbetaald door de energiedistributiebedrijven die belastingplichtig zijn voor de regulerende energiebelasting. Deze bedrijven konden de uitbetaalde premies en uitvoeringskosten in mindering brengen op de af te dragen energiebelasting. Aldus werd de premie ten laste gebracht van deze belasting.³

3 Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van deze fase: Tweede Kamer (2005-2006), pp. 168-180.

Ook op het gebied van de autobelastingen werden maatregelen genomen om de aanschaf van schone (minder uitstoot vervuilende stoffen) of zuinige (minder brandstofverbruik) auto's te stimuleren. Met ingang van 1 juli 2001 werd de aankoop van schone personen- en bestelauto's gestimuleerd via een tijdelijke vermindering van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en met ingang van 1 januari 2002 werd de aanschaf van zuinige auto's gestimuleerd door een teruggave van een deel van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), gekoppeld aan het energielabel van de auto. In 2002 veranderde het politieke landschap ingrijpend. De zittende paarse coalitie leed een zware nederlaag en de politieke aandacht voor fiscale vergroening leek te verflauwen. Bovendien noodzaakte de teruglopende conjunctuur het kabinet tot ombuigingen in het rijksbudget. Een deel van die ombuigingen werd gevonden door een kritische doorlichting van bestaande fiscale regelingen. Hieronder viel ook een aantal faciliteiten op het gebied van milieu en energie.

Met name de voorzieningen voor duurzame elektriciteit in de REB leidden tot een weglek van financiële middelen naar het buitenland en waren te generiek om verschillende opwekkingswijzen op maat te kunnen stimuleren. Bovendien boden deze fiscale faciliteiten onvoldoende zekerheid voor investeerders. Dit leidde ertoe dat er per 2003 gefaseerd een einde kwam aan het nultarief en de producentenvergoeding voor duurzaam opgewekte elektriciteit in de regulerende energiebelasting. Daarvoor in de plaats kwam de stimuleringsregeling Milieuvriendelijke Elektriciteitsproductie (MEP). Ook de belastingfaciliteiten voor schone en zuinige auto's sneuvelden.

In datzelfde jaar aanvaardde de Europese Raad de richtlijn energiebelastingen (Europese Unie, 2003). De aanpassing van de Nederlandse wetten aan deze richtlijn leidde ertoe dat de brandstoffenbelasting en de regulerende energiebelasting, voor zover zij op dezelfde brandstoffen betrekking hadden, werden samengevoegd. De titel van de belasting werd bij die gelegenheid gewijzigd in "energiebelasting", zonder dat hiermee een grote verandering in het karakter van de belasting werd beoogd.

Het toenmalige kabinet heeft veel aandacht besteed aan de verlaging van de vennootschapsbelasting. Ten dele werd deze verlaging gefinancierd uit lastenverschuiving en daar maakte ook verdere vergroening deel van uit. Met ingang van 2005 (Tweede Kamer, 2004-2005) werd de energiebelasting verder verbreed, hetgeen betekende dat vooral voor het zogenoemde middengebruik (van 5.000 - 170.000 m³ aardgas en van 10.000 - 50.000 kWh elektriciteit) het tarief werd verhoogd. Tegelijkertijd werd een groen autopakket ingevoerd. Dit bestond onder andere uit een BPM-verlaging voor dieselauto's met roetfilter, differentiatie van de dieselaccijns naar zwavelgehalte en stimulering van schone vrachtauto's en autobussen via de MIA. Tenslotte werd de stimulering van zuinige auto's die in 2003 was afgeschaft in een iets

gewijzigde vorm per 1 juli 2006 opnieuw ingevoerd. Behalve een bonus voor zuinige auto's, werd ook een malus voor onzuinige auto's geïntroduceerd. Voor deze laatste categorie werd de BPM dus verhoogd.

Tabel 13.1 Verloop van de belangrijkste tarieven van de (regulerende) energiebelasting

	1998	2001	2004	2006
Aardgas (€/m³)				
0-800 m ³	0	13,06	14,29	15,07
800-5.000 m ³	5,30	13,06	14,29	15,07
5.000-170.000 m ³	5,30	6,65	7,27	12,38
170.000-1.000.000 m ³		2,07	2,27	3,40
1.000.000-10.000.000 m ³		1,03	1,13	1,16
>= 10.000.000 m ³ niet-zakelijk		1,03	1,06	1,08
>= 10.000.000 m ³ zakelijk		0,68	0,75	0,77
Elektriciteit (€/kWh)				
0-800 kWh	0	5,83	6,54	7,05
800-10.000 kWh	1,34	5,83	6,54	7,05
10.000-50.000 kWh	1,34	1,94	2,12	3,43
50.000-10.000.000 kWh		0,59	0,65	0,94
>= 10.000.000 kWh niet-zakelijk			0,10	0,10
>= 10.000.000 kWh zakelijk			0,05	0,05
Belastingvermindering (€/j/aansluiting)	0	142	181	197

Bron: Ministerie van Financiën

Ook het huidige kabinet wil fiscale instrumenten gebruiken om milieudoelstellingen en met name klimaatdoelstellingen dichterbij te brengen. In het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) is dat als volgt verwoord: "Waar de mate van milieuvervuiling en milieubevordering onvoldoende in de marktprijzen tot uiting komt, zullen waar mogelijk positieve en/of negatieve financiële prikkels - heffingen, gedifferentieerde belastingen en (tijdelijke) subsidies - worden ingevoerd. Op die manier wordt duurzame productie en consumptie gestimuleerd. De noodzaak van een Europees gelijk speelveld zal daarbij niet uit het oog worden verloren. Uitgangspunt is dat heffingen pas aan de orde zijn als consumenten of bedrijven alternatieven voor hun milieubelastende gedrag hebben." Daarmee treedt een nieuwe fase van de vergroening in. Met ingang van 2008 worden relatief milieubelastende activiteiten door een lastenverzwaring van 1,1 miljard euro ontmoedigd. Daarbij is het plan dat er twee nieuwe belastingen worden geïntroduceerd: op vliegtickets en op verpakkingen. Ook de stimulering van schone en zuinige auto's via de BPM wordt geïntensiveerd. Met de

plannen van het huidige kabinet komt het percentage groene belastingen in de totale belastingopbrengst op 14. Zie Tabel 13.2.

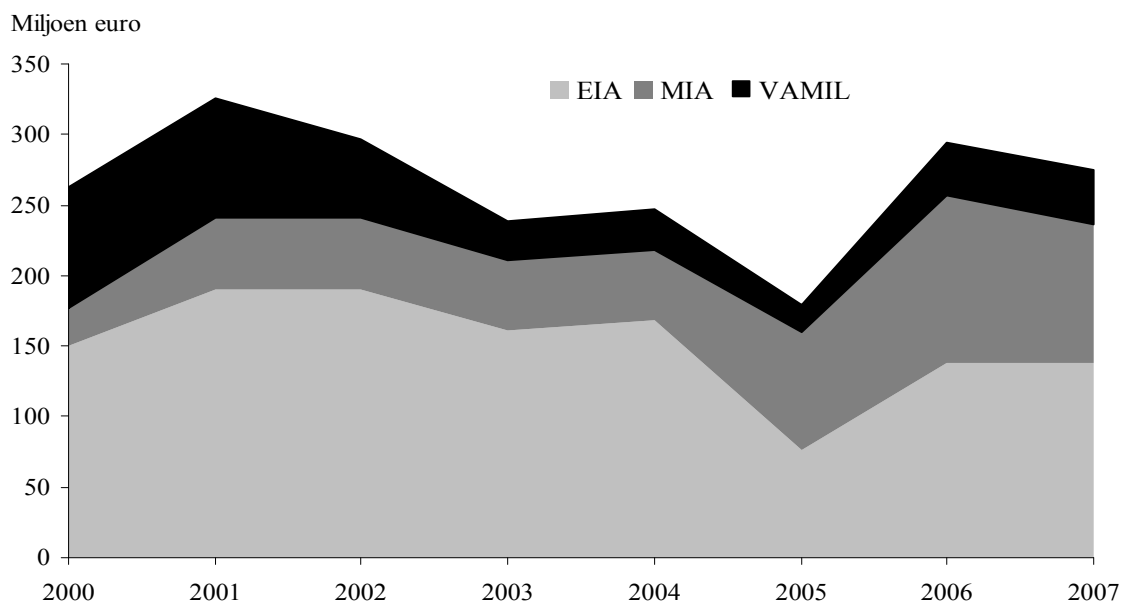
Tabel 13.2 Opbrengsten van groene belastingen (miljard euro)

	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Accijnzen op minerale oliën	1,8	2,5	4,3	5,2	6,6	7,3
Belastingen op motorrijtuigen	2,1	2,8	3,9	5,1	5,7	6,9
Belastingen op milieugrondslag	0,0	0,0	0,9	2,8	4,1	4,7
Vergroening Coalitie Akkoord						1,1
Totaal	3,9	5,3	9,1	13,1	16,4	20,1
in % totale rijksbelastingen	8,7%	8,6%	13,1%	13,8%	13,6%	14,0%

Bron: Ministerie van Financiën

Het budget voor de fiscale milieu- en energiebesparingsinvesteringsregelingen bedraagt sinds 2000 ongeveer 250 miljoen euro. In Figuur 13.1 is het verloop van het budgettaire beslag van deze regelingen weergegeven.

Figuur 13.1 Budget fiscale investeringsregelingen sinds 2000

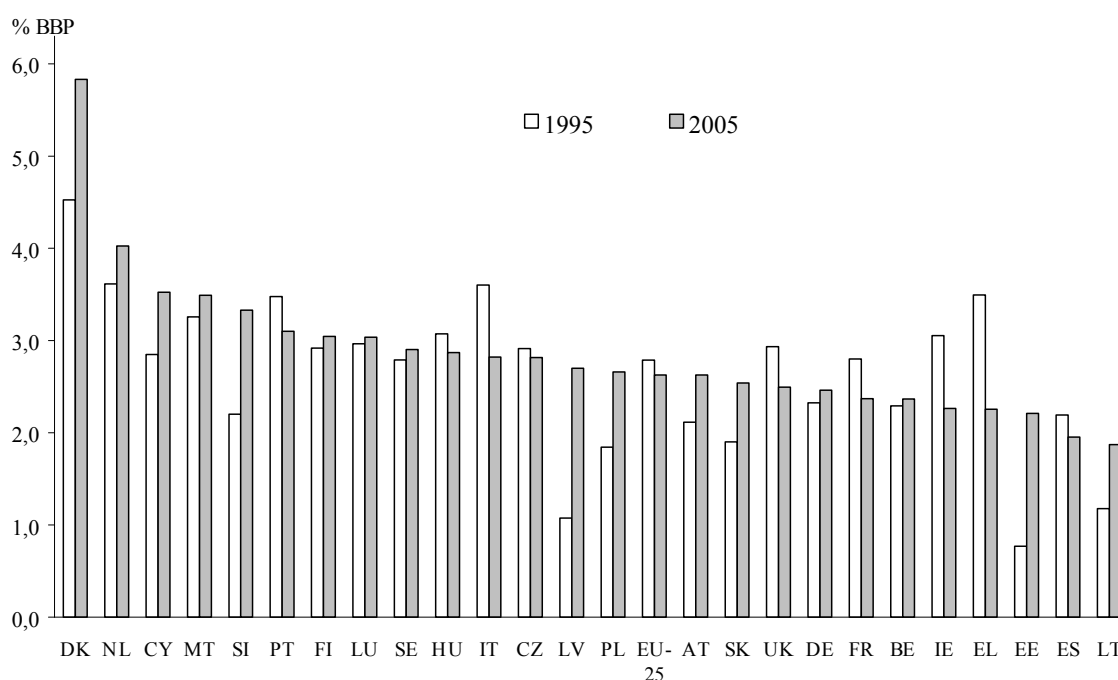


Bron: Ministerie van Financiën, juli 2007

13.4 GROENE BELASTINGEN IN EUROPA

Het aandeel van de groene belastingen in het bbp is in Nederland na Denemarken het hoogste van Europa. Dat blijkt uit gegevens van de Europese Commissie die zijn weergegeven in Figuur 13.2. Bovendien is in Nederland en Denemarken dit aandeel in de periode 1995-2005 gestegen. Het gemiddelde aandeel in de Europese Unie is echter, ondanks de toenemende harmonisatie van accijnzen en energiebelastingen, gedaald.

Figuur 13.2 Aandeel van milieubelastingen in het bbp in de Europese Unie, 1995 en 2005



Bron: Europese Commissie (2007), tabel C.4_G

13.5 MILIEUEFFECTEN VERGROENING

Nederland heeft dus een langjarige ervaring met fiscale vergroeningsmaatregelen. Uit oogpunt van verbeterde milieukwaliteit is naar de milieueffecten veel onderzoek gedaan. Hieronder worden enkele van die onderzoeken aangehaald.

13.5.1 De regulerende energiebelasting

Naar de effectiviteit van de regulerende energiebelasting is veel onderzoek gedaan, zowel voorafgaand aan de invoering van verschillende fasen, als achteraf. In Tabel 13.3 zijn de resultaten van twee ex-antestudies van het CPB samengevoegd.

Tabel 13.3 Ex ante effecten op het energieverbruik van de regulerende energiebelasting (% in afwijking van een centrale projectie)

	2010
Binnenlands verbruik van energie	
- effect eerste fase 1996-1998	- 1,25%
- effect tweede fase 1999-2001	-2,1%
Totaal	-3,4%

Bron: Heineken (2002)

Uit deze studies blijkt dat de invoering en verhoging en verbreding van de REB in de periode 1996-2001 tot een circa 3,4 procent lager binnenlands energieverbruik leiden dan anders het geval zou zijn geweest. Zoals gezegd, gaat het hier om ex ante berekeningen. Na de invoering is aan het CPB gevraagd om een beschrijving te geven van de milieueffecten van de vergroeningsmaatregelen uit de belastingherziening 2001. Voor de REB betreft dat de tweede fase. Het CPB gaf aan dat een empirische evaluatie bij gebrek aan gegevens niet mogelijk was. Daarvoor was de sinds de invoering verstreken tijd in 2005 te kort. Daarnaast werd empirische evaluatie bemoeilijkt door het feit dat de energieprijzen door meer factoren wordt bepaald dan de belasting en dat de energievraag door meer factoren wordt bepaald dan de energieprijzen. Wel heeft men de eerder gemaakte analyse nog eens tegen het licht gehouden. Daaruit was de conclusie dat de gebruikte prijselasticiteiten van de energievraag zich binnen de bandbreedte van de resultaten uit de literatuur bevinden, maar wel aan de onderkant van die bandbreedte. De uitkomsten van het eerder uitgevoerde ex ante-onderzoek zijn dus eerder een onderschatting dan een overschatting van het effect van de regulerende energiebelasting op de energievraag en daarmee op de emissies naar het milieu.

Een tweede onderzoek is interessant omdat het de effectiviteit van de energiebelasting plaatst in het perspectief van andere instrumenten om een zuiniger gebruik van energie te bevorderen. Het onderzoek is uitgevoerd door Ecofys in opdracht van het Ministerie van VROM (Joosen e.a., 2004). In dit onderzoek zijn de resultaten van het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving tot 2002 in kaart gebracht. Zie Tabel 13.4.

Tabel 13.4 CO₂-emissiereductie (Mton) eind 2002 door het ingezette beleid

	Gemiddelde	Bandbreedte
<i>Woningen</i>		
Regulerende Energiebelasting	1,6	0,8 - 2,4
Energieprestatienorm	0,2	
Energieprestatieadvies/ Energiepremieregeling	0,2	
Milieu Actie Plan	0,4	0,3 - 0,5
<i>totaal</i>	2,4	1 - 4
<i>Bedrijfsgebouwen</i>		
Energieprestatienorm	0,2	
Milieu Actie Plan	0,3	
EIA/VAMIL, EINP	0,8	
Regulerende Energiebelasting	0,3	
Meerjarenafspraken	0,1	
Wet Milieubeheer	0,2	
<i>totaal</i> ^a	1,6	0,5 - 3

a Door afronding wijkt het totaal af van de som van de delen.

Bron: Joosen e.a. (2004)

Het blijkt dat de Regulerende Energiebelasting het meeste effect heeft gehad op de emissies vanuit woningen.⁴ Dit is vooral te danken aan het feit dat de REB aangrijpt op alle energieverbruik, terwijl andere instrumenten slechts aangrijpen op delen. Een voorbeeld hiervan is de Energieprestatienorm die alleen het energieverbruik van de nieuwbouw beïnvloedt. Op de emissies van de utiliteitsbouw is de invloed van de REB geringer. Dit is te verklaren uit de lagere tarieven voor het grootverbruik. In deze sector waren de Energie-investeringsaftrek (EIA), de subsidie voor energiebesparing in de non-profitsector (EINP) en de willekeurige afschrijving van milieu-investeringen het meest effectief.

13.5.2 Positieve prikkels

Evaluatie van positieve prikkels maakt deel uit van het evaluatieprogramma belastinguitgaven dat wordt gecoördineerd door het Ministerie van Financiën. Recentelijk zijn zowel de EIA⁵ als de MIA, VAMIL en Groen Beleggen⁶ geëvalueerd. Verder is in 2005 een publicatie van OCFEB verschenen waarin een belastingaftrek, een vast bedrag aan subsidie en een willekeurige afschrijving met elkaar worden vergeleken (Aalbers e.a., 2005). In het OCFEB-rapport wordt geconstateerd dat bij een even groot voordeel een belastingaftrek effectiever is dan een directe subsidie. Voor

4 Het betreft hier zowel het effect van de invoering en verhoging in de periode 1996-1998 als dat van de verhoging 1999-2001.

5 Naar verwachting zal dit rapport in de 2e helft van 2007 door SEO worden gepubliceerd.

6 Naar verwachting zal dit rapport in de 2e helft van 2007 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

bedrijven met financieringsproblemen geldt bovendien dat een willekeurige afschrijving effectiever is dan een geldbedrag ineens. Beide gelden vanzelfsprekend niet voor structureel fiscaal verliesdraaiende bedrijven. Deze conclusies worden getrokken uit een experimenteel en 'stated preference' onderzoek onder managers en studenten naar subsidiëring van milieuvriendelijke technieken.

Voorts kan worden opgemerkt dat het gebruik van lijsten, waarop de investeringsmiddelen vermeld staan die voor aftrek in aanmerking komen, een belangrijke rol spelen volgens het onderzoek. Het gebruik van deze lijsten maakt het namelijk voor ondernemers mogelijk om gericht te zoeken.

De uitkomst van beide specifiek op investeringsregelingen gerichte evaluaties levert een gemengd beeld op. Enerzijds lijken de regelingen op zich redelijk te werken. De bestedingen komen overeen met de beleidsdoelen. De EIA leidt tot een impuls in investeringen in energiebesparing en de productie van duurzame energie en MIA/VAMIL/Groen Beleggen richten zich op de juiste milieuvriendelijke technieken en processen.

Anderzijds blijkt dat de interactie tussen beleidsinstrumenten voor het energie- en klimaatbeleid is toegenomen. De bijdrage van de afzonderlijke instrumenten aan het gehele beleidsterrein valt moeilijk te kwantificeren en soms treedt zelfs een verstorend effect op. Dit vraagt om een betere afstemming tussen de verschillende instrumenten en een betere oriëntatie op doel en werking van de afzonderlijke instrumenten. Tevens bleek uit de evaluaties dat doelstellingen niet altijd voldoende zijn gekwantificeerd en dat indien aanwezig de kwaliteit van onderzoeksdata matig is.

13.6 AANDACHTSPUNTEN BIJ VERDERE VERGROENING

De opgedane ervaring met de vergroening heeft inzicht gegeven in de vaste punten van discussie bij het invoeren van nieuwe fiscale vergroeningsmaatregelen. Deze zijn onder andere te vinden in het afweegkader van de tweede Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel (2001). De eerste groep discussiepunten is samen te vatten onder de vraag *waarom* een maatregel wordt ingevoerd. Daarbij komen vragen aan de orde als "wat zijn de milieueffecten op korte en op lange termijn?", "wat zijn de belastingopbrengsten?" en "hoe staat het met het draagvlak?". In het eerste gedeelte van deze bijdrage is al aangetoond dat het gewicht dat aan de verschillende argumenten wordt toegekend in de tijd sterk verschilt. Sommige milieubelastingen zijn ingevoerd met primair een budgettaire doelstelling (grondwater en afvalstoffenbelasting), bij andere stond het milieueffect wel voorop (regulerende energiebelasting).

Een tweede cluster discussiepunten is te vinden onder de noemer "Hoe wordt de belasting vormgegeven?" Het is belangrijk dat aansluiting wordt gezocht bij bestaande

wetten en structuren. Hierbij is ook de plaats waar de belastingplicht wordt gelegd van belang. Hiervoor is al gememoreerd dat bij de regulerende energiebelasting het aantal belastingplichtigen is beperkt tot de energieleveranciers. Dit dient er ook toe om de uitvoeringskosten en administratieve lasten te verminderen. In dit kader past ook een toets op verenigbaarheid van een eventuele maatregel met het Europees recht. Uitzonderingen of differentiaties in belastingen en positieve prikkels kunnen staatssteun vormen. In voorkomende gevallen moet bij de Europese Commissie worden nagegaan of er sprake is van staatssteun en, indien dat het geval is, of deze is toegestaan op grond van het milieusteunkader.

Tenslotte is er aandacht voor de gevolgen naast de milieueffecten. In de eerste plaats springen hier de lastenverdeling van de maatregel en de koopkrachteffecten in het oog. Vaak worden deze effecten gezien in combinatie met de effecten van terugsluis van de budgettaire opbrengst van de maatregel. Ook effecten op de concurrentiepositie, werkgelegenheid of technologische ontwikkeling en innovatie vragen om aandacht.

Bovengenoemde aandachtspunten gelden voor lastenverzwaringen, lastenverschuivingen en positieve prikkels. Positieve fiscale prikkels zijn belastinguitgaven. Dat betekent dat op grond van de begrotingsregels meer eisen worden gesteld aan de motivering dan aan lastenverzwaringen. Deze eisen zijn vastgelegd in het afweegkader belastinguitgaven dat in de Miljoenennota 2004 is opgenomen.⁷ Dit toetsingskader bevat de volgende onderdelen:

- Is sprake van een heldere probleemstelling?
- Is het te bereiken doel eenduidig geformuleerd?
- Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
- Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
- Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
- Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

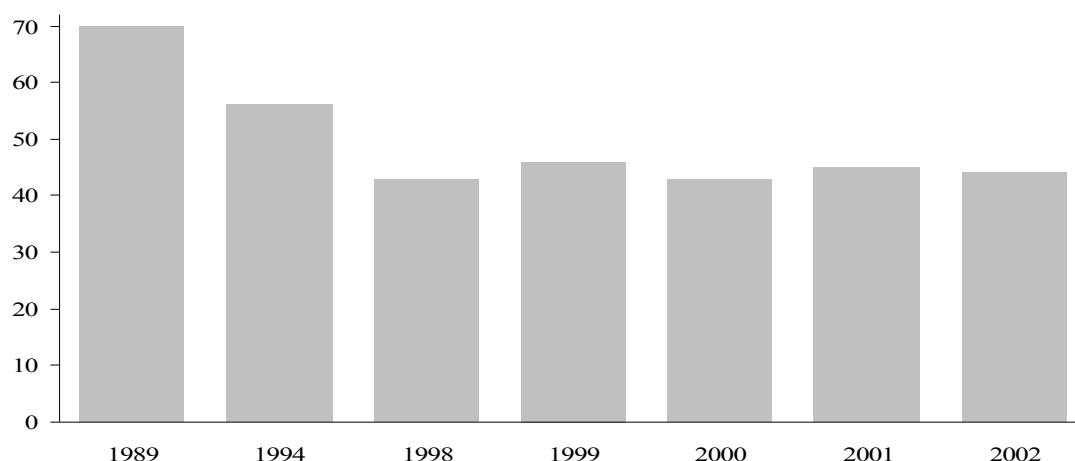
Het kader fungeert als een trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven. Alleen als alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord komt een belastinguitgave aan de orde. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over belastinguitgaven.

7 Tweede Kamer (2003-2004), annex 2 bij bijlage 9.

13.7 DRAAGVLAK

In de discussies over fiscale vergroening is altijd veel aandacht geweest voor het verwerven van draagvlak. Dit is onder andere gebeurd door de instelling van vergroeningswerkgroepen en uitgebreide maatschappelijke consultaties. Hoewel een nieuwe belasting vrijwel altijd weerstand oproept, lijkt dat bij milieubelastingen minder het geval. In Figuur 13.3 is te zien dat een substantieel deel van 45 procent van de Nederlandse bevolking bereid is om meer belasting te betalen voor een beter milieu. Weliswaar was deze offerbereidheid in 2002 ten opzichte van 1989 afgenomen, maar dat gold ook voor de belangstelling voor het milieuprobleem in het algemeen. De belangstelling voor het milieu neemt momenteel weer toe.

Figuur 13.3 Percentage van de bevolking dat de stelling “Ter verbetering van het milieu ben ik best bereid meer belasting te betalen.” onderschrijft



Bron: MNP: Milieu- en Natuurcompendium, mei 2003

Ook andere onderzoeken laten een soortgelijke offerbereidheid zien. Zo antwoordde 56 procent van de ondervraagde luchtreizigers in 2004 een prijsstijging van vliegtickets met 30 procent (tamelijk) aanvaardbaar te vinden als het milieu er beter van zou worden (Hassink, 2004). In deze laatste bijzin zit hem de crux. Uit de reacties op de kabinets-voornemens blijkt namelijk dat een bestemmingsheffing, waarvan de opbrengsten aantoonbaar naar het milieu zouden gaan, op een groter draagvlak kan rekenen dan een belasting waarvan de opbrengst in de algemene middelen vloeit of wordt teruggesluisd via lastenverlichting elders. Er wordt in dat verband al gauw gesproken over een ‘ordinaire’ belastingverhoging. Het gedragseffect van een milieubelasting die wordt teruggesluisd kan niettemin groter zijn dan dat van een bestemmingsheffing. Dat verschijnsel blijkt evenwel moeilijk uit te leggen.

Dat betekent dat het draagvlak altijd aandacht zal behoeven en dat de fiscale vergroening in de vorm van lastenverschuiving ook breder moet worden bekeken, bij voorbeeld in het perspectief van een regeerakkoord.

13.8 CONCLUSIE

Sinds 1991 maakt fiscale vergroening een vast onderdeel uit van het Nederlandse beleidsinstrumentarium. Dat geldt zowel voor het ontmoedigen van milieuvriendelijk gedrag door het opleggen van heffingen als voor het belonen van milieuvriendelijk gedrag door positieve prikkels. De exacte reden om tot fiscale maatregelen ten behoeve van het milieubeleid over te gaan verschilt in de tijd. Soms staat het milieueffect voorop, soms wordt meer de nadruk gelegd op de budgettaire functie van milieubelastingen. Door de jarenlange ervaring bestaat inmiddels goed zicht op de gegevens die in kaart moeten worden gebracht voor de succesvolle invoering van een fiscale milieumaatregel. Het draagvlak voor nieuwe milieubelastingen behoeft voortdurend aandacht, maar daarin verschillen milieubelastingen niet van andere belastingen.

Referenties

- Aalbers, R. E. van der Heijden, A. van Lomwel, J. Nelissen, J. Potters, D. van Soest, H. Vollebergh (2005), *Naar een Optimaal Design voor Investeringsubsidies in Milieuvriendelijke Technieken*, OCFEB, Rotterdam.
- Europese Commissie (2007), *Taxation trends in the European Union, Data for the EU member states and Norway*, 2007 edition, Luxemburg.
- Europese Unie (2003), Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.
- Joosen, Suzanne, Mirjam Harmelink, Kornelis Blok (2004), *Evaluatie van het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving 1995 - 2002*, Ecofys, Utrecht.
- Hassink, Evert (samensteller) (2004), *Luchtvaart en Klimaatverandering, Deskundigen en betrokkenen over eerlijke vliegprijzen*, Milieudefensie, Amsterdam.
- Heineken, K.A. (2002), 'The History of the Dutch Regulatory Energy Tax', in: Milne, Janet, Kurt Deketelaere, Larry Kreiser en Hope Ashiabor (eds.), *Critical Issues in Environmental Taxation, International and Comparative Perspectives*, Volume I, Richmond Law & Tax, Richmond, pp. 189-210.
- Tweede Kamer (1987-1988), *Uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met regels met betrekking tot de financiering van het beleid op het gebied van de milieuhygiëne*, memorie van toelichting, 19 752, nr. 3.

- Tweede Kamer (1992-1993), *Wetsvoorstel Wet Belastingen op milieugrondslag*, memorie van toelichting, 22 849, nr. 3.
- Tweede Kamer (1996-1997), *Belastingplan 1997*, advies en nader rapport, 25 052, B.
- Tweede Kamer (2003-2004), *Miljoenennota 2004*, 29 200, nr. 2.
- Tweede Kamer (2004-2005), *Belastingplan 2005*, 29 767.
- Tweede Kamer (2005-2006), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, 30 375, nr. 2.
- Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.
- Milieu- en Natuurplanbureau, *Milieu- & Natuurcompendium*, Milieubesef, 1989-2002, www.mnp.nl/mnc/i-nl-0041.html.
- Vakstudie Accijnzen, *Fiscale encyclopedie de Vakstudie*, uitgeverij Kluwer.
- Velt, J.W. in 't (1993), 'Auto's belasten zonder grenzen', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1993, 6056, p. 823.
- Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel II (2001), *Fiscale vergroening: een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten*, Den Haag.

*H.R.J. Vollebergh**

14.1 INTRODUCTIE

Het kan verkeren. Was het milieu in de Nederlandse verkiezingscampagne van afgelopen najaar nog totaal geen onderwerp van betekenis, nu is het bijna dagelijks goed voor de voorpagina. Nauwelijks verrassend is het dan ook dat het gebruik van belastingen als milieubeleidsinstrument inmiddels ook aan een goede comeback bezig is. Behalve de nieuw in te voeren kilometerheffing staan nog tal van andere plannen op stapel, zoals het belasten van auto's naar vervuilingsintensiteit, een verdere verhoging van de tarieven van de Energiebelasting alsmede het gebruik van belastingaftrek-regelingen als de Energie Investerings Aftrek (EIA), de regeling 'willekeurige afschrijving milieu-investeringen' (VAMIL) en zelfs de net afgeschafte Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) regeling.

In feite is het gebruik van belastingheffing als beleidsinstrument in Nederland in de afgelopen decennia nooit echt verslapt. Afgezien van accijnzen op minerale oliën en de voertuigbelastingen is het belang van milieurelevante belastingen en bestemmingsheffingen sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw zelfs enorm toegenomen. Nieuwe grondslagen zijn toegevoegd en tarieven soms flink verhoogd. Momenteel worden niet alleen (grond)waterverbruik, afvalstoffen en energieverbruik belast, maar ook geluidhinder in de burgerluchtvaart en moet op tal van producten een verwijderingsbijdrage worden betaald. Het gebruik van belastingen als milieubeleidsinstrument is dan ook nauwelijks omstreden, zelfs onder fiscalisten die in beginsel sceptisch staan tegenover het gebruik van belastingen voor andere dan fiscale doeleinden.

* Verbonden aan Milieu- en Natuurplanbureau en Research Fellow van het Tinbergen Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam. Met dank aan Koen Caminada, C. Brink, Kees Heineken en Frank Dietz voor commentaar.

Traditioneel is er natuurlijk wel een fundamentele spanning tussen reguleren enerzijds ('Pigou') en belastingopbrengsten realiseren anderzijds ('Ramsey'). Wijdverbreid is de gedachte dat als de regulerende werking van een belasting centraal staat, de schatkist het nakijken heeft. Toch is dat niet helemaal waar. In beginsel reguleren alle belastingen en genereren tegelijkertijd geld voor degene die de belasting oplegt, zij het dat het gedragseffect en de opbrengst sterk kunnen verschillen (Vollebergh, 2002). Vanuit milieuperspectief is het is dan veel meer de vraag of de huidige milieubeprijzing in Nederland wel de juiste regulerende prikkels oplevert. In deze bijdrage wordt betoogd dat er sprake is van een indrukwekkende, zij het de laatste 10 jaar ook stagnerende ontwikkeling en dat er tevens de nodige ruimte bestaat voor verbetering. Zo zouden de huidige grondslag- en tariefkeuzes systematisch moeten worden getoetst op hun relatie met emissies. Verder kan worden geconstateerd dat op sommige terreinen, zoals bij energie en afval, belangrijke (aanvullende) prikkels onbenut blijven. Tot slot lijkt voor sommige belastingen de hoogte van de tarieven dan wel de huidige samenhang bij de verschillende regelingen onvoldoende waardoor het behalen van de gestelde milieudoelstellingen wordt bemoeilijkt.

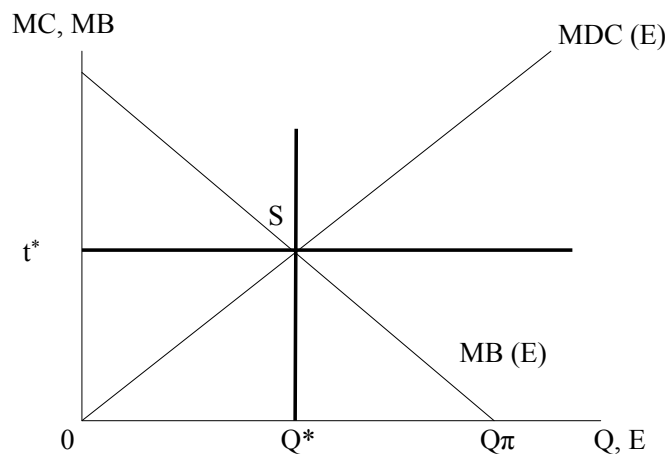
Deze bijdrage start met een korte bespreking van de achterliggende theoretische inzichten alsmede een aantal recente ontwikkelingen in de economische wetenschap. Vervolgens wordt op hoofdlijnen het gebruik van het belastinginstrument voor milieubeleidsdoelen in Nederland geschetst. En daarna zal aan de hand van een aantal voorbeelden worden aangegeven waar en waarom op bepaalde beleidsterreinen ruimte bestaat voor verbetering. Afgesloten wordt met een conclusie.

14.2 PIGOU GEMODERNISEERD

Volgens de gangbare Pigovianse leer is een regulerende milieubelasting niet alleen effectief, maar ook een efficiënt middel als compensatie voor marktfalen dat juist bij milieuvraagstukken nadrukkelijk aanwezig is. In grondslag en tarief van een regulerende milieubelasting dient volgens dit leerstuk de *marginale schade* aan het milieu (in casu slachtoffers van de vervuiling) te worden verdisconteerd. Dit impliceert dat de belastinggrondslag wordt gespecificeerd als een *uniforme* belasting per eenheid externaliteit tegen een tarief dat gelijk is aan de in geld uitgedrukte marginale maatschappelijke schade van die externaliteit in het maatschappelijk optimum (zie bijvoorbeeld Bovenberg en Goulder, 2003). Als bijvoorbeeld de consumptie of productie van bepaalde energieproducten leidt tot emissies met milieuschade, zou deze schade via een belasting op deze emissies in de marktprijzen moeten worden verdisconteerd waardoor minder van deze producten zouden worden verkocht.

Figuur 14.1 schetst het kader. Stel een productieproces (huishouden) veroorzaakt voor iedere eenheid output Q schade door milieuvervuiling E zoals aangegeven door de stijgende lineaire curve MDC (hier geldt dus $Q=E$). Tegelijkertijd is sprake van afnemende marginale netto baten van productie (consumptie) (MNPB) omdat (inframarginale) winst (nut) afneemt met output op markten van volledig vrije mededinging. Zolang de producenten (consumenten) hun winst (nut) maximaliseren zonder rekening te houden met de milieuschade, zullen ze een productieniveau kiezen dat voor henzelf het beste is (Q_π in Figuur 14.1) maar dat groter is dan wat vanuit maatschappelijke perspectief optimaal is, dwz. bij snijpunt S van de MNPB-curve en de MDC-curve (Q^*).

Figuur 14.1 Optimale vervuiling door een Pigoviaanse heffing



Prikkels zijn noodzakelijk om de ondernemingen (huishoudens) zover te krijgen dat zij hun gedrag aanpassen aan wat maatschappelijk gezien wenselijk is. Dit wordt bereikt door een belasting op elke eenheid vervuiling (E). In het optimum moet het tarief gelijk zijn aan t^* omdat dit de marginale waarde van vervuiling weerspiegelt in het maatschappelijke optimum. Winst(nuts)maximerende producenten (consumenten) zullen hun vervuiling dan reduceren tot ze het optimum Q^* bereiken omdat de bestrijdingskosten van de vervuiling dan precies gelijk zijn aan de baten in de vorm van bespaarde belastingbetaling. Merk op dat dit punt evenzeer kan worden bereikt door een subsidie te geven op (emissie) bestrijding. In het evenwicht geldt dus dat sprake is van regulering (reductie van productie en dus emissie van Q_π naar Q^*), maar ook nog steeds van belastingopbrengsten gelijk aan O^*SQ^* ! Het is een interessante paradox dat deze opbrengsten groter zullen zijn naarmate het moeilijker en dus kostbaarder is om de

milieuvervuiling terug te dringen (een steilere MNPB-curve) en kleiner naarmate de problematiek groter is (een steilere MDC-curve).

De Pigoviaans belasting of heffing wordt door economen traditioneel aangeprezen als een kostenefficiënt instrument voor de regulering van emissies. Een uniforme belasting op emissies prikkelt elk bedrijf of huishouden tot het afwegen van te maken kosten ter bestrijding van emissies versus het betalen van belasting over de (uiteindelijke) uitstoot van emissies. Onder de veronderstelling dat elke agent een rationele kostenafweging maakt, dat wil zeggen goedkopere boven duurdere opties verkiest, ontstaat maatschappelijk gezien een kostenefficiënte bestrijding van emissies. Juist die agenten die aan de marge goedkoop en eenvoudig emissies kunnen bestrijden, kiezen deze optie, terwijl zij die veel duurder uit zijn liever belasting betalen.

Recent is de aandacht sterk gegroeid voor complicaties die ontstaan door zaken als praktische moeilijkheden bij het implementeren van dergelijke emissieheffingen, heterogeniteit in productie, en de rol van marktmacht (zie bijvoorbeeld Fullerton e.a., 2001; Smulders en Vollebergh, 2001; en Cremer en Gahvari, 2001; Keen, 1998). Zo kunnen de kosten om een emissieheffing in te voeren relatief hoog zijn, zeker bij een geheel nieuw te implementeren belasting. Bovendien wordt in deze literatuur expliciet onderkend dat niet alleen emissieheffingen een bijdrage leveren aan de regulering van emissies, maar ook indirecte belastingen, zoals een belasting op output. Dit is met name relevant als de relatie tussen output en emissie niet 1:1 is zoals in het voorbeeld hiervoor.

In beginsel kan een drietal substitutiemechanismen worden aangesproken voor de reductie van emissies:

- *emissiebestrijding* door het afzonderlijk bestrijden van emissies van productie- of consumptieprocessen;
- *inputsubstitutie* door verschuivingen tussen inputs die verschillen naar vervuilingss-karakteristieken, zoals fossiele brandstof en niet-fossiele brandstof maar ook tussen 'vuil' en 'schoon', zoals energie enerzijds en arbeid of kapitaal anderzijds;
- *outputsubstitutie* tussen 'vuile' of emissie-intensieve producten enerzijds en 'schone' of emissie-extensieve producten anderzijds.

Belastinginstrumenten verschillen naar de mate waarin deze mechanismen door een specifiek instrument worden aangesproken. Zo benut de emissiebelasting alle drie de mechanismen tegelijkertijd hetgeen haar zo aantrekkelijk maakt. Een outputbelasting werkt alleen via outputsubstitutie, en genereert slechts op indirecte wijze emissiebestrijding. Inputbelastingen werken beter naarmate de inputs directer gerelateerd zijn aan de vervuiling en de belastinggrondslag daar directer op aansluit. Zo zal een

belasting op energie die geheven wordt als percentage van de brandstofprijs (ad valorem) wel inputsubstitutie tussen vuile (energie) en schone (arbeid) inputs bewerkstelligen, maar niet tussen verschillende energie-inputs. Wordt deze belasting direct gerelateerd aan een maatstaf voor emissie-intensiteit, bijvoorbeeld de in de brandstof aanwezige hoeveelheid potentiële emissie (koolstof, zwavel), dan stimuleert zij tevens substitutie van de soort energie-inputs. Dit voorbeeld toont aan dat de specifieke vormgeving van een belasting dus bepaalt welke substitutiemechanismen worden benut. Meer algemeen geldt dat hoe directer een instrument aanstuurt, oftewel hoe meer van deze mechanismen worden benut, hoe doelmatiger een instrument is in het reduceren van emissies. In beginsel moeten daarom kostenverschillen bij het implementeren van verschillende typen belastingen steeds worden afgewogen tegen de welvaartsverliezen vanwege het meer indirect regulerende karakter van zo'n indirecte belasting. De verschillende typen directe en indirecte regulerende belastingen worden in Tabel 14.1 samengevat.

Tabel 14.1 Typering diverse typen milieubelastingen

	Output (Q)	Input (I)	Emissie (E)	Emissie- bestrijding (A)	Terugsluis opbrengst	Second best
Pigovianse heffing	0	0	$\tau_E > 0$	0	Lump-sum	Nee
Bestemmingsheffing	0	0	$\tau_E > 0$	$\tau_A < 0$	Bestrijden restvervuiling	Nee
Tweesnijdend zwaard	0	0	$\tau_E > 0$	0	Belasting op arbeid ($\tau_L \downarrow$)	Ja
Tweezijdig 1	$\tau_Q > 0$	0	0	$\tau_A < 0$	0	Ja
Tweezijdig 2	Vuil: $\tau_{Qd} > 0$ Schoon: $\tau_{Qs} < 0$	0	0	0	0	Ja
Tweezijdig 3	0	$\tau_I > 0$	0	$\tau_A < 0$	0	Ja

De klassieke Pigovianse heffing bestaat in feite alleen uit een straf op emissies ($\tau_E > 0$) en van de opbrengsten wordt impliciet aangenomen dat zij lump-sum worden teruggesluisd. Lange tijd gold de bestemmingsheffing als misschien wel een beter alternatief omdat hierbij de opbrengst van de heffing ook wordt ingezet voor het tegengaan van de vervuiling ($\tau_A < 0$). Begin jaren negentig van de vorige eeuw kwam vervolgens de discussie op gang of er voor die opbrengst niet ook een nuttige bestemming bestond in de vorm van een verlaging van belastingen op arbeid ($\tau_L < 0$). Daarmee zou het mes aan twee kanten tegelijk snijden: een gewenste verstoring in het

niveau van vervuiling en het verlagen van de ongewenste verstoring van belastingen op arbeid in de status quo.

Andere 'second-best' achtige overwegingen, zoals moeilijkheden bij het implementeren van emissieheffingen, hebben de aandacht doen groeien voor indirecte manieren om toch een gewenst optimaal niveau van emissies te genereren. Zo heeft Fullerton in diverse artikelen laten zien onder welke omstandigheden een belasting op vuile producten ($\tau_Q > 0$) in combinatie met een subsidie op gewenste activiteiten, zoals emissie-bestrijding ($\tau_A < 0$), optimaal is (zie Fullerton en Kinnaman, 1995; Fullerton en West, 2003). In feite gaat het hier om toepassing van het idee van 'statiegeld': betalen voor gebruik van schaarse natuur (emissies als impliciete input) en geld terugkrijgen voor het in stand houden van de kwaliteit van die input door emissiebestrijding. Dit idee kan ook breder worden toegepast, bijvoorbeeld door het belasten van vuile goederen ($\tau_{QV} > 0$) in combinatie met het gelijktijdig subsidiëren van schone substituten ($\tau_{QS} < 0$). Tot slot is het natuurlijk mogelijk om inputs te belasten die in meerdere of mindere mate gerelateerd zijn aan de emissies. Een voorbeeld hiervan is een belasting op energie.

14.3 HET FISCALE MILIEU-INSTRUMENTARIUM IN NEDERLAND

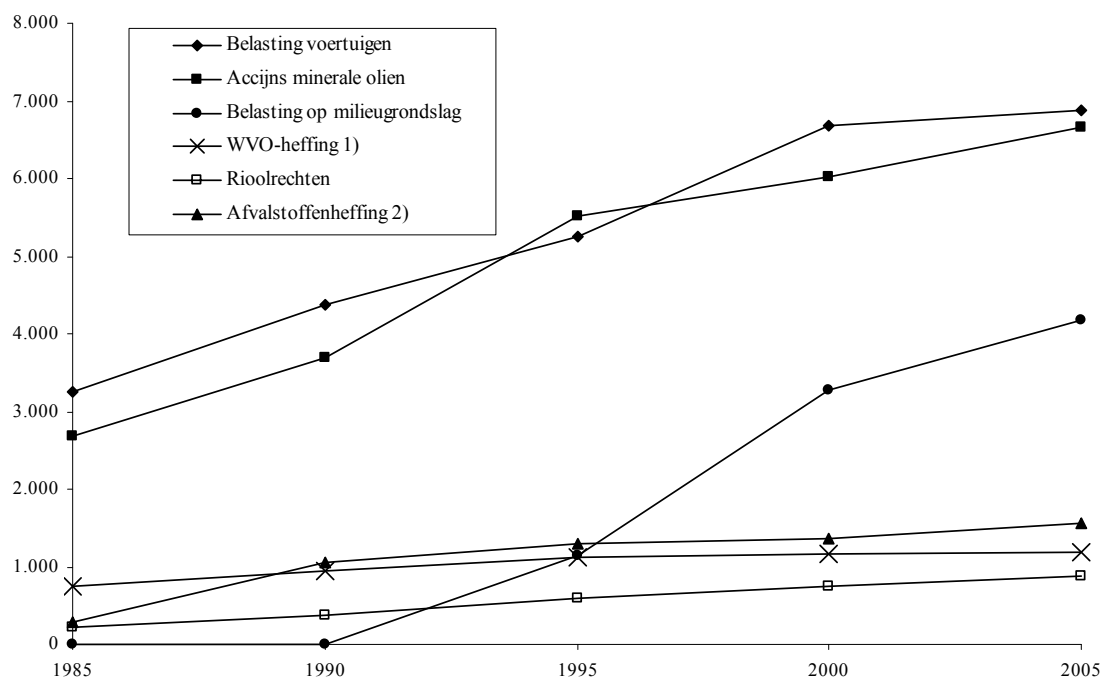
Het is dus een interessante vraag in hoeverre het gebruik van het fiscale milieu-instrumentarium in Nederland de toets der recente ontwikkelingen in de economische wetenschap kan doorstaan. Deze paragraaf schetst daarom allereerst deze ontwikkelingen op hoofdlijnen. Traditioneel wordt in Nederland een onderscheid gemaakt naar milieubelastingen en milieu(bestemmings)heffingen. Milieubelastingen zijn heffingen ten behoeve van de algemene middelen waar geen specifieke tegenprestatie tegenover staat. Tegenwoordig worden tot deze belastingen ook de accijnzen op minerale oliën en de heffingen op het wegverkeer gerekend, zoals belastingen op de aanschaf en het gebruik van gemotoriseerd verkeer. Naast deze belastingen worden nog milieubestemmingsheffingen geheven, waarbij wel duidelijk sprake is van een tegenprestatie. Zo wordt de opbrengst van de heffing in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) ook uitgegeven aan het tegengaan van de vervuiling van het oppervlaktewater. Figuur 14.2 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in opbrengst en samenstelling van zowel de belangrijkste milieubelastingen als de milieubestemmingsheffingen in prijzen van 2005.

Uit dit overzicht blijkt de gestage toename van het belang van de belastingen en heffingen met een duidelijke milieurelatie. In reële termen (euro van 2005) zijn zowel de bedragen met de groene belastingen als de milieuheffingen verdrievoudigd in 20

jaar. In totaal was in 2005 ruim 21,5 miljard euro gemoeid met deze belastingen en heffingen. Meest opvallend is de zeer sterke groei van de belastingen op milieugrondslag. Brachten deze bij de instelling van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM) in 1988 nog slechts 153 miljoen euro op, anno 2005 is de opbrengst van haar opvolger sinds 1993, de Belastingen op Milieugrondslag, gestegen tot maar liefst 4.166 miljoen euro! In die tijd is natuurlijk het karakter wel veranderd van bestemmingsheffing in regulerende belasting.¹

Het leeuwendeel hiervan komt voor rekening van de pas in 1996 ingevoerde Regulerende Energiebelasting (REB) en thans Energiebelasting geheten. De opbrengst van deze belasting was in 2005 meer dan zeven keer zo groot als de opbrengst in 1996. Andere grondslagen zijn (leiding)water, grondwater en afvalstoffen. Opvallend is overigens dat ook de andere milieurelevante belastingen, te weten de accijnzen van minerale oliën en de belastingen op voertuigen, min of meer zijn verdubbeld in reële termen tussen 1985 en 2005.

Figuur 14.2 Overzicht van groene belastingen en milieuheffing, 1985-2005 (prijspeil 2005)

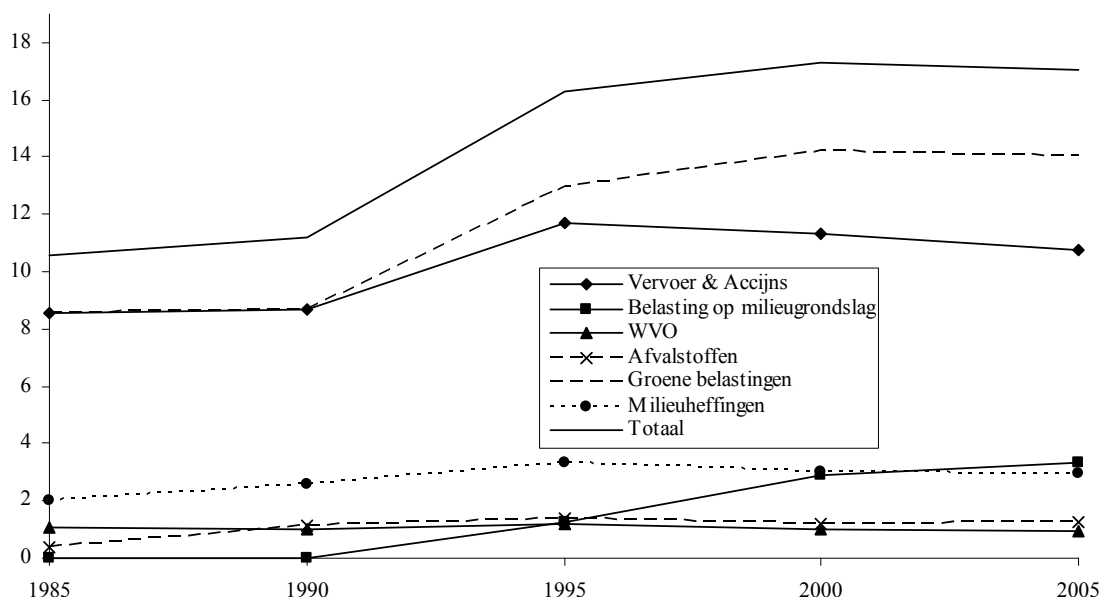


Bron: MNP en CBS, *Statline*, <http://statline.cbs.nl/>

1 De exacte chronologie is overgang van bestemmingsheffingen in de WABM in 1988, per 1 juli 1992 omzetting in verbruiksbelastingen gegeven naar milieugrondslag, en uiteindelijk in 1995 de Wet belastingen op milieugrondslag.

Naast deze milieu- of groene belastingen zijn ook de opbrengsten van de milieubestemmingsheffingen gestaag gegroeid. In totaal was in 2005 3.711 miljoen euro gemoeid met heffingen ter lediging van onze vuilproductie. Het rioolrecht, de waterzuiveringsheffing en ook de afvalstoffenheffing laten allemaal een gestage groei in heffingsopbrengsten zien sinds hun ontstaan in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Met afstand is de groei van de afvalstoffenheffing het belangrijkste, met name eind jaren tachtig en begin jaren negentig als gevolg van de introductie van gescheiden inzameling en de sterk gestegen verwerkingskosten door de bouw van dure verbrandingsovens.² De stijging van de opbrengsten van de rioolrechten heeft niet alleen met hogere tarieven te maken, maar ook met het feit dat meer gemeenten rioolrecht hebben ingesteld. Verder wordt sinds 1995 ook gebruik gemaakt van verwijderingsbijdragen. Deze dienen ter ondersteuning van de milieuvriendelijke verwijdering van verschillende categorieën afvalstoffen, zoals personenauto's, batterijen en elektrische apparaten. De verantwoordelijkheid voor de inname en milieuvriendelijke verwerking ligt bij de producent/importeur. Financiering vindt voor een deel plaats uit een toeslag op de prijs van nieuw op de markt te brengen producten. Het bedrag dat met deze regeling is gemoeid, is beperkt en daalt gestaag sinds haar piek rond 2000.

Figuur 14.3 Overzicht van aandelen van diverse milieubelastingratio's, 1985-2005 ^a



a aandeel belasting of milieuheffing in totaal belastingopbrengst plus bestemmingsheffingen

Bron: MNP en CBS, *Statline*, <http://statline.cbs.nl/>

2 Overigens worden de inzamelingskosten van bedrijfsafval sinds 1999 - toen nog goed voor 140 miljoen euro - niet langer in de cijfers meegenomen.

De stijging van het gebruik van milieubelastingen en heffingen in reële termen mag dus zonder meer indrukwekkend worden genoemd. Dat geldt echter in veel mindere mate voor de verschuiving in de belastingmix. Uit Figuur 14.3 is af te leiden dat de groene belastingen als aandeel in de totale belastingopbrengst (inclusief de opbrengsten van de milieuheffingen) weliswaar gegroeid zijn van iets meer dan 8 procent halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw tot nu zo'n 14 procent, maar dat dit percentage sinds 1995 min of meer stabiel is. De groei kan geheel op het conto van de Belasting op milieugrondslag worden geschreven, want het aandeel van belastingen die samenhangen met verkeer en vervoer, zoals de Belasting op Personenauto's en de Accijnzen op minerale oliën, loopt zelfs terug sinds 1995. Dit past in de trend waarbij sinds 2000 nog nauwelijks sprake is van groei in het relatieve aandeel van de groene belastingen. Deze stabilisatie heeft zich overigens bij de milieuheffingen reeds in 1995 ingezet en schommelt nu reeds lang rond de 3 procent. Tot slot is ook de ontwikkeling van het gebruik van belastinguitgaven interessant. In de loop van de jaren negentig heeft het gebruik van belastinguitgaven - dat wil zeggen het niet hoeven betalen of terugkrijgen van betaalde belasting - als instrument van stimulering een hoge vlucht genomen, zij het dat aan de groei van deze regelingen rond 2003 een abrupt einde is gekomen. In Tabel 14.2 wordt een beeld gegeven van de belangrijkste regelingen in dit verband, met name de regelingen VAMIL, EIA, MIA en groen beleggen.

De regeling VAMIL is de oudste en bestaat sinds 1991. Met deze regeling kunnen belastingplichtige ondernemers hun belastbaar inkomen verlagen als zij investeren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen, mits dit bedrijfsmiddel op een daartoe specifiek bijgehouden lijst staat. De bedrijfsmiddelen op die lijst zijn (nog) niet gangbare technologieën die bijdragen aan een vermindering van de milieudruk op vrijwel het gehele milieuveld van water, bodem, lucht, afvalstoffen, geluid en (tot 2003) energie. De feitelijke belastinguitgaven die met deze regeling samenhangen zijn toegenomen van 10 miljoen euro in 1992 tot ruim 100 miljoen euro in 2001. Wegens budgetoverschrijdingen werd in september 2002 de regeling vroegtijdig gesloten en is de regeling in 2003 ingrijpend herzien en weer opengesteld. Investerings in milieuvriendelijke energie, die vaak ook al door de EIA werden gestimuleerd, zijn sindsdien uitgesloten van de VAMIL.

Tabel 14.2 Belastinguitgaven en projectvermogen fiscale milieufaciliteiten (miljoen euro 2005)

Fiscale faciliteiten	1995	2000	2005
VAMIL	67	51	-130
MIA		34	60
EIA		116	117
Groen beleggen - vrijstelling forfaitair rendement	3	31	44
Verlaagd tarief groene stroom		12	
EPR		57	22
Belastinguitgaven mbt schone en zuinige auto's			40

Investeringen	1991	1995	2000	2005
VAMIL - investeringen	64	447	1,120	494
MIA - investeringen			596	176
EIA - investeringen			803	807
Groen beleggen - heffingskorting - belastinguitgaven				59
Groen sparen en beleggen		9	2,469	5,107
Afdrachtskorting REB			56	
Afdrachtverminderingen en nihil tarief REB met milieuoogmerk			67	0

Bron: MNP en CBS, *Statline*, <http://statline.cbs.nl/> met dank aan C. Brink van MNP

De EIA stimuleert met name de aanschaf van energiebesparende productiemiddelen waarbij een deel van de kosten direct aftrekbaar is van de (fiscale) winst. Het verschil is dat de VAMIL een belastingbetaling uitstelt, terwijl die bij de EIA wordt verlaagd. Bij haar introductie in 1997 bedroeg het belastingvoordeel van deze regeling nog 61 miljoen euro maar in 2003 was dit voordeel al opgelopen tot meer dan 200 miljoen. De MIA werkt min of meer analoog aan de EIA en heeft betrekking op milieubesparende investeringen en is sinds juli 2000 van kracht. Net als bij de EIA kunnen belastingplichtige ondernemers hun belastbaar inkomen verlagen als zij investeren in milieuvriendelijke bedrijfs-middelen. Met deze regeling zijn bedragen is een belastinguitgave gemoeid van rond de 39 miljoen euro in 2000.

Om productie en gebruik van duurzame energie te stimuleren bestond er een aantal regelingen met betrekking tot de Regulerende EnergieBelasting (REB). De belangrijkste waren de afdrachtvermindering duurzame energie en de REB-vrijstelling voor gebruikers van groene stroom. De totale inkomstenderving voor de rijksoverheid liep op tot ruim 700 miljoen euro in 2002. Dit kwam onder andere door de grote populariteit van groene stroom. Eén van de redenen voor deze populariteit was het zogenaamde 'buitenlandlek'. Onder het nihil tarief groene stroom werd grootschalig groene stroom in het buitenland ingekocht, met de daar veelal gebruikelijke productie-

subsidies, waarna er in Nederland nog een extra voordeel in de vorm van het nihiltarief werd geboekt. Tussen 2002 en 2004 is deze regeling in fases afgeschaft en inmiddels vervangen door de MEP, de wet Milieukwaliteit Elektriciteits Productie. Door de invoering van de MEP bestaat dit buitenlandlek tegenwoordig niet meer. De MEP is geen fiscale faciliteit, maar een subsidieregeling die is opgenomen onder milieu-uitgaven Rijk. Verder is nog zo'n 40 miljoen euro uitgegeven aan projecten waarvoor een 'groenverklaring' is afgegeven en die derhalve in aanmerking komen voor de regeling groen beleggen in de inkomstenbelasting. Deze beleggingen zijn tot een bepaald maximum vrijgesteld van vermogensrendementsheffing en ontvangen een heffingskorting van 2,5 procent. Tot slot mag natuurlijk de zogenaamde afdrachtkorting in de REB niet onvermeld blijven.

14.4 LESSEN VOOR VERGROENING

In deze paragraaf worden de relevante ontwikkelingen in de economische theorie gebruikt om een beoordeling op hoofdlijnen te geven van de Nederlandse fiscale beleidspraktijk ten behoeve van milieudoelstellingen. Een beoordeling van groene belastinghervorming heeft enerzijds betrekking op de milieudoelen in relatie tot de hoogte van de opbrengsten (bij gegeven grondslagen en tarieven) en anderzijds op de grondslag- en tariefkeuzes zelf. Beide kwesties worden hierna kort uitgewerkt.

14.4.1 Milieudoelen en belastingopbrengsten

Gelet op verschillende milieudoelen, kan een oordeel of de huidige groene belastingopbrengsten te hoog of te laag zijn, niet eenvoudig worden gegeven. Dit vraagt om een uitgebreide analyse van de samenhang tussen de verschillende milieudoelen, de huidige gekozen belastinggrondslagen en -tarieven, als ook het bestaande andere beleid (zie bijvoorbeeld OECD, 2007). Hier wordt volstaan met een impressie van deze samenhang op hoofdlijnen.

Wat betreft de milieudoelstellingen is duidelijk dat op tal van terreinen in de loop van de jaren veel is bereikt, zoals op het terrein van de watervervuiling en de afvalverwerking. Maar er zijn ook nog volop terreinen waar de ontwikkelingen minder florissant verlopen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het energiebesparingtempo, SO₂-emissies, grondwaterkwaliteit (nitraat) en lokale luchtkwaliteit (zie MNP, 2007).

Het lijkt er op dat met name de milieubestemmingsheffingen een nuttige rol hebben vervuld bij het behalen van de genoemde successen. Zo is de WVO-heffing voor bedrijven vanaf het begin gekoppeld aan de hoeveelheid vervuiling door het betreffende bedrijf. Naarmate een bedrijf verantwoordelijk is voor meer vervuiling -

gemeten in vervuilingsequivalenten - moet ook meer worden afgedragen. De opbrengst van deze bestemmingsheffing werd van het begin af aan mede gebruikt om het reduceren van de door deze bedrijven veroorzaakte vervuiling te subsidiëren alsmede voor het zuiveren van de restvervuiling. Al na een aantal jaren bleek hoe effectief deze heffing was in het reduceren van de vervuiling van het oppervlaktewater (Schuurman, 1986). Op soortgelijke wijze heeft de afvalstoffenheffing bijgedragen aan de realisatie van aanzienlijke verbeteringen in de wijze waarop Nederland thans met haar afvalvraagstuk omgaat.

Deze voorbeelden laten ook zien hoe weinig informatief de feitelijk gerealiseerde belastingopbrengsten zijn als maatstaf voor succes van een Pigoviaanse belastinghervorming. De genoemde successen zijn bereikt bij een relatief gematigde groei van de belastingopbrengsten in de tijd (zie Figuur 14.1) en bij grondslagen die voor huishoudens in ieder geval niet te beïnvloeden waren. Het beleid aangaande de vormgeving van de bestemmingsheffingen werd vooral gedreven door het verhalen van de kosten van het terugdringen van bestaande vervuiling op de veroorzakers. Daarbij bestond weinig oog voor kansen om tegelijkertijd gebruik te maken van een reguleringsprikkel waardoor mogelijk dezelfde doelen tegen nog lagere kosten (maar wel lagere belastingopbrengsten) gehaald hadden kunnen worden (zie hierna).

Bij de groene belastingen ligt de zaak gecompliceerder. Enerzijds door de samenloop van diverse beleidsterreinen, anderzijds door de complexe relatie tussen de gekozen belastinggrondslagen en de daaraan gekoppelde milieuvraagstukken. Zo spelen bij de belasting op voertuigen en de accijnzen op minerale oliën ook heel andere beleidskwesties, zoals congestie, aanleg en onderhoud van wegen en verkeersslachtoffers. De beprijzing van het weggebruik dient daarmee evenzeer te rekenen, terwijl het voor de hand ligt om vanwege de geringe elasticiteit van deze activiteit ook rekening te houden met zuiver fiscale overwegingen (Ramsey) bij de grondslag- en tariefstelling. In het licht van de alsmaar groeiende fileproblematiek en kwesties als fijnstof door (toenemend) gebruik van dieselmotoren is het opmerkelijk dat de belastingopbrengstratio sinds 1995 effectief is gedaald (zie Figuur 14.3). De huidige grondslagen en tarieven lijken in ieder geval onvoldoende om de gewenste regulering tot stand te brengen.

Ten aanzien van de verbruiksbelasting ligt de situatie gecompliceerder dan bij de bestemmingsheffing. Ook hier is sprake van een zeer duidelijke groei in de belastingopbrengsten sinds 1990, in het bijzonder dankzij de relatief hoge tarieven op fossiele energieverbruik. Vanwege milieuvraagstukken als zure regen en klimaatverandering is meer en meer het inzicht gegroeid dat de milieudruk van het

gebruik van fossiele brandstoffen groot is. Dat energieverbruik ten behoeve van verwarming en kracht niet langer wordt gesubsidieerd maar belast, weerspiegelt zonder meer een opmerkelijke verandering in de houding van de samenleving. Zoals in de volgende paragraaf wordt uitgewerkt, lijkt ook hier nog ruimte voor een meer adequate beprijzing zonder dat dit noodzakelijk met hogere belastingopbrengsten gepaard zou moeten gaan.

14.4.2 Grondslag en tarieven adequaat?

Bezien we de ontwikkelingen in de fiscale behandeling van milieuproblemen in Nederland vanuit het eerder geschetste reguleringsperspectief, dan vallen een tweetal zaken op. Emissies worden in Nederland niet direct belast en ook de grondslag van de meeste milieubelastingen en milieuheffingen is nauwelijks direct gerelateerd aan emissies. Verder wordt het principe van het tweezijdig instrument soms aardig benut, zij het dat ook hier nog volop ruimte bestaat voor verbetering. Beide kwesties worden hierna verder uitgewerkt.

In Nederland wordt geen enkele emissie direct belast. In feite ontbreken echte Pigoviaanse heffingen (zie Tabel 14.3). Zoals al aangegeven, is bij de milieuheffingen voor huishoudens (de WVO-heffing, rioolrechten en afvalstoffen-heffing) sprake van vaste bedragen (lump-sum) per hoofd of huishouden waardoor de prikkel tot reductie aan de marge ontbreekt. Bij bedrijven is de grondslag vaak wel gekoppeld aan de hoeveelheid vervuiling door het betreffende bedrijf. Overigens wordt in Nederland door een steeds groter aantal gemeenten gebruik gemaakt van de lokale afvalstoffenheffing om te sturen (Dijkgraaf en Gradus, 2004). In plaats van een vast bedrag per huishouden wordt volop geëxperimenteerd met prijssystemen die differentiëren in relatie tot het afvalaanbod. Het is een interessante vraag in hoeverre dergelijke experimenten de effectiviteits- en efficiëntietoets doorstaan en of deze zich ook lenen voor toepassing bij de andere bestemmingsheffingen.

Tabel 14.3 Grondslagen en nominale tarieven van de belangrijkste milieubelastingen en milieuheffingen, 1995-2005

	Eenheid	1995	2000	2005
Groene belastingen				
- Accijns van ongelode benzine	euro/1000 ^a	509	581	676
- Dieselaccijns	euro/1000 ^a	299	335	371
- Belastingen op milieugrondslag				
- BSB ongelode lichte olie ^b	euro/1000 ^a	11	12	
- BSB kolen	euro/1000 kg	11	11	12
- Grondwaterbelasting	euro/100 m3	15	16	18
- Storten van brandbare afvalstoffen	euro/1000 kg	29	64	85
- Storten van overige afvalstoffen	euro/1000 kg	13	12	14
- Regulerende energiebelasting				
- Halfzware olie (tot 159.000 liter)	euro/1000 ^a		79	160
- Gasolie (tot 153.000 liter)	euro/1000 ^a		80	161
- Lpg (tot 119.000 liter)	euro/1000 kg		94	191
- Aardgas (tot 5.000 m3)	euro/1000 m3		131	149
- Groengas	euro/1000 m3		0	58
- Elektriciteit (tot 10.000 kWh)	euro/1000 kWh		58	79
- Groene stroom	euro/1000 kWh		0	50
Milieuheffingen				
- Wet verontreiniging oppervlaktewater	euro/v.e. ^a	64	74	84
- Rioolrecht	euro per inwoner	29	41	57
- Afvalstoffenheffing/reinigingsrechten	euro per inwoner	65	77	100

a Vervuilingseenheid.

b De brandstoffenbelasting (BSB) wordt m.i.v. 2004 grotendeels opgenomen in de energiebelasting en de accijns. Voor kolen blijft de BSB bestaan.

Bron: CBS (statline.cbs.nl)

Bij een deel van de groene belastingen wordt wel betaald naar gebruik. Zo betaal je alleen BPM als je een auto aanschaft en bovendien is deze gedifferentieerd naar type: dieselauto's zijn duurder in aanschaf vanwege de hogere BPM dan benzine-auto's. Verder geldt voor de accijnzen op minerale oliën en de verbruiksbelasting dat naarmate je meer brandstof verbruikt, je ook meer accijns betaalt. Niettemin zijn al deze belastingen inputheffingen en staan deze niet direct in relatie tot de milieuvervuiling (met uitzondering van CO₂-emissies). Soms geldt zelfs de tegenovergestelde situatie. De dieselaccijns is bijvoorbeeld substantieel lager dan de accijns op benzine (zie Tabel 14.3), terwijl de lokale milieuvervuiling momenteel juist het minst gebaat is bij het gebruik van dieselauto's.

Overigens geldt door de complexe interacties tussen de diverse vervoersbelastingen onderling alsmede met de reeds eerder genoemde andere beleidsterreinen, dat een

optimaal belastingregime met betrekking tot het vervoer vraagt om een goede vormgeving. Parry en Small (2003) hebben laten zien dat de verschillende externaliteiten die met het autogebruik samenhangen vragen om een gedifferentieerde tariefstelling. Daarbij is het optimaal om een deel van de belasting te heffen naar rato van het gebruik van het type brandstof, zoals de huidige accijns op minerale oliën, terwijl een ander deel juist naar rato van het aantal kilometers moet worden geheven. Klimaatemissies zijn immers vooral gekoppeld aan het brandstofverbruik en efficiëntere motoren (kilometers per liter) zijn hier te prefereren. Zo is het lagere brandstofverbruik per kilometer door dieselauto's in beginsel positief en dat dient een regulerende belasting in dat kader ook te stimuleren.³ Externaliteiten zoals lokale milieuvervuiling, congestie en verkeersslachtoffers zijn juist vooral gerelateerd aan het aantal kilometers en vragen om een specifiek tarief naar kilometer, omdat dat de meest kostenefficiënte maatregel is.

Bij de accijnzen op motorbrandstoffen is het ook van groot belang goed te kijken naar de substituten. Belastingverschillen tussen substituten hebben niet alleen effect aan de marge - hoeveel consumptie van het belaste goed in kwestie? -, maar ook inframarginaal bij de aanschaf- of investeringsbeslissingen - welk type goed wordt aangeschaft? -. Weliswaar prikkelt de hogere accijns voor benzine tot relatief minder autokilometers, maar tegelijkertijd stimuleert deze juist de aanschaf van dieselaautos (ceteris paribus). In Europa zien we dan ook dat de veel lagere dieselaccijns in belangrijke mate verantwoordelijk is de voor een sterke penetratie van dieselmotoren in het Europese wagenpark. Het marktaandeel dieselmotoren in nieuwverkopen is in de EU gegroeid van 23 procent tot 47 procent in 2000. Doordat in Nederland altijd via de BPM in samenhang met de dieselaccijns is gestuurd op omslagpunten is deze penetratie in Nederland altijd veel geringer geweest (tussen 1995 en 2000 min of meer constant op 23 procent). Als de realisatie van minder emissies en andere doelen zoals filebestrijding via het belastinginstrument voorop staat, dan is algehele overschakeling op de kilometerheffing dus geen doelmatige oplossing.

Meer specifieke prikkels vinden we eveneens bij de belastingen op energie - de EnergieBelasting (EB) - omdat bij de tariefstelling rekening wordt gehouden met de (relatieve) vervuilingintensiteit van de energieproducten. Hoewel dit niet direct blijkt uit Tabel 14.3, speelt in beginsel de koolstofintensiteit van de energieproducten in Nederland al lang een belangrijke rol bij de tariefstelling (zie Vermeend en Van der Vaart, 1998 en Heineken, 2002). Kolen worden daarom relatief zwaarder belast dan

3 Over de invloed van belastingen op technologische veranderingen is nog relatief weinig bekend. Niettemin zijn er duidelijke aanwijzingen dat dit effect aanzienlijk kan zijn (OECD, 2007).

olieproducten en gas. Hierdoor wordt een directe link met de schade veroorzakende activiteiten gelegd waardoor prikkels tot gedrags-verandering worden gegeven. Deze differentiatie heeft zijn beslag gekregen als gevolg van de sterk toegenomen belangstelling voor klimaatverandering en de bijdrage die het fossiele brandstof-verbruik daaraan levert. De afgelopen jaren lijkt deze differentiatie geleidelijk wat verwaterd. Vanuit milieu-oogpunt zou het nuttig zijn deze opnieuw expliciet in overeenstemming te brengen met de onderliggende koolstofintensiteit.

Elders heb ik de opties voor verbetering van de energiebelastingstructuur in Nederland vanuit het oogpunt van klimaatemissiereductie al uitgebreider besproken (Vollebergh, 2007). Volstaan wordt daarom hier met de belangrijkste conclusies. Ten eerste, een geleidelijke uitbreiding en tariefverhoging van de EB naar grootverbruik is alleen zinvol indien deze uitbreiding samengaat met de invoering van adequate prikkels zoals teruggavenregelingen voor het exploiteren van (goedkope) emissiebestrijdingsopties (zie ook hierna). Deze zijn tot nu toe slechts zeer beperkt benut en in 2003 zelfs weer geheel afgeschaft. Ook is het belasten van hergebruik van restbrandstoffen vanuit reguleringsoogpunt een slecht idee. Ten tweede, een verhoging van de EB zal de bestaande nadruk op stroomafwaarts geheven indirecte energiebelasting verder versterken. Dat is evenmin de beste keuze vanuit reguleringsoptiek. Ten derde maakt een dergelijke 'output'belasting de grote overdracht van vermogen vanwege de gratis uitgegeven CO₂-emissierechten ten dele weer ongedaan waardoor waarschijnlijk doelmatigheidswinst wordt geboekt. Momenteel bestaat echter onvoldoende inzicht in de gecombineerde effecten van deze keuzes op de getroffen sectoren. Zo wordt de elektriciteitssector wel geconfronteerd met een dergelijke outputbelasting, maar de olieraffinage alsook de ijzer- en staalindustrie voor zover afhankelijk van kolen juist weer niet.

Uit de besproken theoretische ontwikkelingen bleek dat een traditionele Pigoviaanse heffing niet noodzakelijk de beste milieubelasting is. Wanneer het kostbaar of zelfs onmogelijk is om een adequate heffingsgrondslag te implementeren, voorzien alternatieve combinaties van belastinginstrumenten in vergelijkbare resultaten. Interessant is dat de 'second best' optimale belasting/subsidie-combinaties al in het Nederlandse beleid zijn terug te vinden.⁴ Zo zijn in de sfeer van de energiebelastingen

4 Inderdaad komt een van de zijden van dit tweezijdig instrument neer op het subsidiëren van activiteiten. Dat was en is onder economen omstreden. Subsidies staan traditioneel in een slecht daglicht omdat economen erg beducht zijn voor het stimuleren van op zichzelf onrendabele activiteiten, het risico op free riders (zonder subsidie zou toch wel worden geïnvesteerd) of het rebound effect (de subsidie komt in feite neer op een inkomenseffect). Recente inzichten uit de gedragseconomie ('behavioral economics') werpen echter een wat genuanceerder licht. Impliciet komt het gebruik van belastingen neer op het straffen van iets dat slecht is. Dat sluit aan op onze

met wat goede wil varianten van het tweezijdige instrument te herkennen. Fossiele brandstoffen alsook de met fossiele brandstof opgewekte elektriciteit zijn belast, terwijl de groene varianten van deze producten weliswaar niet worden gesubsidieerd, maar in ieder geval lager belast (zie Tabel 14.3). De regelingen die investeringsbeslissingen gericht op uitbreiding van niet-fossiele brandstoffen en opwekkingsmethoden (wind, zon) stimuleren door belastinguitgaven voldoen wel aan dit idee. In feite impliceert dit immers het subsidiëren van de (impliciete) bestrijding van de aan fossiele brandstoffen gerelateerde emissies. Probleem is hier vooral de onzekerheid en onduidelijkheid over het lange termijn perspectief van de genoemde regelingen. Ook over de vormgeving valt nog wel het een en ander op te merken (Aalbers e.a., 2005).

Verder lijkt er nog volop ruimte voor toepassing van het gebruik van het tweezijdig instrument in het afvalbeleid. Zo betwijfelt Kinnaman (2007) bijvoorbeeld of de extra kosten van een meer variabel afvalheffingsregime wel opwegen tegen de baten. Hij pleit juist tegen meer lokale beleidsvrijheid en het beprijzen per eenheid afval. In de plaats daarvan zou gebruik moeten worden gemaakt van een bescheiden belasting op het storten van afval (gelijk aan de marginale schade) en de opbrengsten daarvan zouden dan gebruikt moeten worden om recycling en andere milieuverbeteringsprojecten te stimuleren. Een dergelijk tweezijdig instrument zou ook een bijdrage kunnen leveren aan de grote problemen die momenteel bestaan bij de handhaving van het bodemsaneringsbeleid. In maar liefst 70 procent van de grondtransporten is momenteel wat mis en handhaving is volledig overgelaten aan de politie. Het probleem is nu dat het aanbieden van vuile grond nogal kostbaar is vanwege de hoge verwerkingskosten. Een interessant alternatief lijkt hier het heffen van belasting op iedere grondgebruiker in combinatie met het geven van een subsidie aan hen die de vuile grond aanbieden voor adequate verwerking (vergelijk Aalbers en Vollebergh, 2007).

14.5 CONCLUSIE

Nu ons land al grofweg drie decennia lang experimenteert met milieubelastingen als beleidsinstrument blijkt de milieubeprijzing in Nederland wel degelijk aardig van de grond gekomen. De conclusie luidt dat in het Nederlandse beleid in toenemende mate is onderkend dat belastingen een nuttige rol kunnen vervullen bij het sturen van het

diepgewortelde (calvinistische?) cultuur en is ook onder milieu-adepten een populaire gedachte. In termen van effectiviteit valt nog maar te bezien of mensen eerder gewenst gedrag gaan vertonen als zij worden gestraft om iets niet te doen dan wanneer zij juist worden gestimuleerd om iets wel te doen (vergelijk ook Aalbers e.a., 2005).

gedrag van de burgers. Dat is op zichzelf een goede zaak. Zelfs al lukt het niet om een optimale grondslag en tarief van een groene belasting vast te stellen, dan nog confronteert zo'n heffing alle partijen aan de marge met een (schaduw)prijs voor de door hen veroorzaakte vervuiling. Dat zet hen aan tot een (individuele) afweging belasting betalen versus gedragsverandering. En deze veranderingen zijn vaak veel verstrekkender dan op het eerste gezicht lijkt, bijvoorbeeld omdat hierdoor de technologische ontwikkeling in een meer milieuvriendelijker richting wordt gestuurd (zie bijvoorbeeld OECD, 2007).

Deze voordelen van het belastinginstrument nemen niet weg dat de grondslag- en tariefkeuze van de verschillende milieubelastingen en milieuheffingen in veel gevallen nog wel ruimte laat voor verbetering vanuit een reguleringsoptiek. Zo vergaart momenteel de combinatie van wortel en stok steeds meer steun vanuit theoretisch oogpunt en bieden ook recente inzichten op basis van algemene evenwichtsmodellen aanknopingspunten voor een meer doelmatige inzet van het belastinginstrument ten behoeve van reguleringsdoeleinden. Hoewel de fiscale praktijk in Nederland altijd wel aandacht heeft gehad voor de hier geschetste reguleringsoptiek (Vermeend en Van der Vaart, 1998), heeft dit hoofdstuk laten zien dat er niettemin vanuit dit oogpunt nog wel de nodige winst valt te boeken.

Referenties

- Aalbers, R.F.T., E. van der Heijden, M. Louwel, J. Nelissen, J. Potters en D. van Soest (2005), *Het Optimale Ontwerp van Investeringsubsidies in Milieuvriendelijke Technieken*, OCFEB Studies in Economic Policy 15, Rotterdam.
- Aalbers, R.F.T., en H.R.J. Vollebergh (2007), 'An Economic Analysis of Mixing Wastes', *Environmental and Resource Economics*, forthcoming.
- Bovenberg, A.L., en Goulder (2003), 'Environmental Taxation', in: A. Auerbach en M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, North-Holland, 2nd edition.
- CBS, *Statline*, <http://statline.cbs.nl/>
- Cremer, H., en F. Gahvari (2001), 'Second-best taxation of emissions and polluting goods', *Journal of Public Economics*, 80, pp. 169-197.
- Dijkgraaf, E., en R. Gradus (2004), Cost Savings in Unit Based Pricing of Household Waste: The Case of the Netherlands, *Resource and Energy Economics*, 26, pp. 353-371.
- Fullerton, D., en T.C. Kinnaman (1995), 'Garbage, Recycling, and Illicit Burning or Dumping', *Journal of Environmental Economics and Management*, 29, pp.78-91.
- Fullerton, D., en S. West (2002), 'Tax and subsidy combinations for the control of car pollution', *Journal of Environmental Economics and Management*, 43(1), pp. 135-157.

- Fullerton, D., I. Hong en G.E. Metcalf (2001), 'A tax on output of the polluting industry is not a tax on pollution', in: C. Carraro and G. Metcalf (eds), *Distributional and Behavioral Effects of Environmental Policy*, Chicago: Chicago University Press, pp. 13-38.
- Heineken, K.A. (2002), 'The history of the Dutch Regulatory Energy Tax', paper presented for the Third Annual Global Conference on Environmental Taxation, Woodstock.
- Keen, M. (1998), 'The balance between specific and *ad valorem* taxation', *Fiscal Studies*, 19, pp. 1-37.
- Kinnaman, T.C. (2007), 'Policy Watch: Examining the justification for residential recycling', *Journal of Economic Perspectives*, 20, 4, pp. 219-232.
- MNP (2007), *Realisatie Milieudoelen - Voortgangsrapport 2007*, Bilthoven.
- MNP, www.mnp.nl/mnc/index-nl.html.
- OECD (2007), 'Impacts of Environmental Policy Instruments on Technological Change', *OECD Joint Meetings of Tax and Environment Experts*, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2006)36/FINAL, Paris.
- Parry, I., and K. Small (2005), 'Does Britain or the United States have the right gasoline tax?', *American Economic Review*, 95, pp. 1276-1285.
- Schuurman, J. (1986), *De prijs van water*, Leiden.
- Smulders, S., en H.R.J. Vollebergh (2001), 'Green taxes and administrative costs: the case of carbon taxation', in: C. Carraro en G. Metcalf (eds), *Distributional and Behavioral Effects of Environmental Policy*, Chicago: Chicago University Press, pp. 91-130.
- Vermeend, W., and J. van der Vaart (1998), *Greening Taxes: The Dutch Model*, Deventer: Kluwer Academic Publishers.
- Vollebergh, H.R.J. (2001), 'Energiebelastingen gewikt en gewogen', in D.A. Albrechtse en P. Kavelaars. (red.), *Er zal geheven worden!*, Kluwer, pp. 321-334.
- Vollebergh, H.R.J. (2007), 'Lessons From the Polder: Energy Tax Design in the Netherlands from a Climate Change Perspective', *Ecological Economics*, forthcoming.

*W. Stevens, H. de Boer en K. van den Berg**

15.1 INLEIDING

Verschillende vormen van pensioensparen worden in Nederland fiscaal ondersteund. Maar waarom eigenlijk? Een belangrijke actuele vraag is wat het effect van die ondersteuning is op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met het oog op de vergrijzende bevolking. Hoe dient het fiscale pensioenbeleid te worden ingezet met het oog op die vergrijzing? En op welke manier speelt de AOW bij dit alles een rol? Deze en andere vragen aangaande het Nederlandse fiscale beleid ten aanzien van pensioensparen voor de oudedag staan in deze bijdrage centraal.

Het begrip pensioen wordt in deze bijdrage opgevat als elke vorm van oudedagsvoorziening waarmee de overheid, veelal via fiscale facilitatie, bemoeienis heeft. Daaronder vallen dus niet alleen de oudedagspensioenen die worden opgebouwd in de relatie werkgever/werknemer ('werknemerspensioenen') maar ook de AOW (overheidsvoorziening) en bepaalde individueel getroffen voorzieningen (lijfrenten).

Het Nederlandse stelsel van oudedagsvoorzieningen bestaat uit drie pijlers. Overheidsbemoeienis via (al dan niet fiscale) ondersteuning doet zich in alle drie de pensioenpijlers voor. De pijlers kunnen, inclusief het geraamde budgettaire beslag voor de overheid in 2008, schematisch als volgt worden weergegeven:

* Stevens en De Boer zijn werkzaam bij de directie Directe Belastingen van het Ministerie van Financiën. Van den Berg is werkzaam bij de directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën.

Tabel 15.1 Pensioenpijlers

	1 ^e pijler	2 ^e pijler	3 ^e pijler
Eerst verantwoordelijke	overheid	sociale partners	individueel
Soort voorzieningen	AOW	(arbeids)pensioen VUT (overgangsrecht)	lijfrenteverzekering
Voorziening bestemd voor	in beginsel iedereen (basisinkomens- voorziening)	werknemers en bepaalde zelfstandige beroepsbeoefenaren	iedereen, voor zover in aanvulling op voorzieningen 1 ^e en 2 ^e pijler
Budgettaire beslag x miljard euro (2008) ^a	26,5 (bruto) ^b	10	0,35

a De bruto kosten van de 1^e pijler zijn gelijk aan het geraamde bedrag aan AOW-uitkeringen in 2008 (stand CEP 2007). Voor de berekening van de overige budgettaire beslagen is gebruik gemaakt van eigen berekeningen van het Ministerie van Financiën.

b In plaats van het bruto uitgekeerde bedrag kan ook worden uitgegaan van het netto beslag van de AOW, door rekening te houden met de over de AOW-uitkeringen geïnde belastingen en premie volksverzekeringen. Het netto budgettaire beslag wordt geraamd op 23,4 miljard euro.

In paragraaf 15.2 wordt per pijler bekeken waarom en op welke wijze de overheid zich bemoeit met pensioenopbouw. Vervolgens wordt in paragraaf 15.3 ingegaan op de relatie tussen pensioenvoorzieningen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met het oog op de vergrijzing. In paragraaf 15.4 komt het voornemen aan de orde dat, met het oog op die overheidsfinanciën, is neergelegd in het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) met betrekking tot de AOW. Daarnaast zal in die paragraaf ten behoeve van de gedachtevorming kort worden ingegaan op de veelgenoemde variant tot (algehele) fiscalisering van de AOW.

15.2 ROL VAN DE OVERHEID BIJ PENSIOENSPAREN PER PIJLER

15.2.1 Eerste pijler

Rol overheid. Kerndoelstelling van het pensioenbeleid kan worden geformuleerd als het garanderen van een basisvoorziening voor iedere 65-plusser in Nederland. Hier neemt de overheid primair de verantwoordelijkheid.

Systematiek eerste pijler. Financiering van de AOW vindt plaats door middel van premieheffing op basis van het omslagstelsel; dat betekent dat de huidige generatie 65-minners met een inkomen in box 1 betaalt voor de AOW-uitkeringen van degenen die

op dit moment 65 jaar of ouder zijn. Vóór de belastingherziening van 1990 ('Oort-operatie'), was de heffingsgrondslag voor de inkomstenbelasting niet gelijk aan de heffingsgrondslag voor de premies volksverzekeringen. De premies volksverzekeringen, waaronder de AOW-premie, waren destijds aftrekbaar van het fiscale inkomen.

Met de invoering van de Oort-wetgeving in 1990 zijn de heffingsgrondslagen van de inkomstenbelasting en premies¹ voor de volksverzekeringen geharmoniseerd. Dit was alleen mogelijk door de AOW-premie niet meer aftrekbaar te laten zijn van het fiscale inkomen. Hoewel de belasting- en premieheffing sinds de invoering van de Oort-wetgeving in 1990 gecombineerd plaatsvindt, is nog wel steeds sprake van twee afzonderlijke heffingen, waarbij het premiedeel bovendien uit verschillende onderdelen bestaat. Een 65-plusser is - in verband met de aan de AOW ten grondslag liggende verzekeringsgedachte - geen AOW-premie verschuldigd, waardoor het gecombineerde tarief daalt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

In 1997 is de AOW-premie gemaximeerd op 17,9 procent. De daardoor optredende tekorten in het AOW-fonds worden gefinancierd uit de algemene middelen. Daardoor is thans in feite sprake van een gedeeltelijke fiscalisering van de AOW. In het kader van de vergrijzing is sinds enige tijd discussie over het integreren van beide heffingen tot één belastingheffing, waardoor 65-plussers volledig gaan meebetalen aan de AOW. Men spreekt dan van een algehele fiscalisering van de AOW (zie paragraaf 15.4).

15.2.2 Tweede pijler

Rol overheid van oudsher volgend. Voor de aanvullende pensioenen in de tweede pijler ('aanvullend' wil zeggen: bovenop de AOW)² zijn sociale partners primair verantwoordelijk. De rol van de overheid bij het aanvullende pensioensparen is van oudsher 'slechts' volgend aan de afspraken die sociale partners plegen te maken omtrent de arbeidsvoorwaarde pensioen. Dit geldt zowel op civielrechtelijk (denk aan de verplichtstelling, waarbij sociale partners leidend zijn, en de Pensioenwet die de toekomstige uitbetaling van door de werkgever toegezegde pensioenen beoogt te

1 Sinds de Oort-wetgeving wordt niet meer gesproken over premies volksverzekeringen, maar over de premie volksverzekeringen (die uit verschillende elementen is opgebouwd). Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze bijdrage echter ook voor de periode vanaf 1990 gesproken over de AOW-premie en dus ook over de premies volksverzekeringen.

2 De fiscale facilitatie in de tweede pijler strekt zich, gelet op het 'aanvullende karakter', uit over het inkomen nadat daarop een bedrag aan AOW in mindering is gebracht ('AOW-franchise').

waarborgen) als op fiscaal terrein. De civielrechtelijke pensioenregels vallen verder echter buiten het kader van deze bijdrage.

De 'volgende' rol van het fiscale beleidsinstrument is duidelijk zichtbaar bij de tot 1 juni 1999 in de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen norm dat een pensioenregeling (fiscaal) aanvaardbaar is als deze niet uitgaat boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen, mede in verband met diensttijd en genoten beloning, redelijk moet worden geacht. Dergelijke maatschappelijk aanvaardbare pensioenen werden fiscaal gefacilieerd door middel van de omkeerregel. Dat betekent dat de aanspraak op het pensioen is vrijgesteld van loon- en inkomstenbelasting (en premieheffing) en dat pas belasting wordt geheven op het moment dat de uitkeringen worden genoten. De reden van deze faciëring is primair het zogenoemde 'pay as you earn'-beginsel. Toepassing van de omkeerregel sluit aan bij de feitelijke inkomensbeleving van belastingplichtigen. Bijkomend voordeel is dat met de toepassing van de omkeerregel het sparen voor de oudedag wordt ondersteund en gestimuleerd. Immers, aanvullende pensioenopbouw voorkomt dat grote groepen mensen op latere leeftijd worden geconfronteerd met een lager of zelfs tekortschietend inkomen, en daardoor een groter beroep op overheidsvoorzieningen gaan doen.

De omkeerregel heeft voor de belastingplichtige onder meer als voordeel dat geprofiteerd kan worden van een verschil in aftrektarief en heffingstarief (tariefvoordeel). Bij pensioensparen is dit voordeel evident aanwezig omdat vanaf het bereiken van de 65-jarige leeftijd geen AOW-premie meer verschuldigd is. Daarnaast heeft toepassing van de omkeerregel voor de belastingplichtige als voordeel dat de heffing in box 3 wordt vermeden. Het budgettaire beslag voor de overheid door toepassing van de omkeerregel op aanvullend pensioensparen zal in 2008 10 miljard euro bedragen. Aan maatregelen die de overheid geld kosten, worden uiteraard voorwaarden gesteld. Zoals hiervoor is aangegeven, werd aanvankelijk voor de aftrek van pensioenpremies alleen de voorwaarde gesteld dat het pensioen niet uitging boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen redelijk werd geacht. Door maatschappelijke ontwikkelingen als verdergaande flexibilisering van de arbeid en een steeds grotere mate van individualisering, met als gevolg een steeds grotere diversiteit van pensioenregelingen, volstond deze algemene norm niet meer. Daarom is per 1 juni 1999 een kader (veelal aangeduid als het 'Witteveenkader') opgenomen in de Wet op de loonbelasting 1964 (hierna: Wet LB 1964) dat gedetailleerd weergeeft binnen welke normen en grenzen pensioenregelingen dienen te blijven om voor fiscale faciëring in aanmerking te komen. Dit kader beoogt zekerheid te bieden over de vraag wat naar maatschappelijke opvattingen een redelijke (en dus fiscaal toelaatbare)

pensioenvoorziening is en daarbij - door het stellen van ruime kaders - ruimte te laten voor een verdergaande flexibilisering en individualisering van pensioenregelingen.

Vergrijzing. Terwijl ook bij de invoering van het 'Witteveenkader' nog overwegend sprake was van een volgende rol bij het aanvullende pensioensparen, wordt met de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (hierna: Wet VPL) beoogd om de arbeidsparticipatie van ouderen te beïnvloeden. Belangrijkste maatregelen die daartoe in dit kader zijn genomen, zijn het afschaffen van de fiscale facilitatie van VUT, prepensioen en overbruggingspensioen en de verhoging van de pensioenrichtleeftijd van 60 naar 65 jaar. Het daarmee beoogde langere doorwerken van ouderen is een van de oplossingsrichtingen (zie paragraaf 15.3) om de vergrijzingsproblematiek, de vraag naar de betaalbaarheid van de AOW en de (op solidariteit tussen jong en oud gebaseerde) financiering van de aanvullende pensioenen die daaraan is gekoppeld, het hoofd te bieden. Het fiscale pensioenbeleid is daardoor de laatste jaren steeds meer inzet geworden van de beleidsdoelstelling tot verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen en zal dat - gelet op de aankomende vergrijzingsgolf en de nog steeds relatief lage arbeidsparticipatie van ouderen (zie paragraaf 15.3) - nog wel even blijven.

15.2.3 Derde pijler

Rol overheid. Voor de individuele voorzieningen in de derde pijler draagt het individu primair zelf de verantwoordelijkheid. Overheidsbemoeienis vindt hier plaats door middel van de fiscale aftrekbaarheid van de inleg. Fiscale facilitatie wordt alleen toegekend voor zover de opgebouwde voorzieningen in de eerste en tweede pijler niet voldoende zijn voor een adequate oudedagsvoorziening (net als in de tweede pijler is er - in dit geval een meer indirecte - AOW-inbouw en bovendien moet sprake zijn van een 'pensioentekort'). Verder moet de individuele voorziening ook overigens voldoen aan de gestelde voorwaarden.

Door de voorwaarde van een pensioentekort is er een duidelijke link met de tweede pijler. Aan iedereen die inkomen geniet en niet al in de tweede pijler een adequate aanvullende oudedagsvoorziening opbouwt, wordt de mogelijkheid geboden om op vergelijkbare wijze in de derde pijler zo'n voorziening op te bouwen. De derde pijler 'volgt' in beginsel ook de beleidslijn van de tweede pijler. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het afschaffen van de fiscale facilitatie van de overbruggingslijfrente bij de Wet VPL.

15.3 HOUDBAARHEID OVERHEIDSFINANCIËN MET HET OOG OP DE VERGRIJZING IN RELATIE TOT PENSIOENEN

15.3.1 *Overheidsfinanciën en vergrijzing algemeen*

Het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 65-minners zal de komende decennia naar verwachting meer dan verdubbelen: van 23 procent in 2006 tot ongeveer 47 procent in 2040. Voor de overheidsfinanciën heeft dit ook consequenties: een aantal belangrijke uitgaven (AOW en zorg) en inkomsten (indirecte belastingen, belastingen op pensioenen) op de overheidsbegroting zijn leeftijdsgerelateerd. Per saldo stijgen de uitgaven sneller dan de inkomsten. Volgens de CPB studie 'Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances' (Van Ewijk e.a., 2006) zullen de uitgaven van nu (cijfers 2006) tot 2040 stijgen van 47,8 procent van het bbp tot 55,0 procent bbp, dus met 7,2 procentpunt. De inkomsten stijgen volgens deze studie slechts met 3,9 procentpunt bbp, namelijk van 46,1 procent bbp nu tot 50,0 procent bbp in 2040. Bij ongewijzigd beleid zullen de overheidsfinanciën in dat geval sterk verslechteren: de tekorten worden gefinancierd door het aangaan van staatsleningen waardoor de staatsschuld sterk oploopt.

Dit betekent dat de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid onhoudbaar zijn. Houdbaarheid betekent hier dat het netto profijt van de overheid - dus de som van alle middelen die van de overheid worden ontvangen en alle lasten die aan de overheid worden betaald - gelijk is voor alle generaties vanaf nu. Het houdbaarheidsgat wordt meestal uitgedrukt als het verschil tussen het houdbaar en het feitelijke robuust EMU-saldo.³ Simpel gezegd: wat zou het saldo moeten zijn in 2007 om houdbaar te zijn en wat is het saldo daadwerkelijk? Volgens de meest recente inzichten (dus inclusief de maatregelen uit het Coalitieakkoord en de meest recente cijfers over de levensverwachting van het CBS) is dit verschil op dit moment zo'n 1,85 procentpunt bbp (houdbaarheidsgat).

15.3.2 *De invloed van pensioenen op de overheidsfinanciën*

Zowel eerste, als tweede (als derde) pijler pensioenen hebben invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Voor de AOW is dat duidelijk: naarmate er meer mensen ouder dan 65 jaar zijn, en minder mensen jonger dan 65 jaar, stijgen de

3 Bij het bepalen van het robuuste EMU-saldo vindt om te beginnen een correctie plaats voor de invloed van de conjunctuur. Bij het berekenen van dit saldo blijven bovendien aan de uitgavenzijde van de begroting de rentelasten buiten beschouwing en aan de inkomstenzijde de rente- en de dividendontvangsten en de aardgasbaten.

AOW-uitgaven en dalen de AOW premie-inkomsten. De AOW-uitgaven zullen stijgen van ongeveer 5 procent bbp in 2006 tot bijna 9 procent bbp in 2040.

Ook tweede pijler pensioenen hebben invloed op de overheidsfinanciën. Zoals al eerder besproken geldt hier de omkeerregel: de aanspraak op het pensioen (en de daarvoor betaalde premie) is vrijgesteld van loon- en inkomstenbelasting (en premieheffing) en de uitkeringen worden belast. De vergrijzing betekent dat steeds minder premies worden afgetrokken en steeds meer pensioenuitkeringen worden belast: de belastingopbrengst op pensioenen (inclusief AOW) zal de komende jaren dan ook stijgen: van 1,8 procent bbp in 2006 tot 3,6 procent bbp in 2040.⁴ Ook inkomsten uit indirecte belastingen (op consumptie) zullen stijgen doordat gepensioneerden meer te besteden hebben: van 1,9 procent bbp nu (2006) tot 4,2 procent bbp in 2040.

Aan de ene kant gaan de AOW-uitgaven dus omhoog, maar aan de andere kant zullen de jaarlijkse belastinginkomsten op pensioenen gaan stijgen. Dit lijkt elkaar te compenseren. Echter, voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is het saldo van alle posten op de begroting van belang. Andere belangrijke uitgavencategorieën, met name zorg, zullen ook toenemen als gevolg van de vergrijzing. Per saldo resulteert dit in het eerder genoemde houdbaarheidsgat.

15.3.3 *Oplossingsrichtingen*

Hoe gaan we om met het houdbaarheidsgat, en wat betekent dit voor de overheidsbemoediging op het gebied van pensioenen?

Er zijn globaal drie manieren om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren: sparen, het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het aanpassen van de vergrijzingerelateerde instituties (zoals AOW en zorg). Sparen houdt in dat door het aflossen van een (gedeelte van) de staatsschuld, toekomstige rente-uitgaven lager zullen liggen (en de overheidsfinanciën dus houdbaarder zullen zijn). Hogere arbeidsparticipatie betekent een breder draagvlak voor de vergrijzingerelateerde uitgaven: de belastinginkomsten zullen hoger liggen. In dit kader is van belang dat de participatiegraad van een aantal groepen achterblijft; dit geldt met name voor oudere werknemers. In 2007 werkt slechts 45 procent van de mensen tussen de 55 en 65 jaar.⁵ Als mensen gaan participeren die nu een uitkering genieten, betekent hogere

4 Ook al stijgt de opbrengst de komende jaren, per belastingplichtige gezien kost de fiscale behandeling van pensioenen de overheid nog steeds geld, omdat pensioenpremies worden afgetrokken tegen een hoger tarief dan waartegen uitkeringen worden belast en pensioenaanspraken zijn vrijgesteld van vermogensrendementsheffing.

5 Dit percentage zal de komende jaren wel toenemen door een stijgende participatiegraad van vrouwen (cohorteffect).

participatie bovendien een daling van uitgaven. Ten slotte kunnen vergrijzingsgerelateerde instituties worden aangepast, bijvoorbeeld door wijzigingen in de AOW en het beperken van de groei van de zorguitgaven.

Aanpassingen in (eerste, tweede en derde pijler) pensioenen, zoals de aanpassingen in het kader van de Wet VPL en mogelijke toekomstige aanpassingen met betrekking tot de AOW, kunnen een bijdrage leveren aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën. Dit kan bijvoorbeeld door het verbeteren van de prikkel tot doorwerken (zoals bij de overgang van VUT op actuarieel neutrale pre-pensioenregelingen) of door het beperken van de financiële mogelijkheden voor (vervroegd) uittreden (zoals bij VPL-wetgeving). Zo ontstaat een breder draagvlak voor de vergrijzingsgerelateerde uitgaven.

We willen hierbij opmerken dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt verbeterd door elke vorm van het verhogen van de (toekomstige) inkomsten en/of verlagen van de (toekomstige) uitgaven. Ook een beperktere groei van zorguitgaven of hogere belastingen kunnen bijdragen aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën: het is niet alleen een pensioenprobleem.

Aanpassingen in pensioenen kunnen echter wel voor de hand liggend zijn omdat deze zowel gepaard kunnen gaan met lagere uitgaven als met hogere inkomsten. Dit zou het geval zijn bij een verhoging van de AOW-leeftijd. Daarnaast kan een benadering zijn dat versobering van de overheidsrol in pensioenen voor de hand ligt om meer principiële redenen. Zo is bijvoorbeeld de inkomenspositie van een deel van de oudere Nederlanders sterk verbeterd: aan hen zou in die benadering een bijdrage kunnen worden gevraagd voor het adresseren van de vergrijzingsproblematiek in de vorm van een hogere belasting op hun (aanvullende) pensioeninkomen.

15.3.4 Conclusie

De overheidsfinanciën zijn mede door de stijgende kosten van de AOW niet houdbaar bij ongewijzigd beleid. Naar huidige inzichten bedraagt het resterende houdbaarheidsgat 1,85 procent van het bbp. Dit gat kan worden gedicht door ofwel nu te sparen, ofwel uitgaven in de toekomst te verlagen of inkomsten in de toekomst te verhogen. Er zijn dus vele manieren om bij te dragen aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën: van het verhogen van de AOW leeftijd tot het versmallen van het basispakket in de Zorgverzekeringswet. Versobering op het gebied van pensioenen is hierbij niet noodzakelijk maar is gegeven de toenemende welvaart en de hogere levensverwachting van ouderen wel een mogelijkheid om van deze mensen een bijdrage (naar draagkracht) te vragen. Het niet adresseren van het vergrijzingsprobleem betekent dat de rekening naar jongere generaties wordt doorgeschoven.

15.4 VERGRIJZING EN MAATREGELEN MET BETREKKING TOT DE AOW

15.4.1 Inleiding

Nu het fiscale kader voor het aanvullende pensioensparen ingrijpend is aangepast met als doel de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen, spitst de discussie over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met het oog op de vergrijzing zich toe op aanpassingen in de AOW. In onderstaande paragrafen worden respectievelijk de veelgenoemde variant tot algehele fiscalisering van de AOW en de variant uit het Coalitieakkoord besproken.

15.4.2 Fiscalisering AOW

Discussies over maatregelen in het kader van de vergrijzingsproblematiek spitsen zich vaak toe op de zogenoemde 'fiscalisering van de AOW'. Omdat algehele fiscalisering van de AOW in dit kader de meest vergaande variant betreft, wordt deze hieronder ten behoeve van de gedachtevorming kort besproken. Beginnend vanuit de gedachte van algehele fiscalisering, zijn uiteraard vele (minder vergaande) varianten en alternatieven mogelijk die bijdragen aan de houdbaarheid van de AOW bij een vergrijzende bevolking.

In paragraaf 15.2 is aangegeven dat, zodra iemand 65 jaar wordt, hij de AOW-premie - gelet op de verzekeringsgedachte - niet meer verschuldigd is. Daardoor geldt voor een 65-plusser in de eerste twee belastingschijven een tarief dat 17,9 procentpunt lager is dan dat voor 65-minners. Bij een toenemende vergrijzing is dit lagere tarief volgens voorstanders van de fiscalisering van de AOW steeds moeilijker houdbaar. Hoewel uiteraard ook andere maatregelen mogelijk zijn om in deze situatie de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, zoals bijvoorbeeld een algemene tariefverhoging, wordt door voorstanders van fiscalisering vaak gezegd dat de groter wordende groep ouderen met een goed aanvullend pensioen in dit geval ook een steentje moet bijdragen, zodat de last van de vergrijzing niet onevenredig wordt afgewenteld op de jongere generatie. De uitdijende groep 65-plussers betaalt immers niet mee aan de AOW, zodat deze volledig moet worden betaald door de generatie 65-minners met een inkomen in box 1.

Dit zou anders zijn als de premieheffing volksverzekeringen zou opgaan in de belastingheffing. Ofwel, de AOW wordt dan niet langer gefinancierd uit premieheffing maar uit de belastingheffing. De belastingtarieven in de eerste twee schijven kunnen dan worden verhoogd met het voor 65-minners geldende AOW-premietarief. Dat laatste tarief daalt tot nul. In dat geval zou sprake zijn van een (volledige) 'fiscalisering van de AOW'. De AOW krijgt daardoor het karakter van een voorziening in plaats van

een verzekering. Een algehele fiscalisering van de AOW verbetert de houdbaarheid met 0,7 procentpunt bbp (CPB).

Er bestaat veel weerstand tegen een dergelijke fiscalisering van de AOW, die, ten gevolge van de netto-netto-koppeling⁶, vooral gevolgen heeft voor ouderen met een aanvullend pensioen. Bij veel mensen leeft het idee dat in dat geval een deel van de oudedagsvoorziening waarvoor het hele leven is gespaard, wordt afgenomen. Dat is een begrijpelijke gedachte, maar deze is niet geheel terecht. Als gevolg van het omslagstelsel is uitsluitend premie betaald voor de AOW-ers uit de generatie daarvoor. Omdat die groep (zowel absoluut als in relatie tot het aantal premiebetalers) veel kleiner was, was ook de premie destijds veel lager.

Zoals eerder is aangegeven, is er sinds 1997 de facto sprake van een (gedeeltelijke) fiscalisering van de AOW als gevolg van de maximering van de AOW-premie op 17,9 procent.

15.4.3 Coalitieakkoord

Het in februari 2007 gesloten Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, bevat plannen voor een extra heffing om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Volgens deze plannen gaat iedereen die voor het bereiken van het 65^e levensjaar stopt met werken na zijn 65^e een extra heffing betalen. Doel daarvan is volgens het Coalitieakkoord het welvaartsvast houden van de AOW.

Concreet luiden de plannen zoals opgenomen in het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) als volgt. Na 1945 geboren 65-plussers met een aanvullend pensioen van ten minste 18.000 euro gaan vanaf 2011 een heffing betalen over een deel van hun inkomen. De heffing bedraagt 0,6 procent in 2011 en loopt geleidelijk op tot 17,9 procent in 2040. Deze heffing is verschuldigd over het aanvullende pensioen boven de 18.000 euro tot het maximum van de tweede schijf in de inkomstenbelasting (31.122 euro in 2007).

Tegelijkertijd is een 'bonus' van toepassing indien betrokkene (met een jaarinkomen boven 31.000 euro)⁷ doorwerkt na het bereiken van de 63-jarige leeftijd. Deze bonus loopt op met het aantal maanden dat wordt gewerkt in de periode tussen het bereiken van de 63-jarige leeftijd en het bereiken van de 65-jarige leeftijd en wordt pas na afloop van die periode 'uitgekeerd' in de vorm van een periodieke bonus. Als betrokkene tot

6 De netto-netto-koppeling houdt in dat de netto (sociale) uitkeringen gekoppeld zijn aan het netto minimumloon. Door de netto-netto-koppeling leidt fiscalisering dus tot een hogere bruto AOW-uitkering en daardoor in beginsel tot dezelfde netto AOW-uitkering.

7 Dit inkomen van 31.000 euro stemt volgens het Coalitieakkoord overeen met de inkomensgrens van een aanvullend pensioen van 18.000 euro plus AOW.

het bereiken van de leeftijd van 65 jaar doorwerkt, compenseert de bonus de bovenvermelde heffing volledig.

De heffing bedraagt volgens die systematiek in 2011 - uitgaande van cijfers 2007 - ten hoogste 5 euro voor alleenstaanden en 28 euro voor gehuwden. Dit kan voor een alleenstaande als volgt worden berekend: $(31.122 \text{ euro} - (18.000 \text{ euro} + 12.292 \text{ euro})) \times 0,6\% = 5 \text{ euro}$, waarbij 31.122 euro het maximum is van de tweede schijf en 12.292 euro de AOW-uitkering voor een alleenstaande. Voor een gehuwde geldt de volgende berekening: $(31.122 \text{ euro} - (18.000 \text{ euro} + 8.477 \text{ euro})) \times 0,6\% = 28 \text{ euro}$, waarbij 31.122 euro weer het maximum is van de tweede schijf en 8.477 euro de AOW-uitkering voor een gehuwde. Deze variant verbetert de houdbaarheid met 0,2 procentpunt bbp.

Overigens wordt de passage in het Coalitieakkoord door sommigen - in afwijking van de tekst - ook wel anders uitgelegd, namelijk in die zin dat de heffing wordt geheven over al het inkomen in box 1 - dus niet alleen het aanvullende pensioen - boven de 18.000 euro (tot de grens van de 2^e schijf). De maximale heffing in 2011 voor alleenstaanden wordt - weer uitgaande van cijfers 2007 - dan: $(31.122 \text{ euro} - 18.000 \text{ euro}) \times 0,6\% = 79 \text{ euro}$ (zie Zijdenbos, 2007).

In de komende periode worden de plannen voor een extra heffing uitgewerkt. Volgens het Coalitieakkoord wordt daartoe ook met sociale partners in overleg getreden over de uitvoeringsaspecten van die plannen met betrekking tot inkomsten uit onderneming en zware beroepen. Ook het CPB (2007) heeft inmiddels aandacht gevraagd voor de uitvoeringsproblematiek.

15.5 SAMENVATTING

Overheidsbemoeienis met pensioensparen doet zich in alle drie de pijlers voor. Een vergrijzende bevolking heeft negatieve gevolgen voor de financierbaarheid van de AOW (eerste pijler) en de (op solidariteit gebaseerde) financierbaarheid van de aanvullende pensioenen in de tweede pijler. Om deze voorzieningen ook in de toekomst betaalbaar te houden is van belang dat mensen langer doorwerken. Daartoe is met invoering van de Wet VPL per 1 januari 2006 een einde gemaakt aan de fiscale faciëring van vroegpensioen. Volgens het Coalitieakkoord zal de volgende maatregel in het kader van de vergrijzing bestaan uit een stimulans om langer door te werken in combinatie met een extra heffing ter financiering van de AOW.

Referenties

CPB (2007), *Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011*, CPB notitie van 7 februari 2007.

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Bijzondere publicatie 61, CPB.

Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.

Zijdenbos, P. (2007), *Grotere druk op langer doorwerken*, Pensioen&Praktijk 2007, nr. 4, pp. 18-21.

*K.P. Goudswaard**

16.1 INLEIDING

Pensioensparen wordt in Nederland flink gesubsidieerd door de fiscus. Bij contractuele pensioenbesparingen, zowel collectief als individueel, wordt de zogeheten omkeerregel toegepast. Dat wil zeggen dat niet de pensioenaanspraken maar de pensioenuitkeringen worden belast. De premies die voor rekening komen van de werknemer zijn aftrekbaar, de door de werkgever toegekende pensioenaanspraken zijn onbelast en de uitgekeerde pensioentermijnen zijn integraal belastbaar onder de inkomstenbelasting. De latere belastingheffing vindt echter doorgaans plaats tegen een lager tarief dan waartegen de premieaftrek plaatsvond en bovendien levert het uitstel van belastingheffing de belastingbetaler een rentevoordeel op. Het rendement op de pensioenbesparingen wordt immers niet tussentijds belast. Deze fiscale behandeling leidt tot een forse en toenemende belastingderving.

De doelstelling van de huidige fiscale behandeling van contractuele pensioenbesparingen is het bevorderen van de opbouw van een aanvullende oudedagsvoorziening. Dat lijkt aardig gelukt. De pensioenopbouw in Nederland behoort tot de hoogste ter wereld. Het overgrote deel van de werknemers bouwt een aanvullend pensioen op (bovenop de AOW). Mede daarom stond de toepassing van de omkeerregel, ondanks de hoge lasten voor de schatkist, tot voor kort nauwelijks ter discussie. Verder wordt wel gesteld dat het afschaffen van de omkeerregel met het oog op de vergrijzing juist niet verstandig is. Het zou namelijk betekenen dat de belastingheffing naar voren wordt gehaald in de tijd, terwijl de extra belastinginkomsten over pensioenuitkeringen juist zeer welkom zijn rond de piek van de vergrijzing (tegen het jaar 2040). Opmerkelijk genoeg wordt in de Miljoenennota

* Hoogleraar Toegepaste economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden.

2008 voor het eerst een - zij het bescheiden - begrenzing van de toepassing van de omkeerregel aangekondigd.

De fiscale subsidie en daarmee ook de belastingderving als gevolg van toepassing van de omkeerregel hangt sterk samen met de fiscale behandeling van de eerste pensioenpijler. En die staat wel ter discussie. Een belangrijk deel van het voordeel van de omkeerregel bij pensioensparen heeft te maken met het ouderentariaf in de inkomstenbelasting. Voor 65-plussers is het tarief van de inkomstenbelasting in de eerste twee belastingschijven 17,9 procent lager dan voor 65-minners. Dat komt doordat boven de 65 jaar geen AOW-premie meer wordt geheven. In het licht van de vergrijzing is van meerdere kanten voorgesteld om de AOW te fiscaliseren, waardoor het tariefverschil tussen ouderen en jongeren (geleidelijk) zou verdwijnen. Het kabinet Balkenende IV heeft hiervoor in het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) een concreet voornemen geformuleerd.

In deze bijdrage wordt de huidige fiscale behandeling van de pensioenen besproken en wordt geanalyseerd welke effecten fiscalisering van de AOW heeft voor de fiscale druk op pensioenuitkeringen en voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing. Daarbij is er speciale aandacht voor de kabinetsvoornemens op dit punt.

16.2 PENSIOENEN EN FISCALITEIT

Het Nederlandse pensioenstelsel kent drie pijlers: (1) het basispensioen ofwel de AOW, (2) de aanvullende pensioenen die door werknemers en werkgevers zijn geregeld, en (3) de individuele opbouw en/of aanvulling van de oudedagvoorziening.

De AOW voorziet in een gelijk pensioen voor alle ingezetenen op een niveau dat gerelateerd is aan het niveau van het wettelijk sociaal minimum. Het basispensioen wordt gefinancierd via het omslagstelsel. Doordat de huidige werkende generatie de premies opbrengen voor de huidige AOW-uitkeringen (in de verwachting dat jongere generaties voor hen op latere leeftijd hetzelfde zullen doen) speelt bij het basispensioen de solidariteit tussen generaties een belangrijke rol. Voor de groep 65-plussers geldt op dit moment een vrijstelling bij de premieheffing voor de AOW. Hierdoor is het belasting- en premietarief in de eerste en de tweede schijf van het tarief van de inkomensheffing voor senioren 17,9 procentpunt lager dan voor 65-minners. Deze vrijstelling is gebaseerd op de verzekeringsgedachte.

Inmiddels heeft ruim 90 procent van de werknemers bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar naast de AOW-uitkering een aanvullend pensioen. Deze aanvullende pensioenen worden gefinancierd via het kapitaaldekkingsstelsel. Iedereen die is

aangesloten bij een pensioenfonds spaart in feite voor zijn eigen pensioen. Deelnemers bouwen hun aanvullend pensioen doorgaans op in vijfendertig of veertig jaar. Na pensionering ontvangen zij gemiddeld gedurende ongeveer vijftien jaar pensioen. In internationaal perspectief heeft Nederland, naast het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, een relatief groot deel van de toekomstige pensioenaanspraken met kapitaal afgedekt. Hierdoor lijken deze landen beter voorbereid op de vergrijzing dan andere landen.

Het sluitstuk van het pensioenstelsel wordt gevormd door de derde pijler. In de derde pijler heeft iedereen de mogelijkheid een individuele pensioenverzekering af te sluiten bij een verzekeraar. De uitkering van dergelijke verzekeringen kan worden gebruikt als aanvulling op het basispensioen en/of aanvullend bedrijfspensioen.

Op de pensioenopbouw in de tweede en de derde pijler is de omkeerregel van toepassing, echter wel binnen grenzen. Sinds 1 juli 1999 is de Wet fiscale behandeling pensioenen van kracht, beter bekend als het *Witteveenkader*. Deze wet bevat het kader waarbinnen het door de fiscus gefacilieerd ouderdomspensioen moet plaatsvinden. Het kader gaat uit van een maximale pensioenopbouw van 2 procent per jaar bij een eindloonregeling en 2,25 procent bij een middelloonregeling. Zodoende kan in 35 jaar een pensioen van 70 procent van het loon worden opgebouwd. De totale pensioenopbouw is gemaximeerd op 100 procent van het eindloon. De vroegste leeftijd waarop het pensioen kan ingaan bedraagt 60 jaar (de zogeheten spilleeftijd). Er geldt een franchise in de opbouw, die gebaseerd is op 10/7 van de AOW voor ongehuwden. Ook de pensioenopbouw in de derde pijler (lijfrenten) wordt traditioneel fiscaal ondersteund, hoewel het lijfrenteregime de afgelopen jaren flink soberder is geworden. Alleen personen met een pensioentekort mogen dat fiscaal gefacilieerd aanvullen. Van een pensioentekort is meestal sprake wanneer het pensioen (inclusief de AOW) lager uitkomt dan zeventig procent van het eindloon.

16.3 BUDGETTAIRE EFFECTEN VAN DE OMKEERREGEL

De toepassing van de omkeerregel is internationaal gezien zeker niet ongebruikelijk. Een duidelijke meerderheid van de OESO-landen past deze regel toe bij de opbouw van private pensioenen.¹ Of en in hoeverre de omkeerregel een fiscale subsidie met zich mee brengt hangt van twee dingen af: in de eerste plaats of het pensioenrendement tijdens de opbouw wordt belast en tegen welk tarief en in de

1 Zie het overzicht in Yoo en de Serres (2004, p. 80).

tweede plaats wat het verschil is tussen het tarief waartegen de pensioenpremies worden afgetrokken en het tarief dat van toepassing is op de uitgekeerde pensioenen. In Nederland is het pensioenrendement tijdens de opbouw onbelast en is er meestal een groot verschil tussen de tarieven die van toepassing zijn bij de opbouw respectievelijk de uitkering van het pensioen. Caminada en Goudswaard (2005) schatten op basis van microdata van het CBS Inkomenspanel dat het gewogen gemiddelde effectieve tarief waartegen de premieaftrek plaatsvindt ongeveer 44 procent bedraagt. Het gewogen gemiddelde tarief dat senioren over hun pensioen betalen schatten zij op 25,5 procent. Het grootste deel van dit verschil in tarieven wordt veroorzaakt door het feit dat senioren geen premie AOW betalen, waardoor de tarieven in de eerste en tweede schijf voor hen aanzienlijk lager zijn. Daarnaast kan een klein deel van het verschil worden verklaard doordat mensen na hun pensionering veelal een wat lager belastbaar inkomen hebben, waardoor ze in een lagere tariefschijf kunnen vallen. Dat is het progressie-effect.

Caminada en Goudswaard (2005) hebben de omvang van de fiscale subsidie op pensioensparen geschat in termen van netto contante waarde.² Daarbij is de huidige fiscale behandeling vergeleken met de in de theoretische literatuur gehanteerde benchmark: de 'comprehensive income tax', waarbij de premies niet aftrekbaar zijn, het pensioenrendement wordt belast en de pensioenuitkeringen belastingvrij zijn (Booth en Cooper, 2002).³ Deze benchmark is niet alleen theoretisch, maar ook praktisch relevant, omdat de vrije besparingen op deze wijze worden belast. De fiscale subsidie bestaat dan uit het verschil tussen de fiscale druk op vrije besparingen en de fiscale druk op contractuele besparingen waarop de omkeerregel van toepassing is. Voor het jaar 2003 berekenen Caminada en Goudswaard een fiscale subsidie en dus belastingderving van circa 7 miljard euro, ofwel 1,5 procent van het bbp. Deze subsidie op pensioensparen is sinds 1990 flink toegenomen, als gevolg van de toename van de

2 Daarbij hebben zij een ook door de OESO gebruikte methode toegepast. Uitgangspunt is de premie-inleg in een bepaald jaar. Met die premie-inleg wordt, afhankelijk van de gerealiseerde rendementen, een pensioenkapitaal opgebouwd, dat gedurende een reeks van jaren wordt uitgekeerd. De auteurs berekenen vervolgens de netto contante waarde van de stroom van belastingbetalingen in twee regimes: met en zonder toepassing van de omkeerregel. Bij een dergelijke berekening moeten diverse veronderstellingen worden gehanteerd voor wat betreft de periode van pensioenopbouw en -uitkering, het rendement op het pensioenkapitaal en de gehanteerde discontovoet en de van toepassing zijnde tarieven. De auteurs baseren zich daarbij op empirische gegevens, maar voeren ook een gevoeligheidsanalyse uit met andere veronderstellingen ten aanzien van de verschillende relevante variabelen. Zie ook Yoo en de Serres (2004, p. 81 e.v.) en Antolín e.a. (2004).

3 Voor de belastingheffing over het pensioenrendement wordt uitgegaan van de huidige vermogensrendementsheffing in box 3 van de inkomstenbelasting.

premie-inleg.⁴ Na de belastingherziening 2001 trad er een daling op als gevolg van de lagere belastingtarieven en de invoering van de vermogensrendementsheffing, maar na het jaar 2001 lijkt de stijgende trend weer door te zetten.

De budgettaire effecten van de toepassing van de omkeerregel zijn dus heel substantieel en bovendien lastig beheersbaar. De overheidsfinanciën zijn zeer gevoelig voor veranderingen in de hoogte van de pensioenpremies. Desondanks zijn er tot voor kort nauwelijks voorstellen gedaan om de omkeerregel maar te schrappen. Daar zijn ook wel goede redenen voor. Het afschaffen van de omkeerregel zou impliceren dat de belastingheffing naar voren wordt gehaald. Als deze extra middelen zouden worden aangewend voor vermindering van de overheidsschuld zou de (toekomstige) budgettaire problematiek op zichzelf aanzienlijk kunnen worden verlicht. Dat vereist echter een enorme budgettaire discipline, die waarschijnlijk niet realistisch is (Bovenberg 2003, p. 725 en Ministerie van Financiën 1997, p. 48-49). Vanuit het oogpunt van de vergrijzing valt voor de huidige systematiek veel te zeggen: tegenover de forse stijging van de collectieve uitgaven met het toenemen van de vergrijzing staat ook een flinke stijging van de belastinginkomsten over de pensioenen (zie volgende paragraaf). Een tweede argument tegen het schrappen van de omkeerregel heeft betrekking op de nadelige effecten op de arbeidsmarkt. Hogere netto pensioenlasten kunnen leiden tot een opwaartse druk op de lonen (Ministerie van Financiën 1997, p. 49) en negatieve effecten op het arbeidsaanbod (Bovenberg 2003, p. 726).

Verrassend genoeg heeft het Kabinet Balkenende IV in de Miljoenennota 2008 (p. 54) aangekondigd de fiscale subsidiëring van pensioenen af te toppen bij inkomens boven 185.000 euro. Dat betekent dat de opbouw van pensioenaanspraken boven een pensioengevend loon van 185.000 euro onder de loonbelasting valt en dat dit deel van de pensioenaanspraak vervolgens wordt belast in box 3. In het Belastingplan 2008 (p. 34-35) wordt deze maatregel gemotiveerd. Gesteld wordt dat pensioenopbouw over een dermate hoge grondslag (van meer dan 185.000 euro) niet meer als hoofddoel heeft het bieden van een oudedagsvoorziening, maar veel meer moet worden gezien als vermogensopbouw. Het kabinet verwacht dat arbeidscontracten en pensioenregelingen aan deze grens zullen worden aangepast, waardoor geen splitsing van de aanspraken hoeft plaats te vinden. In dat geval zou er geen budgettaire opbrengst zijn. Niettemin wordt een opbrengst van 60 miljoen euro geraamd. Omdat naar verwachting weinigen door deze maatregel worden getroffen zou dit bedrag wel eens

4 Besseling en Bovenberg (1998) berekenen in een studie uit de jaren negentig van de vorige eeuw een fiscale subsidie van 12 miljard gulden, ofwel 5,4 miljard euro.

een overschatting kunnen zijn. De maatregel is in dit opzicht bijna symbolisch. Toch bestaat in pensioenkringen grote bezorgdheid over dit voornemen. Het is immers goed denkbaar dat, als een dergelijke eerste stap eenmaal is genomen, de grens waarboven de omkeerregel niet meer wordt toegepast in de toekomst verder zal worden verlaagd. De hoge budgettaire lasten als gevolg van de toepassing van de omkeerregel kunnen vanzelfsprekend ook worden verminderd door het tariefverschil tussen aftrek en opname te verkleinen, dat wil zeggen door het tarief op de pensioenuitkeringen te verhogen. Deze optie staat al enige tijd sterk in de belangstelling in het kader van het inspelen op de effecten van de vergrijzing.

16.4 VERGRIJZING EN HOUDBAARHEID

Het fiscale beleid ten aanzien van de pensioenen hangt logischerwijze samen met de financiële gevolgen van de vergrijzing.

Het Centraal Planbureau heeft in 2006 nieuwe berekeningen gemaakt over de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën (Van Ewijk e.a., 2006). Bij ongewijzigd beleid stijgen de overheidsuitgaven fors. Naar verwachting lopen de uitgaven tot 2040 met circa 7 procent van het bbp op. Die stijging is vooral toe te rekenen aan de AOW en de zorg. Tegenover deze uitgavenstijging staat een toename van de overheidsinkomsten met circa 4 procent van het bbp. Een deel van die toename, 1,8 procent van het bbp, kan worden toegerekend aan een hogere opbrengst van de inkomstenbelasting over pensioenuitkeringen. De uitgestelde belastingheffing over pensioensparen helpt dus om (de piek van) de vergrijzingslasten op te vangen. Maar per saldo ontstaat er toch een jaarlijks gat tussen inkomsten en uitgaven van ruim 3 procent van het bbp. Het verdient de voorkeur, zo geeft het CPB aan, om dit zogeheten houdbaarheidstekort uit te drukken in termen van het robuuste EMU-saldo. Daarbij vindt correctie plaats voor de conjunctuur, en de rentelasten en de aardgasbaten blijven buiten beschouwing. Het houdbaarheidstekort in termen van het robuuste saldo is in de hiervoor genoemde studie bepaald op 2 procent bbp. Inmiddels is het houdbaarheidstekort echter naar boven bijgesteld als gevolg van de nieuwe bevolkingsprognose van het CBS, die uitgaat van een snellere stijging van de levensverwachting dan in eerdere prognoses. Het CPB concludeert dat de huidige arrangementen niet 'houdbaar' zijn, in de zin dat zonder beleidsaanpassing de overheidsfinanciën zullen ontsporen en een groeiende last zal worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.

Vanzelfsprekend zijn deze vergrijzingssommen gevoelig voor de gehanteerde aannames en omgeven met tal van onzekerheden. Maar er zijn zowel opwaartse als

neerwaartse risico's, zodat de sommen niet op voorhand als pessimistisch of optimistisch kunnen worden gekwalificeerd, zoals in sommige commentaren naar voren is gebracht. Zowel de SER (2006) als de Studiegroep Begrotingsruimte (2006) beschouwen de CPB-berekeningen als de best beschikbare indicatie voor de omvang van de problematiek en hanteren deze berekeningen daarom als uitgangspunt voor beleid.

Om op de genoemde uitdagingen in te spelen zijn er in principe drie oplossingsrichtingen of beleidssporen mogelijk: 1) versterking van het economisch draagvlak door middel van een hogere arbeidsparticipatie, 2) het realiseren van een begrotingsoverschot door te besparen op (andere) overheidsuitgaven of door lastenverhoging, en 3) aanpassing van de vergrijzingsgevoelige regelingen (Studiegroep Begrotingsruimte, 2006). In die laatste categorie vallen voorstellen om de AOW te fiscaliseren en daarmee de fiscale druk op de pensioenen te verhogen.

16.5 FISCALISERING VAN DE AOW

Voor de groep 65-plussers geldt nu een premievrijstelling voor de AOW, waardoor het belasting- en premietarief in de eerste schijf voor hen 17,9 procentpunt lager is dan voor 65-minners. Zoals hiervoor is aangegeven, is deze vrijstelling gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Wanneer de uitkering gaat lopen hoeven niet langer premies te worden voldaan. Dit argument snijdt echter weinig hout, want de AOW kan niet als een verzekering worden beschouwd omdat geen sprake is van een relatie tussen de (hoogte van de) uitkering en de in het verleden betaalde premies. Bij de financiering is sprake van inkomenssolidariteit, zodat de AOW veeleer het karakter van een basisvoorziening heeft. Bovendien is de AOW de enige regeling op het terrein van de sociale verzekeringen waarbij de deelnemer niet langer bijdraagt aan de financiering van zijn uitkering. Werklozen betalen WW-premie, bewoners van een verzorgingshuis voldoen AWBZ-premie, en zo verder. Mede daarom en - vooral - om ouderen bij te laten dragen aan de kosten van de vergrijzing, zijn de afgelopen jaren van verschillende kanten voorstellen gedaan om de AOW uit de algemene middelen te gaan financieren, ofwel te fiscaliseren. Fiscalisering van de AOW-premie heeft materieel ongeveer hetzelfde effect als invoering van een premieplicht voor 65-plussers. Als gevolg van de in 1998 geïntroduceerde premiemaximering AOW is er overigens al sprake van een geleidelijke fiscalisering. Thans wordt ongeveer 20 procent van de AOW-uitgaven uit de algemene middelen betaald.

Onder meer de SER heeft gepleit voor een geleidelijk verdere fiscalisering (SER 2006).⁵ Daarmee wordt, aldus de SER, een evenwichtiger netto inkomensontwikkeling binnen de groep ouderen en tussen ouderen en jongeren gerealiseerd. Een recente studie van het Ministerie van SZW (2006) laat zien dat het gemiddelde inkomen van ouderen bij ongewijzigd beleid meer zal toenemen dan het inkomen van jongere generaties. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat steeds meer ouderen een aanvullend pensioen hebben. Het gestandaardiseerde mediane inkomen van 65 plussers bedraagt op dit moment 93 procent van het gestandaardiseerde mediane inkomen van de bevolkingsgroep 18-65 jaar. Na 2010 passeert het mediane inkomen van ouderen dat van jongeren en in 2030 ligt de verhouding op 110 procent (Ministerie van SZW, 2006, p. 58). Daarbij past wel de kanttekening dat de inkomensverschillen binnen de groep ouderen relatief groot zijn en verder lijken toe te nemen. Ook in de toekomst zal er een flinke groep ouderen zijn (ongeveer 20 procent) die uitsluitend AOW hebben, of AOW met een heel klein aanvullend pensioen. Verder neemt het aantal ouderen met een onvolledige AOW-opbouw naar verwachting flink toe. Fiscalisering treft echter niet de ouderen met de laagste inkomens, vanwege de netto-netto koppeling van de AOW aan het minimumloon. Fiscalisering vereist dus een verhoging van de bruto AOW-uitkering. Een voordeel van fiscalisering, aldus de SER, is dat de lasten op toekomstige werkenden minder hoeven te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten afneemt, met positieve effecten op de werkgelegenheid. Het CPB (2006, p.124-125) wijst er echter op dat pensioen een uitgestelde beloning van arbeid is. Verhoging van de belastingdruk op pensioenen heeft daarom, net als een verhoging van de lastendruk op arbeid, een negatief effect op het arbeidsaanbod. In verband daarmee zou fiscalisering in 2040 een gering negatief effect van 0,2 procent op de totale werkgelegenheid hebben. Volledige fiscalisering zou volgens het CPB structureel gezien een opbrengst hebben van 0,7 procent van het bbp en draagt dus flink bij aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem. Vanzelfsprekend wordt de opbrengst lager als een deel van de aanvullende pensioenen wordt ontzien door introductie van een drempel voor de verhoogde heffing.

16.6 DE KABINETSVARIANT

De nieuwe regeringscoalitie kiest voor een bijzondere variant van fiscalisering. Van iedereen die na 1945 is geboren zal vanaf 2011 een bijdrage naar draagkracht worden

5 Reeds eerder zijn er meerdere voorstellen gedaan om de AOW te fiscaliseren dan wel ouderen in de premieheffing AOW te betrekken, onder meer door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport *Ouderen voor ouderen* uit 1993.

gevraagd om in de toekomst een welvaartsvaste AOW te garanderen. Dat gebeurt door geleidelijke invoering van een heffing over het aanvullend pensioen boven de 18.000 euro tot het einde van de tweede belastingschijf (in 2007 ruim 31.000 euro).⁶ De heffing is in eerste instantie 0,6 procent en loopt op tot 17,9 procent (de hoogte van de AOW-premie) in 2040. Maar deze heffing kan worden ontlopen door langer door te werken, omdat op die manier ook een bijdrage wordt geleverd aan de houdbaarheid van de AOW. Het voornemen is om werknemers die op 63- en 64-jarige leeftijd nog werken een arbeidsbonus te geven, die naar rato van het aantal gewerkte maanden wordt opgebouwd. Bij doorwerken tot 65 jaar moet deze bonus gelijk zijn aan de hiervoor genoemde heffing boven de 65 jaar, zodat deze heffing per saldo nul is.

Dit is een op het eerste gezicht creatief compromis tussen de coalitiepartners: de bijdrage aan de kosten van vergrijzing door 65-plussers (de wens van de PvdA en de ChristenUnie) wordt gecombineerd met een prikkel tot langer werken (de wens van het CDA). Er zijn echter belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij dit beleidsvoornemen (Goudswaard, 2007).

In de eerste plaats lijkt het plan uitvoeringstechnisch erg complex, zoals het CPB (2007) ook opmerkt in een notitie met een indicatie van de effecten van het Coalitieakkoord. Zo zouden er voor 65-plussers de facto verschillende belastingtarieven gaan gelden, afhankelijk van het arbeidsverleden vóór het 65e jaar. En wat te doen als 63- of 64-jarigen gedurende een deel van het jaar werken, of in deeltijd, of als er inkomsten uit onderneming zijn? Om te vermijden dat 65-plussers met een groot aantal verschillende tarieven te maken krijgen zou de bonus kunnen worden uitgekeerd wanneer men 65 wordt. Het is dan echter onmogelijk om die bonus even hoog te laten zijn als de som van de (contant gemaakte) latere heffingen. Overigens suggereert de tekst van de Miljoenennota 2008 (p. 60) dat de bonus voor 65-minners en de heffing voor 65-plussers worden losgekoppeld. Daarmee zou het kabinet terugkomen van de onbegaanbare weg die men wilde inslaan. Loskoppeling maakt het mogelijk de hoogte van de bonus afzonderlijk vast te stellen en eventueel ook tijdelijk te laten zijn.

Maar er zijn ook bezwaren vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Ouderen die langer doorwerken zijn dikwijls hoger opgeleid en hebben een hoger inkomen. Juist zij ontlopen de heffing. Mensen die op hun 63e of 64e gebruik maken van de levensloopregeling worden door de maatregel getroffen. Dat geldt ook voor mensen met zware beroepen. De coalitiepartners geven overigens aan te willen overleggen met sociale partners over de uitwerking van de regeling voor mensen met zware beroepen.

6 Deze ondergrens van 18.000 euro wordt gekoppeld aan de prijsstijging, maar niet aan de loonstijging. Daardoor neemt het aantal gepensioneerden dat met de heffing te maken krijgt geleidelijk toe.

Ten slotte heeft de heffing betrekking op het aanvullend pensioen in de tweede pijler en naar het zich laat aanzien dus niet op andere vormen van aanvullend inkomen, zoals lijfrente (Dietvorst 2007). Dat is een merkwaardige ongelijkheid.

Het derde en belangrijkste bezwaar is dat deze variant van fiscalisering maar zeer weinig bijdraagt aan het opvangen van de vergrijzingskosten: per saldo levert de ouderenheffing een verbetering van de houdbaarheid met 0,15 procent bbp op (CPB 2007, p.14). Dat is een stuk minder dan volledige fiscalisering vanwege de relatief hoge drempel van 18.000 euro en - in mindere mate - de korting op de heffing voor diegenen die langer doorwerken.

Het voorgaande wordt ook weerspiegeld in het zeer marginale effect van de heffing op de koopkracht van 65-plussers. Het CPB (2007, p.15) concludeert dat het netto inkomen van gepensioneerde huishoudens met meer dan 18.000 euro aanvullend pensioen in de periode 2012 tot 2040 met 0 tot 30 euro, ofwel met 0 tot 0,1 procentpunt van het netto inkomen minder toeneemt dan in het basispad. En daarbij is nog geen rekening gehouden met een mogelijke bonus. De voorgestelde maatregel is daarmee bijna symbolisch geworden.

Ook andere beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet hebben invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. In het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007, p. 46) wordt opgemerkt dat uitgangspunt is dat met de verschillende maatregelen een derde van het houdbaarheidstekort wordt opgevangen. In drie periodes, dat wil zeggen voor 2020, worden dan houdbare overheidsfinanciën bereikt. Het CPB (2007, p.14) concludeert echter dat de maatregelen uit het regeerakkoord tezamen tot een verbetering van de houdbaarheid met 0,4 procent bbp leiden, dus duidelijk minder dan een derde. Dat is een wel erg bescheiden bijdrage op dit punt.

16.7 CONCLUSIES

De fiscale behandeling van pensioensparen in de vorm van toepassing van de omkeerregel leidt tot een forse derving van belastinginkomsten. Recente schattingen duiden op jaarlijkse kosten voor de schatkist in de orde van grootte van 1,5 procent van het bbp. Daarmee vormt de fiscale behandeling van pensioenen de op één na grootste 'belastinguitgave', na de eigen woning. De kosten van deze fiscale subsidie vertonen bovendien een trendmatige toename vanwege de stijging van de (aftrekbare) pensioenpremies.

De toepassing van de omkeerregel stond tot voor kort nauwelijks ter discussie, totdat het kabinet in de Miljoenennota 2008 met de verrassende aankondiging kwam de

toepassing van de omkeerregel te willen begrenzen. Een belangrijk argument voor handhaving van de omkeerregel is dat de belastinginkomsten over de pensioenen ten tijde van de vergrijzingspiek een welkome bijdrage vormen om de budgettaire effecten van de vergrijzing te mitigeren.

De belastingderving als gevolg van de toepassing van de omkeerregel kan aanzienlijk worden beperkt door invoering van AOW-premieheffing bij 65-plussers, of door fiscalisering van de AOW, zoals voorgesteld door de SER. Daarbij wordt het lage ouderentarief (geleidelijk) opgetrokken en wordt het verschil tussen de tarieven waartegen de pensioenpremies worden afgetrokken en waartegen de pensioenen worden belast aanzienlijk verkleind. Fiscalisering van de AOW leidt, aldus de SER, tot een gelijkmatiger inkomensontwikkeling van ouderen en jongeren en levert met een budgettaire opbrengst van 0,7 procent van het bbp een substantiële bijdrage aan de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in verband met de vergrijzing. Overigens kan worden opgemerkt dat ook na volledige fiscalisering nog steeds sprake is van een fiscale subsidie op pensioensparen, zij het een aanzienlijk kleinere dan de huidige.

De nieuwe regeringscoalitie heeft ook gekozen voor fiscalisering van de AOW, in een op het eerste gezicht creatieve variant. Een hogere heffing bij 65-plussers wordt gecombineerd met prikkels voor langer doorwerken. Bij doorwerken tot 65 jaar vervalt de extra heffing boven de 65 jaar (per saldo) geheel. Uitvoeringstechnisch zijn deze kabinetsvoornemens echter erg gecompliceerd. Daarom lijkt men nu van plan de bonus voor langer doorwerken los te koppelen van de heffing bij 65-plussers. Het belangrijkste bezwaar is dat de fiscalisering in de kabinetsvariant zodanig is ‘verzacht’, dat de opbrengst nog slechts 0,15 procent van het bbp is, waardoor de bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn zeer gering is. In dat opzicht is het een bijna symbolische maatregel.

Referenties

- Antolín, P., A. de Serres, and C. de la Maisonneuve (2004), ‘Long-term budgetary implications of tax-favoured retirement saving plans’, *OECD Economic Studies*, No. 39, 2004/2, pp. 25-72.
- Besseling, P.J., en A.L. Bovenberg (1998), *Fiscale behandeling van pensioensparen in discussie*, CPB Working Paper 100, Den Haag.
- Booth, P., and D. Cooper (2002), ‘The tax treatment of UK defined contributions pension schemes’, *Fiscal Studies*, 23(1), pp. 77-104.

- Bovenberg, A.L. (2003), 'Financing retirement in the European Union', *International Tax and Public Finance*, 10(6), pp. 713-734.
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (2005), *Budgetary costs of tax facilities for pension savings: an empirical analysis*, Department of Economics Research Memorandum, 2005.03, Leiden; te verschijnen in *Atlantic Economic Journal*, 2007.
- Centraal Planbureau (2007), *Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011*, Notitie 7 februari 2007, Den Haag: CPB.
- Dietvorst, G.J.B. (2007), 'AOW: ingewikkelder kunnen we het niet maken', *Pensioenmagazine*, 12 (4), pp. 4-5.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele, and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, The Hague: CPB.
- Goudswaard, K.P. (2007), 'Fiscalisering als symbool', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 39(1), pp. 1-6.
- Ministerie van Financiën (1997), *Belastingen in de 21^e eeuw; een verkenning*, Tweede Kamer 1997-1998, 25 810, nr.2.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006), *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*, Werkdocument, Den Haag: Ministerie van SZW.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, Twaalfde rapport, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Sociaal-Economische Raad (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Advies 06/08, Den Haag: SER.
- Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.
- Tweede Kamer (2007-2008), *Miljoenennota 2008*, 31 200, nr. 1.
- Tweede Kamer (2007-2008), *Wijzigingen van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008)*, 31 205, nr. 2 (Memorie van Toelichting).
- Yoo, K-Y., and A. de Serres (2004), 'Tax treatment of private pension savings in OECD countries', *OECD Economic Studies*, no.39. 2004/2, pp. 73-110.

*J. Takens en E.G. Vos**

17.1 INLEIDING

Niets is zo zeker als de dood en belastingen. Benjamin Franklin, één van de founding fathers van de Verenigde Staten van Amerika, maakte hier bijna 200 jaar geleden al melding van. Waar via het successierecht de overheid hier maar ook elders ter wereld beide zaken combineert, krijgt de Nederlandse belastingbetaler ook fiscale voordelen als hij kosten maakt om de dood te voorkomen. Dat de belastingbetaler dit waardeert blijkt uit het feit dat de aftrek voor buitengewone uitgaven naar aantallen gebruikers (circa 3,5 miljoen huishoudens) inmiddels de aftrek voor hypotheekrente evenaart. In deze bijdrage zal de opkomst en de in het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007) afgesproken ondergang van de buitengewone uitgaven behandeld worden. Hierbij wordt nauw aangesloten bij het rapport van de werkgroep integratie buitengewone uitgaven en zorgtoeslag waar beide auteurs bij betrokken zijn geweest.

17.2 GESCHIEDENIS

De geschiedenis van de buitengewone uitgavenregeling gaat terug tot 1941 toen de 'aftrek wegens buitengewone lasten' in het Besluit inkomstenbelasting 1941 door de Duitse bezetters werd ingevoerd. Een belastingplichtige mocht de buitengewone lasten die op hem drukten en die van invloed waren op zijn vermogen om belasting te betalen, aftrekken. Buitengewone lasten waren: uitgaven tot voorziening in het levensonderhoud van kinderen, uitgaven wegens ziekte, invaliditeit, sterfgeval en andere dergelijke uitgaven. Anno 2007 is de regeling niet wezenlijk anders. Een deel van de bovengenoemde kosten heeft een eigen aftrekpost op het aangiftebiljet

* De auteurs zijn werkzaam bij de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën.

gekregen zoals het levensonderhoud voor kinderen, maar de grootste post, de kosten vanwege ziekte, invaliditeit sterfte etcetera zijn nog steeds onderdeel van de buitengewone lasten regeling die nu door het leven gaat als buitengewone uitgaven. Ten behoeve van diverse beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn er uiteraard sinds 1941 flink wat wijzigingen aangebracht. Sommige zijn zelfs tussendoor ingevoerd, weer afgeschaft en opnieuw geïntroduceerd zoals de vermenigvuldigingsfactoren. De belangrijkste onderdelen van de buitengewone uitgaven in 2007 zijn:

- De door de werkgever vergoede inkomensafhankelijke Zvw-premie is aftrekbaar;
- De netto nominale standaardpremie (na aftrek zorgtoeslag) is aftrekbaar;
- Ouderen en arbeidsongeschikten krijgen een forfaitaire aftrekpost op basis van hun leeftijd (65 jaar en ouder) respectievelijk arbeidsongeschiktheidspercentage (45 procent of meer);
- Bepaalde categorieën zorgkosten zijn aangewezen als specifieke uitgaven. Over deze kosten wordt bij personen met een laag inkomen een vermenigvuldigingsfactor berekend. Tevens heeft men recht op een forfaitaire aftrekpost indien deze specifieke uitgaven een bepaalde norm overschrijden;
- Na optelling van alle kosten, forfaits, vermenigvuldigingsfactor, etcetera, wordt deze afgezet tegen een drempel van 11,5 procent, het restant is aftrekbaar;
- Voor personen met lage inkomens en hoge zorgkosten die de aftrek buitengewone uitgaven niet kunnen verzilveren, doordat er te weinig of geen belasting wordt betaald, bestaat er een aparte verzilveringsregeling.

Tabel 17.1 bevat een onderverdeling van de kosten die gemoeid zijn met de buitengewone uitgaven in 2007.

Tabel 17.1 Onderverdeling buitengewone uitgaven, 2007

Soort uitgave	bedrag x miljoen euro
Standaardpremie	6.181
Af; ontvangen minus terugbetaalde zorgtoeslag	-1.110
Premies aanvullende verzekering	1.721
Inkomensafhankelijke bijdrage ZVW	6.073
Vaste aftrek voor arbeidsongeschikten	529
Vaste aftrek wegens ouderdom	1.188
Totaal van de algemene uitgaven	14.582
Vaste aftrek huisapotheek (€ 23 pp)	144
Uitgaven voor voorgeschreven medicijnen	114
Uitgaven voor verzorg of verpleging	309
Uitgaven voor hulpmiddelen	449
Uitgaven aanpassing aan woning	26
Uitgaven m.b.t. andere aanpassingen	12
Uitgaven vervoer zieke of invalide	117
Uitgaven dieet op doktersvoorschrift	157
Extra uitgaven kleding en beddengoed	79
Uitgaven voor extra gezinshulp	118
Totaal specifieke uitgaven	1.525
Vermenigvuldigingsfactor	951
Totaal van de specifieke uitgaven	2.476
Vaste aftrek voor chronische ziekte	322
Totaal van de overige uitgaven	1.039
Totaal kosten BU	18.419
Drempel buitengewone uitgaven	12.572
Aftrek buitengewone uitgaven	5.889
Kosten buitengewone uitgaven	1.782

Bron: Geactualiseerde cijfers van Werkgroep integratie buitengewone uitgaven en zorgtoeslag (2006, p.25).

17.3 PROBLEMEN BUITENGEWONE UITGAVEN

De afgelopen jaren zijn er diverse wijzigingen aangebracht in de buitengewone uitgaven. Deze waren voornamelijk ingegeven vanuit de wens om specifiek chronisch zieken en gehandicapten beter te bereiken. Aan de ene kant kan gesteld worden dat dit succesvol is geweest. Het gebruik van de buitengewone uitgaven is onder die doelgroep spectaculair gestegen. Uit regulier uitgevoerde onderzoeken van Nivel/SEO naar het gebruik van buitengewone uitgaven onder chronisch zieken en gehandicapten blijkt dat deze gestegen is van 10 procent van deze doelgroep in 1999 naar 50 procent in 2005. Aan de andere kant wordt 50 procent van de chronisch zieken en gehandicapten nog steeds niet bereikt. Dit ondanks de relatief gemakkelijke

toegankelijkheid via de elektronisch aangifte IB, de publiciteitscampagnes en de recente vooraf ingevulde aangiftes die niet-gebruikers van de regeling kregen toegestuurd. Dit niet-gebruik hangt mede samen met het feit dat de fiscaliteit niet goed in staat is voor deze doelgroep maatwerk te bieden. Dit komt mede doordat de doelgroep slecht is af te bakenen. Er is geen eenduidige juridische medische definitie voor chronisch zieken of gehandicapten. In de fiscaliteit wordt er daarom om praktische redenen voor gekozen om aan te sluiten bij bepaalde zorgkosten, de zogenaamde specifieke uitgaven. Deze bestaan uit de kosten voor: medicijnen, verzorging en verpleging, hulpmiddelen, (woning)aanpassingen, vervoers- en dieetkosten, eigen bijdragen AWBZ en extra uitgaven voor kleding en beddengoed. Indien deze kosten de 320 euro per persoon overtreffen wordt aangenomen dat de betreffende belastingplichtige chronisch ziek is en recht heeft op het chronisch zieken forfait. Dat deze kosten arbitrair zijn is af te lezen van het feit dat de zogenaamde huisapotheek van 23 euro per persoon, door de Wet IB wordt gezien als medicijnen en daardoor een specifieke uitgave is. Ook een zeer algemeen hulpmiddel als de bril wordt als specifieke uitgave gekwalificeerd. Overigens kunnen wij ons voorstellen dat beide voorbeelden een onbedoeld gevolg waren van de poging de BU-regeling meer toe te spitsen op chronisch zieken en gehandicapten.

Mede door de hiervoor genoemde goede bereikbaarheid van de BU-regeling (bijvoorbeeld doordat deze onderdeel is van de (elektronische) IB-aangifte) heeft het gebruik van de BU niet alleen onder chronisch zieken en gehandicapten maar ook andere belastingplichtigen een hoge vlucht genomen. In Tabel 17.2 staat de stijging sinds 2000 weergegeven. Inmiddels maken bijna 3,5 miljoen huishoudens hier gebruik van. Dit correspondeert met circa 6,3 miljoen personen (inclusief kinderen). De budgettaire kosten van de regeling zijn navenant meegestegen tot circa 1,8 miljard euro in 2007.

Tabel 17.2 Gebruik buitengewone uitgaven ^a

	Aantal huishoudens x 1.000	Bedrag x miljoen euro	Budget x miljoen euro
1995	339	431	125
2000	801	1.162	299
2001	1.040	1.484	364
2002	1.410	2.259	544
2003	2.031	3.634	944
2004	2.490	4.780	1.324
2005	2.983	5.714	1.712
2006	3.437	5.856	1.796
2007	3.437	5.889	1.783

a Tot en met 2004 realisaties, 2005 en verder voorlopige realisaties en ramingen

Bron: Geactualiseerde cijfers van Werkgroep integratie buitengewone uitgaven en zorgtoeslag (2006, p.24).

17.4 WERKGROEP INTEGRATIE BUITENGEWONE UITGAVEN EN ZORGTOESLAG

17.4.1 Algemeen

Ondanks de toename van net budgettair beslag wordt - zoals eerder gezegd - toch nog slechts de helft van de chronisch zieken en gehandicapten bereikt. In 2006 is het nieuwe zorgverzekeringsstelsel ingevoerd. Daarbij is ook het fenomeen zorgtoeslag geïntroduceerd, zijnde een tegemoetkoming voor de nominale ziektekostenpremie voor de inkomens tot ongeveer 26.000 euro voor een alleenstaande en ongeveer 42.000 euro voor een gezin. Bij de parlementaire behandeling van het voorstel inzake de no-claimteruggaveregeling bij de totstandkoming van de nieuwe zorgverzekeringswetgeving heeft (met name) het Eerste Kamerlid Van Leeuwen (CDA) gepleit voor een integratie van de fiscale buitengewone uitgavenregeling in de zorgtoeslag. Een dergelijke integratie zou de toegankelijkheid van de buitengewone uitgavenregeling kunnen verbeteren en zou de ondersteuning van de kwetsbare groepen, in het bijzonder de chronisch zieken en gehandicapten, ten goede kunnen komen. Het toenmalige kabinet heeft toegezegd deze samenvoeging te willen onderzoeken. Het Tweede Kamerlid Van der Vlies (SGP), heeft later gevraagd dat onderzoek te verbreden in die zin dat ook andere mogelijkheden om effectief, efficiënt en gericht inkomensondersteuning te bieden aan chronisch zieken en gehandicapten in beeld zouden worden gebracht.

Het was duidelijk dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer van mening waren dat de bestaande regelingen, maar in het bijzonder de fiscale buitengewone uitgavenregeling, meer dan nu het geval is, zouden moeten worden toegespitst op chronisch zieken en

gehandicapten. Hoewel deze trend, gelet op de verschillende maatregelen die in het recente verleden waren getroffen, al eerder in gang was gezet, betekent dit toch dat wezenlijk anders naar de regeling wordt gekeken dan dat het geval was op het moment dat deze werd geïntroduceerd. Toen was het heel duidelijk de bedoeling dat de buitengewone uitgavenregeling een ondersteuning bood voor degene wiens zorgkosten uitstegen boven hetgeen in relatie tot zijn inkomen als verantwoord werd beschouwd. Daarbij was het niet van belang of men chronisch ziek of gehandicapt was. Het hiervoor genoemde (gecombineerde) onderzoek is uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van VWS, Financiën, SZW en EZ. Het onderzoek is medio 2006 afgerond en de bevindingen van de werkgroep zijn op 1 september 2006 door de betreffende ministers aan de Tweede Kamer aangeboden. Het rapport bevatte een verkenning van de verschillende mogelijkheden en duidelijk geen aanbevelingen. Het rapport is ook als zodanig aan de Tweede Kamer gezonden.

17.4.2 *De verschillende varianten*

Integratie buitengewone uitgaven en zorgtoeslag

De werkgroep concludeerde dat een integratie van de buitengewone uitgavenregeling in de zorgtoeslag geen haalbare kaart is. De twee voorliggende opties, de buitengewone uitgaven verwerken in de zorgtoeslag of de buitengewone uitgaven omzetten in een nieuwe toeslag, bleken respectievelijk onwenselijk en onuitvoerbaar. De verwerking in de zorgtoeslag zou leiden tot een volledig genormeerde compensatie van de zorgkosten, dat wil zeggen een compensatie, onafhankelijk van de feitelijke zorgkosten en er zou bovendien geen afzonderlijk regime meer bestaan voor chronisch zieken en gehandicapten. De regeling zou een van de bezwaren van de huidige buitengewone uitgavenregeling wegnemen, namelijk het relatief hoge niet-gebruik daarvan. De zorgtoeslag kent immers een veel lagere drempel. Daar staat tegenover dat de toch al beperkte gerichtheid van de huidige buitengewone uitgavenregeling nog beperkter zou worden. Het alternatief, het introduceren van een nieuwe toeslag, is feitelijk onuitvoerbaar. Het voordeel van zo'n specifieke toeslag is dat deze verstrekt zou kunnen worden op basis van de feitelijk gemaakte kosten. Bovendien zou een onderscheid mogelijk worden tussen chronisch zieken en gehandicapten en andere groepen met relatief hoge ziektegerelateerde kosten. Het systeem van toeslagen kenmerkt zich echter door een snelle en massale verwerking van eenvoudige en uniforme gegevens. De beoordeling van een toeslagaanvraag op basis van feitelijk

gemaakte kosten is per definitie een handmatig en jaarlijks terugkerend buitengewoon arbeidsintensief proces.

De werkgroep had meer succes met haar pogingen om te bezien of de buitengewone uitgavenregeling of een opvolger daarvan zodanig vorm kon worden gegeven dat deze effectief, efficiënt en gericht inkomensondersteuning zou bieden aan chronisch zieken en gehandicapten. De werkgroep zag daarvoor drie mogelijkheden.

De integrale variant

De eerste door de werkgroep beschreven variant was de zogenoemde integrale variant waarin de thans in de buitengewone uitgavenregeling geslopen inkomensondersteuning voor de groep chronisch zieken en gehandicapten wordt losgekoppeld van de compensatie voor de feitelijk gemaakte kosten. Deze compensatie zou de vorm kunnen hebben van een forfaitaire tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten op basis van een indicatiestelling, bijvoorbeeld aan de hand van het zogenoemde vereveningsmodel zoals dat thans geldt in het nieuwe ziektekostenstelsel. Deze compensatie zou dan in een nieuwe afzonderlijke toeslag worden uitgekeerd aan chronisch zieken en gehandicapten tegelijkertijd met de zorgtoeslag. In deze variant was de compensatie dan ook niet alleen beperkt tot chronisch zieken en gehandicapten maar ook alleen voor zover zij zorgtoeslag ontvingen. In die variant zou de buitengewone uitgavenregeling ontdaan worden van alle min of meer generieke elementen zoals de aftrekbaarheid van de gemiddelde nominale premie en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorgverzekering en de eigen bijdrage AWBZ/Wmo, maar ook van de vermenigvuldigingsfactor voor specifieke zorgkosten en van het arbeidsongeschiktenforfait en het ouderdomsforfait. Ter compensatie van het verlies van deze “aftrekposten” was voorzien in een (generieke) verhoging van de zorgtoeslag. Na het op deze wijze “uitkleden” van de buitengewone uitgavenregeling, zou een zeer beperkte regeling overblijven. De werkgroep deed dan ook de suggestie om de regeling maar geheel te doen vervallen. In individuele gevallen zou (zodanig) een beroep kunnen worden gedaan op de individuele bijzondere bijstand. Bij deze variant zijn een paar kanttekeningen te maken, zoals ook de werkgroep heeft gedaan. Door de compensatie te koppelen aan de zorgtoeslag is de regeling laagdrempelig en zal het niet-gebruik worden teruggedrongen. In deze variant is de indicatiestelling echter cruciaal. Bij een goede indicatiestelling is deze variant sterker gericht op groepen mensen met jaarlijks hoge zorgkosten. Daar staat tegenover dat het forfaitaire karakter van de regeling geen rekening houdt met de feitelijke zorgkosten. De inkomenseffecten zijn fors en variëren van -5 procent tot + 8 procent. Gehandicapten en

chronisch zieken die geen gebruik maken van de buitengewone uitgavenregeling maar door de indicatiestelling wel een toeslag op de zorgtoeslag ontvangen gaan er fors op vooruit. Gehandicapten en chronisch zieken die al wel gebruik maken van de buitengewone uitgavenregeling worden voor het verlies aan buitengewone uitgavenaftrek gecompenseerd door de nieuwe toeslag. Hogere inkomens met buitengewone uitgavenaftrek worden niet gecompenseerd aangezien zij geen recht hebben op zorgtoeslag. Binnen de groep gehandicapten en chronisch zieken met zorgtoeslag gaat de 65-plusser erop vooruit. Degenen die niet als gehandicapt of chronisch ziek worden geïndiceerd maar in de huidige situatie wel “profiteren” van de buitengewone uitgavenregeling gaan erop achteruit.

De partiële variant

Een tweede mogelijkheid werd door de werkgroep aangeduid als “partiële” variant. Het is een beperkte aanpassing van de buitengewone uitgavenregeling. Deze blijft dan ook bijna volledig in stand. De aftrekbaarheid van de premie voor de zorgverzekering en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorgverzekering wordt geschrapt. Als compensatie voor deze versoering van de regeling wordt de zorgtoeslag verhoogd en wordt de drempel voor de buitengewone uitgavenregeling verlaagd. Deze wijziging verbetert de regeling niet op punten van gerichtheid op kwetsbare groepen. Het aantal mensen dat van de regeling gebruik zal kunnen maken zal dalen.¹ Deze optie moet dan ook vooral worden gezien als een methode om de budgettaire beheersbaarheid van de regeling te verbeteren. Door de aftrekbaarheid van de premie en de inkomensafhankelijke bijdrage te schrappen, wordt het budgettaire beslag niet langer beïnvloed door de in het algemeen stijgende premies van de zorgverzekering. De inkomenseffecten zijn relatief beperkt (indicatief: -2 procent tot +1 procent) doordat de specifieke elementen van de buitengewone uitgavenregeling behouden blijven. De omzetting van generieke elementen van de buitengewone uitgavenregeling naar de zorgtoeslag zorgt voor een klein positief effect voor de niet-gebruiker van de buitengewone uitgavenregeling en een klein negatief effect voor degenen die de regeling wel gebruiken.

1 Vooral bij lagere inkomens en ouderen zal het gebruik afnemen. Deze groepen komen in de huidige situatie standaard (dus zelfs als ze gezond zijn) op basis van alleen zorgpremies en - voor ouderen - het ouderdomsforfait reeds in aanmerking voor de buitengewone uitgavenregeling.

De gemeentevariant

De derde door de werkgroep beschreven variant is wellicht de meest interessante. De werkgroep duidt deze variant aan als de gemeentevariant. De buitengewone uitgavenregeling komt als zodanig geheel te vervallen en wordt overgeheveld (geïntegreerd) in de Wmo. De Wmo krijgt er een taakveld bij waarvoor compensatieplicht geldt, in dit geval voor de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten. Hoewel deze variant door de werkgroep niet uitvoerig is beschreven is het wel duidelijk wat zij met deze variant voor ogen heeft. De buitengewone uitgavenregeling zoals die tot nu toe heeft bestaan heeft men ondanks verschillende pogingen daartoe, nooit kunnen toespitsen op chronisch zieken en gehandicapten. Dat is per definitie een "handicap" van een generieke regeling zoals de buitengewone uitgavenregeling. De Wmo, of liever gezegd: de gemeenten, heeft/hebben de mogelijkheid om heel gericht per individu en per individuele situatie de juiste en noodzakelijke compensatie te bieden aan de groep chronisch zieken en gehandicapten. Het bereik van de regeling kan aanzienlijk worden vergroot en het niet-gebruik kan worden teruggedrongen. De werkgroep wijst er op dat er nog wel het een en ander nader moet worden uitgewerkt. Niet alleen hoe de gemeenten deze extra taak zo goed mogelijk kunnen vervullen, maar ook hoe de beoogde doelgroep, de chronisch zieken en gehandicapten, moet worden gedefinieerd. Deze uitwerking zal uiteraard in nauw overleg met de gemeenten moeten plaatsvinden. Ook was het voor de werkgroep moeilijk om de inkomenseffecten van deze variant in kaart te brengen. Deze zijn namelijk sterk afhankelijk van de nadere uitwerking. Wel is duidelijk dat het leveren van maatwerk ertoe zal leiden dat chronisch zieken en gehandicapten die nu via de buitengewone uitgavenregeling onvoldoende bereikt worden, erop vooruit zullen gaan. Degenen die via de buitengewone uitgavenregeling gelet op hun kosten nu juist ruim worden bedeed, zouden er daarentegen op achteruit gaan.

17.5 COALITIEAKKOORD

17.5.1 Algemeen

Zoals gezegd is het rapport in september 2006 aan de Tweede Kamer gezonden. De Tweede Kamer lijkt het rapport voor kennisgeving te hebben aangenomen. Er is in ieder geval van die kant geen reactie op gekomen. Het rapport heeft echter wel een rol gespeeld bij de totstandkoming van het Coalitieakkoord zoals dat in februari 2007 tot stand is gekomen. Daarin heeft men ten aanzien van de buitengewone uitgavenregeling bepaald dat deze wordt overgeheveld naar de Wmo. Het nieuwe kabinet heeft

daarmee de derde variant van de werkgroep overgenomen en daaraan tegelijkertijd een bezuiniging gekoppeld van 400 miljoen euro per jaar. De overheveling zou een feit moeten zijn met ingang van 1 januari 2008.

Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord ook de terminologie van de werkgroep overgenomen en spreekt dan ook over een overheveling van de buitengewone uitgavenregeling naar de Wmo. Feitelijk is dit een enigszins verwarrende terminologie. Het suggereert dat de gemeenten, via de Wmo, verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de buitengewone uitgavenregeling. Niets is echter minder waar. De buitengewone uitgavenregeling houdt op te bestaan. Daarvoor in de plaats komt een compensatieregeling in de Wmo voor chronisch zieken en gehandicapten. De vorm van deze compensatieregeling staat nog niet vast. Deze zal in nauw overleg met de gemeenten moeten worden vastgesteld, maar hij zal in geen geval de vorm hebben van een fiscale compensatieregeling.

Over deze maatregel en de daaraan gekoppelde bezuiniging zijn vragen gesteld vanuit de Tweede Kamer. Uit de beantwoording van die vragen blijkt dat het niet gaat lukken om de overheveling (om dat woord toch naar maar een keer te gebruiken) per 1 januari 2008 te realiseren. Het kabinet is van mening dat een en ander een zorgvuldige voorbereiding vereist en dat de tijd tot 1 januari 2008 daarvoor te kort is. Door dit uitstel wordt het kabinet direct geconfronteerd met een eerste "gat" in de begroting, namelijk 400 miljoen euro besparing die niet per 1 januari 2008 wordt gerealiseerd. Het kabinet heeft al gemeld dat met Prinsjesdag bekend zal worden gemaakt hoe daarmee wordt omgegaan.

17.5.2 Nadere uitwerking Coalitieakkoord

Hiervoor is een aantal malen gezegd dat de overheveling nog nadere uitwerking behoeft. Deze nadere uitwerking zal onder meer in moeten gaan op vragen zoals: wie is chronisch ziek of gehandicapt, voor welke uitgaven/inspanningen moet de Wmo compensatie gaan bieden, krijgt de compensatie de vorm van middelen of van een vergoeding in geld? Dit zijn niet eenvoudig te beantwoorden vragen. Alleen al de vraag voor welke uitgaven de Wmo een compensatie moet bieden is niet eenvoudig te beantwoorden. De buitengewone uitgavenregeling biedt een aftrekmogelijkheid voor een scala aan al dan niet specifieke kosten die aftrekbaar zijn voor zover zij niet uit andere hoofde vergoed worden. Aftrekbaar zijn bijvoorbeeld de gemiddelde nominale premie (minus ontvangen zorgtoeslag), de inkomensafhankelijke bijdrage ziektekostenverzekering, de premies voor aanvullende verzekeringen, de niet vergoede of slechts gedeeltelijk vergoede medicijnen, dieetkosten, hulpmiddelen (de bril) en wat dies meer zij. De lijst is vrij lang en dan nog steeds niet uitputtend. Zo zijn

bijvoorbeeld ook adoptiekosten en begrafeniskosten aftrekbaar. Daarnaast bestaat nog het zogenoemde chronisch ziekenforfait en de vermenigvuldigingsfactor voor bepaalde specifieke kosten. Deze elementen zijn in het leven geroepen als een aftrekpost voor niet benoembare verborgen kosten die worden gemaakt door chronisch zieken. Het kabinet zal moeten bepalen welke kosten specifiek zijn voor de chronisch zieken en gehandicapten en op basis daarvan een vergoedingensysteem moeten introduceren in de Wmo. Daarbij mag vooral het karakter van de Wmo niet uit het oog worden verloren, namelijk een grote mate van vrijheid aan de gemeenten om individueel hulp te bieden op de manier die in de specifieke situatie het meest op zijn plaats is. Om het beoogde maatwerk aan chronisch zieken en gehandicapten te kunnen leveren dient het kader waarbinnen de regeling vorm moet worden gegeven, die noodzakelijke vrijheid te bieden aan de gemeenten.

Hoe de regeling uiteindelijk vorm zal krijgen in de Wmo is op dit moment dus nog ongewis. Vast staat wel dat hij wordt toegespitst op chronisch zieken en gehandicapten. Dat houdt tegelijkertijd in dat een groep mensen die nu gebruik maakt van de buitengewone uitgavenregeling terwijl zij niet chronisch ziek of gehandicapt zijn, hun belastingvoordeel zullen verliezen. De vraag rijst onmiddellijk: hoe erg is dat? De huidige regeling biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid, door de combinatie van de vermenigvuldigingsfactor en het chronisch ziekenforfait, dat de aanschaf van enkel een bril van (stel) 350 euro, leidt tot een aftrekpost van meer dan 1.500 euro. Dit terwijl de desbetreffende belastingplichtige verder volkomen gezond is. Het is waarschijnlijk dat het wegnemen van dergelijk “onbedoeld” gebruik van de regeling niet als bezwaarlijk zal worden ervaren. Aan de andere kant is daar ook de gezonde oudere die op basis van de aftrekbaarheid van de premies zorgverzekering, de inkomensafhankelijke bijdrage en het ouderenforfait van de buitengewone uitgavenregeling gebruik kan maken. In deze gevallen heeft de regeling ook een functie vervuld in de inkomenspolitiek. Het is niet ondenkbaar dat deze groep op enigerlei wijze wordt gecompenseerd voor het wegvallen van de buitengewone uitgavenregeling.

Referenties

Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.

Werkgroep integratie buitengewone uitgaven en zorgtoeslag (2006), *Naar integratie van buitengewone uitgaven en zorgtoeslag?*, te raadplegen via de website www.minvws.nl/rapporten/meva/2006/rapport-naar-integratie-van-buitengewone-uitgaven-en-zorgtoeslag.asp.

*J.N.H. van Leeuwen en S.E.M. Suanet**

18.1 INLEIDING

Bevorderen van innovatie blijft een van de speerpunten van het kabinet Balkenende IV. Dat blijkt uit het Coalitieakkoord (Tweede Kamer, 2006-2007, pp. 7 en 15 e.v.). In de tweede pijler van dit akkoord is opgenomen dat concurrentiekracht steeds meer afhankelijk is van innovatief vermogen en de mate waarin Nederland in staat is toegevoegde waarde en kwaliteit te leveren. Volgens het kabinet zijn hiervoor nodig: een goed opgeleide en toegeruste beroepsbevolking, hoogwaardige kennis en kunde, ondernemerszin, een gunstig investeringsklimaat en een verantwoorde ontwikkeling van de loonkosten. Een belangrijke reden voor overheidsinterventie bij innovatie is dat bedrijven zonder overheidsbeleid minder zullen investeren in onderzoek en ontwikkeling dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is (Cornet 2001, p. 7).

Om het grote belang van innovatie te benadrukken is, net als door het vorige kabinet, opnieuw een innovatieplatform ingesteld onder voorzitterschap van minister-president Balkenende. Het innovatieplatform telt zeventien leden, die afkomstig zijn uit het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en het kabinet. De ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken zijn de vice-voorzitters van het innovatieplatform. De taak is voorwaarden te scheppen waardoor innovatie kan floreren en als motor kan dienen voor productiviteitsgroei en economische ontwikkeling. In de vorige periode had het innovatieplatform de volgende vier sleutelgebieden geïdentificeerd: food & flowers, high-tech systemen en materialen, water en creatieve industrie (Innovatieplatform, 2004, p. 3). Uit een persbericht van de ministerraad blijkt dat het werkterrein is verbreed ten opzichte van de vorige periode.¹ Er is bijzondere aandacht voor maatschappelijke terreinen als zorg, onderwijs, energie

* De auteurs zijn werkzaam bij respectievelijk de directie Directe Belastingen en de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën.

1 Ministerie van Algemene Zaken, Ministerraad besluit tot instelling nieuw innovatieplatform, persbericht, RVD, 20.04.07.

en waterbeheer. Nederland wil binnen de Europese Unie tot de top behoren van de kenniseconomieën.

De Europese Unie heeft de ambitie uitgesproken om in 10 jaar de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te zijn. Deze doelstelling werd geformuleerd op de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 en heet sindsdien de 'Lissabon-strategie'. In 2010 wil Europa daartoe dat de lidstaten 3 procent van hun bbp besteden aan onderzoek en ontwikkeling. Daarvan moet 1 procent door de overheid en 2 procent door het bedrijfsleven opgebracht worden.

Uit het jaarverslag van het Octrooiencentrum Nederland blijkt dat deze doelstelling nog lang niet wordt gehaald (Octrooiencentrum 2005, p. 40). Vooral private investeringen blijven in Nederland achter en zijn nog niet op de helft van het streefcijfer. Het kabinet investeert daarom in onderwijs en wetenschap en stimuleert het bedrijfsleven via fiscale instrumenten en diverse subsidies om meer aan onderzoek en ontwikkeling te doen. Verder zal kennisuitwisseling en samenwerking tussen universiteiten, hogescholen, kenniscentra en het bedrijfsleven worden bevorderd. Hierna wordt ingegaan op het fiscale instrumentarium om onderzoek en ontwikkeling te stimuleren. Daarbij zullen de afdrachtvermindering voor onderzoek en ontwikkeling (WBSO) in de loonbelasting en de octrooi-box in de vennootschapsbelasting de revue passeren. Aandacht zal worden besteed aan de gekozen randvoorwaarden en beleidskeuzes. Maar eerst wordt gestart met een korte beschouwing van de positie van Nederland in de wereld als het om innovatie gaat.

18.2 INNOVATIE IN NEDERLAND IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Zoals hiervoor al opgemerkt is in de 'Lissabon-strategie' door de Europese Unie de ambitie uitgesproken om in 10 jaar de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te zijn. Uit onderzoek blijkt dat de Lissabon-doelstelling over het algemeen nog niet wordt gehaald (Eurostat 2007). In 2005, vijf jaar na het afsluiten van de Lissabon-akkoorden, wordt in de gehele Unie (EU-25) 1,85 procent van het bbp besteed aan onderzoek en ontwikkeling (zie annex 1). Dit is zelfs een lichte daling ten opzichte van 2000, toen de teller nog op 1,87 procent stond. Slechts 2 landen voldoen in 2005 aan de Lissabon-doelstelling: Zweden (3,86 procent) en Finland (3,48 procent). Daarmee zijn de bestedingen aan onderzoek en ontwikkeling in de Europese Unie beduidend lager dan andere belangrijke economieën. In de Verenigde Staten bedraagt het percentage 2,67 procent (2005) en in Japan zelfs 3,20 procent (2004). In China (niet opgenomen in annex 1) wordt op dit moment 1,23

procent van het bbp besteed aan onderzoek en ontwikkeling, maar de algemene verwachting is dat dit snel zal toenemen.

Ook de private investeringen voor onderzoek en ontwikkeling blijven nog ver achter bij het gewenste niveau. Van de uitgaven wordt 54,3 procent (2003) opgebracht door het bedrijfsleven. Slechts in drie landen wordt meer dan tweederde van de uitgaven gedaan door bedrijven, te weten in Duitsland, Luxemburg en Finland.

Nederland is in de Europese context een middenmoter als het gaat om bestedingen aan onderzoek en ontwikkeling. Vanuit een beleidsoogpunt is zorgelijk dat tot 2002 in Nederland de bestedingen aan onderzoek en ontwikkeling als percentage van het bbp een lichte daling laten zien. Inmiddels lijkt er weer een licht stijgende lijn te zijn gevonden. De uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling in totaal zijn overigens in de periode tussen 1995 en 2004 wel gestegen met gemiddeld bijna 3,7 procent per jaar van 6.307 miljoen euro in 1995 tot 8.721 miljoen euro in 2004. In Nederland wordt over het algemeen iets meer dan de helft van deze uitgaven gedaan door het bedrijfsleven. Dat betekent dat in Nederland vooral de uitgaven door het bedrijfsleven aan onderzoek en ontwikkeling nog fors moeten toenemen om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van de Lissabon-akkoorden.

Omdat nog niet wordt voldaan aan de Lissabon-afspraken ligt het voor de hand dat overheden in de Europese lidstaten innovatie verder zullen stimuleren. Gezien de Lissabon-doelstellingen is het opvallend dat de statistieken aangeven dat er geen duidelijke opwaartse trend is in de overheidsbijdragen aan R&D voor Nederland, maar ook voor veel andere Europese lidstaten.²

18.3 WBSO

18.3.1 *Werking WBSO*

Sinds 1994 heeft Nederland een fiscale faciliteit om onderzoek en ontwikkelingswerkzaamheden te bevorderen. Deze faciliteit grijpt aan bij de kostenkant en is vormgegeven als vermindering van de af te dragen loonbelasting voor de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (WBSO).³ Beoogd effect is om de loonkosten van werknemers die zich bezighouden met onderzoek en ontwikkeling te verlagen, waardoor een investering in onderzoek eerder rendabel wordt. In 2007 geldt voor de eerste 110.000 euro aan loonkosten gemoeid met onderzoek een afdrachtvermindering

2 Bron: Eurostat 'Share of government budget appropriations or outlays for research and development (% of GDP)' (ec.europa.eu/eurostat).

3 De S&O afdrachtvermindering is opgenomen in artikel 21 e.v. van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.

van 42 procent. Daarboven is het 14 procent. Verder wordt het percentage in de 1^e schijf tot 60 procent verhoogd voor startende bedrijven die voor het eerst onderzoek en ontwikkelingswerkzaamheden gaan verrichten. De afdrachtvermindering bedraagt jaarlijks maximaal 8 miljoen euro per inhoudingsplichtige.

Daarnaast bestaat er in de inkomstenbelasting een faciliteit voor ondernemers die in een kalenderjaar minimaal 500 uren besteden aan innovatie. Voor deze ondernemers bedraagt de speur- en ontwikkelingswerkaf trek in 2007 11.436 euro, voor startende ondernemers die zich met innovatie bezighouden bedraagt deze aftrek 17.155 euro.⁴

Met deze faciliteiten is een jaarlijks budgettair beslag van ongeveer 400 miljoen euro gemoeid. In het Coalitieakkoord staat dat aan innovatie een impuls zal worden gegeven door versterking van de WBSO (Tweede Kamer, 2006-2007, p. 16).

18.3.2 Voorwaarden WBSO

Om te kunnen profiteren kan de belastingplichtige onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten aanmelden bij SenterNovem. Voor de WBSO kwalificeren de volgende soorten projecten:

- Een project met als doel een analyse van de technische haalbaarheid van onderzoek- en ontwikkelingsprojecten door de belastingplichtige.
- Een ontwikkelingsproject dat betrekking heeft op technisch nieuwe (onderdelen van) producten, processen of programmatuur. Voor de WBSO eindigt de ontwikkeling als het werkingsprincipe is aangetoond, bijvoorbeeld in een prototype, model of applicatie.
- Een technisch wetenschappelijk onderzoeksproject waarbij gezocht naar een verklaring voor een verschijnsel op gebieden zoals fysica, chemie, biotechnologie.
- Een technisch onderzoeksproject dat zich richt op de verbetering van fysieke productieprocessen of van de gebruikte programmatuur.

18.3.3 Beleidskeuze voor tegemoetkoming in de sfeer van de loonbelasting

De meeste landen kennen voor onderzoek en ontwikkelingskosten een tegemoetkoming in de winstsfeer. De Nederlandse regering heeft gekozen voor een tegemoetkoming in de sfeer van de loonbelasting (Tweede Kamer, 1993-1994, p. 13 e.v.) Uit de evaluatie van eerdere stimuleringsmaatregelen was gebleken dat de hoogte van de loonkosten het grootste knelpunt vormt voor het verrichten van onderzoek- en ontwikkelingswerkzaamheden. De loonkosten vormen de grootste component van de totale uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling. Een belangrijk voordeel voor de onderneming is dat het direct duidelijk is tot welke kostenbesparing de faciliteit zal leiden omdat deze onafhankelijk is van de winst. Verlieslijdende ondernemingen

4 De S&O aftrek is opgenomen in artikel 3.77 van de Wet IB 2001.

kunnen ook profiteren, terwijl zij bij een faciliteit in de winstsfeer niet of slechts vertraagd zouden kunnen profiteren. Uit de parlementaire stukken blijkt dat het bedrijfsleven ook de voorkeur geeft aan een faciliteit in de sfeer van de loonbelasting.

18.3.4 Evaluatie WBSO

De WBSO wordt om de vijf jaar geëvalueerd. In 2002 is er een evaluatie geweest (Brouwer e.a., 2002). Uit deze evaluatie is onder meer naar voren gekomen dat de WBSO een positieve bijdrage levert aan de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling door private partijen. Sinds deze evaluatie zijn er de nodige aanpassingen van de WBSO doorgevoerd, zoals intensivering van het budget met € 100 miljoen, verruiming van de definities en vereenvoudigingen in de uitvoering.

Recent is de WBSO geëvalueerd met betrekking tot de jaren 2001 tot en met 2005. Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat de WBSO een goed functionerende regeling is die doet wat zij beoogt, namelijk de private uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling stimuleren (De Jong en Verhoeven 2007, p. 9.) De WBSO stimuleert vooral kleinere bedrijven tot het doen van extra onderzoek- en ontwikkelingsuitgaven. Voor grotere bedrijven (meer dan 250 werknemers) lijkt de WBSO minder attractief, omdat het relatieve fiscale voordeel afneemt naar mate de loonkosten toenemen en door het absolute plafond. Grotere bedrijven hebben bovendien meer mogelijkheden om onderzoek en ontwikkeling in andere landen te doen. De fiscale faciliteiten zijn voor deze bedrijven daarom niet alleen van belang voor de vraag of er een extra investering wordt gedaan, maar ook voor de vraag in welk land deze investering wordt gedaan.

De Nederlandse WBSO is door de focus van de fiscale faciliteit op loonkosten uniek in internationaal opzicht. Naast Nederland kennen alleen België en Frankrijk dergelijke regelingen, maar beide hebben ook alternatieve instrumenten die andere S&O-uitgaven dekken en waar verrekening plaatsvindt via de vennootschapsbelasting. Nederland is ook een van de weinige landen met extra faciliteiten voor MKB-bedrijven en starters. Een veel toegepaste methode om de attractiviteit van fiscale S&O-instrumenten te vergelijken is de beta-index.⁵ Als de beta-index gelijk is aan 1, dan is er geen sprake van een belastingsubsidie op de investering in WBSO. Naarmate de beta-index kleiner is, des te groter is de belastingsubsidie op een euro speur- en ontwikkelingswerk. Uit Tabel 18.1 blijkt dat de Nederlandse regeling voor het MKB (minder dan 250 werknemers) internationaal gunstig scoort. Volgens het onderzoek is dit ook juist het deel van het bedrijfsleven, waar de regeling het meest effectief is.

5 De Beta-index is gedefinieerd als $N/(1-t)$, waarbij N de netto-kosten per euro is die wordt uitgegeven aan S&O, nadat is rekening gehouden met alle kwantificeerbare fiscale elementen en $(1-t)$ de netto inkomsten per euro opbrengst. Bij fiscale elementen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een extra investeringsaftrek voor de vennootschapsbelasting een loonkostensubsidie of een afdrachtsvermindering van de loonbelasting.

Tabel 18.1 Beta-Index WBSO

	Land	MKB	Grootbedrijf	Vershil
Land met relatief grootste belastingvoordeel voor MKB	Italië	0,58	1,02	-0,44
Landen met relatief voordelige belastingregeling voor MKB	Nederland	0,76	0,93	-0,17
	Canada	0,68	0,83	-0,15
Landen met (vrijwel) gelijke regeling voor MKB en grootbedrijf naar afnemende invloed belastingsubsidie	Spanje	0,56	0,56	0
	Portugal	0,72	0,72	0
	Noorwegen	0,77	0,79	-0,02
	Japan	0,81	0,87	-0,06
	Denemarken	0,84	0,84	0
	Hongarije	0,84	0,84	0
	Zuid-Korea	0,84	0,82	0,02
	Frankrijk	0,87	0,87	0
	Australië	0,88	0,88	0
	Oostenrijk	0,88	0,88	0
	VK	0,89	0,9	-0,01
	VS	0,93	0,93	0
	Ierland	0,95	0,95	0
	Finland	1,01	1,01	0
	Griekenland	1,02	1,02	0
	Zwitserland	1,02	1,02	0
	Duitsland	1,03	1,03	0

18.4 OCTROOIBOX

18.4.1 Werking octrooi-box

Vanaf 1 januari 2007 kan de belastingplichtige voor de vennootschapsbelasting opteren voor de toepassing van de octrooi-box.⁶ Het tarief van deze box is 10 procent. De belastingplichtige kan jaarlijks bij de aangifte per zelf ontwikkeld immaterieel actief waarvoor aan de belastingplichtige een octrooi (waaronder kwekersrecht) is verleend, kiezen voor de octrooi-box.

De opbrengsten van het immateriële actief minus de toerekenbare kosten vallen in de box. Alle opbrengsten die aan het zelfontwikkelde immateriële activum zijn toe te rekenen kwalificeren voor de box. Er is geen beperking tot opbrengsten in de vorm van

⁶ De octrooi-box is opgenomen in artikel 12b van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

royalty's. De box bevat verder een ingroeiregeling. De opbrengsten en kosten komen slechts in de box voor zover de voortbrengingskosten zijn ingelopen tegen het reguliere tarief van 25,5 procent. Op deze manier wordt voorkomen dat bij tegenvallende resultaten (opbrengsten lager dan de kosten) een verlies slechts aftrekbaar is tegen 10 procent.

Het toerekenen van de voordelen aan de box is niet eenvoudig. Daardoor ontstaat het risico van arbitrage, dat wil zeggen dat normale winst zoveel mogelijk wordt gepresenteerd als winst uit innovatie om zodoende meer winst onder het lagere boxtarief te kunnen brengen. Hieraan kleven budgettaire risico's. Om die reden is het lagere effectieve tarief van 10 procent van toepassing tot maximaal vier maal de voortbrengingskosten van de immateriële activa in de box (boxruimte). De gezamenlijke boxruimte wordt jaarlijks bij beschikking vastgesteld voor alle immateriële activa in de box. Op deze wijze kan een zeer succesvol actief ook de boxruimte van een minder succesvol actief benutten. De box is verder zowel van belang voor het verrichten van onderzoek en ontwikkeling als voor de exploitatie van succesvolle uitvindingen. De box is aantrekkelijk voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling in Nederland omdat alleen onderzoek en ontwikkeling die voor rekening en risico van de belastingplichtige geschieden, in de box kunnen komen. De octrooi-box kan daarom een positieve rol spelen bij de locatiekeuze door internationale bedrijven voor een investering in onderzoek en ontwikkeling.

Om praktische redenen is het verlaagde tarief vormgegeven als grondslagvermindering; dat wil zeggen dat de voordelen in de box voor slechts voor 10/25,5 in de grondslag worden opgenomen en tegen het tarief van 25,5 procent worden belast. Hierdoor zijn geen additionele regels nodig voor verliescompensatie.

18.4.2 Voorwaarden octrooi-box

De maatregel is bedoeld ter stimulering van *nieuwe* innovatie. Daarom moet het immaterieel actief zijn voortgebracht na 31 december 2006. Vereist is dat aan belastingplichtige een octrooi is verleend dat onderdeel uitmaakt van het immaterieel actief. Voor een definitie van een octrooi wordt verwezen naar de Rijksoctrooiwet 1995.⁷ Uitvindingen zijn vatbaar voor een octrooi indien ze voldoen aan drie vereisten te weten: nieuwheid, inventiviteit en industriële toepasbaarheid. Een buitenlandse rechtsfiguur moet aan vergelijkbare eisen voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor de octrooi-box. Door de internationale verdragen op het terrein van octrooien lopen de criteria voor het verkrijgen van een octrooi overigens niet sterk uiteen.

⁷ Rijksoctrooiwet 1995, artikel 2 en 53.

Het octrooi is een immaterieel actief dat kan worden ingebracht in de box. Om de regeling aantrekkelijker te maken voor het bedrijfsleven mag het octrooi ook opgaan in een meer omvattend immaterieel actief. Het innovatieve element mag echter niet van ondergeschikt belang zijn in verhouding tot het grotere immaterieel actief. Om die reden wordt de eis gesteld dat de te verwachten voordelen voor minimaal 30 procent hun oorzaak moeten vinden in de octrooien.

18.4.3 Randvoorwaarden en beleidskeuzes

Bij de octrooi-box is getracht een balans te vinden tussen de volgende randvoorwaarden: een stimulans voor innovatie, aantrekkelijk voor het bedrijfsleven, uitvoerbaar en budgettair beheersbaar (Tweede Kamer, 2005-2006, pp. 22 en 90). Deze randvoorwaarden hebben hun weerslag gekregen in de gekozen vormgeving. Om het regime zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor het bedrijfsleven is het aanvankelijk overwogen tarief van 15 procent verlaagd naar 10 procent. Verder is gekozen voor een economische benadering, waarbij alle opbrengsten die aan dat zelfontwikkelde immateriële activum zijn toe te rekenen in de box komen, en niet alleen opbrengsten die de vorm van royalty's hebben.

Voor de afbakening tot octrooien is gekozen om de regeling toe te spitsen op echte (technische) innovatie. Een adequate afbakening is nodig om de regeling uitvoerbaar en budgettair beheersbaar te maken. Een veel gebruikt begrip als 'know how' is te vaag, bijna alle bedrijfswinst kan als winst voortkomend uit kennis en ervaring worden aangemerkt (Tweede Kamer, 2005-2006, p. 23 e.v.). Het is de bedoeling dat er zo weinig mogelijk discussie ontstaat over welke innovatie voor de box kwalificeert, omdat de winsttoerekening toch al niet eenvoudig is. Vanuit die optiek ligt het voor de hand aan te sluiten bij wettelijk beschermde rechten, waarvan het bestaan eenvoudig kan worden getoetst in een openbaar register. Een verleend octrooi is in een publiek toegankelijk register te controleren.

Er is gekozen voor octrooien en bijvoorbeeld niet voor woordmerken en beeldmerken (zoals logo's) omdat bij octrooien de relatie met (technische) innovatie duidelijk aanwezig is. Een vereiste voor een rechtsgeldig octrooi is immers dat het moet gaan om een uitvinding, een technische oplossing voor een geconstateerd probleem. Bij woord- en beeldmerken gaat het er om de waren of diensten van de merkhouder te onderscheiden van die van anderen. Of een merk een succes wordt hangt veel meer af van de marketingstrategie dan van technisch-wetenschappelijk onderzoek. Er is een veel lagere drempel om een merk te creëren en vervolgens te claimen dat een belangrijk deel van de winst daaraan toe te rekenen is. De ruimte voor arbitrage, dat wil zeggen om normale winst als winst uit innovatie onder het boxtarief te brengen, is bij merken veel groter dan bij octrooien. Door gedragseffecten zullen de uitvoerings-

problemen en de budgettaire risico's veel groter zijn. Met het oog de budgettaire beheersbaarheid is het fiscale voordeel gemaximeerd tot vier maal het bedrag van de voortbrengingskosten. De structurele derving van belastinginkomsten als gevolg van de octrooi-box wordt geraamd op 300 miljoen euro.

18.4.4 Evaluatie octrooi-box

Er is voor gekozen om de octrooi-box te evalueren in 2010 omdat deze box veel nieuwe elementen bevat waar nog weinig ervaring mee is opgedaan. Bij de octrooi-box is getracht een balans te vinden tussen de volgende randvoorwaarden: een stimulans voor innovatie, aantrekkelijk voor het

bedrijfsleven, uitvoerbaar en budgettair beheersbaar. Deze randvoorwaarden hebben hun weerslag gekregen in de gekozen vormgeving. Het lijkt verstandig om na enige jaren ervaring met de octrooi-box te evalueren of de gezochte balans tussen de randvoorwaarden in de praktijk ook is bereikt. In 2010 zal aan de Tweede Kamer verslag worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de octrooi-box.

Referenties

- Brouwer, E., P. den Hartog, T. Poot en J. Segers (2002), WBSO nader beschouwd. Onderzoek naar de effectiviteit van de WBSO, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.
- Cornet, M. (2001), 'De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies', CPB document juli 2001.
- Eurostat Pocketbooks (2007), Science, technology and innovation in Europe, 2007 edition.
- Innovatieplatform (2004), Voorstellen Sleutelgebieden aanpak, Den Haag, 4 oktober 2004.
- Jong, J.P.J. de en W.H.J. Verhoeven (2007), Evaluatie WBSO 2001-2005, effecten, doelgroep en uitvoering, Zoetermeer.
- Octrooi-centrum Nederland, Jaarverslag 2005.
- Tweede Kamer (1993-1994), 23 477, nr. 6.
- Tweede Kamer (2005-2006), 30 572, nr. 8.
- Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.

Annex 18.1 Onderzoek en ontwikkeling uitgaven in % bbp

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (25 landen)	1,87 ^(s)	1,88 ^(s)	1,89 ^(s)	1,88 ^(s)	1,85 ^(s)	1,85 ^(s)
België	1,97	2,08	1,94	1,89	1,85 ^(p)	1,82 ^(p)
Bulgarije	0,52	0,47	0,49	0,50	0,51	0,50
Tsjechië	1,21	1,20	1,20	1,25	1,26	1,42
Denemarken	2,24	2,39	2,51	2,56	2,48 ^(p)	2,44 ^(p)
Duitsland	2,45	2,46	2,49	2,52	2,50	2,51 ^(e)
Estland	0,61	0,71	0,72	0,79	0,88	0,94 ^(p)
Ierland	1,23 ^(e)	1,10 ^(e)	1,10 ^(e)	1,16 ^(e)	1,21 ^(p)	1,25 ^(ep)
Griekenland	:	0,64	:	0,63	0,61 ^(p)	0,61 ^(p)
Spanje	0,91	0,91	0,99	1,05	1,06	1,12 ^(ep)
Frankrijk	2,15 ^(b)	2,2	2,23	2,17	2,14	2,13 ^(p)
Italië	1,05	1,09	1,13	1,11	1,1	:
Cyprus	0,24	0,25	0,30	0,35	0,37	0,4 ^(p)
Letland	0,44	0,41	0,42	0,38	0,42	0,57
Litouwen	0,59	0,67	0,66	0,67	0,76	0,76
Luxemburg	1,65	:	:	1,66	1,66	1,56 ^(p)
Hongarije	0,78	0,92	1,00	0,93	0,88	0,94
Malta	:	:	0,26	0,26	0,63 ^(b)	0,61 ^(p)
Nederland	1,82	1,80	1,72	1,76	1,78 ^(p)	:
Oostenrijk	1,91 ^(e)	2,04 ^(e)	2,12	2,21 ^(e)	2,23	2,36 ^(ep)
Polen	0,64	0,62	0,56	0,54	0,56	0,57
Portugal	0,76 ^(e)	0,80	0,76 ^(e)	0,74	0,77 ^(ep)	0,81 ^(p)
Roemenië	0,37	0,39	0,38	0,39	0,39	:
Slovenië	1,43	1,55	1,52	1,32	1,45	1,22 ^(ip)
Slowakije	0,65	0,63	0,57	0,58	0,51	0,51
Finland	3,34	3,3	3,36	3,43	3,46	3,48
Zweden	:	4,25	:	3,95 ⁽ⁱ⁾	:	3,86
Verenigd Koninkrijk	1,86	1,83	1,83	1,79	1,73	:
Kroatië	:	:	1,11	1,11	1,22	:
Turkije	0,64	0,72	0,66	:	:	:
IJsland	2,69 ^(e)	2,98	2,99 ^(e)	2,86	2,83	:
Noorwegen	:	1,60	1,67	1,73	1,62	1,51 ^(p)
Zwitserland	2,57	:	:	:	2,93	:
Verenigde Staten	2,73	2,74	2,64	2,67 ^(p)	2,67 ^(p)	:
Japan	3,05	3,13	3,18	3,20	:	:

(:) niet beschikbaar

(s) schatting Eurostat

(p) voorlopige waarde

(b) breuk in serie

(e) geschatte waarde

Bron: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat)

*P. Kavelaars**

Kenniseconomie staat sinds 'Lissabon 2000' hoog op de agenda van de lidstaten van de EU: in 2010 moet de EU immers de meest concurrerende economie in de wereld worden. De lidstaten zijn in verband daarmee volop bezig te bezien op welke wijze daaraan invulling moet worden gegeven. Dat blijkt geen eenvoudige opgave: de problematiek is (te) breed. In deze bijdrage wordt de problematiek van de kenniseconomie onderzocht. In de eerste plaats wordt uitvoerig stil gestaan bij de ontwikkelingen tot op heden in EU-verband. Vervolgens wordt bezien hoe Nederland met kenniseconomie omgaat en tot slot wordt aan de hand hiervan aangegeven welke afwegingen mijns inziens gemaakt moeten worden om het gewenste resultaat te bereiken. De beschouwing is geplaatst in breed perspectief en is dus niet louter van fiscale aard.

19.1 INLEIDING

De afgelopen tien jaren heeft het fenomeen kenniseconomie een enorme vlucht genomen in allerlei gremia, zowel in binnen- als buitenland. Curieus is in dat verband dat in de Van Dale daterend van 1992 het woord kenniseconomie niet voorkomt. Inmiddels is het woord wel opgenomen en heeft het de volgende omschrijving meegekregen: economie waarin de productiefactoren arbeid en kapitaal sterk gericht zijn op de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie. Kort gezegd zou men kunnen zeggen dat het er bij kenniseconomie dus om gaat de economische ontwikkeling (mede) te optimaliseren door het kennisniveau van de maatschappij op een hoger of, zo men wil, op een zo hoog mogelijk niveau te brengen. Die gedachte als zodanig kan zonder meer worden onderschreven en levert maatschappelijk ook weinig discussie op. Het ontwikkelen van kenniseconomie lijkt vooral voor de ontwikkelde

* Hoogleraar Fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van het Wetenschappelijk Bureau van Deloitte Belastingadviseurs.

landen van groot belang omdat deze landen in de meer traditionele productie-economie terrein verliezen aan de opkomende economieën als China, India en Zuid-Amerika. Op lange termijn ligt het voor de hand dat (delen van) het Afrikaanse continent zich daar bij zal (zullen) voegen. De opkomende economieën hebben momenteel als belangrijkste structurele voordeel dat de arbeidskosten aanzienlijk lager zijn dan die in de traditionele economieën. Daarmee verliezen de ontwikkelde landen economisch gesproken terrein aan genoemde economieën. Een van de belangrijkste speerpunten voor de ontwikkelde landen een stevige positie te behouden, is de ontwikkeling van het kennisniveau teneinde economisch op hoog kwalitatief en kwantitatief te kunnen blijven presteren. Dit is overigens bepaald niet alleen van belang voor de ontwikkelde landen zelf, maar vooral ook voor de ontwikkeling van de wereldeconomie als geheel.

Bestaat over het belang van de kenniseconomie als zodanig nauwelijks verschil van inzicht, hoe daaraan 'handen en voeten' te geven is veel minder eenduidig. De literatuur en andere op het onderwerp betrekking hebbende stukken die ik heb bestudeerd ter voorbereiding van deze bijdrage wijzen er vooral op dat door de breedheid van de aangesneden thematieken rondom kenniseconomie diverse onderwerpen niet zelden vrij weinig te maken hebben met kenniseconomie. De onderwerpen en aangedragen oplossingen richten zich frequent op het verbeteren van de concurrentiepositie van een land. Dat is een loffelijk streven maar daarmee worden zaken door elkaar gehaald. Het ontwikkelen van kennis ten behoeve van de economie richt zich zoals gezegd ook op het concurrerender maken van een economie en daarmee is het dus een instrument ter verbetering van de concurrentiepositie net als er vele andere instrumenten zijn. Maar daarmee worden die andere instrumenten geen onderdeel van het instrument 'optimaliseren van de kenniseconomie'. Een voorbeeld waar beide zaken mijn inziens ten onrechte door elkaar gaan lopen betreft het verminderen van administratieve lasten. Dat dit wenselijk is staat buiten kijf, evenals de constatering dat dit kan bijdragen tot het verbeteren van de concurrentiepositie en daarmee (extra) economische groei kan bewerkstelligen. Maar daarmee is het geen onderdeel van de kenniseconomie en omgekeerd is de kenniseconomie daarmee geen onderdeel van administratieve lastenverlichting.¹ Een ander voorbeeld waar naar mijn oordeel ten onrechte nog wel eens een (te ruim) verband wordt gelegd is dat tussen kenniseconomie en inkomens(her)verdelingen.

Een eerste uitgangspunt dat ik formuleer is dat het stimuleren van de kenniseconomie alleen moet plaatsvinden met behulp van instrumenten die daar evident aan kunnen

1 Wel kan met een verhoogd kennisniveau in beginsel een verdergaande administratieve lastenverlichting worden geëffectueerd, maar dat is een, mijns inziens, te ver verwijderd verband tussen beide thema's.

bijdragen. In dit verband is wat Nederland betreft een mijns inziens ‘fraai’ voorbeeld van hoe het althans deels niet moet de nota ‘De kenniseconomie in zicht’ (Tweede Kamer, 2000-2001). Het uitgangspunt van die nota is uitstekend en er staan ook veel zinnige zaken in - ik kom daar nog op terug - maar tegelijkertijd ziet men dat die nota die dateert van september 2000 en nog steeds regelmatig voorwerp is van parlementaire voortgang, vooral heel vaag en algemeen is en niet tot vele concrete zaken aanleiding aangeeft, anders dan dat er onder andere diverse deelonderzoeken uit voortvloeien en commissies en taskforces zijn ingesteld. De nota en de daarop gebaseerde deelonderzoeken doen denken aan wat voormalig politicus Schaeffer ooit opmerkte over het woningbouwdossier: ‘In gelul kun je niet wonen’. Die uitspraak lijkt *mutatis mutandis* op te gaan voor het dossier kenniseconomie.

In deze bijdrage ga ik eerst in op de achtergrond van de ontwikkeling van de kenniseconomie; die achtergrond is wat betreft de Europese Unie te vinden in het Lissabonakkoord uit 2000 op basis waarvan de EU in 2010 de meest concurrerende economie van de wereld moet zijn. Daar vanuit gaande bezie ik vervolgens welke ontwikkelingen op Europees niveau op basis van het Lissabonakkoord inmiddels tot stand zijn gekomen. Vervolgens besteed ik aandacht aan enkele ontwikkelingen in Nederland ten aanzien van kenniseconomie in het algemeen. Daaraan aansluitend besteed ik aandacht aan de fiscale invulling van kenniseconomie; ik sluit af met een aantal aanbevelingen die er op zijn gericht de Nederlandse kenniseconomie meer concreet richting te geven. Een van de bezwaren die mijns inziens op dit moment karakteristiek is voor het denken over dit thema is dat er geen concrete keuzes worden gemaakt en richtingen worden ingeslagen, hetgeen mijns inziens wel wenselijk is. In feite voert Nederland een zeer generiek beleid terwijl een meer specifiek beleid wel eens de voorkeur kan genieten.

19.2 KENNISECONOMIE IN DE EUROPESE UNIE

19.2.1 *De start*

De Lissabonagenda zoals die in 2000 tussen de lidstaten van de EU is overeengekomen is heilig.² De centrale doelstelling is te komen tot ‘the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion’. Dit uitgangspunt vormt de basis voor de ontwikkeling van de kenniseconomie in de EU en is twee jaren later

2 Hoewel - ten tijde van het schrijven van deze bijdrage heeft Frankrijk bedongen pas in 2012 aan zijn begrotingsverplichtingen te behoeven voldoen in plaats van in 2010 zoals ook op dit punt in Lissabon overeen was gekomen.

geconcretiseerd in een vergadering van de Raad van Europese ministers in Barcelona. Die concretisering kenmerkt zich door de volgende twee afspraken.³

- de uitgaven aan R&D moeten in de lidstaten in 2010 (ten minste) 3 procent van het bnp bedragen;
- de uitgaven aan R&D moeten voor 2/3 deel gefinancierd worden door het bedrijfsleven en voor het overige (1/3 deel) door de overheden.

De vraag is waar deze criteria aan zijn ontleend of op zijn gebaseerd; of, anders gezegd, waarom ze zo luiden. Helemaal helder is dat niet, maar het meest waarschijnlijke is dat ze zijn ontleend aan de vergelijkbare cijfers in de Verenigde Staten (VS). Daar bedroeg toentertijd - 2000 - de totale omvang ook 3 procent van het bnp, terwijl dat in de EU in 2000 'slechts' 1,9 procent bedroeg. Ook de verhouding tussen de bijdrage van de overheid en de investeringen door het bedrijfsleven (1:2) is ontleend aan de positie in de VS.⁴ Het verschil in investeringen in R&D in 2000 tussen de VS en de EU bedroeg circa 120 miljard euro. Dat mag wel als zeer substantieel worden aangemerkt. Merkwaardig is echter dat de EU volgens de Lissabonagenda in de wereldeconomie een toppositie wil innemen in 2010 maar vervolgens de R&D-normering niet hoger stelt dan die van de VS. Immers, de achterstand van de EU ten opzichte van de VS was dus in 2000 het genoemde bedrag van 120 miljard euro, maar als dan vervolgens - en overigens pas - in 2010 de totale investeringen in R&D procentueel gemeten op een gelijk niveau liggen als die in de VS, dan moet de conclusie zijn dat tot 2010 de achterstand alleen nog maar toeneemt en vervolgens er vanaf 2010 - bij ongewijzigd beleid - geen inhaalslag plaatsvindt omdat de norm in de EU en de VS aan elkaar gelijk zijn.⁵ Daarmee kan dan niet voldaan worden aan de in de aanhef van deze paragraaf vermelde doelstelling. Wil die worden bereikt dat moet met name het percentage dat wordt besteed aan R&D hoger komen te liggen dan 3 procent. Pas dan bestaat er zicht op dat de achterstand op de VS wordt ingelopen.

Een tweede punt is dat de positie van de lidstaten zelf verschilt. Er zijn lidstaten die reeds in 2000 en 2002 boven de bovenstaande normen zaten; het gaat dan met name om Zweden (3,8 procent) en Finland (4 procent), terwijl er ook lidstaten zijn die niet heel ver af zaten van de 3 procent-norm; een voorbeeld is Duitsland. Tegelijkertijd is het van belang te onderkennen dat het voor een aantal lidstaten geen prioriteit heeft om te investeren in R&D; voor hen zijn er andere belangen die primair aandacht behoeven. Het gaat daarbij vooral om de 'jonge' lidstaten. Zo heeft het naar huidige

3 Het niveau van de investeringen in de kenniseconomie wordt uitgedrukt in een percentage dat wordt geïnvesteerd in R&D. Die maatstaf is betrekkelijk beperkt want beslaat maar een deel van hetgeen onder de kenniseconomie valt. Bovendien is er dus wel sprake van een kwantitatieve maar niet van een minstens zo belangrijke kwalitatieve maatstaf.

4 In Japan was indertijd het aandeel van de investeringen in R&D door het bedrijfsleven zelfs 72 procent.

5 Er vanuit gaande dat de EU de normstelling haalt, hetgeen twijfelachtig is.

maatstaven niet zo heel veel zin om in Roemenië en Bulgarije deze voorwaarden te stellen; die lidstaten kunnen hun financiële middelen beter in andere projecten stoppen, zoals infrastructurele werken.

Het is dan ook terecht dat de Europese Commissie het uitgangspunt hanteert dat de bovenstaande twee normen in voorkomende gevallen moeten worden gedifferentieerd naar lidstaat - zie de Mededeling van de Commissie van 11 september 2002 (Europese Commissie, 2002).⁶ In deze Mededeling wordt onder andere aangegeven dat de stimulering van R&D ingebed moet worden in een evenwichtige fiscale politiek waarbij overigens moet worden voorkomen dat investeringen in R&D alleen worden gedaan of vormgegeven vanwege hun fiscale facilitiëring. Anders gezegd, de fiscale inbedding moet vooral facilitiërend zijn ten aanzien van R&D investeringen, maar niet of slechts in zeer beperkte mate sturend van aard. Een van die sturingsmechanismen zou moeten zijn dat een fiscaal voordeel ontstaat als innovaties leiden tot positieve resultaten. Dat is dus vooral gericht op de output van R&D. Ik kom daar nog op terug omdat mijns inziens een van de belangrijke vraagpunten is of (fiscaal) aan de input-, dan wel aan de outputkant moet worden gefaciliteerd. In voornoemde Mededeling wordt expliciet opgemerkt (bladzijde 17) dat belastingen die verschuldigd zijn ongeacht het resultaat dat met R&D wordt gerealiseerd in feite R&D-investeringen ontmoedigen. Opgemerkt wordt verder (bladzijden 18 en 19) dat fiscale incentives belangrijk zijn en dat wat betreft de vormgeving tax credits attractiever zijn dan tax allowances. Wel dienen de incentives uiteraard in overeenstemming te zijn met de regels inzake mededinging en staatssteun. Hierna zullen we zien dat de EU op dit punt de touwtjes minder strak heeft aangetrokken in die zin dat ten aanzien van investeringen gericht op de optimalisering van de kenniseconomie de staatssteun- en mededingingscriteria zijn afgezwakt.

De bovenstaande Mededeling is reeds in juni 2003 gevolgd door een nieuwe Mededeling (Europese Commissie, 2003). Dit actieplan draagt een viertal categorieën acties aan. Daartoe behoort onder andere een stelsel van open coördinatie dat er op is gericht de acties van de onderscheiden lidstaten ten aanzien van R&D en innovatie op elkaar af te stemmen. Daarnaast wordt onder andere betoogd dat het klimaat voor onderzoek en technologische innovatie onder andere moet worden gestimuleerd door verbetering van het fiscale klimaat. Meer algemeen wordt in deze Mededeling ook richting gegeven aan de investeringen waarbij onderwijs en het aantrekken van onderzoekers een belangrijk onderdeel vormen. Ik vermeld dit met name omdat men bij investeringen in de kenniseconomie veelal denkt aan investeringen in producten en productontwikkeling of productprocessen. Hier ziet men dat ook de factor arbeid

6 Deze Mededeling vormt de eerste uitwerking van de afspraken in Lissabon en Barcelona.

gestimuleerd moet worden. Deze factor werd en wordt momenteel nog steeds verwaarloosd waar het R&D betreft. Het is bijvoorbeeld tekenend dat het overheidsbudget beschikbaar voor opleidingen e.d. in Nederland al jaren dalend is, terwijl het omgekeerde het geval zou moeten zijn. Tot slot is wat betreft de fiscale benadering in par. 4.3.3 van de Mededeling van juni 2003 opgemerkt dat het effect van dergelijke faciliteiten voor zowel het grootbedrijf - de multinationals -, als het midden- en kleinbedrijf, belangrijk kan zijn, mits deze zorgvuldig worden opgezet en worden gecoördineerd met andere instrumenten. De precieze vormgeving kan niet generiek op EU-niveau worden vastgesteld omdat de inbedding van dergelijke regelingen in het nationale belastingstelsel van groot belang is en de structuren en karakteristieken van de fiscale stelsels sterk verschillen per lidstaat.⁷ In 2003 zijn verder door een Independent Expert Group, ingesteld door de Europese Commissie, een tweetal rapporten opgesteld die beide zijn gericht op het bevorderen van de toename van de inspanningen van de lidstaten ten aanzien van R&D (Independent Expert Group, 2003a, 2003b). Het eerste rapport bevat met name voorstellen voor de verbetering van overheidsinspanningen gericht op het investeren van kapitaal ten behoeve van investeringen in R&D. Het draagt derhalve stimuleringsinstrumenten aan gericht op de financiering van R&D. Een van de aanbevelingen richt zich op het fiscaal faciliteren c.q. het ontwikkelen van een fiscaal vriendelijk klimaat ten behoeve van institutionele investeerders die zich met hun investeren richten op R&D en innovatie in het algemeen. Als concrete maatregelen worden in dit verband genoemd (1) het fiscaal aftrekbaar doen zijn van kapitaalinvesteringen door particulieren in bepaalde aangewezen sectoren en (2) het vrijstellen van vermogenswinsten behaald met investeringen in aangewezen sectoren. Aangenomen moet worden dat het hier kapitaalverschaffing door particulieren in brede zin betreft, derhalve ook kapitaalverschaffing door investeringsvehikels. In het tweede, veel omvangrijker en ook analytisch/cijfermatig veel interessanter rapport,⁸ wordt onder andere ingegaan op stimulering door middel van zogenoemde indirecte fiscale maatregelen gericht op het bevorderen van financiële inspanningen door de particuliere sector op het terrein van R&D en innovatie. Ik zal op dit tweede rapport nog kort ingaan in paragraaf 19.2.3.

7 In april 2003 is een onderzoek gepresenteerd aan de EC waarin een overzicht is opgenomen van de toentertijd bestaande fiscale instrumenten voor R&D in de onderscheiden lidstaten. Uit dat onderzoek blijkt onder andere dat faciliteiten die gericht zijn op het beïnvloeden van 'volume' in de regel meer kosten maar efficiënter zijn wanneer men het effect op de uitgaven voor R&D beziet. In dit verband wordt ook geconstateerd dat de fiscale facilitering in principe niet moet worden gerelateerd aan de winstgevendheid of een vermindering van de winst moet inhouden, omdat dergelijke maatregelen de facto niet (onmiddellijk) effectief zijn indien geen winst wordt gemaakt. In die zin lijkt aansluiting bij de productiefactoren aantrekkelijker; ik kom daar nog terug.

8 De omvang van dit artikel laat het niet toe hier uitvoeriger op in te gaan, maar met name de cijfermatige informatie omtrent investeringen in R&D e.d. in de wereldeconomie is interessant.

Naast het stimuleren van R&D en innovatie heeft de Europese Commissie in het kader van de ontwikkeling van de kenniseconomie ook de lijn ingezet dat het onderwijs- en opleidingsniveau moet worden verbeterd. Deze benadering richt zich derhalve niet zo zeer op de ontwikkeling van innovatieve producties en productieprocessen, maar op het verbeteren van de kennis en de vaardigheden van de factor arbeid. In dit verband valt onder andere te wijzen op de Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad (van ministers) inzake kerncompetenties voor levenslang leren (Europese Commissie, 2005). Kern van deze aanbeveling is te komen tot kerncompetenties voor iedere burger van een lidstaat van de EU en de weg waarlangs de lidstaten tot dat doel moeten komen. Men kan de 'Mededeling inzake de invulling van de moderniseringsagenda voor de universiteiten: onderwijs, onderzoek en innovatie' (Europese Commissie, 2006a) als een verlengstuk van de Aanbeveling zien: deze Mededeling richt zich er met name op de positie van de universiteiten in de EU te versterken. Dit blijkt hard nodig; wanneer een vergelijking wordt gemaakt met de investeringen in studenten in de VS, dan blijkt er sprake te zijn van een lagere financiering per student van gemiddeld 10.000 euro per jaar (bladzijde 4 van de Mededeling). Anders gezegd: in de VS is er per jaar per student gemiddeld 10.000 euro meer beschikbaar dan in de EU. Dat ligt niet alleen aan de lagere overheidsbijdrage, maar zeker ook aan het feit dat het bedrijfsleven in de VS financieel veel meer bijdraagt aan de universitaire financiering dan in de Europese lidstaten het geval is. In dit verband wordt op bladzijde 6 opgemerkt dat het van groot belang is dat de universiteiten erkennen dat hun relatie met het bedrijfsleven van strategisch belang is. Bezien vanuit de economische ontwikkeling lijkt dat een terechte constatering, maar het gevaar dat op de loer ligt spreekt voor zich: is de onafhankelijkheid van het onderzoek ook dan nog voldoende gewaarborgd. Bezien we de ervaringen in de VS, dan kan in beginsel worden geconcludeerd dat er zich op dit punt geen risico's voordoen. De Europese Commissie heeft in 2006 voorgesteld dat de komende tien jaren elke lidstaat ten minste 2 procent van het bnp aan hoger onderwijs uitgeeft waarbij de financiering zowel van de overheid als van het bedrijfsleven kan komen. Het blijkt dat in 2002 de lidstaten gemiddeld 1,1 procent uitgaven en de VS 2,6 procent. Ook de verdeling van de financiering tussen overheid en bedrijfsleven verschilt substantieel: in de lidstaten wordt gemiddeld zo'n 75 procent door de overheid gefinancierd en 25 procent door het bedrijfsleven, terwijl in de VS meer dan de helft van de financiering van het bedrijfsleven afkomstig is.⁹ Een ander element dat bij de kwaliteitsslag inzake het onderwijs van belang is, betreft de honorering van docenten en onderzoekers. Een te lage waardering houdt hen weg bij de universitaire instellingen hetgeen onmiskenbaar

9 Daarnaast wordt gewezen op de wijze van studiefinanciering in de lidstaten van de EU. De Europese Commissie vraagt zich min of meer af of die systematiek wel evenwichtig is.

negatieve gevolgen heeft voor het kwaliteitsniveau.¹⁰ Teneinde het kennisniveau van wetenschappers ook anderszins te vergroten wordt verder onder andere voorgesteld om onderzoekers veelvuldiger uit te wisselen, zowel in geografische zin (bijvoorbeeld transnationaal tussen universiteiten) als tussen sectoren van de economie (Europese Commissie, 2006b).

19.2.2 Staatssteun

Een algemeen probleem bij het (fiscaal) faciliteren van R&D kan zijn dat het er een mogelijke strijdigheid ontstaat met de staatssteun- en mededingsregels van het EG-Verdrag. De jurisprudentie van het HvJ leert in algemene zin dat van staatssteun als snel sprake is; dit zou de ruimte voor faciliteiten gericht op stimulering van innovatie en R&D vergaand kunnen beperken. De Europese Commissie heeft in 2005 een eerste rapport over de problematiek gerelateerd aan Onderzoek en Opleiding (O&O) gepubliceerd dat een actieplan vormt voor verdere ontwikkelingen (Europese Commissie, 2005b). Concrete aangrijpingspunten voor verdere ontwikkeling zijn hier vrijwel niet in opgenomen. Het rapport is vooral inventariserend ten aanzien van mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het O&O-terrein en signaleert dat zich een spanning kan voordoen tussen het stimuleren van O&O enerzijds en de bepalingen inzake staatssteun anderzijds. In verband daarmee kondigt de Europese Commissie op bladzijde 9 aan dat zij nog in 2005 een mededeling zal goedkeuren betreffende staatssteun en innovatie en dat zij de zogenoemde kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling zal aanpassen in het licht van de Lissabon- en Barcelonadoelstellingen. De ruimte daartoe is overigens beperkt omdat een en ander uiteraard binnen de stringente marges van art. 87 e.v. EG moet blijven.¹¹ Interessant is dat uitdrukkelijk de mogelijkheden worden geopend voor regionale steunregelingen en sectorale steunmaatregelen. Ik kom daar in paragraaf 19.4 op terug omdat ik van oordeel ben dat juist in de sector van de kenniseconomie specifieke regelingen in veel gevallen de voorkeur verdienen boven generieke maatregelen.

Eind 2006 is de Kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OOI) gepubliceerd en ingaande 2007 in werking getreden. Deze, zeer

10 In Nederland is dit een bekend verschijnsel: de salarissen van universitaire medewerkers zijn laag. Het is zelfs zo ernstig dat de salarissen van degenen die zijn verbonden aan een universiteit lager zijn dan die van degenen die werkzaam zijn bij een HBO-instelling. En dat terwijl hoog kwalitatief onderzoek en onderwijs toch echt van de universiteiten moet komen en niet van de hogescholen (uitzonderingen wellicht daargelaten).

11 Daarnaast zijn op bladzijde 10 ook aankondigingen te vinden ten aanzien van een kaderregeling inzake staatssteun voor O&O en innovatie en een herziening van de mededeling betreffende staatssteun en risicokapitaal gericht op het faciliteren van het opstarten van nieuwe, innovatieve, ondernemingen. Zie verder voor andere aankondigingen van nieuwe aangepaste maatregelen van diverse aard de daarop volgende bladzijden van het Actieplan Staatssteun.

uitvoerige, kaderregeling beoogt concrete grenzen aan te geven waarbij maatregelen gericht op stimulering van OOI binnen de reikwijdte van art. 87, derde lid, EG vallen. De kaderregeling vormt daarmee onder andere een concretisering van het hiervoor vermelde Actieplan staatssteun. Ik ga op één enkel onderdeel in, dat nauw verband houdt met fiscale maatregelen. Het gaat hier om de aanvaardbaarheid van staatssteun in de zin van art. 87, derde lid, onderdeel c, EG. Kern voor de aanvaardbaarheid is dat de maatregelen resulteren in een toename van OOI-activiteiten zonder dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Dit uitgangspunt wordt vervolgens uitgewerkt in de zogenoemde steunintensiteitsfactoren. Onder steunintensiteit wordt verstaan de verhouding tussen het brutosteunbedrag en de kosten van het project waarop de steun betrekking heeft. In par. 5.1.2. wordt aangegeven dat de volgende basissteunintensiteiten aanvaardbaar zijn:

- fundamenteel onderzoek: 100 procent;
- industrieel onderzoek: 50 procent;
- experimentele ontwikkeling: 25 procent.

Gaat het om het midden- en kleinbedrijf dan mogen de laatstgenoemde twee steunpercentages nog worden verhoogd en wel met 10 procentpunt voor middelgrote en 20 procentpunt voor kleine ondernemingen. Daarnaast zijn nog enkele andere verhogingen nodig; een totaalbeeld is te vinden in een overzichtstabel op bladzijde 14 van het Publicatieblad EG 30 december 2006, C.323. Wat betreft fiscale steunmaatregelen ten aanzien van OOI merkt de Europese Commissie in par. 5.1.6. op dat deze een stimulerend effect hebben. Mits dergelijke maatregelen voldoen aan de hiervoor vermelde steunintensiteiten zijn dergelijke faciliteiten in overeenstemming met art. 87, derde lid, EG. Teneinde van fiscale regelingen de steunintensiteit te berekenen moet worden uitgegaan van het totale fiscale voordeel en het totaal van alle subsidiabele OOI-uitgaven die in een periode van ten hoogste drie opeenvolgende jaren zijn gemaakt.

19.2.3 Belastingen en innovatie

In de vorige twee paragrafen zijn de belangrijkste generieke ontwikkelingen geschetst ten aanzien van de Lissabondoelstellingen met betrekking tot de optimalisering van de kenniseconomie. Afgezien van een enkele losse opmerking is er daarbij van een specifiek fiscaal aandachtsgebied geen sprake. Daarin is in 2006 verandering gebracht door de publicatie van een mededeling door de Europese Commissie die er op is gericht door middel van het fiscale instrumentarium een bijdrage te kunnen leveren aan de ontwikkeling van R&D (Europese Commissie 2006c). In deze Mededeling wordt eerst aandacht geschonken aan de voorwaarden waaronder men fiscale incentives kan

inzetten; vereist is dat die niet in strijd mogen komen met de vrije verkeersbepalingen en de regels inzake verboden staatssteun. Wat betreft het eerste thema blijkt dat lidstaten hier vrijwel geen ruimte te hebben om faciliterende fiscale maatregelen te treffen. Er is een tweetal procedures voor het Hof van Justitie gevoerd waarbij de fiscale facilitering van innovaties beperkt was tot binnenlandse R&D: in beide gevallen is dat door het HvJ in strijd geacht met de vrije verkeersbepalingen. Momenteel is er nog een zaak aanhangig tegen Spanje (C-248/06); gelet op de reeds gewezen arresten *Baxter* en *Laboratoires Fournier*¹² is het aannemelijk dat Spanje bakzeil zal moeten halen. In Nederland is ingaande dit jaar de octrooi-box ingevoerd; aanvankelijk is deze ter goedkeuring aan de Europese Commissie voorgelegd doch bij nader inzien is de Nederlandse regering van mening dat de octrooi-box niet strijdig is met het EU-recht. Overigens zou het hier niet gaan om een toetsing aan de verdragsvrijheden, doch aan staatssteunbepalingen. Ik onderschrijf de visie van de Nederlandse regering dat de octrooi-box niet in strijd is met art. 87 e.v. EG en evenmin met de verdragsvrijheden. In de Mededeling concludeert de Commissie dat gelet op de huidige stand van de rechtspraak van het HvJ elk expliciet of impliciet onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse fiscale faciliteiten strijdig is met het EU-recht en ook niet aanvaard kan worden op grond van de rechtvaardigingsgronden. Dat betekent dat de ruimte voor specifieke fiscale faciliteiten beperkt is. Eenzelfde conclusie kan min of meer worden getrokken ten aanzien van de staatssteunbepalingen, zij het dat hier art. 87, derde lid, EG ruimte biedt voor uitzonderingen (zie reeds paragraaf 19.2.2). In par. 3 van de Mededeling wordt een aantal richtingen aangegeven waarvan de Europese Commissie van oordeel is dat het wenselijk is indien lidstaten fiscale faciliteiten ontwikkelen gericht op het bevorderen van R&D-inspanningen. Die richtingen zijn de volgende:

- stimuleren van grootschalige grensoverschrijdende R&D-projecten;
- stimulering van innovatieve ondernemingen;
- het promoten van filantropische financiering van R&D;
- stimuleren van het grensoverschrijdend uitwisselen van onderzoekers;
- stimuleren van het outsourcen van R&D.

In paragraaf 19.4 kom ik op enkele onderdelen hiervan terug.

In paragraaf 19.2.1 maakte ik reeds melding van een tweetal rapporten uit 2003 afkomstig van een Independent Expert Group ingesteld door de Europese Commissie waarbij in een van beide rapporten onder andere aanbevelingen ten aanzien van indirecte fiscale maatregelen gericht op intensivering van de uitgaven voor R&D. Het blijkt in elk geval dat er in de lidstaten de laatste jaren een duidelijke toename kan worden geconstateerd ten aanzien van fiscale maatregelen gericht op het stimuleren

12 HvJ 8 juli 1999, C-254/97, Jur. 1999, 4809 en HvJ 10 maart 2005, C-39/04, Jur. 2005, 2057.

van R&D; zie voor een overzicht schema 4.3 in het meergenoemde (tweede) rapport. In dit rapport zijn de diverse vormen van fiscale faciliteiten ook geschematiseerd. Globaal gezegd blijken er drie categorieën te kunnen worden onderkend, te weten: afschrijvingsfaciliteiten, verminderingen van het fiscale inkomen of de fiscale winst en verminderingen van de verschuldigde belasting, uiteraard alle gerelateerd aan investeringen in R&D. Als bezwaren van het fiscale instrumentarium worden genoemd dat dergelijke regelingen veelal complex zijn,¹³ en dat de effectiviteit van de maatregelen nogal eens moeilijk is vast te stellen. Tot slot worden op basis van het onderzoek ten aanzien van fiscale maatregelen gericht op stimulering van R&D de volgende uitgangspunten geformuleerd: eenvoud, lage uitvoeringskosten, zekerheid omtrent de continuïteit van maatregelen en stabiliteit van de maatregelen (geen regelmatige wijzigingen). In het algemeen hebben regelingen die gerelateerd zijn aan de omvang van de uitgaven aan R&D de voorkeur waar het de effectiviteit ervan betreft.

19.3 ENKELE NEDERLANDSE ONTWIKKELINGEN

Het zal niet verbazen dat Nederland niet achter wil blijven en ook niet achter mag blijven met het verbeteren van de kenniseconomie. De aftrap daarvoor is gegeven in 2000, vloeide als vanzelfsprekend voort uit de Lissabonagenda en is te vinden in de nota 'De kenniseconomie in zicht'.¹⁴ De nota leidt nog steeds tot vervolgstukken en heeft ook een aantal externe rapporten opgeleverd. Ik zet hier de hoofdlijnen uiteen van de ontwikkeling sinds 2000. Nederland hanteert in het kader van de ontwikkeling van de kenniseconomie de volgende vijf beleidsdoelstellingen:

- een informatiemaatschappij voor iedereen;
- excellente onderzoeksinfrastructuur en innovatieklimaat;
- vernieuwend ondernemerschap en dynamische marktontwikkeling;
- goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking;
- moderniseren verzorgingsstaat en bestrijding sociale uitsluiting.

Ik acht deze doelstellingen te omvangrijk en te generiek. Het is van belang dat maatregelen gericht op de verbetering van de kenniseconomie gericht zijn. De eerste beleidsdoelstelling is in dit verband veel te ruim en te generiek en voegt weinig toe; de vijfde beleidsdoelstelling is maatschappelijk ongetwijfeld wenselijk maar staat te los van het thema kenniseconomie. Ik ben dan ook van oordeel dat hier een principiële tekortkoming van de aanpak ligt: ze is veel te breed en generiek met als gevolg dat er

¹³ De octrooiabox lijkt daarvan een goed voorbeeld, althans wat betreft de uitvoering.

¹⁴ Nota van 19 september 2000, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 406. De nota heeft een groot aantal vervolgstukken gekregen en vormt nog steeds een 'lopend' kamerstuk.

ook allerlei maatregelen worden voorgesteld waarvan de betekenis voor de kenniseconomie twijfelachtig is. Uit het traject dat sindsdien is ingezet valt dat ook af te leiden. Een beperking tot de drie overige beleidsdoelstellingen had de voorkeur genoten.¹⁵

Het eerste thema dat op basis van de nota is opgepakt is bekend onder de benaming 'een leven lang leren' waartoe de SER in 2003 op verzoek van regering een rapport heeft uitgebracht (SER, 2003).¹⁶ De keuze om aan de opleidingskant te beginnen acht ik een juiste: stimuleren van de kenniseconomie kan niet anders starten dan het op een hoger niveau brengen van ons kennisniveau. Er dient derhalve primair te worden geïnvesteerd in opleiding en onderwijs. Een van de SER-voorstellen was de invoering van een zogenoemde POR (Persoonlijke Ontwikkelingsrekening) die gericht is op het fiscaal gefacilieerd sparen voor scholing, doch het kabinet voelde daar weinig voor en vond dat daar de levensloopregeling voor kan worden gebruikt. Hoewel aan een dergelijke POR ongetwijfeld bezwaren kleven, bijvoorbeeld wat betreft de uitvoeringsaspecten, acht ik het een gemiste kans dat deze gedachte niet is uitgewerkt. Van de levensloopregeling weten we inmiddels dat die niet functioneert, dus die kan ook niet bijdragen aan (extra) scholing. Een POR waarbij werkgever en werknemer fiscaal gefacilieerd gelden kunnen inleggen voor studiedoelinden, zowel voor studietijd als voor studiekosten, acht ik een zinvolle gerichte maatregel.

Bij de verdere behandeling van de nota 'De kenniseconomie inzicht' is bepleit om innovatie mede via het fiscale instrumentarium een extra impuls te geven,¹⁷ welke gedachte door het kabinet is overgenomen (zie stuk nr 23 van het kamerstuk; in dit stuk is tevens een overzicht opgenomen van de op dat moment bestaande fiscale maatregelen, knelpunten daarbij en mogelijke oplossingsrichtingen), maar vervolgens toch niet heeft geleid tot fiscale maatregelen omdat geen verschuiving wenselijk werd geacht van niet-fiscale naar fiscale maatregelen. Redenen daarvoor zijn dat de beleidsdoelstellingen lang niet altijd via fiscale maatregelen kunnen worden bereikt en daarnaast de uitvoeringskosten van fiscale maatregelen betrekkelijk hoog zijn. Beide argumenten worden overigens slechts zeer beperkt onderbouwd zodat een goed oordeel niet mogelijk is.

15 Reeds in 2004 wordt geconstateerd dat de gekozen aanpak tot (te veel) versnippering leidt (Tweede Kamer, 2003-2004, 27 406, nr. 24, p. 4)

16 De reactie van het kabinet op dit rapport is te vinden in Tweede Kamer, 2002-2003, 27 406, nr. 3; deze reactie is echter ingetrokken en vervangen door een nieuwe reactie die is opgenomen in Tweede Kamer, 2003-2004, 27 406, nr. 7; reden voor deze ingreep was dat het kabinet ten tijde van de eerste reactie demissionair was en de Tweede Kamer een reactie wilde van het nieuwe kabinet. Het rapport heeft vervolgens geleid tot de instelling van een platform dat de SER-advisering nader diende uit te werken en te concretiseren.

17 Tweede Kamer, 2003-2004, 27 406, nr. 15 (motie Van Dam c.s.)

De verdere voortgang met de kenniseconomie is nadien in handen gelegd van het Innovatieplatform welk platform zich vooral moet richten op het ontwikkelen van ideeën en het doen van aanbevelingen ter verbetering van de kenniseconomie.¹⁸ Ook hier zien we dat versnippering optreedt: het aantal terreinen waarover is geadviseerd (zie voor een tussentijds overzicht stuk nr 58 bij de nota 'Kenniseconomie in zicht'); ook hier mijns inziens een te grote versnippering en te veel terreinen waar het platform zich op heeft gericht. Omdat er betrekkelijk weinig aandacht aan de fiscaliteit wordt besteed ga ik hierop niet verder in. Een uitzondering geldt voor het in juni 2005 uitgebrachte rapport 'Geven voor weten: de vierde route. Particuliere middelen voor de wetenschap' dat heeft geleid tot een taskforce Geven voor weten. Deze benadering sluit aan bij het aan het slot van paragraaf 19.2.1 vermelde rapport uit 2003 aangeboden aan de Europese Commissie. De taskforce heeft in december 2005 een rapport uitgebracht waarin de volgende fiscale maatregelen zijn vermeld die passen in het thema 'Geven voor weten'; de gedachte achter deze benadering is het doen toenemen van particuliere middelen die beschikbaar moeten komen voor de kenniseconomie waarbij het zowel om het bedrijfsleven als om echte particulieren gaat.¹⁹ Het gaat om een verhoging van het plafond van de giftenaftrek in de vennootschapsbelasting (is geëffectueerd), en vrijstelling van schenkings- en successierecht voor wetenschappelijke instellingen (ook geëffectueerd). Daarnaast wordt aanbevolen om een faciliteit voor wetenschappelijk beleggen in de Wet IB 2001 op te nemen vergelijkbaar met de faciliteit voor cultureel e.d. beleggen. In de vierde plaats zou detachering van wetenschappelijk personeel fiscaal moeten worden gefacilieerd (geen BTW of overige heffingen). Zie voor de reactie van het kabinet op deze aanbevelingen stuk nr 93 van 10 augustus 2006 waarin de voorstellen op hoofdlijnen worden onderschreven. Niettemin is de constatering anno 2007 dat die positieve reactie niet in verdere concrete maatregelen is omgezet. In de bijlage bij kamerstuk nr 93 is een informatief overzicht opgenomen van fiscale faciliteiten in de lidstaten van de EU die samenhangen met de particuliere financiering van onderzoek en onderwijs. Daaruit blijkt dat een groot aantal lidstaten op dit terrein een of meer soorten fiscale faciliteiten kent.

Bezien we zeven jaren 'kenniseconomie' dan moet de conclusie wel haast zijn dat de voortgang bedroevend is. Er is veel papier aan besteed, er zijn vele rapporten e.d. geschreven maar tot veel concreetheid heeft het niet geleid. Dat geldt zowel in fiscaal opzicht, als op andere gebieden. De belangrijkste oorzaak, ik heb het al eerder aangegeven, is dat de aanpak veel te generiek is waar een specifieke aanpak naar mijn

18 In 2007 is een nieuw samengesteld Innovatieplatform van start gegaan (Tweede Kamer, 2006-2007, 27 406, 103).

19 Hiermee wordt beoogd tegelijkertijd aan de beide doelstellingen van de Lissabonstrategie te voldoen, te weten toename van beschikbare middelen en een verschuiving van de bijdragen van de publieke naar de private sector.

oordeel veel betere resultaten zou opleveren. Bovendien wordt er te weinig systematisch beoordeeld langs welke lijnen Nederland het beste - dat wil zeggen met optimale resultaten - haar doelstelling zou kunnen bereiken. Ik zet in paragraaf 19.4 een paar van die lijnen uit.

Wat is er buiten bovenstaande ontwikkeling die zich vooral afspeelt rondom het Innovatieplatform in Nederland te vinden? Op zich heel veel (bijv. Jacobs en De Mooij, 2002, Jacobs. en Bovenberg 2004, Van Sonderen 2001, Stevens 2006). Maar net als hiervoor is geconstateerd geldt ook voor die onderzoeken en publicaties dat zij veelal veel te breed zijn en allerlei zaken oppakken die mijns inziens in een te ver verwijderd verband staan met de kenniseconomie. Wel een aardig en instructief onderzoek is gedaan door Nyfer (Van der Geest en Heuts, 2006). In dit onderzoek zijn tien succesvolle Nederlandse ondernemingen beoordeeld waar R&D een prominente rol speelt. Een paar conclusies:

- de gemiddelde uitgave aan R&D beliepen 5 procent van de omzet;
- lange termijn financiering is van groot belang: de kapitaalverschaffers moeten geduld hebben en betrokkenheid hebben bij de onderneming;
- specialisatie zowel ten aanzien van product als ten aanzien van markt;
- innovatie en efficiency van productieprocessen is van groot belang;
- de buitenlandse afzetmarkt speelt een grote rol;
- stimuleren van creativiteit medewerkers;
- intensieve samenwerking met onderzoeksinstituten;
- patenten e.d. spelen geen grote rol;
- geen directe financiële steun nodig van de overheid;
- overheid moet wel veel meer investeren in onderwijs en onderzoek.

Uit dit overzicht kan onder andere worden afgeleid dat het stimuleren van de kenniseconomie vooral gericht moet plaatsvinden. Dat sluit aan bij mijn eerder in deze bijdrage gemaakte opmerkingen ten aanzien van de gekozen aanpak: die is te breed en te versnipperd. Uit onderzoeken naar de effectiviteit van maatregelen gericht op innovatie kan de aanvullende conclusie worden getrokken dat met name faciliteit gericht op het fiscaal subsidiëren van de arbeidsfactor die wordt ingezet voor innovatie redelijk effectief is. Dit blijkt zowel uit onderzoek naar de Nederlandse WBSO,²⁰ als een Belgisch onderzoek naar de aldaar geldende vergelijkbare regeling (Van Pottelsberghe e.a., 2002).²¹ Op deze onderzoeken ga ik hier verder niet in.

20 Dit blijkt onder andere uit evaluatieonderzoek door het Ministerie van Financiën; zie ook Cornet en Vroomen 2005. Een vergelijkbare conclusie vloeit voort uit een in 2007 door het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd evaluatieonderzoek.

21 Dit is overigens ook een interessant rapport omdat onder andere wordt ingegaan op de effectiviteit van onderscheiden vormen van fiscale stimulansen. Zie voor de aanbevelingen die daaruit volgen met name paragraaf 5.4.

19.4 WELKE RICHTING?

Nederland heeft momenteel op fiscaal terrein drie hoofdinstrumenten die gericht zijn op het stimuleren van de kenniseconomie, te weten de WBSO, de octrooibox en de bepaling dat immateriële activa direct mogen worden afgeschreven. Deze laatste heeft overigens een bredere reikwijdte doordat immateriële activa niet altijd activa zijn die gericht zijn op bevordering van de kenniseconomie. Daarvan kan met enige zekerheid worden vastgesteld dat de WBSO redelijk succesvol is. Van de andere maatregelen zal toekomstig onderzoek uitsluitsel moeten geven.²²

Hiervoor heb ik geconcludeerd dat het huidige beleid ter stimulering van de kenniseconomie te versnipperd is, te breed en te weinig gestructureerd. Bovendien ontbreekt gedegen onderzoek of en zo ja, op welke terreinen stimulansen het meest wenselijk en effectief zijn en welke vorm dan het meest effectief is. De eerste twee aanbevelingen zijn in verband daarmee:

1. Van de vijf doelstellingen die in de nota Kenniseconomie zijn vermeld dienen er twee te vervallen en dienen maatregelen te worden toegespitst op de overige drie doelstellingen (zie voor de te vervallen twee doelstellingen paragraaf 19.3).
2. Er is een onderzoek wenselijk naar de vraag of er generiek, dan wel specifiek moet worden gestuurd en indien specifiek wordt gestuurd, in welke richting die sturing plaats moet vinden. Mijns inziens dient in beginsel te worden geopteerd te worden voor specifieke stimuleringsmaatregelen. Uitgaande van een meer specifieke sturing laat zich een aantal richtingen onderscheiden. Ik onderscheid de volgende vraagpunten:
 - a. stimulering via het fiscale instrumentarium of op andere wijze (subsidies), dan wel afhankelijk van de aard van de gewenste stimulering. Hier loopt het vraagstuk van het fiscale instrumentalisme doorheen (zie daarover elders in deze bundel). Tot op heden kan over fiscaal instrumentalisme nog steeds niet heel veel worden gezegd. Wel staat geleidelijk aan vast dat de wetgeving in de regel aanzienlijk complexer wordt hetgeen leidt tot een niet gewenste administratieve lastenverzwaring, en dat de effectiviteit van fiscaal instrumentalisme moeizaam meetbaar is. In zoverre is dus ook het stimuleren van de kenniseconomie door middel van fiscale maatregelen terughoudend toe te passen. Dat de WBSO een gunstige uitzondering vormt kan vermoedelijk worden toegeschreven aan het specifieke karakter van de regeling.
 - b. moet er een onderscheid worden gemaakt naar het stimuleren van bepaalde soorten innovaties? We kunnen in dit verband onderscheiden innovaties gericht op

22 In een door Nyfer opgesteld rapport is daar ex-ante al wel onderzoek naar gedaan (Van der Geest en Faber, 2006). Daarbij is wel nog uitgegaan van een tarief van 15 procent terwijl dat uiteindelijk op 10 procent is vastgesteld. De onderzoekers voorzien een positief effect zonder dat direct te kunnen kwantificeren.

- verbetering van procestechniek, proceduretechniek, product en goedereninnovatie, diensteninnovatie en marketinginnovatie. Maatgevend bij deze keuze dient met name te zijn waar men al redelijk sterk in is.
- c. moet er een onderscheid naar sectoren worden gemaakt en zo ja, naar welke sectoren dient dan de voorkeur uit te gaan? Te denken is aan de financiële sector, de productie en de overige dienstensector en zo mogelijk nog nader uitgesplitst. De regering lijkt momenteel met name te kiezen voor stimulering van de financiële sector. Dat is in principe een goede richting; enerzijds omdat de financiële sector een belangrijke rol speelt bij de financiering van de kenniseconomie en anderzijds omdat in de financiële sector een hoge arbeidskwaliteit noodzakelijk is hetgeen binnen de kenniseconomie van grote betekenis is. Niettemin zijn er nog wel meer sectoren denkbaar waar additionele investeringen een belangrijke impuls voor de kenniseconomie kunnen betekenen. Bij sectorale steun loert overigens wel het gevaar dat er strijdigheid ontstaat met het EU-recht.
- d. moeten maatregelen ter stimulering van de kenniseconomie gericht zijn op de input- of de outputkant van de economie? Anders gezegd, verdient het aanbeveling een faciliteit te verbinden met de productiefactoren arbeid, kapitaal en risico, of kan beter aansluiting worden gezocht met de omzet of de winst. Ik ben een sterk voorstander van aanknoping bij de productiefactorenkant omdat dit mijns inziens veel effectiever is dan de outputkant. De WBSO wijst daar ook op; men zou in dit verband ook kunnen wijzen op de 30%-regeling voor naar Nederland uitgezonden werknemers die alleen kan worden toegekend als de werknemer over specifieke kennis beschikt die op de Nederlandse arbeidsmarkt niet of nauwelijks aanwezig is. Van een maatregel als de octrooi-box moeten we nog maar zien of die enig resultaat oplevert als dat al meetbaar is.
- e. wanneer wordt geopteerd voor de productiefactorenkant is vervolgens de vraag of aansluiting moet worden gezocht bij de factor arbeid, kapitaal of risico. De laatste factor lijkt moeizaam omdat een concreet aangrijpingspunt moeilijk is te vinden. Mijns inziens verdient het primair aanbeveling aansluiting te zoeken bij de productiefactor arbeid omdat daarmee ook de arbeidsmarkt als zodanig vermoedelijk een steviger groei-impuls krijgt. Maar een stimulering van de kapitaalmarkt voor zover gericht op de kenniseconomie lijkt ook bepaald aantrekkelijk.
- f. een belangrijk onderdeel binnen de factor arbeid is het ontwikkelen van kennis ofwel het stimuleren van meer en kwalitatief beter onderwijs. Ook hier kan men diverse aangrijpingspunten vinden waar mogelijk een keuze uit moet worden gemaakt. Stimuleert men door de kosten van opleidingen voor de opleidingzoekende te verlagen, of door het aanbod van onderwijs te verbreden en te

verbeteren door de onderwijsinstellingen te subsidiëren. En moet dat dan met name op onderzoeks- of opleidingsterrein of beide? In dit verband is in elk geval wenselijk dat er een veel nauwere (financiële) band ontstaat tussen onderwijs- en onderzoeksinstituten en bedrijfsleven zonder dat deze laatsten uiteraard onderzoeksresultaten beïnvloeden. Uit de Amerikaanse benadering blijkt wel dat een dergelijke samenwerking uiterst effectief is. De voorsprong die de VS hebben opgebouwd ten opzichte van de EU lijkt voor een belangrijk deel toe te schrijven te zijn aan deze structuur.

3. De volgende aanbeveling luidt: er moet aan de hand van een onderzoek naar de bovenstaande criteria worden bepaald welke specifieke vorm van steun het meest effectief is waarbij acht moet worden geslagen op de europeesrechtelijke randvoorwaarden. Gelet op de door de EU ingeslagen richting ten aanzien van de toepassing van art. 87 EG inzake staatssteun behoeven zich op dit punt niet snel complicaties voor te doen. Wel moet uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de bepalingen inzake het vrije verkeer omdat op dat punt versoepelingen juridisch niet aanvaardbaar zijn.
4. Tot slot dan een inhoudelijke aanbeveling wat betreft de fiscale voorkeursrichting van maatregelen ter stimulering van de kenniseconomie (ik werk die verder niet uit; maatregelen zijn overigens alleen te nemen indien ze gericht zijn op de ontwikkeling van de kenniseconomie). Fiscale maatregelen ter versterking van de kenniseconomie:
 - a. versteviging van de WBSO-faciliteit;
 - b. omvorming van de octrooi-box in een innovatiestimulans die is gerelateerd aan de factor arbeid;
 - c. faciliteren van joint ventures tussen opleidings-/onderzoeksinstituten en bedrijfsleven (bijvoorbeeld door subsidies van bedrijven aan dergelijke instituten tweemaal ten laste van de winst te laten brengen);
 - d. faciliteren van de financiële dienstensector;
 - e. faciliteren van sparen voor opleidingen.

Referenties

Cornet, M.F., en B.L.K. Vroomen (2005), 'Hoe effectief is extra fiscale stimulering van speur- en ontwikkelingswerk? Effectmeting op basis van de natuurlijk-experimentmethode', CPB Document 103.

Europese Commissie, Mededeling van de Europese Commissie van 11 september 2002, More Research for Europe - Towards 3% of GDP, COM(2002)499 final.

- Europese Commissie, Mededeling van de Europese Commissie van 4 juni 2003, Investeren in onderzoek: een actieplan voor Europa, COM(2003)226def.
- Europese Commissie, Actieplan staatssteun van 7 juni 2005, COM(2005)107def., SEC(2005)795.
- Europese Commissie, Aanbeveling ingediend door de Europese Commissie van 10 november 2005, COM(2005)548def.
- Europese Commissie, Mededeling van de Europese Commissie van 10 mei 2006, COM(2006)208def.
- Europese Commissie, Mededeling van de Europese Commissie 'Putting knowledge into practice: A broad based innovation strategy for the EU', 13 september 2006, COM(2006)502final.
- Europese Commissie, Mededeling van de Europese Commissie van 22 november 2006, Towards a more effective use of tax incentives in favour of R&D, COM(2006)728final.
- Geest, L. van der, en J. Faber (2006), *Budgettaire effecten van een royalty-box in de Vpb*, Nyfer.
- Geest, L. van der, en L. Heuts (2006), *Parels van de Nederlandse Maakindustrie*, Nyfer.
- Independent Expert Group (2003), *Raising EU R&D Intensity, Improving the Effectiveness of Public Support Mechanisms for Private Sector Research and Development*, Luxembourg: Office for Official Publications of the EU, 2003.
- Independent Expert Group (2003), *Risk Capital Measures en Improving the Effectiveness of the Mix of Public Support Mechanisms for Private Sector Research and Development*, Luxembourg: Office for Official Publications of the EU, 2003.
- Jacobs, B., en A. L. Bovenberg (2005), 'Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 37 (1), pp. 3-22.
- Jacobs, B., en R. A. de Mooij (2002), 'Fiscaliteit en de kenniseconomie', *Openbare Uitgaven* 34 (2), pp. 62-72.
- Pottelsberghe, B. van (2002), *Evaluatie van de huidige fiscale O&O-stimuli voor ondernemingen in België*, Solvay Business School.
- Sociaal-Economische Raad (2003), *Het Nieuwe Leren*, Den Haag 2003.
- Sonderen, J. van (2001), 'Stimulering van R&D: dan toch maar een subsidie?' in: D.A. Albregtse, A.L. Bovenberg en L.G.M. Stevens, *Er zal geheven worden*, Deventer: Kluwer.
- Stevens, L.G.M. (2006), *Fiscale fascinaties*, Deventer: Kluwer.
- Tweede Kamer (2000-2001), 'De kenniseconomie in zicht', 27 406.

*A.J.M. Uijens en L.P. Claassen**

20.1 INLEIDING

De tarieven van de successiewet kunnen zich al geruime tijd in een brede, maar kille belangstelling verheugen. Wellicht is deze belangstelling deels gebaseerd op een onjuiste beeldvorming. Als het tarief van 68 procent dit jaar even vaak zou worden geheven als het in de media wordt genoemd, zou de minister van Financiën waarschijnlijk een aardige budgettaire meevaller kunnen noteren. Het aandeel van het toptarief in de totale belastingopbrengst bedraagt namelijk slechts 1,6 procent. Maar wat hier ook van zij: het is een feit dat in brede kring gevoelens van onbehagen leven met betrekking tot de hoogte van de tarieven van het successie- en schenkingsrecht. Met deze bijdrage willen wij enige elementen aanreiken voor discussie over tarieven in de successiewet.

Het is beleidsmatig in principe niet zinvol enkel wat percentages te noemen. Een visie op de tarieven van de successiewet is een afspiegeling van iemands ideeën over een rangorde in belang van de diverse relaties tussen mensen in de samenleving. Moet aan de ene maatschappelijke binding meer betekenis worden toegekend dan aan de andere (moet bijvoorbeeld aan de relatie van iemand tot zijn partner een hoger belang worden gehecht dan aan de relatie van een ander tot een goede vriend)? Wellicht fundamenteel is de vraag of, en zo ja in hoeverre, de staat, de gemeenschap, een claim heeft op vermogen dat behoorde aan iemand die niet meer onder ons is. Moet dat geheel of gedeeltelijk verdeeld worden over achterblijvende leden van de samenleving; hoe ver reikt de bevoegdheid van de erflater om te bepalen aan wie zijn vermogen toekomt (testeervrijheid)? Met deze vraag wordt overigens niet zozeer de hoogte van het tarief, maar vooral het bestaansrecht van het successierecht zelf ter discussie gesteld.

* De auteurs zijn werkzaam bij de directie Directe Belastingen van het Ministerie van Financiën.

De wens om één of meer van de tarieven in de successiewet te verlagen leidt tot de nogal voor de hand liggende constatering dat zoiets geld kost. Wanneer men als uitgangspunt neemt dat het toptarief moet worden verlaagd en de daarmee gepaard gaande derving van belastinginkomsten binnen de successiewet moet worden gedekt (en dus niet door bijvoorbeeld te bezuinigen op onderwijs, de staatsschuld te laten oplopen of de grondslag van enige belasting te verbreden), dan kan men de tarieven binnen het successierecht op verschillende wijzen herschikken. Waar en bij wie wordt echter de rekening van een verlaging van het toptarief neergelegd en waarom?

Vereist is in elk geval dat een voorstel tot herschikking op maatschappelijk draagvlak kan rekenen.

20.2 INSTRUMENT VOOR GEDACHTEVORMING: 68 OF 20,5 PROCENT?

Het tarief van de huidige successiewet kent een dubbele progressie. De eerste progressie houdt in dat het tariefpercentage hoger wordt naarmate de verkrijging toeneemt. De tweede progressie houdt in dat het percentage hoger is naarmate de verkrijger verder verwant is van de erflater of schenker.

Tabel 20.1 Tarieven successie- en schenkingsrecht, 2007

Gedeelte van de belaste verkrijging		Indien geërfd of verkregen wordt door:					
		I. echtgenoot, kinderen, afstammelingen in tweede of verdere graad of een verkrijger als bedoeld in het tweede lid ⁽¹⁾		II. broers, zusters, bloedverwanten in de rechte opgaande lijn		III. andere verkrijgers	
		a	b	a	b	a	b
0-	22 051	0	5	0	26	0	41
22 051-	44 096	1 102	8	5 733	30	9 040	45
44 096-	88 181	2 865	12	12 346	35	18 960	50
88 181-	176 353	8 155	15	27 775	39	41 002	54
176 353-	352 696	21 380	19	62 162	44	88 614	59
352 696-	881 722	54 885	23	139 752	48	192 656	63
881 722	en het hogere bedrag van de belaste verkrijging	176 560	27	393 684	53	525 942	68

onder letter *a*: de belasting bij een belaste verkrijging als daarnaast is vermeld in kolom (1);

onder letter *b*: het heffingspercentage over het gedeelte der belaste verkrijging, gelegen tussen de daarnaast in de kolommen (1) en (2) vermelde bedragen.

(1) voor afstammelingen in de tweede of verdere graad bedraagt de belasting het ingevolge deze kolom verschuldigde, vermeerderd met 60 procent daarvan

Voor de gedachtevorming over een mogelijke herziening van de tarieven in de successiewet kan het nuttig zijn een radicale wijziging in het tarief op maatschappelijke haalbaarheid te toetsen. Die wijziging zou inhouden dat zowel de eerste als de tweede progressie worden afgeschaft en dat een vast tarief wordt ingevoerd ongeacht de grootte van de verkrijging en ongeacht de graad van verwantschap tussen de verkrijger en de erflater/schenker. Om een idee te krijgen: voor het successierecht kan worden becijferd dat het 5-68%-tarief budgettair neutraal kan worden omgezet in een vast tarief van 20,5 procent.¹

Een dergelijke hypothetische invoering van een vlaktaks stelt de belangrijkste vragen rond wijzigingen in het tarief scherp aan de orde:

- Moet de eerste progressie gehandhaafd blijven ('sterkste schouders dragen de zwaarste lasten' (herverdelingsfunctie)) of moet die juist verdwijnen omdat daarbij ten onrechte de rest van de financiële positie van de verkrijger buiten beschouwing blijft?
- Hoe hoog moeten de tarieven van het successierecht zijn, gezien in het licht van de andere hedendaagse belastingen?
- Moet de tweede progressie gehandhaafd blijven of is het acceptabel om de kinderen en de partner meer te laten betalen om de tarieven in tariefgroep 3 te matigen?² Hierbij kunnen twee deelaspecten worden onderscheiden: (a) wat is de (economische) betekenis van de vererving van familievermogen naar de kinderen? en (b) wat is de emotionele beleving van nalaten aan de kinderen, in vergelijking met nalaten aan anderen.
- Moet een tariefswijziging budgettair neutraal zijn, of is het wenselijk de opbrengst van het successierecht te vergroten, bijvoorbeeld om de kosten van de vergrijzing te betalen?

Op de bovenstaande vragen gaan we in het onderstaande in. Een belangrijk accent ligt daarbij ook op de ontwikkelingen die zich bij de beantwoording daarvan in de afgelopen eeuw hebben voorgedaan.

1 Een dergelijk tarief zou moeten zijn voorbehouden aan verkrijgingen door natuurlijke personen. Zolang stichtingen, verenigingen en doelvermogens slechts beperkt of niet-belastingplichtig zijn, bestaat immers geen aanleiding een dergelijk tarief ook toe te passen op het *in dode hand* brengen van vermogen.

2 Een vlaktaks leidt uiteraard tot mutaties in de te betalen belasting naar tariefgroep. Voor het successierecht zijn deze mutaties bij een vlaktaks van 20,5 procent als volgt: tariefgroep 1: +70 procent, tariefgroep 1a: +29 procent, tariefgroep 2: -41 procent en tariefgroep 3: -59 procent.

20.3 RECHTSGROND SUCCESSIEBELASTING

Vragen met betrekking tot de tarieven in de successiewet leiden meestal ook tot de vraag naar de rechtsgrond van de successiewet. Het lijkt daarom goed de rechtsgronden die in het kader van de successiebelasting wel zijn of worden genoemd te memoreren.³

De rechtsgrond voor de heffing van successierecht werd in Nederland aanvankelijk gevonden in de *theorie der nabelasting*. Deze theorie houdt in dat bij overlijden over het door de erflater nagelaten vermogen moet worden afgerekend omdat dat vermogen nog niet eerder door enige heffing getroffen is. Het is nuttig daarbij op te merken dat deze theorie werd verdedigd in een tijd dat Nederland nog geen algemeen geldende inkomstenbelasting kende. Dit laatste is in de tegenwoordige tijd anders. Om die reden lijkt de 'theorie der nabelasting' dan ook niet meer te kunnen worden aangevoerd ter verdediging van een successiebelasting.

Bij het *beginsel van de bevoorrechte verkrijging* (ook wel: buitenkansbeginsel) wordt de aanleiding voor belastingheffing hierin gevonden dat iemand zijn vermogen ziet vermeerderen zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. De heffing van kansspelbelasting is eveneens op dat beginsel gegrond. Deze rechtsgrond voor de heffing van successierecht wordt door de wetgever erkend (Eerste Kamer 1980-1981, pp. 1-2):

'In de praktijk doet zich met betrekking tot (...) de vererving van het aanwezige vermogen bij het overlijden (...) een grote verscheidenheid aan feiten en omstandigheden voor. Het buitenkans karakter zal daarom niet in alle gevallen in gelijke mate te onderkennen zijn (...). (...). Het is onmogelijk om van geval tot geval nauwkeurig vast te stellen in welke mate er sprake is van een buitenkans. Bij de indeling in tariefgroepen kunnen wij daarom slechts op globale wijze rekening houden met het buitenkansbeginsel, waarbij wij ervan zijn uitgegaan, dat van alle verkrijgerscategorieën het buitenkans karakter het zwakste is bij een verkrijging door de categorie echtgenoot en kinderen.'

Ook het *draagkrachtbeginsel* wordt wel als grond voor een successiebelasting genoemd. Niet ontkend kan echter worden dat de wetgever dit beginsel bij de totstandkoming van de Successiewet 1956 uitdrukkelijk van de hand heeft gewezen (Tweede Kamer, 1948-1949, p. 14 rk)

'(...) terwijl de belasting naar *draagvermogen* - het zwaarder doen drukken van een belasting naarmate de belastingplichtige meer kan *dragen* - op een voor de hand liggende gedachte steunt, zulks (...) bezwaarlijk gezegd kan worden van een

3 Voor een uitgebreide verhandeling daarover verwijzen wij naar Van Nispen tot Sevenaer (1969).

belasting die slechts haar grond zou vinden in een *vermeerdering* van draagvermogen.'

Wel is de zogenoemde *sluisgedachte* door de wetgever als rechtsgrond voor het successierecht aangevoerd (Tweede Kamer, 1979-1980):

'(...) naar ons oordeel [geldt] als rechtsgrond voor de successiebelasting dat bij de erfrechtelijke verkrijger een toeneming van vermogen plaatsvindt die bij hem de sluis van een belasting zou moeten passeren. Is het vermogen aangegroeid door middel van bespaard inkomen (bij voorbeeld vergoeding voor verrichte arbeid of interest), dan is over die besparing inkomstenbelasting betaald. Het komt ons redelijk voor om, wanneer vermogen aangroeit door een erfrechtelijke verkrijging, ook deze aangroei de sluis van een belasting te laten passeren.'

20.4 VERGELIJKING TARIEVEN VERSCHILLENDE BELASTINGEN

De vraag of en welke rechtsgrond bestaat voor een successiebelasting (en complementair daaraan een schenkingsbelasting) wordt naar onze mening vooral beantwoord onder invloed van politieke smaak en maatschappelijke voorkeur. Kan het huidige Nederlandse stelsel van belastingen in dit verband nog gezichtpunten opleveren over de tariefstructuur voor het successierecht? Het gaat dan over de mate van vergelijkbaarheid van de heffing van successierecht met andere belastingen en in hoeverre die vergelijkbaarheid ook noopt tot een vergelijkbare tariefstructuur.

Er zijn argumenten die er voor pleiten om zo'n vergelijking te maken. Een samenleving die streeft naar een verantwoorde verdeling van de belastingdruk, dient bij het bepalen van de tariefstructuur in een belastingwet ook rekening te houden met bij andere belastingen gehanteerde tarieven. Ook de burger zal die vergelijking immers maken en zich op basis daarvan een oordeel vormen over de gehanteerde verdeling van de belastingdruk. Om die reden zullen we bezien of een vergelijking van de in verschillende belastingwetten gehanteerde tariefstructuren zinvol is.

20.4.1 *Kansspelbelasting*

Eén van de belastingen waarmee de heffing van successiebelasting wel wordt vergeleken is de kansspelbelasting. Hiervoor merkten wij ook al op dat aan beide belastingen wel het buitenkansbeginsel als rechtsgrond wordt toegeschreven. Zowel bij het winnen van een loterij als het verkrijgen van een erfenis is daarnaast sprake van het toevloeien van vermogen aan een rechtssubject die daarvoor niet enige tegenprestatie heeft hoeven leveren. Een zogenoemd buitenkansje dus! Maar wordt dat buitenkansje naar maatschappelijke opvattingen niet aanzienlijk kleiner geacht bij de erfrechtelijke

verkrijging van je langstlevende ouder, dan bijvoorbeeld het geval is bij een neef? Op de gedachte dat bij een nauwere familiale betrekking tussen erflater en erfgenaam sprake is van een kleine buitenkans, is immers ook de zogenoemde tweede progressie in de successiewet gebaseerd. Betwijfeld kan worden of een erfrechtelijke verkrijging wel zodanig met een winnend lot in de loterij vergelijkbaar is, dat het ook een vergelijkbaar proportioneel tarief van 29 procent in de successiewet rechtvaardigt.

20.4.2 Inkomstenbelasting

Een vergelijking met de inkomstenbelasting is wellicht ook mogelijk. Daarbij past de kanttekening dat de vermogensovergang krachtens erfrecht - anders dan bij de inkomensbronnen in de inkomstenbelasting veelal het geval is - geen periodiek karakter heeft. Wanneer verkrijgingen in de zin van de successiewet worden vergeleken met inkomen dat belastbaar is voor de inkomstenbelasting, dan kan vooral worden gedacht aan inkomen dat wordt belast in de boxen I en III.

Is het bezien vanuit de sluisgedachte en het beginsel van bevoorrechte verkrijging logisch is dat een vergelijking wordt getrokken tussen de successiebelasting en box 1 in de inkomstenbelasting? Het komt ons voor dat, zelfs al zou een parallel tussen beide belastingen bestaan, dan nog de vraag blijft op welke wijze een vergelijking moet worden gemaakt tussen de eenmalige verkrijging van een vermogen ineens en bijvoorbeeld de periodieke verwerving van inkomsten uit arbeid. Zou het gerechtvaardigd zijn om hier een gelijk tarief op toe te passen? Hiervoor valt naar onze mening geen sluitende redenering te geven. Mocht al een vergelijking kunnen worden gemaakt, dan zou wellicht het erfrechtelijk verkregen vermogen moeten worden herleid een fictieve levenslange lijfrente die je van zo'n vermogen kan kopen.

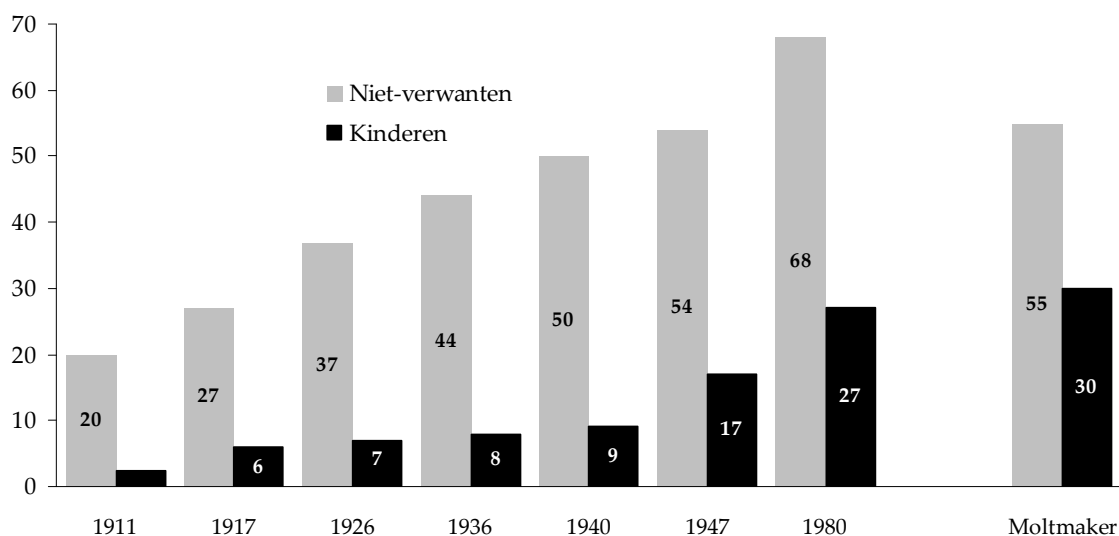
Is een vergelijking met inkomsten uit box 3 dan wellicht zinvol? Box 3 behelst in wezen een belasting over de toeneming van vermogen uit besparingen. In hoeverre verschilt de overgang van vermogen die de successiewet beoogt te treffen daarvan? De successiebelasting knoopt aan bij een vermogenstoename van de erfgenaam/verkrijger. Box 3 belast inkomsten uit vermogen dat je al hebt, wat geheel anders is dan het toevloeien van vermogen uit een nalatenschap. De successiebelasting is wellicht meer een bijzondere vorm van vermogenswinstbelasting en in zoverre naar onze mening niet vergelijkbaar met box 3.

20.5 HISTORISCHE ONTWIKKELING TARIEFSTRUCTUUR

De recente discussie over de tariefstructuur van de huidige successiewet lijkt te zijn begonnen nadat de Commissie Moltmaker (2000) haar rapport *'De warme, de koud en de*

dode hand' uitbracht.⁴ Wanneer men over de tariefstructuur wenst te discussiëren, dan kan interessant zijn dat enig inzicht bestaat in de historische ontwikkeling van die structuur. Hierna geven wij eerst een grafische weergave van die ontwikkeling. Vervolgens halen wij enige passages aan uit de parlementaire geschiedenis waarvan wij menen dat deze de ontwikkeling van de discussie over de tariefstructuur helder weergeven.

Figuur 20.1 Toppers van toen: historische ontwikkeling toptarieven successierecht



Figuur 20.1 'Toppers van toen' geeft uitsluitend de ontwikkeling van het toptarief voor kinderen en niet-verwanten (derden) weer. In Figuur 20.1 wordt geen rekening gehouden met de in die jaren gehanteerde vrijstellingen. Wel zijn in de gegeven toptarieven eventuele opcenten over de verschuldigde rechten verwerkt.⁵ Volgens Figuur 20.1 heeft het toptarief zich steeds in stijgende lijn ontwikkeld.⁶ Uit de laatste kolommen van Figuur 20.1 blijkt dat de werkgroep-Moltmaker ten opzichte van de huidige tarieven van het successierecht heeft gepleit voor een verhoging van het toptarief voor kinderen en een verlaging van het toptarief voor niet-verwanten.

20.5.1 Tariefstructuur vóór 1911

Aanvankelijk kenmerkte de heffing van successierechten zich door een 'proportioneel' tarief. Althans, bij het bepalen van het tarief voor successierechten werd uitsluitend

⁴ Zie overzicht in Fiscale Encyclopedie de Vakstudie, Successiewet 1956, Considerans, aantekening 1.9.

⁵ Daarvan was onder meer sprake in de jaren 1936 tot 1947.

⁶ Opgemerkt wordt dat in 1926 eigenlijk niet van een tariefstijging maar van een tariefdaling sprake was. Bij Wet van 28 december 1926, S. 429 werd een bij Wet van 10 juni 1921, S. 779 doorgevoerde omvangrijke tariefstijging gehalveerd.

rekening gehouden met de verwantschap tussen erflater en verkrijger (tegenwoordig 'tweede progressie' genoemd). De tot 1911 geldende tariefstructuur kende zes gradaties. Iedere gradatie bracht in beginsel een afnemende verwantschap tussen erflater en verkrijger tot uitdrukking.⁷ Bloedverwanten in de rechte lijn waren 1 procent aan successierechten verschuldigd, voor erfgenamen zonder een in de wet omschreven band tot de erflater (derden) gold een (top)tarief van 10 procent.⁸

20.5.2 Wijziging tariefstructuur 1911

Vanaf 1911 werd bij de heffing van het recht van successie de 'eerste progressie' geïntroduceerd.⁹ De invoering van de eerste progressie werd door de toenmalige Regering verdedigd met een beroep op het draagkrachtbeginsel (Tweede Kamer, 1909-1910, p. 5 lk):

'In het algemeen gesproken kan (...) worden aangenomen, dat voor denzelfden persoon eene grootere *verkrijging* ook eene grotere draagkracht geeft.'

Opvallend is dat de wetgever ten tijde van de invoering van de eerste progressie in 1911 het draagkrachtbeginsel als argument aanvoert, terwijl de wetgever datzelfde beginsel - zoals hiervoor bleek - bij de parlementaire behandeling van de Successiewet 1956 als rechtsgrond uitdrukkelijk van de hand heeft gewezen. Overigens blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat de Tweede Kamer de invoering van de (eerste) progressie destijds met name bezwaarlijk achtte voor verkrijgingen in de rechte lijn. Klaarblijkelijk werd aan de familieband destijds een betekenis toegekend die zich moeilijk verdroeg met de invoering van een progressief tarief (Tweede Kamer, 1909-1910b, p. 20 lk):

'Men wees er op, dat het goed, door de ouders verworven of bespaard, het goed is van het gezin. De kinderen worden opgevoed in den stand, waarin de ouders leven, dank zij het familievermogen. De dood van den vader heeft reeds tot onmiddellijk gevolg, dat het gezin de inkomsten, uit zijn arbeid voortvloeiende, moet derven. Het is daarom zeer ongewenscht, dat op hetzelfde oogenblik het gezin ook nog belast wordt met hoge rechten. Verzwakking van het gezin zal daarvan in vele gevallen te vreezen zijn (...). Terwijl het van belang is te achten, dat de kinderen zooveel mogelijk kunnen blijven leven in den stand, waarin zij zijn grootgebracht, zal hun dat door een progressieve successiebelasting dikwijls zeer worden bemoeilijkt.'

7 De tariefstructuur kende in die tijd ook nog verschillende tarieven voor echtgenoten met en zonder kinderen. Dit onderscheid werd eerst in 1921 weggenomen.

8 Naast deze tarieven werden overigens nog 38 opcenten geheven op grond van de 'Wet op de Middelen'. Vergelijk Tweede Kamer (1909-1910, p. 4 rk).

9 Wet van den 22sten Mei 1911, tot nadere regeling van de rechten van successie en van overgang bij overlijden, Stb. 132.

20.5.3 *Wijziging van de tarieven in de periode 1912 tot 1947*

Tot 1947 is vervolgens min of meer sprake van een gelijkmatige stijging van de tarieven. De verschillende verhogingen van het tarief houden veelal verband met de invoering (het vervlechten) van op het successierechttarief (reeds) geheven opcenten met het oog op *'de versterking van de middelen tot dekking van de uitgaven des Rijks'*.¹⁰ In relatieve zin zijn de verschillende veranderingen van het toptarief daarom aan elkaar verwant. Dat neemt niet weg dat zich ook vóór de - hierna te bespreken - Wet Belastingherziening 1947¹¹ wel degelijk een parlementaire discussie over de tarieven heeft voorgedaan. Die vond plaats in 1916, toen een wetsontwerp tot *'wijziging der Successiewet'* door de Eerste Kamer werd verworpen.¹² Er bestond - wederom - aanzienlijke kritiek op een heffing over verkrijgingen in de rechte lijn. Dat blijkt genoegzaam uit (een deel van) het destijds door de heer Van Lanschot gehouden vlammeende betoog in de Eerste Kamer:¹³

'(...) ik kom hier tot de bezwaren tegen de buitensporige verhooging van het successierecht in de rechte lijn. (...). Het is (...) een quaestie van appreciatie, van gevoel, en de mening van dezen geachten bewindsman staat blijkbaar in dit opzicht reeds volkomen vast; hij gaat zelfs zoo ver, dat hij het in vele gevallen een fictie, ja zelfs een bespotting noemt, dat de vader de rentmeester zou zijn van het gezinsvermogen. Gelukkig is het evenwel in de maatschappij nog vrij wat beter gesteld dan hij dat door zijn pessimistischen bril ziende, zich voorstelt. (...). Wel echter heerscht gelukkig nog in breede kringen de overtuiging, dat de ouders wel degelijk verplicht zijn om te zorgen voor de instandhouding van het gezinsvermogen, al was het maar alleen om de levensvoorwaarden voor hun kinderen gemakkelijker te maken. De strijd om te blijven in de wereld wat men is en zoo mogelijk een betere positie te veroveren is in de eerste plaats een strijd voor het gezin. Aantasting van het gezinsvermogen van overheidswege betekent dan ook in vele gevallen aantasting van het gezin zelf; zij zou kunnen leiden tot verslapping van het gezinsverband en, zij 't dan ook indirect, tot de euvel van kinderbeperking. De ouders zijn nu eenmaal verplicht hun kinderen op te voeden in, en niet beneden hun stand. (...). De oogen daarvoor gesloten houden zou zijn een miskenning van de verhoudingen van het werkelijk leven, van het rechtsbewustzijn des volks, dat men ook vindt in de regeling van de legitieme portie in het B.W. en van de hooge taak van den Staat, de bevordering van de saamhoorigheid van het huisgezin. Doch

10 Vergelijk bijvoorbeeld de Wet van 16 april 1940, S. 404.

11 Wet van 6 juni 1947, S. H 171.

12 Er werd een tariefverhoging van 1,5 procent-punt voorgesteld.

13 Handelingen I, zitting 1916-1917, N^o. 210, p. 72 lk. e.v..

bovendien, als men met den Minister zegt: verkrijging in de rechte lijn is inkomen, dan zou er ook geen principieel bezwaar tegen bestaan, om eventueel het percentage in de rechte lijn te verhoogen tot dat der inkomstenbelasting. Zou de Minister die consequentie aandurven?’

20.5.4 *Belastingherziening 1947*

In de hiervoor aangehaalde parlementaire geschiedenis ging de discussie vooral over de tarieven die gelden voor verkrijgingen in de rechte lijn. Bij de Belastingherziening 1947 komt ook de verhouding tussen verkrijgingen van verwanten en verkrijgingen van niet-verwanten aan de orde. Zoals uit Figuur 20.1 blijkt, stegen de tarieven voor verwanten eerst in 1947 sterker dan het tarief voor niet-verwanten. Redengevend daarvoor lijkt echter niet te zijn geweest dat er minder betekenis werd toegekend aan familiebanden, maar veeleer dat het toptarief voor derden erg hoog was (Tweede Kamer, 1946-1947, p. 16):

‘(...) een verhooging der successierechten [is] alleszins verdedigbaar, met name ten aanzien van (...) verkrijgingen in de rechte lijn. (...) In andere gevallen zijn de tarieven reeds zeer hoog; zij klimmen tot bijna 50 procent. Een matige verhooging is voorgesteld ten einde beter aansluiting te krijgen bij de tarieven in de rechte lijn.’

20.5.5 *Wijziging van de tarieven in 1980*

Een kentering in de opvattingen rondom de betekenis van familievermogen lijkt wel aan de orde bij de wijzigingen van de successierechttarieven in 1980 (Tweede Kamer, 1979-1980, p. 1):

‘(...) bij een tariefherziening na zo lange tijd [moet de wetgever] zich rekenschap geven van relevante maatschappelijke ontwikkelingen die zich sedert de laatste wijziging hebben voorgedaan. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid, die de noodzaak tot het treffen van voorzieningen ter verzorging van nabestaanden sterk verminderen.’

De verhoging van de tarieven in de successiewet vond destijds plaats om het verlies aan opbrengst te compenseren als gevolg van wijzigingen in de vermogensbelasting. Hierin ligt besloten dat tussen de heffing over het bezit van vermogen (vermogensbelasting) en de toeneming van vermogen (successie- en schenkingsrecht) een verband bestaat. Hoewel voor de heffing van een vermogensbelasting en successierechten andere rechtsgrondslagen gelden, kan niet worden ontkend dat beide (in)direct hetzelfde object en ook dezelfde persoon raken. In dat geval is de gezamenlijke druk van beide belastingen ook van belang en vormt de hoogte van het successierechttarief dus niet een afzonderlijk gegeven. Uit de eerder weergegeven

Figuur 20.1 lijkt overigens te volgen dat in 1980 sprake was van een explosieve stijging van de tarieven. Zowel bij de verwanten als niet-verwanten stegen de toptarieven aanzienlijk. Die indruk behoeft enige nuancering. De tariefschijven in de successiewet waren namelijk al decennia niet geïndexeerd. Feitelijk is derhalve meer sprake geweest van een gestage drukverzwaring, omdat door het niet-indexeren van de tariefschijven in reële termen immers steeds eerder het aanvankelijk geldende toptarief werd toegepast. Wat daarvan zij, wanneer men de toptarieven in de successiewet geïsoleerd beschouwd (dus zonder rekening te houden met de vrijstellingen), dan zou gesteld kunnen worden dat deze tarieven zich de afgelopen eeuw hebben ontwikkeld van het zogenoemde '*particularistische principe*' in een richting die meer uitgaat van het zogenoemde '*universalistisch principe*'.¹⁴

20.5.6 Voorstellen wijziging tariefstructuur door werkgroep-Moltmaker

De werkgroep-Moltmaker¹⁵ constateerde in 2000 dat de tarieven van de successie- en schenkingsbelasting in het algemeen als zeer hoog worden ervaren, met name dat van tariefgroep III (derden, w.o. kinderen van broers en zusters) en ook dat van tariefgroep II (o.m. broers, zusters en bloedverwanten in de rechte opgaande lijn). Hoewel de werkgroep erkende dat uitspraken over tarieven altijd arbitrair zijn, werd - zoals uit Figuur 20.1 blijkt - voorgesteld het toptarief voor niet-verwanten te verlagen en het tarief voor verwanten te verhogen. Het huidige tariefsysteem met twee progressies, één naar de grootte van de verkrijging en één naar de verwantschapsgraad, had binnen de werkgroep niet tot discussie aanleiding gegeven. Bij het voorstel van de werkgroep om de tarieven voor verkrijgers uit tariefgroep II en III te verlagen onder gelijktijdige verhoging van de tarieven voor verkrijgers in tariefgroep I, was klaarblijkelijk vooral de tariefhoogte in tariefgroep II en III bepalend en niet een veronderstelde wijziging in de maatschappelijke betekenis van familiebanden.

20.6 ENIGE WETENSWAARDIGHEDEN VAN RECENTE DATUM

Hiervoor is ingegaan op de ontwikkeling van de tariefstructuur in de successiewet in de vorige eeuw. Verder is gememoreerd dat gevoelens van onbehagen over de huidige

14 Zie voor een uitleg van beide principes in het kader van een successiebelasting de bijdrage van P.T. de Beer in dit boek.

15 Deze werkgroep onderzocht in opdracht van de staatssecretaris van Financiën de mogelijke modernisering van de Successiewet 1956, met name op het punt van relatievormen, bedrijfsopvolging en doelvermogens. In 2000 heeft de werkgroep (ook wel de commissie-Moltmaker genoemd) zijn rapport '*De warme, de koud en de dode hand*' uitgebracht.

tariefstructuur in brede kring leven. Beleidsmatig is dan interessant ook andere dan historische ontwikkelingen nader te bezien.

20.6.1 Toptarief voor derden is veel te hoog

In het Belastingplan 2007 stelde de regering voor het toptarief in de successiewet te verlagen van 68 procent naar 63 procent. Door de Tweede Kamer werd dit regeringsvoorstel echter uit het Belastingplan geamendeerd om de kindervrijstellingen te kunnen verhogen. De Eerste Kamer zag niettemin aanleiding bij de behandeling van het Belastingplan in de Eerste Kamer ook de tarieven in de successiewet aan de orde te stellen.¹⁶ De in dat kader in de parlementaire geschiedenis opgetekende passages mogen voor zich spreken. De leden van de CDA-fractie merkten onder meer op *‘dat een successierechttarief dat kan oplopen tot 68% niet meer van deze tijd is’*. De leden van de PvdA-fractie vroegen *‘[zich in algemene zin af] of het hoge tarief van 68% niet wat erg veel van het goede is’* en de leden van de fractie van de ChristenUnie vonden *‘[het toptarief van 68% van een] schandelijk niveau’* en *‘een dergelijk tarief nauwelijks te rechtvaardigen’*. Ten slotte vonden ook de leden van de VVD-fractie *‘een maximumtarief van 68% over een erfrechtelijke verkrijging of een schenking (...) niet te rechtvaardigen’*.

20.6.2 Successiebelastingen en vergrijzing

Recentelijk zijn de successierechten ook in verband gebracht met de vergrijzingsdiscussie. Zo veronderstelde Van Denderen dat het Centraal Planbureau bij de advisering over de overheidsfinanciën ten onrechte geen rekening houdt met sterk stijgende belastinginkomsten uit successierechten, waarmee een groot deel van de kosten van de vergrijzing gedekt zouden kunnen worden (Van Denderen 2006).¹⁷ Ter onderbouwing van zijn stelling dat sprake zal zijn van toenemende belastinginkomsten uit successierechten, wijst Van Denderen op een toename van het aantal erflaters, dat deze erflaters ook grotere vermogens zullen nalaten en dat er meer erflaters zullen zijn zonder kinderen.¹⁸

Ook De Beer brengt de successierechten in verband met de vergrijzing. Hij suggereert een verhoging van de successiebelastingen voor kinderen om de kosten van de vergrijzing te dekken.¹⁹ Wij volstaan hier met een verwijzing naar zijn eveneens in dit boek opgenomen bijdrage.

¹⁶ Handelingen I 2006/07, pp. 517, 520, 521-522, 526-527, 537-540.

¹⁷ Bij de behandeling van het Belastingplan 2007 is aan de Tweede Kamer een notitie toegezegd waarin nader op deze problematiek zal worden ingegaan (Handelingen II, 2006/07, 30 804, nr. 37, pp. 45 en 46).

¹⁸ Zie voor nuanceringen op het betoog van Van Denderen: Tweede Kamer (2006-2007a, p. 26) en Tweede Kamer (2006-2007c, p. 45).

¹⁹ P. de Beer, *Verhoog de belasting op erfenissen!*, Volkskrant van 4 januari 2007.

20.6.3 Internationale ontwikkelingen

In internationaal verband lijkt op dit moment sprake van een trend om de heffing van successierechten af te schaffen of om daarover te discussiëren. Zo werd in Zweden de heffing van successierechten in 2004 afgeschaft (met een kleine terugwerkende kracht teneinde te voorkomen dat de erfgenamen van de tsunami-slachtoffers niet ongeveer de laatsten zouden zijn die successierechten moesten betalen). Onder premier Berlusconi werd ook in Italië de heffing van successierecht afgeschaft. Onder premier Prodi werd deze belasting echter weer opnieuw ingevoerd.²⁰ Ook in andere lidstaten van de Europese Unie werd het successierecht afgeschaft, zoals Estland, Cyprus en Slowakije.²¹

20.6.4 Onderzoek naar de maatschappelijke opvattingen over de successiebelasting

In 2001 is in opdracht van het Ministerie van Financiën een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke beleving van de tarieven van het successierecht.²² Dit onderzoek hield verband met het voornemen de successiewet te herzien naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Moltmaker.

Een representatieve groep burgers is gevraagd naar hun opvattingen over de wijze waarop erfrechtelijke verkrijgers afhankelijk van hun relatie tot de erflater in de heffing van successiebelasting betrokken moeten worden. Eenzelfde onderzoek is gedaan onder een representatieve groep notarissen. In dit onderzoek werden potentiële verkrijgers uit een nalatenschap onderscheiden in negen doelgroepen: partner, kind, kleinkind, ouder, broer/zus, neef/nicht, vriend/vriendin, mantelzorger, bedrijfsopvolger. De respondenten werd gevraagd de hoogte van successiebelasting te vergelijken voor steeds twee doelgroepen en aan te geven welke van de twee in aanmerking zou moeten komen voor de laagste successiebelasting. In totaal gaat het daarbij dus om 36 combinaties. De respondenten konden overigens ook aangeven dat men van mening was dat bepaalde (of alle) verkrijgers even zwaar belast moesten worden. De deelnemers werd verder gevraagd om hun keuze te motiveren.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de huidige tariefgroepindeling goed aansluit bij de opvattingen van de grote meerderheid van de respondenten. Het meest onderscheidende motief waarop de respondenten hun keuzes baseerden was familie versus niet-familie. Het cluster met de sterkste voorkeur voor een lage successie-

20 Zie voor Zweden en Italië het Deloitte-rapport *'Schenkings- en successierecht: Een blijvend gegeven?'*, opgenomen als bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Financiën van 5 juli 2007 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30804, G).

21 Vergelijk de Mededeling van de Europese Commissie van 14 maart 2006, COM (2006) 117 def.

22 Rapport *'Maatschappelijke opvattingen over Successiebelasting'* door ITM Research/Motivaction. Aan de Tweede Kamer gezonden samen met de nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2002 IV (Tweede Kamer, 2001-2002a).

belasting wordt gevormd door de partner en het kind. Op enige afstand volgt het cluster bestaande uit de ouder, het kleinkind en de broer/zus. Het cluster van de bedrijfsopvolger, de mantelzorger, de vriend/vriendin en de neef/nicht krijgt de laagste voorkeur voor een lage belastingheffing, waarbij de neef/nicht duidelijk het allerlaagst scoort. Deze verkrijgers mogen volgens de ondervraagden het hoogst belast worden. Het onderzoek kan verder een indicatie geven hoe het maatschappelijk draagvlak zou zijn voor bijvoorbeeld een voorstel om de belasting voor neven en nichten te verlagen ten koste van een verhoging voor kinderen. Het onderzoek zegt overigens alleen iets over verhouding verschillende tariefgroepen, maar niets over de hoogte van de tarieven.

20.6.5 *Amendement Van Oudenallen*

Zoals hiervoor werd opgemerkt, stelde de regering in het Belastingplan 2007 voor om het toptarief in de successiewet te verlagen van 68 procent naar 63 procent. Het Tweede Kamerlid Van Oudenallen stelde in plaats daarvan een amendement voor waarbij het budgettaire beslag dat met deze tariefverlaging was gemoeid werd aangewend voor een verhoging van de kindervrijstellingen in de successiewet (Tweede Kamer, 2006-2007b). De belangrijkste argumenten van mevrouw Van Oudenallen daarvoor waren (i) dat bij de verlaging van het 68 procent-tarief veel geld ging naar een kleine groep die toch al veel verkrijgt en (ii) dat bij een verhoging van de kindervrijstellingen veel meer mensen werden bereikt die het ook beter kunnen gebruiken. Het amendement Van Oudenallen werd in overgrote meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen.

De argumentatie van Van Oudenallen roept herinneringen op aan het voorstel van de regering in het Belastingplan 2002-IV om een algehele partnervrijstelling in de successiewet in te voeren.²³ Voor dat voorstel voelde de Tweede Kamer destijds eveneens weinig omdat een groot bedrag ten goede zou komen aan een kleine groep. Derhalve werd de oorspronkelijk voorgestelde algehele vrijstelling voor partners in het successierecht teruggebracht naar een vrijstelling die werd gemaximeerd op een bedrag van f1 miljoen (453.780 euro) (Tweede Kamer, 2001-2002b).

20.7 CONCLUSIES

In paragraaf 20.2 hebben we een aantal vragen opgeworpen naar aanleiding van een hypothetische invoering van een vlaktaks van 20,5 procent in de successiewet. Kunnen die vragen nu worden beantwoord aan de hand van de ontwikkelingen rond het tarief

²³ De invoering van een volledige partnervrijstelling is recentelijk ook in Frankrijk voorgesteld door de regering Sarkozy.

van de successiewet die we hiervoor hebben beschreven? Dat kan naar onze mening hoogstens speculatief: trends uit het verleden geven geen garantie voor de toekomst. Anderzijds kan, gezien de emotionele wijze waarop de heffing van successie- en schenkingsrecht vaak wordt beleefd, niet zinvol over het tarief worden gesproken zonder deze trends in de discussie te betrekken.

- De eerste vraag die we opwierpen was of de eerste progressie (het tarief wordt hoger naarmate de verkrijging toeneemt) gehandhaafd moet blijven. Deze vraag moet ook worden gezien in het licht van het feit dat in Nederland weinig belastingen worden geheven naar een progressief tarief. Veel verder dan box 1 van de Wet inkomstenbelasting 2001 kom je niet. Betwijfeld moet worden of een zinvolle link kan worden gelegd tussen de successiebelasting en box 1 (zie hieronder). Zou men echter overwegen de eerste progressie af te schaffen dan is, bij een eis van budgettaire neutraliteit, consequentie daarvan dat personen met een kleine erfrechtelijke verkrijging meer gaan betalen en degenen met een grote verkrijging minder. Velen zouden meer belasting verschuldigd zijn ten gunste van de 'happy few'. In het verleden is gebleken dat voorgestelde maatregelen die dergelijke gevolgen hadden in de Tweede Kamer schipbreuk hebben geleden. We verwijzen hier naar het voorstel voor een volledige vrijstelling voor de langstlevende partner in het Belastingplan 2002 en het voorstel voor een verlaging van het toptarief in tariefgroep 3 in het Belastingplan 2007. Om die reden kan worden afgevraagd of een voorstel voor een budgettair neutraal afschaffen van de eerste progressie op veel steun kan rekenen.²⁴
- Kan een wenselijke hoogte van de tarieven van het successierecht worden afgeleid uit de tarieven van de andere hedendaagse belastingen? Het enige wat hierover met zekerheid te zeggen valt, is dat de hoogte van de toptarieven in met name tariefgroep 3 (derden) wel erg uit de toon valt ten opzichte van de tarieven die tegenwoordig voor de verschillende belastingen gehanteerd worden, hetgeen ook blijkt uit de afkeuring die hierover nu en dan wordt uitgesproken. Zou het wellicht het meest voor de hand liggen bij een aanpassing van de tariefstructuur in de successiewet aansluiting te zoeken bij de tarieven in box 1 van de inkomstenbelasting? In dat geval zou het tarief in de successiewet ons inziens zodanig moeten zijn dat de netto verkrijging na belasting gelijk is aan de gekapitaliseerde netto waarde van een fictieve in box 1 belaste lijfrente die voor het bedrag van de bruto verkrijging zou kunnen worden gekocht. De formulering van

²⁴ Ook bij grondslagverbreding leg je de rekening voor een voordeel voor de happy few in beginsel bij anderen.

de vorige zin wijst er al op dat het hier om een ingewikkeld stelsel zou gaan dat wellicht niet iedereen aanspreekt. Vooralsnog gaan wij er van uit dat het tarief van het successierecht op zijn eigen merites moet worden beoordeeld en dat daarom niet op een echt bruikbare manier bij andere belastingen kan worden aangesloten.

- De volgende drie vragen die we hebben opgeworpen hangen sterk samen. Is het acceptabel om de kinderen en de partner meer te laten betalen om de tarieven in tariefgroep 3 te matigen? Wat is de economische betekenis van de vererving van familievermogen naar de kinderen? Wat is de emotionele beleving van nalaten aan de kinderen, in vergelijking met nalaten aan anderen? Bij deze problematiek lijken de emotionele beleving van het nalaten aan kinderen en het economische belang dat die kinderen hebben bij die nalatenschap uiteen te lopen. Enerzijds hebben vrijwel alle ouders de behoefte hun kinderen wat mee te geven. Het belang van nagelaten familievermogen²⁵ voor de economische en maatschappelijke positie van kinderen is echter in de loop der tijd sterk verminderd. Dit geldt misschien in mindere mate voor jonge kinderen maar doorgaans zijn kinderen de vijftig al gepasseerd op het moment dat de langstlevende ouder overlijdt. Een nalatenschap van enige omvang zal dan wellicht eerder als aanvulling op de oudedagsvoorziening dienen dan dat die invloed heeft op de maatschappelijke positie van de betrokkenen. Dat emotie en feiten hier wellicht uiteenlopen doet er niet aan af dat die emotie sterk is. Hoewel de tarieven voor kinderen en die voor niet-verwanten in de loop van de vorige eeuw naar elkaar zijn toegesloten zal ieder voorstel voor een dergelijke verschuiving in het tarief waarschijnlijk met de volgende als retorisch bedoelde vraag begroet worden: 'waarom zouden kinderen meer moeten betalen!?'.
- Moet een tariefswijziging budgettair neutraal zijn, of is het wenselijk de opbrengst van het successierecht te vergroten, bijvoorbeeld om de kosten van de vergrijzing te betalen? Uit economisch oogpunt is daar misschien wat voor te zeggen, hoewel politieke en maatschappelijke opvattingen hierbij ook een rol zullen spelen. Bij deze gedachte spelen echter dezelfde factoren een rol als bij het vorige punt: naaste verwanten gaan immers meer betalen ten behoeve van 'vreemden'.

Onze slotconclusie? Wij hebben geen trend kunnen ontdekken die er toe zou leiden dat een vlaktaks van 20,5 procent in de successiewet op dit moment op maatschappelijk draagvlak van enige betekenis zou kunnen rekenen. Maar zoals gezegd: trends uit het verleden geven geen garantie voor de toekomst.

²⁵ Hieronder zouden ook uitkeringen krachtens levensverzekering kunnen worden begrepen.

Referenties

- Beer, P. de (2007), 'Verhoog de belasting op erfenissen!', *Volkskrant*, 4 januari 2007.
- Denderen, M. van (2006), 'Successierechten dekken groot deel kosten vergrijzing', *Economisch Statistische Berichten*, 22 september 2006, pp. 466-469.
- Commissie Moltmaker (2000), *De warme, de koude en de dode hand*, Ministerie van Financiën, 2000.
- Eerste Kamer (1980-1981), 16 016, nr. 25b.
- Nispen tot Sevenaer, C.M.O. van (1969), *De rechtsgrond van de successiebelasting*, Deventer: Kluwer.
- Tweede Kamer (1909-1910a): (1909-1910), 130, nr. 3.
- Tweede Kamer (1909-1910b): (1909-1910), 130, nr. 8.
- Tweede Kamer (1946-1947), 231 (Memorie van Toelichting).
- Tweede Kamer (1948-1949), 915, nr. 3.
- Tweede Kamer (1979-1980), 16 016, nr. 3 (Memorie van Toelichting).
- Tweede Kamer (2001-2002a): (2001-2002), 28 015, nr. 6 (Nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2002 IV).
- Tweede Kamer (2001-2002b): (2001-2002), 28 015, nr. 12 (Tweede nota van wijziging).
- Tweede Kamer (2006-2007a): (2006-2007), 30 804, nr. 8 (Nota n.a.v. het verslag).
- Tweede Kamer (2006-2007b): (2006-2007), 30 804, nr. 18.
- Tweede Kamer (2006-2007c): (2006-2007), 30 804, nr. 37 (Stenogram wetgevingsoverleg TK)

*P.T. de Beer**

Successierechten zijn een weinig geliefde vorm van belastingheffing. Zowel uit oogpunt van doelmatigheid als van rechtvaardigheid valt een hoger effectief belastingtarief op nalatenschappen echter goed te verdedigen. Het verstorende effect van successierechten is niet groter en waarschijnlijk zelfs kleiner dan van belasting op consumptie en op arbeid. Voor de ontvanger is een erfenis een 'onverdiend' inkomen dat onevenredig ten goede komt aan welgestelden van middelbare leeftijd. Hoewel erfenissen een onderbelichte vorm van solidariteit van oudere generaties met jongere generaties zijn, dragen ze nu nauwelijks bij aan het oplossen van de financieringsproblemen van de vergrijzing. Verhoging van de effectieve belastingdruk op erfenissen - bijvoorbeeld door ze als inkomen te beschouwen en onder de inkomstenbelasting te brengen - kan tegelijkertijd bijdragen aan een rechtvaardiger verdeling tussen generaties en binnen generaties.

21.1 INLEIDING

Er was de afgelopen jaren veel te doen om de (vermeende) belangentegenstelling tussen de generaties. Als de babyboomers de komende jaren met pensioen gaan zullen zij een groot beroep doen op de publieke voorzieningen - eerst vooral op de AOW, op latere leeftijd ook op de gezondheidszorg - waarvan de kosten voor het grootste deel worden opgebracht door de jongere, nog werkende generaties. Het evenwicht tussen de baten en lasten van de publieke sector dreigt in een vergrijzende samenleving voor elkaar opvolgende generaties te worden verstoord (vergelijk Van Ewijk e.a., 2006). De oudere generaties profiteren van de solidariteit van de jongere generaties, terwijl het

* Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen). De auteur dankt Henk Vording voor nuttig commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

nog maar de vraag is of die jongeren later kunnen rekenen op de solidariteit van de na hen komende generatie.

In de discussie over de solidariteit tussen generaties is er weinig aandacht voor het feit dat er ook een belangrijke vorm van solidariteit bestaat van de oudere met de jongere generaties in de vorm van nalatenschappen. Om welk bedrag het precies gaat is helaas niet bekend, doordat het Centraal Bureau van de Statistiek al meer dan twintig jaar geen informatie meer verzamelt over nalatenschappen. Volgens de laatst gepubliceerde cijfers ging het in 1985 om een bedrag van drie miljard euro. Op basis van cijfers over het vermogen van de bevolking naar leeftijd kan men echter schatten dat het in 2000 al om meer dan achttien miljard euro ging. Meer recente cijfers over de vermogensverdeling zijn nog niet gepubliceerd, maar op grond van de opbrengst van de successierechten zou het in 2006 om circa 22 miljard euro gaan. Laten we erfenissen aan de langstlevende partner buiten beschouwing (die vormen immers geen overdracht tussen generaties) dan betrof het in 2000 een bedrag van zo'n tien miljard euro. Voor bijna de helft bestaat dit bedrag uit de waarde van woningen, die de afgelopen decennia fors is gestegen. Als het gemiddelde vermogen waarover ouderen beschikken gelijk zou blijven, zou het bedrag aan nalatenschappen (excl. die aan de partner) ten gevolge van de toename van het aantal ouderen in 2040 bijna verdubbelen tot zo'n 19 miljard euro. Hoogst waarschijnlijk zal de stijging veel groter zijn, doordat de toekomstige generaties ouderen rijker zullen zijn dan de huidige en steeds vaker een woning zullen nalaten. Vergelijken we deze vermogensoverdrachten van de oudere naar een jongere generatie met de kosten van de AOW, die momenteel bijna 21 miljard euro bedragen en tot 2040 bijna zullen verdubbelen, dan zullen de ouderen de komende decennia minimaal de helft van de AOW-premies die de jongeren opbrengen terugbetalen in de vorm van erfenissen.

De successierechten die over nalatenschappen worden betaald bedragen echter slechts een klein deel van de totale waarde van de erfenissen. In 2006 ging het om niet meer dan 1,8 miljard euro, slechts 10 procent van het totale bedrag aan erfenissen. Tussen 1999 en 2006 is dit bedrag overigens wel met ruim 40 procent gestegen.

Dit gemiddeld lage belastingpercentage over nalatenschappen is het resultaat van sterk uiteenlopende vrijstellingen voor partners (maximaal 515.928 euro), ouders (44.090 euro) en (klein)kinderen (10.000 euro) en een progressief belastingtarief, dat bij partners en kinderen oploopt van 5 procent (over de eerste belaste 22.051 euro) tot 27 procent (vanaf een belaste verkrijging van 881.722 euro), bij broers, zusters en ouders van 26 procent tot 53 procent en bij andere erfgenamen van 41 procent tot 68 procent. Kerkelijke, levensbeschouwelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke of andere algemeen nut beogende instelling zijn vrijgesteld van successierecht. Dit betekent dat

het effectieve belastingtarief bij een erfenis van een miljoen euro varieert van 0 procent voor maatschappelijke instellingen, 8,5 procent voor de echtgen(o)t(e) of partner, 20,8 procent voor een volwassen kind, 33,4 procent voor een (achter)kleinkind, 43,3 procent voor een ouder, 45,5 procent voor een broer, zuster of (over)grootouder tot 60,5 procent voor overige verkrijgers.

Hoe dienen we de huidige successierechten te beoordelen? Is de huidige tariefstructuur een logische? Zouden de tarieven hoger of lager moeten zijn? Of zouden de successierechten volledig moeten worden afgeschaft, zoals in verschillende landen (onder andere Frankrijk en de Verenigde Staten) wordt bediscussieerd? Net als andere belastingen kan men ook de wenselijkheid van successierechten en het optimale tarief beoordelen aan de hand van twee criteria, namelijk economische doelmatigheid of efficiëntie en sociale rechtvaardigheid (*equity*). In de volgende paragrafen wordt gezien hoe de successierechten in het licht van beide criteria scoren.

21.2 DOELMATIGHEID

Het belasten van (de opbrengst van) een activiteit betekent dat deze netto minder oplevert, hetgeen in het algemeen een prikkel vormt om die activiteit te beperken en de aandacht te verleggen naar andere activiteiten die minder belast worden. Dit levert doorgaans welvaartsverlies op, doordat de eerste activiteit aanvankelijk voor de agent meer 'nut' opleverde dan de alternatieve activiteit. Economen hebben daarom een voorkeur voor belastingen die het gedrag van mensen zo weinig mogelijk verstoren, althans als het om gewenst gedrag gaat dat bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. De meest doelmatige (of beter: minst ondoelmatige) belastingen zijn dus die belastingen die drukken op activiteiten die zo min mogelijk gevoelig zijn voor belastingheffing (dat wil zeggen 'inelastisch' zijn).

Ogenschijnlijk zijn successierechten vanuit dit gezichtspunt een ideale belasting. Successierechten leiden immers niet tot meer of minder, dan wel vroegere of latere sterfgevallen. De hoogte van de successierechten kan echter wel van invloed zijn op de omvang van het vermogen dat men nalaat en dus op de afweging die men tijdens het leven maakt tussen werken, sparen en consumeren. Successierechten zouden dus wel degelijk ondoelmatig kunnen zijn.

In feite zijn successierechten een specifieke belasting op besparingen, namelijk op het gespaarde vermogen aan het einde van het leven.¹ Hoge successierechten maken sparen daarmee minder aantrekkelijk. Dit kan een prikkel zijn om tijdens het leven ofwel een groter deel van het inkomen te consumeren, ofwel minder te werken en dus

1 Kaplow (2000) beschouwt belasting op een nalatenschap daarentegen als een consumptiebelasting: het nalaten van een erfenis is in zijn ogen een specifieke vorm van consumptie.

minder te verdienen. De keuze tussen deze alternatieven wordt mede bepaald door de belastingdruk op respectievelijk consumeren en werken (i.c. het arbeidsinkomen). Naarmate de belasting op erfenissen hoger is in verhouding tot de belasting op consumptie, zullen successierechten in sterkere mate bijdragen aan een verschuiving van sparen naar consumeren. Aangezien de effectieve belastingdruk op nalatenschappen 10 procent bedraagt en de gemiddelde belastingdruk op consumptie circa 25 procent,² kan men echter niet stellen dat de huidige belastingstructuur in Nederland een prikkel geeft om te consumeren in plaats van te sparen ten behoeve van een nalatenschap.

Nu zou men kunnen stellen dat bij deze afweging ook rekening moet worden gehouden met de belastingheffing over de consumptieve bestedingen die de erfgenaam met de erfenis financiert. Om consumeren en erven gelijk te behandelen zou het 'optimale' belastingtarief op erfenissen dan nul bedragen (vergelijk Kaplow, 2000). Deze redenering gaat er echter ten onrechte van uit dat erfenissen louter een consumptief doel dienen. Een erfenis kan echter ook van generatie op generatie worden overgedragen (denk aan onroerend goed of aan een kunstwerk), waardoor deze nooit onder de consumptiebelasting zou vallen.

Bovenstaande analyse veronderstelt dat mensen bewust sparen om een erfenis na te laten. Er kunnen echter verschillende motieven voor een nalatenschap zijn. In het meest simpele economische model van de *homo economicus* die louter zijn eigen belang najaagt en rationeel handelt, kunnen erfenissen eigenlijk niet voorkomen. Een erfenis is immers een vermogensoverdracht 'om niet' en vermindert daarmee het nut van de erflater, die het vermogen ook consumptief had kunnen besteden. Als men het beeld van de *homo economicus* enigszins nuanceert, kunnen er echter zeker drie motieven zijn voor nalatenschappen:³

- onbedoelde nalatenschappen (*accidental bequests*): hiervan is sprake als iemand eerder overlijdt dan verwacht en vermogen nalaat dat hij/zij had gespaard voor latere levensjaren;⁴
- altruïstische nalatenschappen (*bequests from joy of giving*): hiervan is sprake als iemand bewust iets wil nalaten aan de erfgenamen, hetzij omdat men plezier

2 Berekend op basis van de opbrengst aan heffingen over productie en invoer (zoals omzetbelasting en accijnzen) ad 57 miljard euro en de totale consumptieve bestedingen ad 225 miljard euro in 2004 (bron: CBS, Statline).

3 Zie bijvoorbeeld Gale en Slemrod (2001) en Lueth (2003).

4 Onbedoelde nalatenschappen zijn een aanwijzing voor hetzij irrationeel gedrag, hetzij kapitaalmarktperfectionen. Als men louter spaart voor latere consumptie, dan kan men met het gespaarde vermogen op de pensioenleeftijd immers beter een lijfrente kopen die tot het moment van overlijden een jaarlijkse uitkering garandeert.

ontleent aan het schenken als zodanig, hetzij omdat men waarde hecht aan het welzijn van de erfgenamen;⁵

- nalatenschappen als beloning voor geboden steun (*bequests in exchange for attention*): hiervan is sprake als iemand een kind (of andere erfgenaam) alleen iets nalaat als deze de erflater tijdens het leven voldoende steun en aandacht heeft gegeven.

Een onbedoelde nalatenschap komt het dichtst in de buurt van het theoretische ideaal van een belastinggrondslag die niet gevoelig is voor belastingheffing. Omdat de nalatenschap onbedoeld en onvoorzien is, hecht de erflater er geen waarde aan en zal zijn/haar gedrag niet aanpassen als de nalatenschap wordt belast. Zelfs als de nalatenschap volledig zou worden wegbelast (een belastingtarief van 100 procent) zouden er geen gedragseffecten optreden.

Belastingheffing op altruïstische nalatenschappen zijn wel van invloed op het gedrag. De erflater kan in dit geval zijn/haar vermogen bijvoorbeeld al voor zijn/haar dood schenken. Of dit aantrekkelijker is hangt mede af van de belastingheffing op giften. In Nederland zijn de belastingtarieven op giften gelijk aan die op nalatenschappen. Toch kan men de belastingdruk verminderen door de giften over een reeks van jaren te spreiden, waardoor het om kleinere bedragen gaat die onder een lager marginaal tarief vallen. Weliswaar is de belastingvrijstelling voor een gift aan kinderen lager dan voor een erfenis (namelijk 4.342 euro ten opzichte van 10.000 euro), maar doordat men deze vrijstelling jaarlijks kan gebruiken kan men de effectieve belastingdruk toch verminderen.

Een beoordeling van de (on)doelmatigheid van een verschuiving van nalatenschappen naar giften is niet zo eenvoudig. Deze hangt onder meer af van het gebruik dat de erfgenaam van de erfenis c.q. gift maakt. Zo zou een royale jaarlijkse gift een kind van rijke ouders kunnen ontmoedigen om in een opleiding te investeren, terwijl het een erfenis pas op veel latere leeftijd kan verwachten. Een interessante optie is dat ouders in plaats van hun vermogen aan hun kinderen na te laten deze investeren in een goede opleiding, waardoor zij bovendien de belasting op giften ontwijken. Dit zal in het algemeen welvaartswinst opleveren doordat die opleiding de productiviteit van de kinderen verhoogt (Grossmann en Poutvaara, 2006).

Een ander mogelijk effect van successierechten, hierboven reeds genoemd, is dat ouders een groter deel van hun vermogen zelf consumeren (en dus minder sparen) of minder werken. Of een afname van besparingen in een open economie en een rentevoet die op internationale financiële markten wordt bepaald een negatief effect

5 Bij sommige analyses is het onderscheid tussen deze twee motieven van belang, omdat het in het eerste geval vooral om de omvang van de totale erfenis gaat en in het tweede geval om de erfenis die iedere erfgenaam afzonderlijk ontvangt (zie Cremer en Prestieau, 2003).

heeft op de toekomstige welvaartsgroei, staat te bezien. Minder arbeidsinspanning zal wel in welvaartsverlies resulteren (doordat vrije tijd niet wordt belast verstoort de belasting de afweging tussen werken en vrije tijd).

Belasting op een nalatenschap die een beloning is voor eerder verleende steun, komt in feite neer op een belasting op de zorgverlening door de erfgenaam. Successierechten zijn dan vergelijkbaar met loonbelasting. Het verschil in kosten van informele zorg door een erfgenaam en formele zorg door een professionele zorgverlener wordt hierdoor kleiner. De afweging tussen informele en formele zorg zal dan eerder in het voordeel van de laatste uitvallen, zodat successierechten dan bijdragen aan substitutie van informele door formele zorg. Hierbij dient men wel in het oog te houden dat er grote verschillen in kwalitatieve waardering tussen beide vormen van zorg kunnen zijn, zodat de erflater zijn keuze zeker niet alleen door de kosten zal laten bepalen. Uit oogpunt van doelmatigheid is dit effect van successierechten niet ongunstig, omdat de belastingheffing hierdoor minder verstorend werkt op de keuze tussen betaalde en onbetaalde zorgarbeid.

Wat op grond van het bovenstaande het optimale tarief van successierechten is, is niet eenvoudig te bepalen. Dit optimale tarief hangt immers af van het relatieve belang van de drie motieven voor nalatenschappen en van de hoogte van de belasting op andere activiteiten. In het algemeen rechtvaardigen onbedoelde nalatenschappen een zeer hoog tarief, nalatenschappen als beloning voor verleende steun zouden het beste even zwaar kunnen worden belast als arbeid, terwijl bij altruïstische nalatenschappen het optimale tarief afhangt van de aard van de gedragsreactie. In het algemeen biedt het altruïstische motief de sterkste argumenten voor een lage belasting. Men kan zelfs betogen dat er sprake zou moeten zijn van een negatieve belasting, dat wil zeggen een subsidie op altruïstische nalatenschappen. Immers, een altruïstische nalatenschap genereert een positief extern effect, doordat zowel de erflater als de erfgenaam er 'beter' van wordt. Het maatschappelijke nut - dat is in dit geval de som van het nut van de erflater en van de erfgenaam - is groter dan het nut van de erflater. Dit zou een subsidie op de nalatenschap rechtvaardigen (Kaplow 2000, Gale en Slemrod 2001). Deze stelling laat overigens goed de beperkingen van het redeneren in termen van doelmatigheid zien. Als men het verdelingsaspect (de rechtvaardigheid) volledig buiten beschouwing laat, volgt hier immers uit dat de overheid aan het vermogen dat een miljonair aan zijn kinderen nalaat, nog een subsidie zou moeten toevoegen!

Omdat niet bekend is hoe belangrijk de drie motieven voor nalatenschappen zijn, is het niet mogelijk op grond van bovenstaande redenering te bepalen wat het meest

doelmatige belastingtarief voor nalatenschappen is. Wel zou men kunnen betogen dat het belang van onbedoelde nalatenschappen en van nalatenschappen als beloning in de loop van de tijd waarschijnlijk is afgenomen en het belang van altruïstische nalatenschappen is toegenomen. Immers, de verbetering van pensioenen en het gevarieerder aanbod aan financiële producten, maakt het steeds minder noodzakelijk om een omvangrijk spaartegoed aan te houden als ‘appeltje voor de dorst’. Ook wie veel ouder wordt dan verwacht zal op hoge leeftijd van voldoende inkomen verzekerd zijn. Evenzo heeft de uitbreiding van professionele zorg en de collectieve financiering daarvan (via de AWBZ) de afhankelijkheid van zorg door de kinderen verminderd, zodat er minder reden is om kinderen met het vooruitzicht van een erfenis ertoe te verleiden zorg te verlenen. Of dit ook geldt voor de aandacht die men als oudere krijgt, is een andere vraag. Juist over professionele zorgverleners vallen vaak klachten te beluisteren dat zij te weinig tijd hebben voor een praatje met de zorgontvanger.

Enig inzicht in de motieven voor nalatenschappen biedt een recent onderzoek van Axa (2007). Hierin zei 56 procent van de gepensioneerden dat zij hun spaargeld waarschijnlijk zelf zullen aanspreken en slechts 24 procent dat zij het willen nalaten aan hun erfgenamen (de rest weet het nog niet). Aangezien het gemiddelde financiële vermogen van 75-plussers groter is dan dat van de leeftijdscategorie 65-74 jaar (namelijk respectievelijk 85.000 euro en 69.000 euro in 2000)⁶ lijkt het er op dat de meeste gepensioneerden in de praktijk hun vermogen toch niet aanspreken, maar zelfs blijven sparen. Dit zou erop kunnen duiden dat het grootste deel van de nalatenschappen toch min of meer ‘onbedoeld’ is. Op grond hiervan zou een behoorlijk hoog tarief voor de successierechten economisch doelmatig kunnen zijn.

Als het nagelaten vermogen is geïnvesteerd in een (familie)bedrijf, zou er uit doelmatigheidsoverwegingen reden kunnen zijn voor een lagere belastingheffing. Anders zouden de erfgenamen gedwongen kunnen zijn kapitaal aan het bedrijf te onttrekken om de belastingschuld te delven, hetgeen het voortbestaan van de onderneming in gevaar zou kunnen brengen of hen zou kunnen dwingen het familiebedrijf te verkopen. Erfgenamen die in het familiebedrijf werkzaam zijn en zich er sterk mee verbonden voelen, zullen vaak bereid zijn er meer werk voor te verzetten dan een eigenaar ‘van buiten’, hetgeen de economische efficiëntie kan vergroten. Dit zou worden ontmoedigd als de nieuwe eigena(a)r(en) onmiddellijk een hoge belasting zou(den) moeten afdragen. Op het moment dat de erfgenamen het bedrijf verkopen of niet langer in het bedrijf werkzaam zijn, vervallen deze argumenten echter en zouden de successierechten alsnog geïnd moeten worden.

6 Het gaat hier om de som van banktegoeden, obligaties en aandelen. (Bron: CBS, Statline).

21.3 RECHTVAARDIGHEID

‘The idea of making death a taxable event infuriates some people. Winston Churchill called estate taxes an attempt to tax dead people rather than the living. Steve Forbes campaigned in favor of ‘no taxation without respiration’.’ Zo beginnen Gale en Slemrod (2001) een artikel over de toekomst van de *estate tax* (belasting op nalatenschappen) in de Verenigde Staten. Inderdaad roepen pleidooien voor hogere successierechten vaak emotionele en sterk afwijzende reacties op, zoals ik zelf mocht ervaren toen ik begin 2007 hiervoor in *de Volkskrant* een lans brak (De Beer en Jakson, 2006). ‘Het is gemakkelijk om weerloze ouderen aan te pakken, door ze langer te laten werken en financieel uit te kleden, maar hoe zal de economische toekomst er straks uitzien als mensen door krijgen dat hard werken en sparen voor later niet loont’, zo luidde een van de reacties die ik mocht ontvangen. De verklaring voor deze negatieve reacties moet worden gezocht in het feit dat bij de belasting op erfenissen twee fundamentele rechtvaardigheidsprincipes op elkaar botsen.

Aan de ene kant is er het particularistische principe dat het goed is, ja zelfs een morele plicht, om te zorgen voor je naasten, in het bijzonder je kinderen. Het is moreel hoogstaand om het beste voor je kinderen te willen en hen dus goed verzorgd achter te laten als je overlijdt. Vanuit het perspectief van de erflater lijkt het uiterst onrechtvaardig dat deze zorg wordt ‘bestraft’ door een nalatenschap aan kinderen of andere familieleden te belasten (vergelijk Zwemmer, 2001). Sommigen beschouwen het ook als een onaanvaardbare inmenging in de private levenssfeer: de overheid zou zich niet mogen bemoeien met wat zich binnen een gezin (of familie) afspeelt, dus ook niet met de inkomensoverdrachten binnen een gezin. Overigens wordt algemeen onderkend dat dit principe geen absolute geldigheid heeft. Als er sprake is van een ernstige inbreuk op individuele rechten - bijvoorbeeld in geval van mishandeling of verwaarlozing van partner of kinderen - heeft de overheid wel degelijk de bevoegdheid of zelfs de plicht om in te grijpen.

Tegenover dit particularistische principe staat, aan de andere kant, het universalistische principe van gelijke levenskansen. Op basis hiervan kan men twee criteria formuleren waaraan een rechtvaardige samenleving zou moeten voldoen, namelijk dat iedereen aan het begin van zijn leven vergelijkbare kansen heeft (gelijke startkansen) en dat verschillen die later tussen mensen ontstaan alleen het resultaat zijn van eigen keuzes, zoals verschillen in opofferingen en prestaties. Een erfenis is echter een ‘onverdiende’ vermogensoverdracht: de ontvanger heeft er doorgaans weinig of niets voor hoeven te doen (tenzij de erfenis als beloning geldt voor eerder geboden zorg en aandacht). Vanuit het perspectief van de erflater kan men de erfenis beschouwen als een ‘bevoorrechte verkrijging’ die niet op een persoonlijke inspanning

of verdienste berust (vergelijk Zwemmer, 2001, p. 12). Men kan er overigens over twisten of het 'onverdiende' karakter van een erfenis in dit verband relevant is. Bij de heffing van de inkomstenbelasting wordt immers ook geen rekening gehouden met de mate waarin het inkomen het resultaat is van persoonlijke inspanningen.

Erfenissen dragen bovendien in belangrijke mate bij aan de overdracht van ongelijkheid tussen generaties. Kinderen van rijke ouders hebben vaak al het voordeel van een in financieel opzicht onbezorgde jeugd, van goede huisvesting, een goede opleiding en niet zelden ook een sociaal netwerk dat in het latere leven van veel waarde kan zijn. Een erfenis vergroot deze ongelijkheid nog eens extra.

Iemand van wie de langst levende ouder overlijdt, is momenteel gemiddeld zo'n 55 jaar oud. Dat is vaak een leeftijd waarop men de top van zijn inkomen bereikt, terwijl de kosten van het levensonderhoud beginnen af te nemen doordat de kinderen zelfstandig worden. Als men op die leeftijd een 'extraatje' in de schoot geworpen krijgt in de vorm van een erfenis, komt dit neer op een vermogensoverdracht naar een groep die er het minst behoefte aan heeft. Aangezien, in overeenstemming met het z.g. Mattheusprincipe, de grootste erfenissen vaak terecht komen bij degenen die het toch al het beste hebben, vergroten zij de sociale ongelijkheid.

Behalve op grond van het universalistische rechtvaardigheidsprincipe van gelijke levenskansen, kan men relatief hoge successierechten ook bepleiten op grond van het simpele argument dat ze sterk nivellerend werken. De vermogensverdeling is immers veel schever dan de inkomensverdeling, zodat zelfs een proportionele (d.w.z. niet progressieve) belasting op erfenissen al een fors nivellerend effect zou hebben. Bovendien hebben hoge successierechten het voordeel boven een progressieve inkomstenbelasting dat niemand er inkomen voor hoeft 'in te leveren'. De erfgenamen ontvangen alleen een minder groot vermogen dan zij anders hadden ontvangen, maar gaan er netto niet op achteruit.

Uiteindelijk is het een normatieve, ideologische kwestie of men het particularistische of het universalistische principe zwaarder vindt wegen. Opmerkelijk is wel dat politiek-filosofen - van Plato tot Rawls - vaak een sterke voorkeur uitspreken voor een universalistisch principe, terwijl 'gewone burgers' eerder naar een particularistisch principe neigen. Wie op grond van algemene ethische principes voor het universalistische principe kiest en daarom een belasting op erfenissen wenselijk acht, staat dan ook voor de lastige taak om de burgers van de rechtvaardigheid hiervan te overtuigen.

Vindt men op grond van universalistische morele principes belasting van erfenissen wenselijk, dan dient zich nog de vraag aan hoe hoog deze belasting zou moeten zijn. Hierbij is tevens de vraag aan de orde of het belastingtarief uniform of gedifferentieerd

moet zijn. De huidige tariefstructuur van de successierechten is zowel gedifferentieerd naar de verwantschap van de erfgenaam met de erflater als naar de omvang van de verkrijging (maar niet naar de totale omvang van de nalatenschap). Grosso modo is het belastingtarief hoger naarmate men verder van de erflater afstaat en het erfdeel groter is. Bepaalde maatschappelijke instellingen zijn echter vrijgesteld van de belasting.

Dat partners en kinderen minder belasting afdragen dan verdere verwanten en niet-verwanten kan men zien als een compromis tussen het particularistische en het universalistische principe. Het is echter de vraag of dit een geslaagd compromis is.

Dat de partner van de overledene een hoge vrijstelling heeft (van ruim een half miljoen euro) en daarboven tegen een relatief laag tarief wordt belast, valt te rechtvaardigen met het argument dat een (afhankelijke) partner vaak mede heeft bijgedragen aan de opbouw van het vermogen en dat het wenselijk is dat men na het overlijden van de partner de oude levensstandaard kan continueren. Daarbij dient men zich te realiseren dat de langst levende partner in twee op de drie gevallen een vrouw is, die vaak een veel lager inkomen heeft of had dan haar echtgenoot. Een milde fiscale behandeling is in dat geval zeker gerechtvaardigd.

Minder vanzelfsprekend is dit bij volwassen kinderen. Hoewel zij slechts een beperkte vrijstelling hebben (10.000 euro indien de verkrijging minder dan 27.397 euro bedraagt), betalen zij over het meerdere aanzienlijk minder dan andere erfgenamen. Wie van een niet-verwante weldoener een erfenis ontvangt, betaalt dus veel meer belasting dan een kind van de overledene. Ter illustratie: over een erfenis van 100.000 euro draagt een kind 9.927 euro successierechten af en een niet-verwante erfgenaam 46.351 euro. Het is de vraag of dit verschil rechtvaardig is. In feite stimuleert de overheid dat mensen hun vermogen aan hun (volwassen) kinderen nalaten in plaats van aan anderen en bestendigt daarmee de overdracht van vermogensongelijkheid tussen generaties. Bij minderjarige kinderen ligt het overigens meer in de rede om hen niet te zwaar te belasten, aangezien de erfenis in dat geval mede tot doel kan hebben om de opvoeding en verzorging van de wezen te bekostigen.

De vrijstelling van successierechten van instellingen met een maatschappelijk doel valt wel te rechtvaardigen, aangezien deze nalatenschappen niet bijdragen aan sociale ongelijkheid, maar aan een breder maatschappelijk doel ten goede komen.

In de meeste Europese landen wordt de erfgenaam belast voor diens erfdeel, in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wordt daarentegen de totale nalatenschap belast alvorens deze over de erfgenamen wordt verdeeld (Cremer en Prestieau 2003).⁷ Welk principe heeft uit oogpunt van rechtvaardigheid de voorkeur?

⁷ In de VS wordt het tarief van de zo genoemde *estate tax* in de periode 2001-2010 stapsgewijs tot nul gereduceerd. Daarna zal hij overigens weer naar het oorspronkelijke niveau terugkeren (Pactor, 2003).

Een (progressieve) belasting over de totale nalatenschap gaat feitelijk uit van de opvatting dat de overheid de eerste claim heeft op een erfenis en dat pas daarna de erfgenamen hun aandeel krijgen. Dit sluit aan bij het universalistische rechtvaardigheidsprincipe. Bovendien heeft ze het voordeel dat van zeer grote vermogens een groter deel aan de gemeenschap toekomt, ongeacht over hoeveel erfgenamen deze worden verdeeld (aangezien de belastingprogressie niet wordt verminderd door de erfenis op te splitsen). Bij belastingheffing over de totale nalatenschap past het niet om verschillende tarieven toe te passen op basis van de verwantschap van de erfgenaam met de erflater. Maar, zoals hierboven betoogd, is hiervoor ook geen goede rechtvaardigheidsgrond, met uitzondering van de partner van de overledene (en eventuele minderjarige kinderen) en maatschappelijke instellingen. Voor deze erfgenamen zou men dan ook een (hoge) vrijstelling kunnen toepassen (zoals ook bij de Amerikaanse *estate tax* het geval is).

Een nadeel van belastingheffing over de totale nalatenschap is dat men geen rekening kan houden met het vermogen of het inkomen van de erfgenaam. De huidige successierechten houden daarmee weliswaar ook geen rekening, maar uit oogpunt van rechtvaardigheid valt daar veel voor te zeggen. Men kan een erfenis immers ook beschouwen als een eenmalig extra inkomen. Vanuit dit perspectief ligt het in de rede om de erfenis onder de inkomstenbelasting te laten vallen. De erfenis zou dan worden opgeteld bij het eigen inkomen van de erflater waarop vervolgens het bestaande progressieve tarief van de inkomstenbelasting wordt toegepast. Deze benadering heeft het voordeel dat erfenissen die aan rijken ten goede komen veel zwaarder worden belast dan erfenissen aan armen. De belastingheffing over erfenissen draagt dan meer bij aan een rechtvaardige inkomensverdeling.

21.4 CONCLUSIE

Successierechten zijn wellicht een van de minst populaire - om naar niet te zeggen een van de meest gehate - vormen van belastingheffing. Toch verdienen successierechten zowel uit oogpunt van doelmatigheid als uit oogpunt van rechtvaardigheid meer aandacht dan zij nu krijgen. Hoewel over de effecten van hoge successierechten op de afweging van mensen tussen werken, consumeren en sparen, weinig bekend is, is het aannemelijk dat de verstoring van successierechten relatief beperkt is. In ieder geval is er geen reden aan te nemen dat de verstoring groter is dan van belastingen op consumptie en werk (arbeidsinkomen), zodat er uit doelmatigheids-overwegingen ook geen reden is voor een lagere (effectieve) belastingdruk van successierechten dan de belastingdruk op consumptie (BTW, accijnzen, en dergelijke) en op arbeidsinkomen (loonbelasting en sociale premies). Hoewel successierechten

door burgers vaak als uiterst onrechtvaardig worden ervaren, zijn zij vanuit een meer universeel standpunt gezien juist als heel rechtvaardig aan te merken. Het gaat immers om een onverdiend inkomen, dat onevenredig ten goede komt aan welgestelde burgers in een levensfase waarin zij zich op het toppunt van hun financiële mogelijkheden bevinden. Daar komt bij dat belastingheffing op nalatenschappen een substantieel deel van de oplopende kosten van de vergrijzing zou kunnen dekken. Daarmee kan de oudere generatie, naast andere maatregelen als de fiscalisering van de AOW, een belangrijke bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van de voorzieningen voor de oude dag. Nu wordt die bijdrage zeer ongelijk over de jongere generatie verdeeld, maar via relatief hoge successierechten zouden de baten veel evenwichtiger kunnen worden gespreid. De meest eenvoudige wijze om de belastingen over erfenissen te verhogen en een sterkere herverdelende werking te bereiken is, door een erfenis als inkomen te beschouwen en deze onder de inkomstenbelasting te laten vallen.

Referenties

- AXA (2007), *AXA Retirement Scope 2007. Pensioen, een nieuw leven na het werk? Resultaten voor Nederland in een internationaal kader*, Meting 3, AXA.
- Beer, Paul de, en Jola Jakson (2007), 'Verhoog de belastingen op erfenissen', *de Volkskrant*, 4 januari 2007.
- Cremer, Helmuth, and Pierre Pestieau (2003), *Wealth Transfer Taxation: A Survey*, Cesifo Working Paper No. 1061.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Bijzondere publicatie 61, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Gale, William G., and Joel B. Slemrod (2001), 'Death Watch for the Estate Tax?', *Journal of Economic Perspectives* 15 (1), pp. 205-218.
- Grossmann, Volker, en Panu Poutvaara (2006), *Pareto-Improving Bequest Taxation*, IZA Discussion Paper No. 2277, IZA, Bonn.
- Kaplow, Louis (2000), 'A framework for assessing estate and gift taxation', *NBER Working Paper 7775*, Cambridge (MA): NBER.
- Lueth, Erik (2003), 'Can Inheritances Alleviate the Fiscal Burden of an Aging Population?', *IMF Staff Papers* 50 (2), pp. 178-199.
- Pactor, Andrea K. (2003), 'The moral case for the estate tax', *New Directions for Philanthropic Fundraising*, vol. 2003 (42), pp. 25-35.
- Zwemmer, J.W. (2001), *De dood als belastbaar feit*, Mededelingen van de Afdeling Letterkunde, Nieuwe Reeks, Deel 64 no. 2, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

C.L.J. Caminada en C.A. de Kam***

22.1 INLEIDING

De stroom inkomensoverdrachten tussen de collectieve sector en private huishoudens biedt aanknopingspunten voor het voeren van inkomenspolitiek. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst uit dat de personele inkomensverdeling in Nederland vooral wordt afgeplat dankzij ongebonden overdrachten van de overheid (uitkeringen). Ook sommige gebonden overdrachten maken het speelveld van de inkomensstrekkingen vlakker, met name de door de Belastingdienst/Toeslagen verstrekte toeslagen, waarmee dit jaar al 5,5 miljard euro is gemoeid. De bijdrage aan de inkomensnivellering van overdrachten aan de overheid is aanzienlijk geringer. Anders gezegd: het belastingstelsel is minder progressief dan vaak wordt aangenomen. Met onze bijdrage beogen wij een dubbelslag te slaan. Ten eerste presenteren wij gegevens over de bestaande verdeling van de belastingdruk over de bevolking. Ten tweede bespreken wij welke instrumenten - toeslagen dan wel heffingskortingen - beleidsmakers (het beste) kunnen inzetten om desgewenst de financiële steun van de overheid aan huishoudens te richten op specifieke doelgroepen van het beleid. Daarbij presenteren wij de eerste beschikbare gegevens over de verdeling van allerlei heffingskortingen over de bevolking.

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden. Het laatste deel van onderdeel 4 van dit hoofdstuk is mede gebaseerd op Caminada (2007). Met dank aan Evert Vos en Edmond Stassen van het Ministerie van Financiën voor het ter beschikking stellen respectievelijk toelichten van enkele tabellen met fiscale gegevens die zijn ontleend aan CBS Inkomens Panel Onderzoek.

** Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Rijksuniversiteit Groningen. Onderdeel 2 en 3 van dit hoofdstuk zijn grotendeels ontleend aan De Kam (2007, pp. 41-57).

22.2 DRUKVERDELING VAN INKOMENSHEFFING EN BELASTINGEN OP GOEDEREN

Iemands belastingdruk valt te berekenen door alle belastingen die hij in een bepaald jaar betaalt, te delen door zijn bruto inkomen van dat jaar. Cijfers over door burgers afgedragen belastingen liggen niet voor het oprapen. De totale afdracht aan de fiscus hangt immers niet alleen af van de hoogte van het inkomen, maar bijvoorbeeld ook van de samenstelling van het huishouden, het gebruik van aftrekposten en het consumptiepatroon. Hoe vallen de door huishoudens betaalde belastingen in kaart te brengen, als eerste stap om de drukverdeling over de bevolking te bepalen?

De druk van de inkomensheffing - de verzamelnaam van inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen AOW, ANW en AWBZ - voor huishoudens valt te bepalen met behulp van gegevens uit een representatieve steekproef onder de Nederlandse belastingbetalers. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikt over een steekproef met anoniem gemaakte gegevens van de belastingdienst.¹ Hieruit blijkt hoeveel inkomensheffing Nederlanders werkelijk betalen - inclusief het effect van aftrekposten, van de samenstelling van het huishouden, en zo verder.²

Figuur 22.1 presenteert voor het jaar 2002 de inkomensverdeling en de belastingdruk van 8,5 miljoen belastingplichtigen jonger dan 65 jaar met een bruto inkomen van ten minste 5.000 euro. Door deze inkomensgrens wordt het beeld niet vertroebeld door scholieren die vakantiewerk doen en mensen met een heel kleine deeltijdbaan. Driekwart miljoen belastingbetalers (zie de meest linkse staaf in Figuur 22.1) zaten in 2002 in de inkomensklasse 5.000-10.000 euro. Hun gemiddelde belastingdruk kwam uit op 7 procent van hun bruto inkomen. De volgende inkomensklasse (10.000-15.000 euro) telde ruim 1,1 miljoen belastingbetalers. Hun gemiddelde belastingdruk bedroeg 14 procent. In de daaropvolgende inkomensklassen loopt de druk geleidelijk steeds hoger op. Dit wekt geen verwondering, gelet op het progressieve tarief.

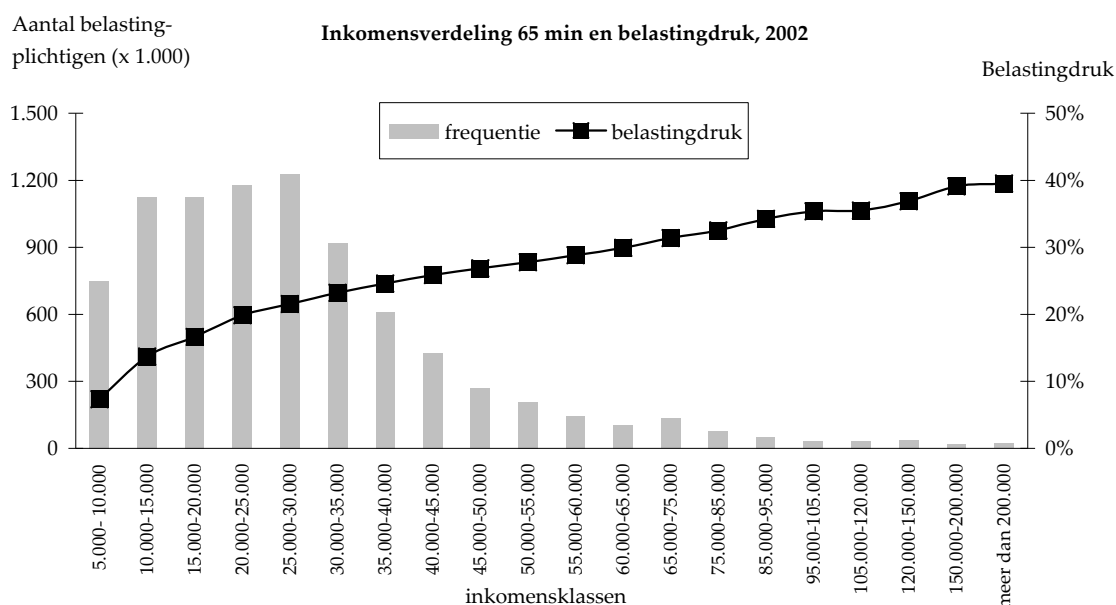
Toch biedt Figuur 22.1 een verrassing. De 22.500 mensen die in 2002 een bruto inkomen verdienden van meer dan 200.000 euro, betaalden daarover gemiddeld 40 procent aan de fiscus (zie het meest rechtse staafje in de figuur en de druklijn daarboven). Dit is een stuk minder dan het toptarief van 52 procent suggereert. Voor dit drukbeeld bestaan drie verklaringen. Ten eerste betalen de meestverdieners over de eerste 52 mille van hun inkomen lagere percentages dan 52. Ten tweede maken ook zij

1 We gebruiken de uitkomsten van het CBS Inkomens Panel Onderzoek (IPO). Het IPO omvat een steekproef van 217.000 personen (75.000 kernpersonen) waarvan inkomensgegevens zijn verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de belastingdienst, de huursubsidie (vanaf 2006 vervangen door de huurtoeslag) en de studiefinanciering.

2 Voor jaren na 2002 is nog geen definitieve drukverdeling beschikbaar.

aanspraak op diverse heffingskortingen. Ten derde maakt deze groep het meest gebruik van aftrekposten, waardoor bij een stijgend bruto inkomen daarvan een steeds groter deel buiten de greep van de fiscus blijft.

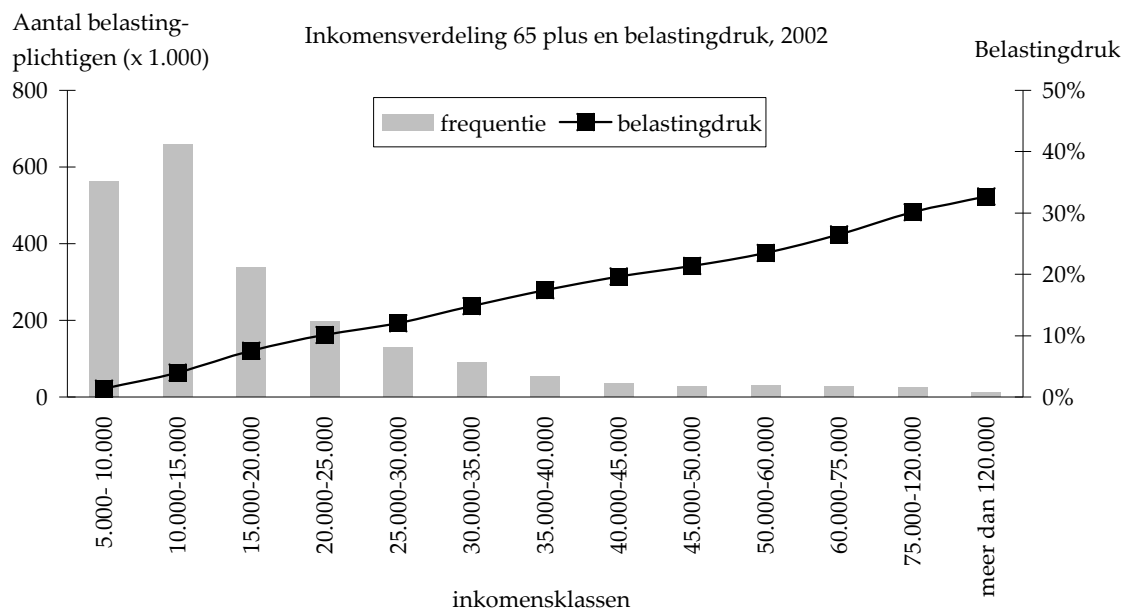
Figuur 22.1 Drukverdeling van de inkomensheffing (65-min), 2002



Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek

Figuur 22.2 presenteert voor het jaar 2002 de inkomensverdeling en de belastingdruk van 2,2 miljoen belastingplichtigen van 65 jaar en ouder met een bruto inkomen van ten minste 5.000 euro. In verhouding telt de groep 'grijze' belastingplichtigen meer mensen met een laag inkomen. De inkomens van de senioren zijn bovendien ongelijker verdeeld dan de inkomens van de groep jonger dan 65 jaar (de 'groene' belastingplichtigen). Vergelijking van de Figuren 21.1 en 21.2 leert dat grijze belastingplichtigen bij een gelijk inkomen over de hele linie een stuk minder inkomensheffing betalen dan groene. In de inkomensklasse 20.000-25.000 euro bedraagt het drukverschil liefst tien punten. Groen betaalt 20 procent, grijs slechts 10 procent. In de inkomensklasse 25.000-30.000 euro is het niet anders: groen betaalt 22 procent, grijs 12 procent. De hoofdoorzaak van dit drukverschil is dat ouderen geen premie voor de AOW hoeven te betalen. Het effect van deze premievrijstelling wordt overigens beperkt, doordat senioren geen aanspraak op de arbeidskorting kunnen maken.

Figuur 22.2 Drukverdeling van de inkomensheffing (65-plus), 2002



Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek

Het aandeel van de inkomensheffing in de totale belastingopbrengst bedraagt amper een derde. In de Figuren 21.1 en 21.2 zijn de belastingen op consumptie en vermogensbezit, de vennootschapsbelasting en de premies voor de werknemersverzekeringen buiten beschouwing gebleven. Samen zijn de buiten beschouwing gelaten heffingen goed voor nagenoeg twee derden van de totale belastingopbrengst. Daarom zegt de drukverdeling van de inkomensheffing nog tamelijk weinig over de drukverdeling van alle belastingen samen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet al dertig jaar onderzoek naar de drukverdeling van de BTW, accijnzen en andere belastingen die zijn gebonden aan geen verbruik van goederen (auto, huis). De hierbij gebruikte gegevens haalt het SCP uit diverse steekproeven, waaronder het Budgetonderzoek van het CBS. Het SCP geeft de drukverdeling van deze belastingen voor 10-procentgroepen, een ander soort inkomensklassen dan is gebruikt in de Figuren 21.1 en 21.2. Resultaten van het SCP-werk staan in Tabel 22.1. Deze valt als volgt te lezen. De bovenste regel laat het aandeel van elke 10-procentgroep in de opbrengst van de BTW zien.³ De armste 10 procent van de huishoudens (klasse 1) betaalt 4 procent van de totale BTW-opbrengst, de daaropvolgende 10 procent (klasse 2) opnieuw 4 procent en zo verder. De rijkste 10

3 Het SCP bepaalt uitsluitend de verdeling van de door huishoudens betaalde belastingen. Ook bedrijven en de overheid dragen bijvoorbeeld BTW, energiebelasting en motorrijtuigenbelasting af. Die zijn niet begrepen in de verdelingen in Tabel 22.1.

procent (klasse 10) is goed voor 19 procent van de totale BTW-opbrengst. De rijen voor de andere belastingen zijn op dezelfde manier te lezen.

De onderste regels van Tabel 22.1 geven het totaalbeeld. De armste 10 procent van de huishoudens heeft 2 procent van het totale bruto inkomen en betaalt 4 procent van alle belastingen op goederen. De rijkste 10 procent van de huishoudens heeft 25 procent van het totale bruto inkomen en neemt slechts 19 procent van de opbrengst van alle belastingen op goederen voor zijn rekening.

De onderste regel toont de gemiddelde belastingdruk: de belastingen op goederen van elke 10-procentgroep gedeeld door het bruto inkomen van die groep. De belastingen op goederen drukken het zwaarst op de laagste inkomens. De belastingdruk voor huishoudens in de derde tot en met de negende 10-procentgroep ligt binnen een smalle bandbreedte van 12-13 procent van het bruto inkomen. De druk voor de rijkste huishoudens is het laagst (9 procent), slechts half zo zwaar als de druk voor de armste huishoudens (19 procent). Het blijkt dat de belastingen op goederen degressief uitwerken. De belastingen op de woning en de milieuheffingen nemen nog het meest toe met het inkomen. Vooral de overdrachtsbelasting, die is verschuldigd bij aankoop van een bestaande woning, valt als draagkrachtheffing aan te merken.

Tabel 22.1 Drukverdeling van belastingen op goederen, 1999 ^a

10-procentgroep	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
BTW	4	4	6	7	9	10	12	13	16	19
Accijnzen ^b	8	6	9	10	10	10	12	11	12	12
Milieubelastingen ^c	4	4	6	8	9	11	13	14	15	16
Belastingen op huis ^d	6	5	8	7	9	10	13	11	16	16
Belastingen op auto ^e	4	3	6	8	10	12	13	14	15	16
Totaal belastingen op goederen	4	4	5	7	8	10	12	14	16	19
Bruto inkomens	2	4	5	6	8	10	11	13	16	25
Belastingdruk (procent)	19	15	13	13	13	12	13	13	12	9

a Procentueel aandeel van elke 10-procentgroep in de totale opbrengst van elke soort belastingen.

b Zonder de brandstofaccijnzen; deze staan onder de milieubelastingen gegroepeerd.

c Brandstofaccijnzen, energiebelasting, grondwaterbelasting.

d Onroerendezaakbelastingen en overdrachtsbelasting.

e Aanschafbelasting (BPM) en motorrijtuigenbelasting.

Bron: Pommer en Jonker (2003, p. 108 en p. 121); mededeling SCP

De uitkomsten in Tabel 22.1 kunnen worden gecombineerd met gegevens van het CBS over de drukverdeling van de inkomstenbelasting, de vroegere vermogensbelasting, de premies voor de volksverzekeringen en de door werknemers betaalde premie voor de Werkloosheidswet (zie Tabel 22.2). Het gaat in beide tabellen om gegevens voor hetzelfde jaar (1999), voor op dezelfde manier gedefinieerde huishoudens (CBS-definitie) die in 10-procentgroepen zijn ingedeeld op basis van het bruto inkomen van het huishouden.⁴

Tabel 22.2 onderstreept de progressieve drukverdeling van de inkomstenbelasting. Meer dan de helft van haar opbrengst is afkomstig van de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens, die slechts een kwart van het totale bruto inkomen toucheren. Ook de in 2001 afgeschafte vermogensbelasting was klaarblijkelijk een progressieve heffing. De premies voor de volksverzekeringen drukken in verhouding het zwaarst op de 'middengroepen': het aandeel van de huishoudens in de vijfde tot en met de negende 10-procentgroep in deze premies is groter dan hun aandeel in het totale bruto inkomen. Het werknemersaandeel in de premie voor de Werkloosheidswet wordt vooral opgebracht door huishoudens uit de 10-procentgroepen met rangnummer 7 en hoger. Dit wekt geen verbazing, omdat werknemers in deze hogere inkomensgroepen zwaar zijn oververtegenwoordigd, net als zelfstandigen, maar die betalen geen WW-premie.

Al met al neemt de druk van de heffingen op het inkomen gestaag toe, naarmate huishoudens het financieel beter hebben. Voor de 20 procent met de laagste inkomens bedraagt de druk gemiddeld ruim 10 procent, de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens staat bijna een derde aan de fiscus af.

4 Merk op dat de aandelen van de 10-procentgroepen in het totale bruto inkomen in beide gegevensbestanden iets verschillen.

Tabel 22.2 Drukverdeling van belastingen op inkomen, 1999 ^a

10-procentgroep	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Inkomstenbelasting	0	1	2	2	3	5	7	10	17	53
Vermogensbelasting	5	1	2	4	4	6	9	10	12	46
Premies volksverzekeringen	1	3	4	6	9	10	13	15	18	22
ww-premie	0	0	1	4	7	10	14	17	21	26
Bruto inkomens	2	4	5	6	8	9	11	13	16	25
Belastingdruk (procent) ^b	11	11	13	17	19	20	22	23	26	32

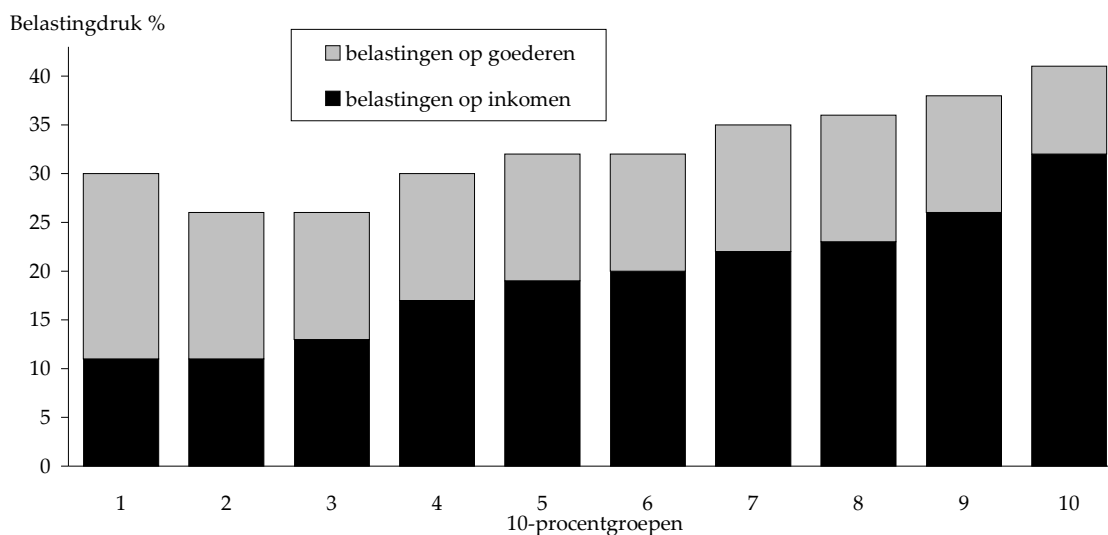
a Procentueel aandeel van elke inkomensklasse in de totale opbrengst van elke soort belastingen en in het totaal van de bruto inkomens.

b De door huishoudens in elke 10-procentgroep betaalde belasting als percentage van het totale bruto inkomen van de huishoudens in die groep.

Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek

Figuur 22.3 laat goed zien dat de drukverdeling van belastingen op goederen de progressieve werking van de heffingen op inkomen en vermogen aanzienlijk afzwakt. De gemiddelde druk van de in de Tabellen 22.1 en 22.2 begrepen belastingen ligt voor alle huishoudens op tussen 26 en 41 procent van het bruto inkomen.

Figuur 22.3 Drukverdeling van belastingen op goederen en inkomen, 1999



Bron: zie Tabellen 22.1 en 22.2

22.3 DRUKVERDELING VAN ALLE BELASTINGEN

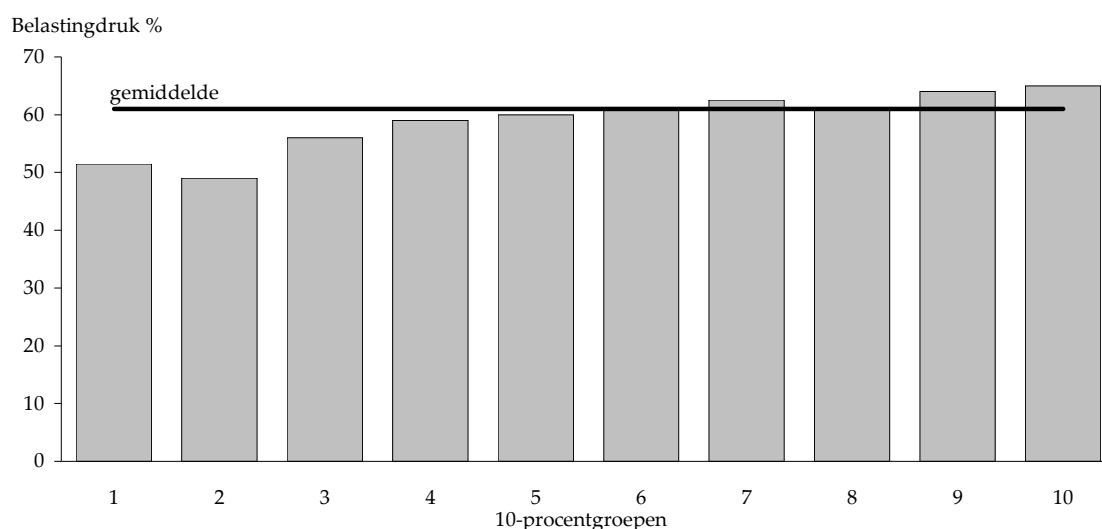
Hiermee is het drukbeeld nog niet compleet. Verschillende belastingen bleven tot nu toe immers buiten beschouwing: de vennootschapsbelasting, het werkgeversaandeel in de premies voor de werknemersverzekeringen (WW en WAO/WIA) en de premies voor de verplichte ziektekostenverzekering. Al deze heffingen moeten op de een of andere manier worden toegerekend, want in laatste instantie drukken alle belastingen op individuen. Een complicatie is dat deelnemers aan het economische verkeer de opgelegde heffingen proberen af te wentelen op anderen. Economen zijn het onderling niet eens over het economische neerslagpunt van belangrijke belastingen. Daarom moeten veronderstellingen worden gemaakt wie de betaalde belastingen uiteindelijk dragen. We nemen aan dat de inkomstenbelasting en de meeste sociale verzekeringspremië's uiteindelijk worden gedragen door degenen die deze heffingen betalen. Veronderstel verder dat de kostprijsverhogende belastingen op consumenten drukken naar rato van hun verbruik van belaste goederen en diensten. De vennootschapsbelasting slaat bij veronderstelling voor een derde neer bij de aandeelhouders, voor een derde bij de vermogensbezitters in het algemeen en is voor een derde in de consumptieprijzen afgewenteld.

Figuur 22.4 geeft een beeld van de bij deze veronderstellingen gevonden drukverdeling van alle belastingen en sociale premies, op basis van de situatie in het begin van de jaren negentig. Voor de presentatie in Figuur 22.4 zijn huishoudens als leefeenheid gekozen. Alle huishoudens zijn gerangschikt op basis van hun bruto inkomen en vervolgens ingedeeld in een van de tien 10-procentgroepen. Eén blik op Figuur 22.4 volstaat om vast te stellen dat de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in de 10-procentgroepen maar weinig uiteenloopt. De tamelijk scherpe progressie van de inkomensheffing wordt kennelijk voor een belangrijk deel geneutraliseerd door de degressieve drukverdeling van de sociale premies en de kostprijsverhogende belastingen. Gemiddeld droegen huishoudens 61 procent van hun bruto inkomen aan de fiscus af.⁵ Huishoudens in de hoogste twee groepen betaalden slechts een paar procentpunten meer. Huishoudens in de laagste twee groepen ervoeren duidelijk een lichtere belastingdruk, waardoor de drukverdeling van alle belastingen samen licht progressief uitpakte. Maar ook de armste huishoudens stonden gemiddeld de helft van hun bruto inkomen af. Dit onderzoek van meer dan tien jaar

5 De gemiddelde belastingdruk voor alle huishoudens samen (61 procent) kwam aan het begin van de jaren negentig hoger uit dan het belastingpeil - destijds 44 procent van het bruto binnenlands product. Vanwaar het verschil? In het eerste geval wordt de totale belastingopbrengst gedeeld door het gezamenlijke bruto inkomen van de huishoudens, in het laatste geval door het bbp. Het bbp is veel hoger dan het gezamenlijke bruto inkomen van de huishoudens.

geleden is sindsdien nooit herhaald. Desgevraagd bevestigt het Ministerie van Financiën ook geen actueel beeld van de drukverdeling van al onze belastingen beschikbaar te hebben.

Figuur 22.4 Drukverdeling van alle belastingen en sociale premies, 1991/1992



Bron: De Kam (1994, p. 918)

De in Figuur 22.4 afgebeelde drukverdeling mag niet leiden tot de overhaaste slotsom dat de overheid in Nederland weinig invloed op de personele inkomensverdeling zou hebben. De aanzienlijke inkomensherverdeling die plaatsvindt, wordt echter niet zozeer bewerkstelligd door de belastingheffing, maar loopt veeleer via subsidies en sociale uitkeringen.⁶

22.4 FISCAAL INKOMENSBELEID

Beleidsmakers stellen doorgaans veel belang in de inkomensgevolgen van door de overheid getroffen maatregelen. Soms willen zij ongewenst geachte gevolgen van die maatregelen voor de koopkracht van huishoudens compenseren door gerichte fiscale tegemoetkomingen. Los daarvan streven politieke partijen - expliciet of impliciet - vaak naar wijzigingen in de bestaande inkomensverdeling, waarbij onder andere het nodige wordt verwacht van wijzigingen in heffingsgrondslag en tarief van bepaalde belastingen. Ten slotte kan worden vastgesteld dat beleidsmakers voor het bereiken van niet-fiscale doelstellingen vaak teruggrijpen op fiscale instrumenten. Zo worden verhoging en verfijning van de arbeidskorting gezien als een nuttige vijzel om de

⁶ Zie hierover onder meer Caminada en Goudswaard (2003).

arbeidsparticipatie van sommige groepen (uitkeringsontvangers, ouderen) op te krikken.

In al deze gevallen is het van belang dat de wetgever vooraf een duidelijk beeld heeft van de bestaande drukverdeling van de belastingen. Dit is immers het ijkpunt, waartegen mutaties in de verdeling van de belastingdruk idealiter behoren te worden afgezet. Met name bij de vormgeving van fiscaal inkomensbeleid is het voor beleidsmakers relevant om te weten hoe beschikbare fiscale instrumenten - en aanpassingen daarvan - de inkomenspositie van rijke en arme huishoudens beïnvloeden. De hiernavolgende analyse beperkt zich tot de inkomensheffing (en haar voorheffing: de loonheffing) als belangrijk instrument voor algemene inkomenspolitiek van de overheid. Wij analyseren hoe beleidsmakers heffingskortingen dan wel toeslagen (kunnen) inzetten om desgewenst de financiële steun van de overheid aan huishoudens te richten op specifieke doelgroepen van het beleid. Wij treden daarmee niet in een inhoudelijke beoordeling van de inkomenspolitieke doelstellingen van de overheid, en werpen evenmin de vraag op of het wel wenselijk is om de belastingheffing voor dit doel als instrument in te zetten. In plaats daarvan kijken wij naar een aantal aspecten van heffingskortingen en toeslagen die min of meer rechtstreeks raken aan de 'maakbaarheid' van inkomenseffecten en inkomensverhoudingen.

22.4.1 Omvang en verdeling van heffingskortingen

Op dit moment heeft iedere belastingplichtige recht op een algemene heffingskorting op de verschuldigde inkomensheffing van 2.043 euro. Daar bovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige, zoals de arbeidskorting, de kinderkorting, de combinatiekorting, de aanvullende combinatiekorting, de alleenstaande-ouderkorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting, de levensloopverlofkorting, de ouderschapsverlofkorting, de korting maatschappelijke beleggingen, de korting beleggingen in durfkapitaal, en zo meer. Het totale verlies voor de schatkist door deze verscheidenheid van heffingskortingen is sinds hun introductie opgelopen van 24,8 miljard euro in 2001, via 28,2 miljard euro in 2003 tot 31,6 miljard euro in 2005.⁷ Deze kostenstijging van afgerond 7 miljard euro (27 procent) is mede het gevolg van de invoering van nieuwe heffingskortingen sinds 2001. Daarnaast is de verhoging van de bedragen (inflatiecorrectie plus beleidsmatige verhogingen) een voorname

⁷ De kosten worden jaarlijks vastgesteld ten behoeve van de vergoeding van premiederving aan de sociale fondsen. De bedragen zijn door het Centraal Planbureau geraamd in het kader van het CEP (maar worden daarin niet als zodanig gepubliceerd; wel in de Staatscourant).

determinant van de kostenstijging. Met name de arbeidskorting is in de periode 2001-2005 fors opgetrokken (+40 procent).

Tabel 22.3 geeft de specificatie van een aantal heffingskortingen waarvoor tevens verdelingsgegevens beschikbaar zijn. We gebruiken de voorlopige cijfers van het CBS voor het jaar 2005; in dat jaar was 31,6 miljard euro gemoeid met de heffingskortingen. Van dit bedrag kan ongeveer 67 procent worden toegerekend aan de algemene heffingskorting en 24 procent aan de arbeidskorting. Beide kortingen kennen een groot bereik en het gemiddelde kortingsbedrag per belastingplichtige is relatief hoog. Ook de ouderenkorting heeft een groot bereik van 2,1 miljoen senioren; de combinatiekorting wordt toegepast door 2 miljoen huishoudens met kinderen waarin partners betaalde arbeid en zorgtaken combineren. Het geringste bereik kent de korting voor beleggingen in durfkapitaal. Zij is in 2005 slechts door 21 duizend personen - dat is 0,17 procent van alle belastingplichtigen - toegepast.

Tabel 22.3 Specificatie heffingskortingen, 2005

	Bedrag x miljard euro	Aantal x miljoen	Gemiddeld bedrag
Totaal heffingskortingen ^a	31,57	--	2.482
Algemene heffingskorting	22,21	12,90	1.722
Arbeidskorting	7,84	8,49	923
Kinderkorting	0,17	1,56	112
Kinderkorting, aanvullend	0,42	0,61	699
Combinatiekorting	0,46	2,02	228
Alleenstaande ouderenkorting	0,47	0,34	1.396
Alleenstaande ouderenkorting, aanvullend	0,09	0,13	724
Jonggehandicaptenkorting	0,09	0,14	639
Ouderenkorting	0,94	2,06	454
Ouderenkorting, aanvullend	0,25	0,86	287
Korting maatschappelijk en groen beleggen	0,05	0,14	367
Korting beleggen durfkapitaal	0,01	0,02	417

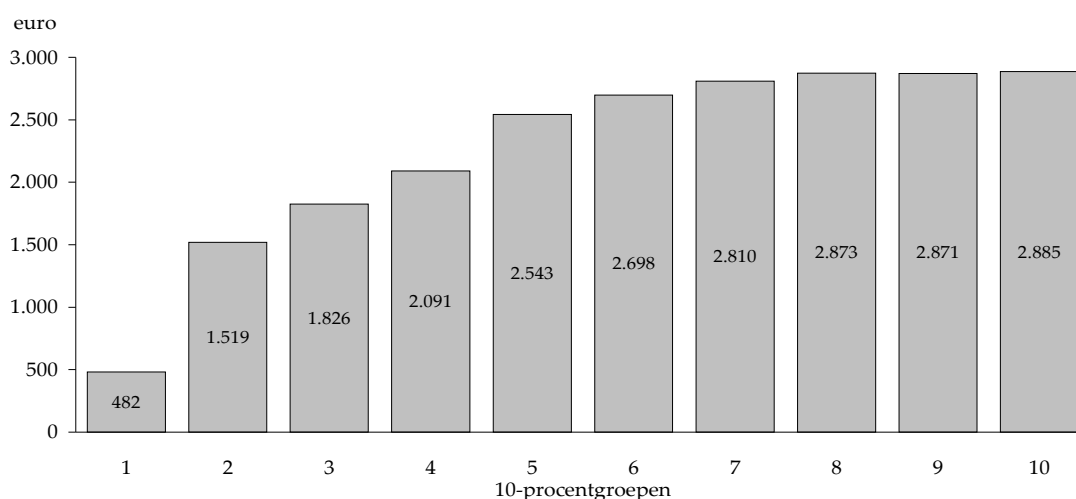
- a De som van de kortingen telt op tot 33,01 miljard euro. Dit is 1,44 miljard euro hoger dan het totaal van de heffingskortingen. Navraag bij het Ministerie van Financiën en het CBS naar dit verschil heeft vooralsnog het onbevredigende antwoord opgeleverd dat sommige posten in CBS IPO direct waargenomen waarden betreffen en andere posten berekend worden. Het verschil in het getoonde totaal en het berekende totaal zou daarbij kunnen duiden op het niet effectueren van de algemene heffingskorting door personen met een laag belastbaar inkomen of zonder belastbaar inkomen en het ontbreken van (positief) fiscaal inkomen (bijvoorbeeld in het geval van verlies bij het resultaat uit onderneming).

Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek (voorlopige cijfers); mededeling Ministerie van Financiën

In Figuur 22.5 en Tabel 22.4 is het bedrag aan heffingskortingen vervolgens verder toegerekend aan tien inkomensgroepen. Het CBS geeft de verdeling van de heffingskortingen voor 10-procentgroepen, maar hierbij is een ander soort indeling gemaakt dan in paragraaf 22.3.

Zo is nu het individu in plaats van het huishouden als eenheid gekozen. Alle personen die belasting betalen zijn gerangschikt op basis van de hoogte van hun belastbaar inkomen in plaats van hun bruto inkomen, en vervolgens ingedeeld in tien 10-procentgroepen.

Figuur 22.5 Verdeling van heffingskortingen over 10-procentgroepen, 2005



Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek (voorlopige cijfers)

Het blijkt dat het gemiddelde bedrag van de heffingskortingen oploopt met de inkomenshoogte; de armste 10 procent van de belastingplichtigen claimt voor gemiddeld 482 euro aan kortingen, oplopend tot gemiddeld 2.885 euro voor de top inkomens. Dit komt *niet* door de algemene heffingskorting. De armste 10 procent personen met een belastbaar inkomen effectueren maar liefst 16 procent van de totale algemene korting (Tabel 22.4).⁸ De arbeidskorting werkt *wel* inkomensafhankelijk uit. Zo komt 81 procent van de totale arbeidskorting terecht bij de 50 procent rijkste belastingplichtigen. In de 10-procentgroepen met hogere rangnummers treffen we relatief vaak personen aan die betaalde arbeid verrichten, terwijl uitkeringsontvangers relatief vaak in de lagere 10-procentgroepen worden waargenomen. Zo concentreert de

⁸ Dit is inclusief de algemene heffingskorting van personen die geen belastbaar inkomen hebben (gemakshalve samengevoegd met de heffingskortingen van personen in de eerste 10-procentgroep). Ongeveer 6 procent van de algemene heffingskorting kan worden toegerekend aan deze personen met een niet-belastbaar inkomen.

ouderenkorting zich in de 10-procentgroepen met rangnummers 2, 3 en 4. De aanvullende kortingen zijn naar hun aard inkomensgerelateerd en komen relatief vaak voor bij personen in de 10-procentgroepen 3, 4, 5 en 6. De kinderkorting en de combinatiekorting blijken relatief vaak te worden toegepast door de hogere inkomens. De kortingen voor maatschappelijk en groen beleggen en de korting voor beleggen in durfkapitaal worden vooral door de topinkomens toegepast.

Tabel 22.4 De verdeling van heffingskortingen over 10-procentgroepen, 2005

10-procentgroep	1 ^a	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Algemene heffingskorting	16	9	8	9	9	10	10	10	10	10
Arbeidskorting	1	1	2	5	10	14	16	17	17	17
Kinderkorting	6	6	6	8	14	11	13	14	14	7
Kinderkorting, aanvullend	12	9	10	13	24	14	13	5	0	0
Combinatiekorting	3	6	6	8	11	11	12	12	13	15
Alleenstaande ouderkorting	4	4	6	13	28	12	10	9	8	6
Alleenstaande ouderkorting, aanvullend	0	2	3	8	17	17	17	14	11	8
Jonggehandicaptenkorting	4	12	25	35	13	7	2	1	1	0
Ouderenkorting	2	14	30	19	14	10	7	5	0	0
Ouderenkorting, aanvullend	2	4	20	31	19	12	8	5	0	0
Korting maatschappelijk en groen beleggen	1	2	4	6	8	6	9	11	17	35
Korting beleggen durfkapitaal	1	6	8	10	8	5	11	9	11	31
Totaal heffingskortingen	6	6	7	9	11	12	12	12	12	12
Bruto inkomens	1	3	4	5	7	9	11	13	17	30
Heffingskortingsquote (procent) ^b	21	20	17	15	14	12	10	8	7	4

a Gemakshalve zijn de heffingskortingen van personen *zonder* belastbaar inkomen samengevoegd met de heffingskortingen van personen in de eerste 10-procentgroep.

b De door personen in elke 10-procentgroep toegepaste heffingskortingen als percentage van het totale bruto inkomen van de personen in die groep.

Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek (voorlopige cijfers)

De onderste regels van Tabel 22.4 geven een totaalbeeld. De armste 10 procent van alle personen met een belastbaar inkomen heeft 1 procent van het bruto inkomen en ontvangt 6 procent van het totaal van alle heffingskortingen. De rijkste 10 procent heeft 30 procent van het totale bruto inkomen en ontvangt 12 procent van het totaal van alle kortingen. Al met al daalt dus het belang van heffingskortingen als percentage van het inkomen naarmate het inkomen oploopt. Daarmee onderstreept Tabel 22.4 dat kortingen bijdragen aan de progressieve drukverdeling van de inkomensheffing.

22.4.2 Toeslagen

Behalve via heffingskortingen, draagt de overheid in bepaalde gevallen bij in de kosten van de zorg, huur of kinderopvang, via toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen dient ervoor te zorgen dat deze toeslagen toekomen bij de mensen die daar recht op hebben. De verdelingseffecten van de toeslagen kunnen nog niet in kaart worden gebracht, omdat gegevens hierover nog niet beschikbaar zijn. Wel bestaan sterke aanwijzingen dat een deel van de rechthebbenden verzuimt een of meer toeslagen te claimen.⁹

22.4.3 Enkele knelpunten bij het voeren van inkomenspolitiek via heffingskortingen en toeslagen

Het Coalitieakkoord uit februari 2007 (Tweede Kamer, 2006-2007a) onderkent een probleem van fiscale inkomenspolitiek: fijnregeling ('fine tuning') is lastig, maar niettemin gewenst. Daarom borduurt het akkoord voort op de door eerdere kabinetten ingeslagen weg van de introductie van nieuwe kortingen, de beleidsmatige verhoging van bestaande kortingen en toeslagen en aanpassing van de voorwaarden waaronder op enkele regelingen een beroep kan worden gedaan. Maar waarom kan de (fiscale) inkomenspolitieke gereedschapskist kennelijk niet met wat minder instrumenten toe? Volgens sommige kritische waarnemers komen na zes jaar intensief gebruik van heffingskortingen grenzen bij de toepassing van dit instrument in zicht (Vording e.a., 2006). Het stelsel van kortingen is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen niet langer het bos te zien. Zelfs de ambtelijke evaluatie 'Breder, lager, eenvoudiger?' trok op dit punt een duidelijke conclusie: stroomlijning is wenselijk (Tweede Kamer, 2005-2006, p. 15 en p. 44).

22.4.4 Verzilpering van kortingen

Bij het voeren van inkomenspolitiek via kortingen vormt een belangrijk probleem dat niet alle rechthebbenden een korting aanvragen ('non take-up'), of dat de kortingen waarop belanghebbenden aanspraak kunnen maken niet of niet volledig kunnen worden verrekend met verschuldigde inkomensheffing. De hoofdoorzaak van deze 'verzilperingsproblematiek' is dat juist groepen belastingplichtigen met een laag inkomen, een belangrijke doelgroep van het inkomensbeleid, nauwelijks of geen inkomensheffing verschuldigd zijn. Zo zorgt de samenloop van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting er voor dat een alleenverdienende minimumloner thans geen inkomensheffing meer betaalt; een verdere verhoging van kortingen heeft voor deze sociaal-economische groep dus geen inkomenseffect meer. Een door

9 Zie voor een recente inventarisatie: Wildeboer Schut en Hoff (2007).

beleidsmakers gewenste inkomensverbetering via het toekennen van specifieke kortingen kan dan niet of niet langer volledig worden genoten. De reden is dat de wetgever tot nu toe onverkort heeft vastgehouden aan het uitgangspunt van de nulgrens. Dit houdt in dat het niet mogelijk is een negatieve belastingschuld aan de belastingplichtige uit te betalen ('refundable tax credit').

Dit knelpunt wordt in het Coalitieakkoord onderkend, zij het voor een heel speciale groep. Louter voor de kinderkorting wordt nu voorgesteld dat deze in de toekomst in alle gevallen te gelde kan worden gemaakt (vermoedelijk in de vorm van een toeslag).¹⁰ Dit roept de voor de hand liggende vraag op waarom allerlei andere kortingen ook niet verzilverd zouden mogen worden. De Raad van State merkt in dit verband in zijn nader rapport op dat het verzilveringsprobleem verder reikt dan de kinderkorting (Tweede Kamer, 2006-2007b). De Raad van State mist een analyse van het totale verzilveringsprobleem en een motivering van de keuze het knelpunt slechts te repareren voor zover het zich voordoet bij de kinderkorting. De Raad van State vraagt daarom de keuze om het verzilveringsprobleem te beperken tot de kinderkorting nader te motiveren.

Onderzoek laat zien dat de verzilveringsproblematiek zich voordoet bij alle veertien in artikel 8.2 van de Wet IB 2001 genoemde heffingskortingen. Zo konden in 2005 ongeveer 780.000 belastingplichtigen hun kortingen geheel of gedeeltelijk niet effectueren, waardoor een budget van 252 miljoen euro voor inkomenspolitiek op de plank bleef liggen (Vording e.a., 2006). Het verzilveringsprobleem komt het meest voor bij mensen die recht hebben op de (aanvullende) combinatiekorting of de (aanvullende) ouderenkorting. Voor bijna de helft van de ongeveer 780.000 belastingplichtigen die hun kortingen (gedeeltelijk) niet kunnen effectueren geldt dat zij meer dan één korting niet kunnen verzilveren. De omvang van een eventuele stapeling hangt af van de individuele situatie.

22.4.5 Inkomensbeleid via heffingskortingen of via toeslagen?

Het Coalitieakkoord stippelt nogal ingewikkelde routes uit om bepaalde heffingskortingen wel, effectiever of juist niet te laten verzilveren. Zo zal ter bevordering van de arbeidsparticipatie van personen van 57 jaar en ouder de specifieke aanvullende arbeidskorting voor ouderen worden verhoogd. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting ('aanrechtssubsidie') wordt geleidelijk in twintig jaar afgebouwd en de verzilvering van de kinderkorting wordt

10 Het kabinet wil per 1 januari 2008 de kinderkorting omzetten in een toeslag. Een wetsvoorstel hiervoor ligt op dit moment bij de Tweede Kamer. Daarin staat dat er een inkomensafhankelijke toeslag voor de kosten van kinderen moet komen.

mogelijk gemaakt. Voorts zal de arbeidsparticipatie van mensen met lagere inkomens worden ondersteund door de invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting, in aanvulling op de huidige arbeidskorting.¹¹ Voor huishoudens met kinderen, waarvan beide partners werken, komt bovenop de inkomensafhankelijke arbeidskorting een inkomensafhankelijke combinatiekorting. Maar waarom kiezen de beleidsmakers er niet voor om de heffingskortingen te vervangen door toeslagen die aan belanghebbenden worden uitbetaald, ongeacht de hoogte van de door hen verschuldigde inkomensheffing ('refundable tax credits')? Thans nog door andere overheidsinstanties uitgekeerde toeslagen, in het bijzonder de door de Sociale Verzekeringsbank uitgekeerde kinderbijslag, zouden in zo'n toeslagensysteem kunnen worden opgenomen.

Dit zou naadloos passen in een ontwikkeling die op het terrein van de inkomenspolitiek al enkele jaren geleden is ingezet. Voorafgegaan door de kinderopvangtoeslag in 2005, zijn in 2006 de huurtoeslag en de zorgtoeslag geïntroduceerd. De Belastingdienst/Toeslagen is hiermee een uitkeringsinstantie geworden. Met deze toeslagen kan een nog meer rechtstreekse inkomenspolitiek worden gevoerd, die effectiever (en dus duurder) zal zijn.

Door inkomensbeleid te voeren via kortingen én toeslagen kan een zekere verwarring ontstaan bij de diverse doelgroepen. Sommige bedragen worden in dit geval immers wél uitbetaald, andere niet. Dat ook heffingskortingen in sommige situaties wél of in andere situaties juist niet worden uitbetaald, maakt het beeld voor de burgers niet overzichtelijker. Het huidige fiscale instrumentarium biedt niet altijd de beste mogelijkheden om eenvoudig en gericht aan de nagestreefde inkomenspolitiek vorm te geven. Technisch is het bijvoorbeeld mogelijk om via de kinderbijslag dan wel de kindertoeslag de koopkracht van huishoudens met kinderen te ondersteunen. In beide gevallen gaat het - anders dan bij heffingskortingen - om intensiveringen, omdat het uitgavenregelingen betreft.

Hieruit blijkt een ander belangrijk voordeel van uitkeringen en toeslagen in vergelijking met heffingskortingen: ze moeten op de begroting expliciet worden verantwoord. Daardoor wordt een kritische afweging tussen verschillende instrumenten van inkomenspolitiek niet langer belemmerd.

11 Het kabinet wil een inkomensafhankelijke arbeidskorting (de Earned Income Tax Credit) invoeren. De EITC richt zich specifiek op werkenden met een relatief laag inkomen en zou een aanzienlijk effectiever inkomensbeleid aan de onderkant van de arbeidsmarkt mogelijk maken. Zo hebben simulaties met het MIMIC-model van het Centraal Planbureau uitgewezen dat de EITC een effectief inkomensinstrument is om de werkloosheid terug te dringen, waarbij de mate van effectiviteit afhankelijk is van de vormgeving, zie De Mooij (2006).

Nu is het gebruik van toeslagen als inkomenspolitiek instrument niet zonder problemen. Een nadeel van toeslagen is dat zij jaarlijks opnieuw door de belanghebbende moeten worden aangevraagd, waarbij voor elk van de (thans drie) toeslagen een apart formulier dient te worden ingevuld. Een verdere uitbreiding van het aantal toeslagen draagt dan niet bij aan de beoogde vermindering van de administratieve lasten voor de burgers. Ten tweede zijn de uitvoeringsproblemen die kleven aan de drie reeds ingevoerde toeslagen onderschat.¹² Zo heeft de stroom van inkomende en uitgaande formulieren bij de Belastingdienst/Toeslagen geleid tot problemen bij de verwerking en de doorlooptijd, waardoor kwetsbare huishoudens in financiële problemen zijn gekomen.¹³ Een derde probleem bij intensiever gebruik van inkomensafhankelijke toeslagen is de negatieve prikkel op het arbeidsaanbod als gevolg van de marginale-drukproblematiek. Maar dit knelpunt is ook eigen aan vergelijkbare heffingskortingen, zoals de voorgenomen inkomensafhankelijke arbeidskorting. Vormgeving van de inkomenspolitiek via inkomensafhankelijke instrumenten conflicteert in beide gevallen met het in het Coalitieakkoord vervatte streven om de armoedeval aan te pakken (Tweede Kamer, 2006-2007a, p. 18). Een recent onderzoek van het Ministerie van Sociale en Werkgelegenheid laat zien dat de huurtoeslag en de zorgtoeslag in belangrijke mate bijdragen aan de werkloosheidsval. Het voordeel van deze toeslagen neemt fors af bij het vinden van een baan: voor de meeste gebruikers van de huurtoeslag (66 procent) vermindert de toeslag met gemiddeld 1.100 euro, terwijl de zorgtoeslag in 60 procent van de gevallen afneemt met gemiddeld 250 euro.¹⁴

22.5 CONCLUSIE

Cijfers, zowel inzake de verdeling van de belastingdruk over de Nederlandse bevolking als inzake de effecten van met het oog op de te voeren inkomenspolitiek ingezette fiscale instrumenten liggen niet voor het oprapen. Deze bijdrage brengt de verdeling van de belastingen op goederen en de verdeling van de belastingen op inkomen en vermogen in kaart op basis van de meest recente statistische gegevens van

12 Zie hierover onder andere het rapport van de Nationale Ombudsman (2006) die zich zeer kritisch heeft uitgelaten over de Belastingdienst die bij de toekenning van de huur- en de zorgtoeslag in gebreke zou zijn gebleven.

13 Nationale Ombudsman (2006, pp. 1-2). De staatssecretaris heeft onlangs een actieplan toegezegd. Een snelle oplossing is niet voorhanden gezien de grote hoeveelheid informatiestromen (formulieren), de complexiteit van elk van de toeslagen en de verouderde ICT bij de Belastingdienst/Toeslagen, die systeemfouten in de geautomatiseerde verwerking bij de uitvoering van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag met zich meebrengt.

14 Zie hierover Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ministerie (2007, p. 23).

het CBS en het SCP. Ook brengen we voor het eerst de verdeling van allerlei heffingskortingen over inkomengroepen in kaart.

De uitkomsten bevestigen de intuïtie dat de belastingen op goederen relatief zwaar drukken op de laagste inkomens, terwijl de druk van de heffingen op het inkomen gestaag toeneemt naarmate huishoudens het financieel beter hebben. De drukverdeling van belastingen op goederen zwakt de progressieve werking van de heffingen op inkomen en vermogen aanzienlijk af. Samengenomen ligt de gemiddelde druk voor huishoudens tussen 26 en 41 procent van het bruto inkomen.

Het beeld van de drukverdeling is helaas nog niet compleet, omdat diverse heffingen buiten beschouwing zijn gebleven. Daarom baseren we ons voor de verdeling van die heffingen op gedateerd onderzoek dat betrekking heeft op de situatie in het begin van de jaren negentig. Samengenomen blijkt dan dat de totale gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in de 10-procentgroepen maar heel weinig uiteenloopt.

De analyse van de eerste gegevens over de verdeling van allerlei heffingskortingen laat de indruk achter dat de laagste inkomens steeds moeilijker worden bereikt vanwege de verzilveringsproblematiek: zij kunnen het recht op kortingen niet (volledig) te gelde maken, doordat ze onvoldoende inkomensheffing verschuldigd zijn, waarop de korting(en) in mindering komen. Gezien de uitbreiding van het aantal toeslagen valt dit verschil in behandeling steeds moeilijker aan de burgers uit te leggen. Toeslagen maken een effectievere inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hogere administratieve lasten van burgers en vooralsnog grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Net als bij inkomensafhankelijke heffingskortingen neemt de marginale druk toe in het inkomensbereik waar de toeslag(en) wordt (worden) afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen aanzienlijk bij aan de toenemende complexiteit van het financiële tweerichtingsverkeer tussen gezinshuishoudens en de schatkist.

Referenties

- Caminada, C.L.J., en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen*, Meijersreeks nr. 64, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Caminada, C.L.J. (2007), 'Inkomensbeleid', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 39 (1), pp. 1-6.
- CBS Inkomens Panel Onderzoek (z.j.), Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), Data personele inkomensverdeling, te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.

- Kam, C.A. de (1994), 'The Tax System of the Netherlands', *Tax Notes International* 9 (12), 903-924.
- Kam, C.A. de (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), *De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem*, te raadplegen via de website <http://home.szw.nl>.
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere publicaties nr. 60, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Nationale Ombudsman (2006), *Van aanslag naar toeslag. Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*, rapport 2006/395, 12 december, Den Haag.
- Pommer, E., en Jedid-Jah Jonker (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, SCP-publicatie 2003/16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tweede Kamer (2005-2006), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, 30 375, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2006-2007a), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.
- Tweede Kamer (2006-2007b), *Regels inzake de aanspraak op een inkomensafhankelijke financiële bijdrage in de kosten van kinderen (Wet op de kindertoeslag)*, Advies Raad van State en nader rapport, 30 912, nr. 4.
- Vording, H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), 'De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?', in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Deventer: Kluwer, 131-146.
- Wildeboer Schut, Jean Marie, en Stella Hoff (2007), *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, SCP-publicatie 2007/11, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

*S.W.F.H. Bruinsma**

Wat is internationaal fiscaal beleid? Het afsluiten van belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belasting? De inbreng die Nederland levert in de Ecofin Raad op fiscale onderwerpen? Het optimaliseren van het nationale vestigingsklimaat? Internationaal fiscaal beleid wordt gevormd door een combinatie van deze verschillende elementen. Het samenwerken met onze EU-partners op fiscaal terrein maakt een steeds groter onderdeel uit van het fiscale beleid. Meer en meer zal het internationale fiscale beleid onderdeel uitmaken van en gevormd worden door internationale processen. Vanzelfsprekend staat in dit beleid ook het versterken van het vestigingsklimaat in Nederland centraal. Omgaan met de spanning tussen Europese samenwerking en gezonde belastingconcurrentie is een typisch kenmerk van internationaal fiscaal beleid. Dit artikel schetst de verschillende arena's waarin deze spanning tot uitdrukking komt.

23.1 INTERNATIONAAL FISCAAL BELEID IN TERMEN VAN VESTIGINGSKLIMAAT

Het internationale fiscale beleid van Nederland is historisch gezien nauw verbonden met het creëren van een optimaal vestigingsklimaat. Nederland heeft de reputatie van een aantrekkelijk vestigingsland en het fiscale beleid dient die reputatie te schragen. Weliswaar is deze reputatie traditiegetrouw mede gegrondvest op algemene factoren als een gunstige geografische ligging, een goede fysieke infrastructuur, een hoogopgeleide beroepsbevolking en stabiele politieke en sociale omstandigheden. Maar het fiscale ondernemersklimaat vormt toch het uithangbord dat de klanten moet trekken.

* De auteur is werkzaam bij de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën.

Het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat kent een aantal hoofdkenmerken. Het eerste kenmerk is dat het Nederlandse belastingstelsel is gebaseerd op het uitgangspunt dat Nederlandse bedrijven op buitenlandse markten onder dezelfde voorwaarden zouden moeten kunnen opereren als lokale ondernemingen. Met andere woorden: het Nederlandse belastingstelsel wil een internationaal level playing field voor Nederlandse bedrijven verzekeren. Volgens dit principe stelt Nederland buitenlandse dochtermaatschappijen vrij van belastingheffing in Nederland: de deelnemingsvrijstelling. Als tweede hoofdkenmerk van het Nederlandse fiscale stelsel geldt het uitgebreide netwerk van belastingverdragen. Nederland heeft met 80 landen in de wereld verdragen ter voorkoming van dubbele belasting. Het Nederlandse beleid is erop gericht het bestaande verdragen-netwerk permanent uit te breiden, te moderniseren en te versterken. Tot slot heeft Nederland nog een derde sterke troef: een efficiënte en moderne uitvoeringspraktijk. De Nederlandse belastingdienst is zeer toegankelijk en geeft in de APA/ATR-praktijk de mogelijkheid vooraf zekerheid te verschaffen. Een APA (Advance Pricing Agreement) is een afspraak over de prijzen die verschillende groepsmaatschappijen van een concern onderling hanteren (interne verrekenprijzen). De ATR (Advance Tax Ruling) is een afspraak over de uitleg van een wettelijke bepaling in een concrete situatie, bijvoorbeeld de toepassing van de deelnemingsvrijstelling of de vraag of al dan niet een vaste inrichting aanwezig is. Op deze wijze kunnen (buitenlandse) bedrijven vooraf duidelijkheid van de belastinginspecteur verkrijgen over de belastingheffing. Het overleg met de belastingdienst kan zo anders dan in andere lidstaten plaatsvinden in een klimaat van consultatie en overleg in plaats van procesvoering en bestraffing. Overigens vindt dit overleg nadrukkelijk plaats binnen de kaders van beleid en wetgeving en de bestaande jurisprudentie.

Het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat moet concurrerend zijn, maar ook tegemoet komen aan afspraken met onze Europese partners. Een gunstig vestigingsklimaat betekent niet dat Nederland het stempel belastingparadijs moet krijgen. Integendeel. Het Nederlandse fiscale klimaat is nauw verbonden met goede samenwerking met de Europese partners. Nederland werkt actief mee aan de uitwisseling van belastinggegevens tussen EU-lidstaten. Het Nederlandse belastingregime is in termen van schadelijke concurrentie (Primarolo-groep) EU-proof. Nederland kent bovendien een verhoudingsgewijs meer dan EU-gemiddelde opbrengst van de winstbelastingen, en gemiddelde (vennootschapsbelasting) tot hoge (inkomstenbelasting) belastingtarieven. Nederland heeft met de herziening van de heffingen over winst in 2006 een stap gezet die past in de Europese trend naar een vennootschapsbelasting met een bredere

grondslag en lagere tarieven. Grondslagverbreding gecombineerd met een verlaging van de tarieven is een duidelijke tendens in meer lidstaten. Maar bovendien lijkt deze tendens te worden aangestuurd door de toenemende Europese invloed op de fiscaliteit. In het vervolg worden deze invloeden besproken.

23.2 EUROPESE KADERS VERKLEINEN DE MARGES

De mogelijkheden om als lidstaat van de Europese Unie een eigen fiscaal beleid te voeren zijn de afgelopen decennia ingekaderd. Op basis van de Europese rechtsbeginselen beperkt 'Brussel' de vrijheid om nationale fiscale maatregelen te nemen doordat die geen discriminatie naar nationaliteit en beperking van het vrij verkeer of van de mededinging met zich mogen brengen. Ook voor schadelijke belastingconcurrentie kent de EU inmiddels een eigen aanpak. Daarmee wordt belastingconcurrentie al duidelijk ingekaderd. Deze ontwikkeling is des te opvallender, omdat de fiscaliteit een terrein is waarop de Europese besluitvorming nog steeds met unanimiteit geschiedt en met name bij de directe belastingen geen grootscheepse harmonisatie heeft plaatsgevonden. De Europese inkadering van de fiscaliteit krijgt daarmee voor de lidstaten trekken van een exogeen proces. Vanzelfsprekend is het beleid erop gericht dat proces controleerbaar te houden.

23.2.1 *Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*

Bij de ontwikkeling van het fiscale recht is, net zo goed als op vrijwel alle andere rechtsgebieden, een belangrijke rol weggelegd voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Deze rechter is verplicht naar aanleiding van vragen van nationale belastingrechters de toepassing van de communautaire rechtsorde op fiscaal terrein uit te leggen. Het Hof is gerechtigd primair (verdragsverplichtingen) en secundair (lagere besluiten, meestal richtlijnen en verordeningen) communautair recht uit te leggen. Zo zien we op het terrein van de BTW een grenzeloze stroom prejudiciële vragen over de toepassing van de complexe BTW-richtlijnen. Door de geringe harmonisatiegraad op het terrein van de directe belastingen toetst het Hof op dat gebied veelal aan de Europese grondbeginselen: het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal.

Het Hof toetst in de meeste gevallen aan de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van kapitaal. Een enkele keer ook aan het vrij verkeer van diensten. De laatste jaren concentreert de rechter zich vooral op de vraag of er sprake is van een verboden (niet-discriminerende) belemmering. Bij de vraag of er sprake is van een belemmering wordt een zuiver binnenlandse situatie naast een grensoverschrijdende situatie gezet. Indien

een regeling een keuze voor de grensoverschrijdende situatie minder aantrekkelijk maakt dan zal er sprake zijn van een belemmering. Deze belemmering zal slechts zijn toegestaan indien er een beroep kan worden gedaan op een rechtvaardigingsgrond. Dit geldt voor zowel bestaande als nieuw in te voeren bepalingen. Zo paste het Hof het vrije verkeer van kapitaal toe in de zaak Denkvit (C170/05) waarbij het besliste dat lidstaten in de dividendbelasting buitenlandse moederbedrijven niet zwaarder mogen belasten dan binnenlandse moeders. Ook een onderscheid in de fiscale behandeling in Duitsland van binnenlandse en buitenlandse algemeen nut beogende instellingen werd door het Hof in strijd met het vrije verkeer van kapitaal geacht (Centro di Musicologia C-386/04).

De verdragsrechtelijke toets is echter niet altijd eenduidig. Door de ontwikkeling van de jurisprudentie kan de toets op een bepaald moment anders uitvallen. Dit maakt het moeilijk een garantie te geven dat een fiscale bepaling altijd EU-proof zal zijn. Het Hof biedt lidstaten de mogelijkheid bij elke prejudiciële vraag hun opvatting kenbaar te maken en daarmee te interveniëren in een Hofzaak. Nederland voert doorgaans een actief interventiebeleid. Door middel van schriftelijke en mondelinge interventies tracht Nederland een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de Europese jurisprudentie, zowel in het nationale belang als in het belang van een zich coherent ontwikkelende communautaire rechtsorde.

23.2.2 Staatssteun

Het verbod op staatssteun is een ander Europees rechtsbeginsel dat een sterke invloed op de fiscaliteit uitoefent. Staatssteun is het begunstigen van bepaalde ondernemingen door middel van maatregelen bekostigd met staatsmiddelen, voor zover deze steun althans het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt. Het begrip staatssteun wordt breed uitgelegd en kan zowel subsidies als belastingvoordelen omvatten. Bij deze laatste groep kan het bijvoorbeeld gaan om een vermindering van de belastbare grondslag (specifieke aftrekposten), een vermindering van het belastingbedrag of methodes ter bepaling van de winst en kwijtschelding van de belastingschuld, voor zover deze niet voortvloeien uit de aard en de opzet van het belastingstelsel. Ook het discretionair optreden van sommige belastingdiensten kan als staatssteun worden aangemerkt.

Staatssteun heeft dus betrekking op specifieke maatregelen die niet op alle (zich in gelijke omstandigheden bevindende) ondernemingen binnen het grondgebied zijn gericht en die een uitzondering op de toepassing van het stelsel ten gunste van bepaalde ondernemingen in die lidstaat behelzen. Het feit dat sommige ondernemingen en sectoren meer dan andere van deze belastingmaatregelen profiteren, heeft niet noodzakelijk tot gevolg dat zij binnen de werkingssfeer van de

steunregels komen te vallen. Evenzo begunstigen fiscale stimulansen voor milieu-investeringen of investeringen voor onderzoek en ontwikkeling slechts ondernemingen die dergelijke investeringen doen, maar ook in dit geval gaat het niet noodzakelijk om staatssteun (Europese Commissie 1998a, par. 14).

De Commissie is de drijvende kracht achter de handhaving van deze verdragsbepalingen. Lidstaten zijn voorafgaand aan inwerkingtreding van mogelijke steunmaatregelen verplicht deze voor goedkeuring voor te leggen aan de Commissie. Doen zij dat niet, dan zal de Commissie in de meeste gevallen hetzij ambtshalve, hetzij op basis van een klacht van een gedupeerde, zelfstandig een onderzoek instellen. Bij een negatieve uitkomst dient de lidstaat de steun terug te vorderen. Wel kan de Commissie steunmaatregelen goedkeuren omdat deze verenigbaar zijn met de interne markt.

De belastingwetgever dient zich ervan bewust te zijn dat nationale fiscale regimes aan de steuntoets onderworpen worden. Daarbij kan de steuntoets essentiële vragen stellen, zoals naar de selectiviteit van een belastingmaatregel. Indien een fiscale maatregel slechts een zeer beperkte groep ondernemingen bedient, zoals in het verleden bij het Nederlandse concernfinancieringsregime, kan deze tot verboden steun bestempeld worden. De Commissie heeft in een mededeling over toepassing van de steunregels in de directe belastingensfeer enkele richtsnoeren aangegeven. Ook de recent uitgebrachte mededeling van de Commissie over fiscale stimulansen op het terrein van onderzoek en ontwikkeling geeft aanwijzingen hoe fiscale maatregelen EU-proof gemaakt kunnen worden (Europese Commissie, 1998b). Kernpunt is altijd dat algemene maatregelen vanuit het steunperspectief te verkiezen zijn boven specifieke maatregelen. Dit beperkt de mogelijkheden om belastingen in te zetten als gericht sturingsinstrument en werkt vanzelfsprekend weer terug in de belastingconcurrentie.

23.2.3 Gedragscodegroep

In december 1997 heeft de Ecofin Raad een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen aangenomen die beoogt schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan.¹ De term belastingconcurrentie ziet op de ontwikkeling waarbij nationale overheden elkaar beconcurreren via hun belastingssystemen, bijvoorbeeld door fiscale faciliteiten aan te bieden aan bedrijven, investeerders, beleggers en werknemers met het doel deze aan te trekken of aan zich te binden. Belastingconcurrentie wordt binnen de EU in beginsel niet als een bedreiging gezien. Belastingconcurrentie stimuleert landen immers om zo doelmatig mogelijk met belastingmiddelen om te gaan. Wel zijn

1 Conclusies van de Raad van 1 december 1997 inzake het belastingbeleid, Publicatieblad Nr. C 2/1998 van 6 januari 1998.

er vormen van belastingconcurrentie die als schadelijk voor de belastingheffing van andere staten wordt gezien. Daarvoor is de gedragscode opgesteld.

De reikwijdte van de code is beperkt tot belastingen voor ondernemingen. De code omschrijft als potentieel schadelijk die belastingmaatregelen die een daadwerkelijk belastingniveau opleveren dat beduidend lager is, inclusief belasting tegen nultarief, dan dat normaal gesproken in de betrokken lidstaat van toepassing is. Lidstaten verplichten zich volgens de code ertoe geen nieuwe belastingmaatregelen in te voeren die schadelijk zijn in de zin van deze gedragscode (standstill) en hun bestaande maatregelen terug te draaien voor zover zij in strijd zijn met de code (rollback).

De Ecofin Raad heeft een werkgroep in het leven geroepen die de maatregelen van de lidstaten langs de lat van de code moet leggen en moet beoordelen. Deze groep doet zijn werk in vertrouwelijkheid waardoor er weinig naar buiten komt. In kwantitatieve termen heeft de groep succes geboekt. Sinds de instelling van de groep zijn ruim 300 maatregelen door de Groep beschreven en enkele tientallen maatregelen als schadelijk bevonden. Daaronder bevond zich bijvoorbeeld het Nederlandse concernfinancieringsregime.

Het is de vraag, hoe de toekomst van de gedragscodewerkgroep, die naar de naam van de voorzitter de Primarolo-groep wordt genoemd, eruit zal zien. Met een EU van 27 lidstaten is de door de groep gehanteerde procedure, waarbij fiscale regimes met "broad consensus" als schadelijk worden aangemerkt, onduidelijk gebleken. Nu er meer dan 300 maatregelen zijn beoordeeld geldt dat ook voor de vraag wanneer een nieuwe maatregel vergelijkbaar is met een reeds beoordeelde maatregel, zodat een inhoudelijke toetsing op basis van precedentwerking achterwege kan blijven.

23.2.4 Veralgemenisering van fiscale regimes

Bovenstaande drie ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat belastingconcurrentie via specifieke nationale fiscale maatregelen in Europa steeds verder wordt ingekaderd. Op indirecte wijze dragen deze bij aan een veralgemenisering van fiscale regimes en een verschuiving van de belastingconcurrentie van grondslag naar tarief. Illustratief voor deze verschuiving is het aantal landen dat een laag tarief boven aan de fiscale hervormingsagenda zet. Na de hervorming van de vennootschapsbelasting in Nederland (Werken aan Winst), Oostenrijk en België heeft nu Duitsland zijn hervorming in gang gezet. Inmiddels lijken ook het VK en Denemarken nieuwe stappen te zetten om hun vestigingsklimaat te versterken.

23.3 EUROPESE HARMONISATIE OP HET TERREIN VAN DE DIRECTE BELASTINGEN

In de vorige paragraaf zijn de meer exogene Europese invloeden op de fiscaliteit besproken. Ook op het terrein van de directe belastingen vindt harmonisatie plaats. In deze paragraaf wordt de bestaande harmonisatie en de in het vooruitzicht gestelde harmonisatie besproken.

23.3.1 *Bestaande harmonisatie op het terrein van directe belastingen*

Het EG-Verdrag voorziet - in tegenstelling tot de indirecte belastingen - niet in een specifieke rechtsgrondslag voor maatregelen op het terrein van de directe belastingen. Dat feit zal meegespeeld hebben bij de geringe harmonisatie op het terrein van de directe belastingen. Dit terrein werd en wordt nog steeds gezien als exclusieve bevoegdheid van de nationale lidstaten. Daar hebben discussies over de noodzaak van een Europese belasting om tot eenduidige financiering van het Europese project te komen niets aan veranderd. Ook bij de voorbereidingen op het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is de besluitvorming aan de orde gesteld, maar ongewijzigd gebleven. Wel vond de voorbereidende werkgroep dat de tarieven, minimumnormen en belastinggrondslagen in de indirecte belastingen en de vennootschapsbelasting voldoende tot elkaar gebracht moest worden om te waarborgen dat de goede werking van de interne markt niet door schadelijke belastingconcurrentie of ernstige interne handelsverstoringen wordt aangetast.² Uiteindelijk heeft ook deze constatering niet geleid tot aanpassing van de rechtsgrondslag voor de fiscaliteit in het Verdrag. Kennelijk zijn de lidstaten van de EU niet bereid hun stemrecht bij zoiets vitaals als belastingen op te geven.

Toch heeft deze unanimiteit niet in de weg gestaan aan een aantal Europese regelingen op het terrein van de directe belastingen. Het gaat dan meestal om richtlijnen die op basis van artikel 94 EG-Verdrag zijn aangenomen en een duidelijke relatie hebben met het opheffen van fiscale distorsies (dubbele belasting) in de gemeenschappelijke markt. De bekendste zijn de moeder-dochterrichtlijn, de fusierichtlijn, rente-royaltyrichtlijn en de spaartegoedenrichtlijn.

De eerste drie richtlijnen zien op het voorkomen van dubbele belastingheffing tussen bepaalde ondernemingen uit verschillende lidstaten respectievelijk in een relatie moeder-dochtermaatschappij, bij fusies, splitsingen en aandelenruil en tenslotte bij het uitkeren van rente en royalty's tussen verbonden ondernemingen. De vierde richtlijn, de spaartegoedenrichtlijn, stelt regels aan de heffing over grensoverschrijdende rente

2 Verslag van werkgroep VI "Economisch bestuur" onder de Europese Conventie, 21 oktober 2002.

op spaartegoeden en beoogt daarmee het ontgaan van belastingen te voorkomen. De richtlijn schrijft voor dat lidstaten informatie uitwisselen over inkomsten uit spaargelden van hun onderdanen in andere lidstaten. Voor België, Luxemburg en Oostenrijk is een uitzondering gecreëerd: zij heffen een bronbelasting van 15 procent oplopend naar 20 procent. Eenzelfde afspraak is gemaakt met niet-EU-lidstaten zoals Zwitserland.

23.3.2 *Common consolidated corporate taxbase*

De “Common Consolidated Corporate Tax Base” (CCCTB) staat voor een Europese gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting. Dit project kan gezien worden als het grootste Europees-fiscale project sinds de inwerkingtreding van de Zesde BTW-richtlijn. Het gaat over de toekomst van een vennootschapsbelasting in het licht van de Europese interne markt. De opheffing van fiscale obstakels voor ondernemingen in de EU moet een enorme impuls geven aan de Lissabon-strategie, de strategie om de EU de meest concurrerende economie ter wereld te maken. De totstandkoming van een ‘CCCTB’ moet een einde maken aan de meest prangende fiscale obstakels.

Zo zou de CCCTB de nalevingskosten voor bedrijven die op de interne markt actief zijn sterk moeten doen dalen, een oplossing moeten bieden voor bestaande verrekenprijsproblemen en de grensoverschrijdende verrekening van winsten en verliezen mogelijk moeten maken. Ook de complexiteit van het naast elkaar bestaan van verreken- en vrijstellingstelsels zou met de komst van de CCCTB vereenvoudigd kunnen worden net als het voorkomen van dubbele belastingheffing (Europese Commissie 2006a).

Sinds 2004 werkt de Commissie met experts van de lidstaten aan een CCCTB. De Commissie verwacht in 2008 op basis van dit voorwerk een voorstel te kunnen doen voor een dergelijk nieuw stelsel voor de bepaling van winst. Dan is het aan de Raad om tot unanimititeit te komen. Aangezien enkele lidstaten zich al een uitgesproken tegenstander hebben getoond van het project en unanimititeit binnen korte of middellange termijn nauwelijks voorstelbaar is, zou de gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag mogelijk vorm kunnen worden gegeven via een kopgroep van versterkte samenwerking. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een regeling in het EU-Verdrag voor lidstaten die in kleiner verband een verdergaande vorm van samenwerking willen zoeken. Voorwaarde is dan wel dat deze samenwerking binnen de communautaire bevoegdheden blijft en geen afbreuk doet aan de interne markt. Minimaal acht lidstaten zijn nodig voor een dergelijke versterkte samenwerking.

Veel keuzes over het uiteindelijke model voor de CCCTB moeten nog worden gemaakt. Zo zal afhankelijk van de keuze van de lidstaten de gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag optioneel of verplicht worden en van toepassing op alle of op een afgebakende groep bedrijven. Een gemeenschappelijke grondslag heeft maximaal nut voor bedrijven wanneer consolidatie (en daarmee grensoverschrijdende verliesverrekening) mogelijk is. Dit vraagt gedetailleerde regelgeving en een verdelingsmechanisme van de grondslag naar de lidstaten. Na toerekening van de grondslag vindt belasting tegen het nationale tarief plaats. Lidstaten kunnen dan dus nog met elkaar concurreren op tarieven. Nederland is van mening dat dit niet moet leiden tot een “race to the bottom” en heeft daarom het standpunt dat behalve over harmonisatie van de grondslag ook over harmonisatie van de tarieven moet worden gedacht. Oud-minister Zalm heeft ter indicatie eens een minimumtarief van 20 procent genoemd.

Een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag is een belangrijke stap naar een volledig interne markt en daarom denkt Nederland actief mee over de vormgeving van een dergelijke grondslag. Nederland onderkent de voordelen voor het internationaal opererende bedrijfsleven bij een gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag. Het ontwikkelen, vaststellen en overeenkomen van een gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag vindt echter plaats in een onderhandelingsproces met meerdere landen. Naar verwachting zal dit proces nog wel enige jaren in beslag nemen.

Nederland wacht net als vrijwel alle andere lidstaten met het formuleren van zijn definitieve positie tot het voorstel van de Commissie gepresenteerd is. Nederland zal dat voorstel dan toetsen op een aantal criteria, zoals een aantoonbare vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en overheid, voldoende zekerheid over de budgettaire en economische gevolgen en een brede steun onder zoveel mogelijk lidstaten. Nederland verwacht dat met een harmonisatie zonder consolidatie van de grondslag niet tegemoet wordt gekomen aan deze eisen. Ook is Nederland zoals aangegeven van mening dat afspraken over minimumtarieven onderdeel moeten uitmaken van de CCCTB. Als de grondslag overal gelijk is, zal de concurrentie op tarieven verscherpen. Er zou dan op zijn minst een bandbreedte moeten worden afgesproken, ook om een sociaal wenselijk minimum belasting op winst te garanderen.

23.3.3 Europese coördinatie van nationaal fiscaal beleid

Met de uitbreiding van de Unie naar 27 lidstaten zal de besluitvorming in de EU er niet eenvoudiger op worden. Het terrein van de indirecte belastingen is illustratief voor een ontwikkeling waarbij zelfs indien lidstaten veel te winnen hebben bij het moderniseren

van de huidige BTW-regels, de lidstaten het niet onderling eens kunnen worden over vereenvoudiging van de vaak complexe wetgeving. Als de lidstaten het niet eens kunnen worden over een geharmoniseerde belasting als de BTW, hoe zal het dan een ontwerp voor een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, die moet uitblinken in eenvoud, vergaan? Sinds de uitbreiding per 1 mei 2004 heeft de Ecofin Raad geen enkel groot fiscaal wetgevingsvoorstel van formaat meer aanvaard. Deze constatering werpt zijn schaduw vooruit op een snelle aanvaarding van het harmonisatieproject van de *Common Consolidated Corporate Taxbase*.

Het zogenaamde coördinatie-initiatief op het terrein van directe belastingen van de Commissie lijkt een voorzichtige uitweg uit deze *Reformstau* te bieden. Het initiatief bestaat uit een drietal mededelingen: één algemene mededeling over nut van coördinatie op het terrein van de directe belastingen (Europese Commissie, 2006b) en twee mededelingen over specifieke onderwerpen, namelijk exitheffing (Europese Commissie, 2006c) en grensoverschrijdende verliesverrekening (Europese Commissie, 2006d).

De algemene mededeling beschrijft de noodzaak om naast het lange termijn doel van harmonisatie te blijven streven naar gerichte oplossingen voor de fricties waartoe het bestaan van 27 verschillende belastingstelsels bij grensoverschrijdende transacties kunnen leiden. Veel grensoverschrijdende fricties zijn weg te nemen door verschillende belastingstelsels beter op elkaar af te stemmen zonder dat het zware instrument van harmonisatie wordt ingezet. Het uiteindelijke doel daarbij is het voorkomen van discriminerende regelingen, het voorkomen van dubbele belasting en vrijstelling en het verminderen van extra nalevingskosten. De twee specifieke mededelingen beschrijven twee concrete onderwerpen op het gebied van directe belastingen waar naar het oordeel van de Commissie meer coördinatie wenselijk is: de exit-heffing en de grensoverschrijdende verliesverrekening. In de komende twee jaar zal de Commissie nog mededelingen presenteren over anti-misbruikregelingen, bindende arbitrage in belastingzaken, bronheffingen en successierecht.

Nederland onderschrijft de analyse van de Commissie dat veel fiscale knelpunten het directe resultaat zijn van de interactie tussen twee of meer niet op elkaar afgestemde stelsels. Voor een goed werkende interne markt is het vaak wenselijk deze knelpunten via een multilaterale gecoördineerde aanpak weg te nemen. Daarnaast vindt Nederland het belangrijk dat de lidstaten het initiatief waar mogelijk naar zich toetrekken om te voorkomen dat fiscale belemmeringen alleen via negatieve integratie worden verboden door het Hof van Justitie. Het Hof verbiedt immers slechts

maatregelen van de lidstaten en draagt geen oplossingen aan die wel zijn toegestaan onder het Europees recht. Het zou ook het proces in de gedragscodegroep nieuw leven kunnen inblazen indien de lidstaten meer dan via 'peer pressure' bepalen wat niet mag, zich oriënteren op gezamenlijke afspraken over wat wèl mag op fiscaal terrein. Het coördinatie-initiatief lijkt een stap in de goede richting te zijn op het moment dat harmonisatie van directe belastingen juist één stap te ver is. Een bijkomend voordeel is dat het initiatief zowel voorstanders als sceptici van verdere fiscale integratie tegemoet treedt.

23.4 CONCLUSIES

Het fiscale beleid wordt steeds verder ingekaderd door EU-ontwikkelingen. Er bestaat in de EU een gemeenschappelijk streven om marktverstoringen en schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan. Tegelijkertijd hebben deze ontwikkelingen niet zelden een exogeen karakter waartegen lidstaten zich in groeiende mate verzetten. Het instrumentarium om marktverstoringen tegen te gaan lijkt uitgeput en de lidstaten blijken niet in staat te zijn de juiste politieke beslissingen te kunnen nemen om verder te komen. Dat maakt dat een toekomstige harmonisatie van de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, de CCCTB, nog ver achter de horizon ligt. Tot die tijd zal Nederland accuraat om moeten gaan met de spanning tussen Europese ontwikkelingen en het aantrekkelijk houden van het fiscale vestigingsklimaat. Daarbij lijkt het op Europees niveau coördineren van knelpunten op het gebied van de directe belastingen tussen de lidstaten op de korte termijn de enige richtinggevende uitweg.

Referenties

- Europese Commissie, Mededeling over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen, Publicatieblad nr. C 184 van 10 december 1998.
- Europese Commissie, Mededeling betreffende een doeltreffender gebruik van fiscale stimulansen voor O&O, COM (2006) 728def.
- Europese Commissie, Mededeling betreffende de uitvoering van het Lissabon-programma van de Gemeenschap: Naar een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB): balans en vooruitblik, COM (2006) 157def.
- Europese Commissie, Mededeling betreffende coördinatie van de directebelastingstelsels van de lidstaten op de interne markt, COM (2006) 823def.

Europese Commissie, Mededeling betreffende exitheffingen en de behoefte aan coördinatie van het belastingbeleid van de lidstaten, COM (2006) 825def.

Europese Commissie, Mededeling betreffende de fiscale behandeling van verliezen in grensoverschrijdende situaties, COM (2006) 824def.

J.E. Ligthart en R.A. de Mooij***

24.1 INLEIDING

Internationalisering zet de belastingheffing van kapitaalinkomen onder druk. In Nederland heeft dat al eerder tot hervormingen geleid. In 2001 verving Nederland haar hoge inkomstenbelastingtarief op rente en dividend door een veel lager tarief van 30 procent op een forfaitair rendement. Tussen 2003 en 2007 verlaagde de regering het tarief van de vennootschapsbelasting van 35 naar 25½ procent. Andere Europese landen hebben vergelijkbare hervormingen doorgevoerd. Maar: is het wel verstandig dat landen haasje-over spelen met de belasting op kapitaalinkomen? Houden ze elkaar niet in de greep van een spel waarbij uiteindelijk alleen verliezers zijn?

In een internationale wereld zijn er twee beginselen van belastingheffing op kapitaalinkomen: het bronbeginsel en het woonlandbeginsel. Onder het bronbeginsel wordt kapitaalinkomen belast in het land waar dat wordt gegenereerd; onder het woonlandbeginsel bij de eigenaar in het land waar deze is gevestigd over zijn wereldwijde inkomen.¹ Nederland belast kapitaalinkomen – net als andere landen – zowel op basis van het bronbeginsel (de vennootschapsbelasting) als het woonlandbeginsel (de inkomstenbelasting). Beide beginselen staan onder druk van internationalisering: de bronheffing door belastingconcurrentie tussen overheden; de woonlandheffing door internationale belastingontduiking. De uitdaging voor overheden is hierop een antwoord te vinden. Dient het bronbeginsel te worden bestendigd, bijvoorbeeld door in Europa over te gaan tot harmonisatie van de vennootschapsbelasting? Of is het beter om te bewegen in de richting van toepassing

* Hoogleraar Algemene Economie, Universiteit van Tilburg, Directeur van het Netwerk Algemene en Kwantitatieve Economie (NAKE) en houder van de Ministerie van Financiën leerstoel.

** Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Erasmus Universiteit Rotterdam en Programmaleider Welvaartstaat van het Centraal Planbureau.

1 Het woonlandbeginsel leidt tot mondiale efficiëntie in productie (Diamond en Mirrlees, 1971). Dit houdt in dat investeringen in fysiek en financieel kapitaal hetzelfde bruto rendement opleveren ongeacht het land waar wordt belegd.

van het woonlandbeginsel, bijvoorbeeld door effectieve informatie uitwisseling in Europa? In deze bijdrage staan deze twee opties centraal.

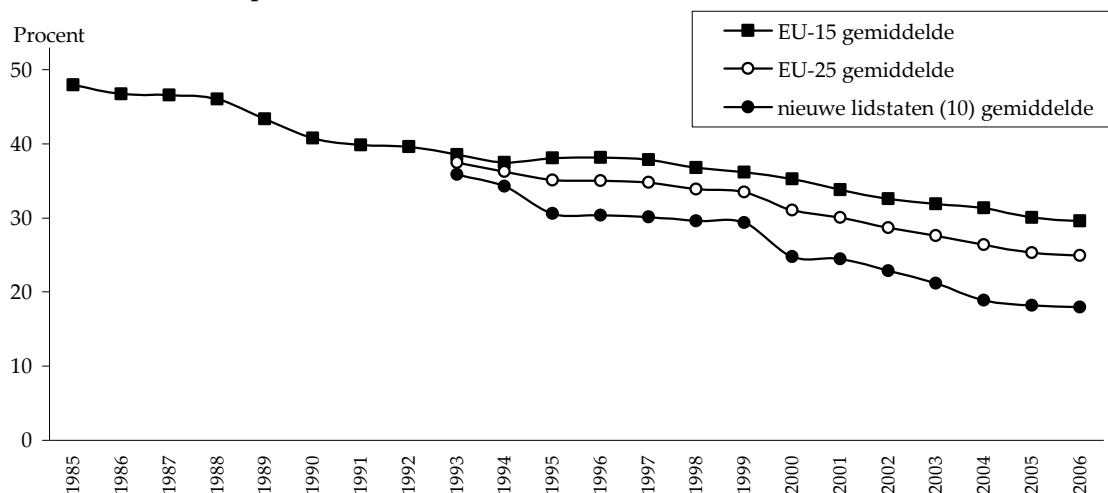
24.2 BRONBEGINSEL EN BELASTINGCONCURRENTIE

De vennootschapsbelasting kan het gedrag van internationaal opererende ondernemingen op diverse manieren beïnvloeden, zoals hun locatiekeuze en de internationale allocatie van fiscale winst (zie De Mooij, 2005). Overheden kunnen hier strategisch op inspelen (via een verlaging van de belastingtarieven) om zo hun belastingbasis te verbreden. Hierdoor ontstaat belastingconcurrentie. Leidt dit tot dalende tarieven in de Europese Unie (EU)? Is belastingconcurrentie gezond of schadelijk? Is harmonisatie gewenst?

24.2.1 Belastingconcurrentie

De statutaire vennootschapsbelastingtarieven zijn in de afgelopen decennia gestaag afgenomen. Zo laat Figuur 24.1 zien dat het gemiddelde tarief in de oude EU landen sinds begin jaren tachtig is gedaald met ruim 15 procentpunt. In de EU-25 is het tarief nog lager omdat de nieuw toegetreden landen relatief lage tarieven kennen.

Figuur 24.1 Ontwikkeling van de tarieven van de vennootschapsbelasting in de Europese Unie, 1985-2006



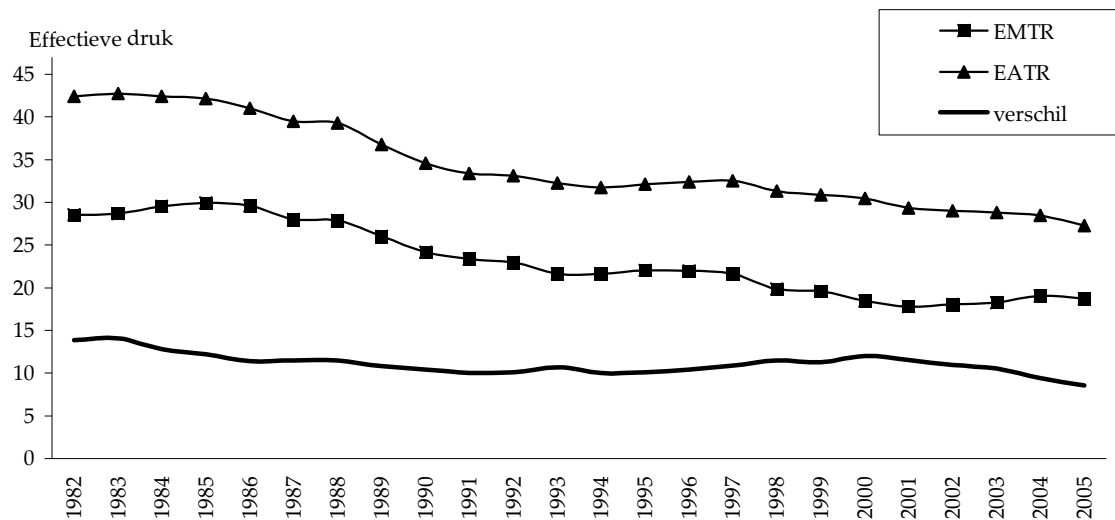
Toelichting: Inclusief locale heffingen en eventuele *surcharges*.

Bron: De Mooij en Nicodème (2006)

Niet alleen de statutaire tarieven, maar ook de effectieve belastingdruk op ondernemingen is afgenomen, zij het in mindere mate. Figuur 24.2 laat dit zien aan de hand van ex-ante effectieve tarieven berekend door het *Institute for Fiscal Studies*. We

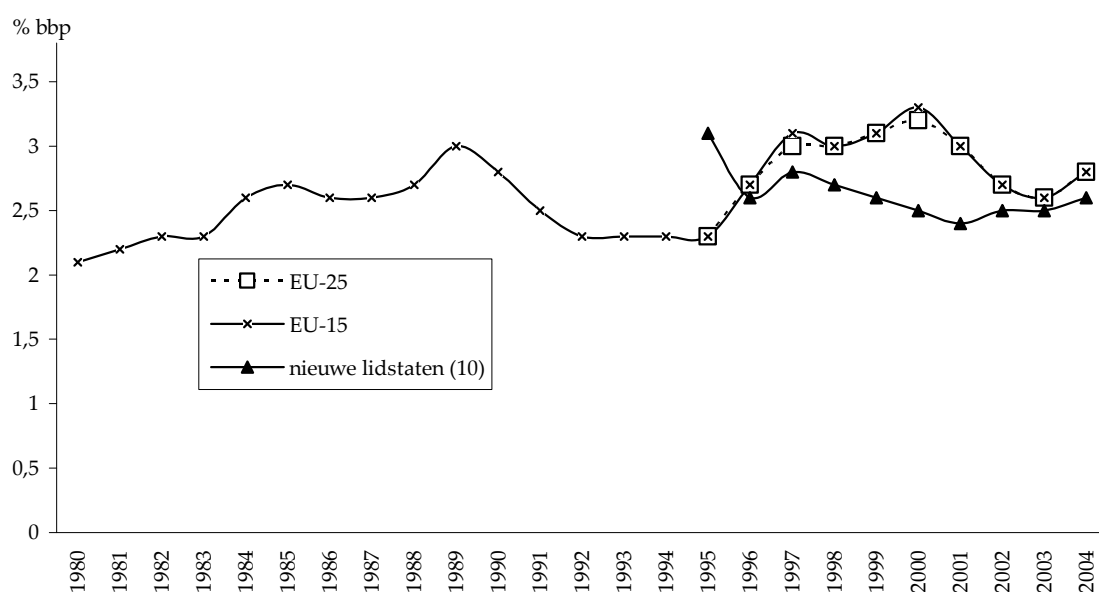
zien dat de gemiddelde effectieve druk op een representatieve investering met 40 procent overwinst fors daalde. De marginale effectieve druk op een investering die geen overwinst oplevert, is aanzienlijk minder gedaald. Figuur 24.3 laat verder zien dat de belastingopbrengst als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) constant is in de tijd.

Figuur 24.2 Ontwikkeling van effectieve marginale en gemiddelde belastingvoeten, 1982-2005



Bron: Institute for Fiscal Studies. Toelichting: Meetkundig gemiddelde van de effectieve marginale belastingvoet ofwel EMTR (*base case*) en de effectieve gemiddelde belastingvoet ofwel EATR (met 40 procent overwinst) voor 13 EU landen.

Figuur 24.3 Opbrengst vennootschapsbelasting als percentage van het bbp, 1980-2004



Toelichting: naar bbp gewogen tarief.

Bron: De Mooij en Nicodème (2006)

Het samengaan van een sterke daling in de statutaire tarieven in de vennootschapsbelasting en een veel geringer effect op de effectieve druk en de belastingopbrengst kan worden verklaard uit een beleid van grondslagverbreding en tariefverlaging. Veel landen hebben bijvoorbeeld fiscale afschrijvingen beperkt en subsidieregelingen afgeschaft. Het lijkt er dan ook op dat belastingconcurrentie zich vooral toespitst op de statutaire tarieven. Die zijn *an sich* niet zo belangrijk voor de locatiekeuze van multinationale ondernemingen of hun investeringsbeslissingen, maar wel doorslaggevend voor de prikkels om belastbare winst te heralloceren. Empirisch onderzoek suggereert dat dit een belangrijk element is (De Mooij, 2005).

24.2.2 Gezond of schadelijk?

Is belastingconcurrentie nu goed of slecht voor de maatschappelijke welvaart? In de literatuur komen twee verschillende visies naar voren. De eerste ziet belastingconcurrentie als een aantrekkelijk regime. Tiebout (1956) stelt dat concurrentie tussen overheden tot een efficiënte beleidsmix leidt. Dit komt doordat mobiele huishoudens op zoek zijn naar de jurisdictie waar de combinatie van belastingen en publieke voorzieningen het best aansluit bij hun voorkeuren. Via het 'stemmen met de voeten' verschaffen huishoudens informatie over die voorkeuren. Concurrerende overheden worden aldus in staat gesteld met hun beleid zo goed mogelijk rekening te houden met de wensen van hun inwoners. Hoewel dit niet direct van toepassing is op de vennootschapsbelasting, worden overheden ook door concurrentie in het aantrekken van bedrijven geprikkeld om publieke voorzieningen zo goedkoop mogelijk (dat wil zeggen tegen zo laag mogelijke belastingen) aan te bieden. Verspilling van belastingmiddelen zou immers leiden tot het vertrek van bedrijven naar andere locaties waardoor de welvaart voor haar inwoners afneemt. Uiteindelijk zouden door dit selectiemechanisme alle bedrijven vertrekken. Decentrale overheden worden ook zonder mobiliteit van kiezers beter in staat geacht informatie te vergaren over de preferenties van mensen. Ze staan ten slotte dichter bij de burger. Het beleid kan daardoor beter inspelen op lokale voorkeuren en omstandigheden. Bovendien - zo suggereert de traditionele 'public choice-' literatuur - leidt centraal beleid sneller tot overheidsfalen dan decentraal beleid (Brennan en Buchanan, 1980). Dit komt door een minder goede democratische controle (*accountability*) bij centralisatie. Daarom is belastingconcurrentie aantrekkelijk: het straft verspillend gedrag van politici af. Het kan zo de natuurlijke neiging van overheden tot uitdijen temperen en de overheid betrouwbaarder en efficiënter maken.

De tweede visie ziet belastingconcurrentie juist als een bedreiging voor de welvaart (Zodrow, 2003). Er is namelijk sprake van een fiscale externaliteit omdat afzonderlijke overheden geen rekening houden met de invloed van hun lage belastingdruk op de belastingbasis van buurlanden. Met gezamenlijk optreden zouden overheden een

hogere belastingdruk kunnen realiseren en een hoger aanbod van publieke goederen, zonder dat de allocatie van kapitaal over de landen verandert. Analooog aan marktfalen in de private markt, zou men hier kunnen spreken van het falen van belastingconcurrentie als allocatiemechanisme van beleid: zonder coördinatie bevinden overheden zich in een *prisoners' dilemma*. Het geringer dan optimale aanbod van collectieve goederen dat resulteert, heeft vooral betrekking op de maatschappelijk gewenste herverdeling van inkomens die door belastingconcurrentie wordt bedreigd (Sinn, 2003).

In beleidsdiscussies worden vaak kwalificaties als 'gezond' of 'schadelijk' toegevoegd aan belastingconcurrentie. De theorie kan beide kwalificaties onderbouwen. Wat gezond is voor de één kan schadelijk zijn voor de ander. Dit is meer het domein van de politiek dan van de economie. De kwalificaties 'gezond' en 'schadelijk' weerspiegelen dan ook uiteenlopende visies op de uitruil tussen doelmatigheid en gelijkheid. Belastingharmonisatie zal vooral aantrekkelijk zijn voor degenen die vinden dat door concurrentie niet langer de juiste balans bestaat tussen beleidsdoelstellingen rond herverdeling en prikkels.

24.2.3 Harmonisatie

De discussie over harmonisatie van de vennootschapsbelasting in Europa is een oude. Eerdere voorstellen hebben het echter telkens niet gehaald. In 2001 verscheen een rapport van de Europese Commissie waarin opnieuw diverse opties werden verkend. Daarmee beoogde de Commissie niet zozeer het indammen van belastingconcurrentie – waarover immers verschillend wordt gedacht – maar streeft ze naar twee andere doelstellingen. Allereerst wil ze de nalevingskosten van de belasting voor multinationale ondernemingen verlagen. Deze bedrijven hebben nu te maken met 27 verschillende stelsels in Europa. Behalve dat dit hoge kosten veroorzaakt, gaat dit gepaard met allerlei grensbelemmeringen, onder meer in verband met gebrekkige verliescompensatie, het vaststellen van verschillende verrekenprijzen en dubbele belastingheffing. Een tweede doelstelling betreft een meer neutrale belastingheffing in Europa. Belastingverschillen tussen lidstaten leiden nu tot verschillende bruto rendementen op kapitaal (dat wil zeggen vóór belasting). Dit is een verstoring van de efficiënte allocatie. Herallocatie van kapitaal van landen met een laag naar een hoog bruto rendement zou het totale rendement verhogen. Kleinere verschillen in de effectieve belastingdruk kunnen de zogenoemde kapitaal export neutraliteit vergroten en de welvaart verbeteren.

Een Europese vennootschapsbelasting zou de welvaart kunnen verbeteren door zowel lagere administratieve- en nalevingskosten alsook een efficiëntere allocatie van kapitaal in Europa. Bovendien zou het een rem zetten op belastingconcurrentie waardoor herverdelingsdoelstellingen beter kunnen worden gerealiseerd. Sorensen (2004) heeft

met zijn algemeen evenwichtsmodel gesimuleerd welke welvaartseffecten men zou kunnen verwachten van Europese harmonisatie. Exclusief besparing op de kosten van naleving en uitvoering komt hij tot een beperkte winst van 0,4 procent van het bbp.

Een Europese vennootschapsbelasting doet echter een zware inbreuk op de soevereiniteit van de lidstaten. Bovendien zullen er grote herverdelingseffecten optreden, zowel tussen als binnen landen. Een dergelijk voorstel is dan ook geen haalbare kaart. Daarom heeft de Europese Commissie ingezet op minder vergaande voorstellen. Ze heeft vooral haar zinnen gezet op grondslagharmonisatie voor Europese vennootschappen. De fiscale winst van Europese multinationale ondernemingen zou dan worden geconsolideerd en op basis van een geharmoniseerde Europese grondslag berekend worden. Met behulp van een eenvoudige formule - bijvoorbeeld op basis van omzet, het balanstotaal, en het aantal werknemers - kan deze dan worden toegerekend aan de lidstaten. Die mogen er vervolgens belasting over heffen tegen hun eigen tarief. De winst hoeft dan niet meer op ingewikkelde wijze te worden toebedeeld via het bepalen van interne verrekenprijzen, en verliezen kunnen over de grens worden verrekend. Een voordeel van dit systeem van *formula apportionment* - dat ook in de Verenigde Staten wordt toegepast - is bovendien dat internationale winstverschuiving binnen Europa niet meer mogelijk is. Aan het naast elkaar bestaan van een Europees stelsel voor multinationale ondernemingen en nationale stelsels voor andere bedrijven kleven ook nadelen. De niet-neutrale behandeling van binnenlandse en internationale ondernemingen lokt bijvoorbeeld nieuwe verstoringen uit. Bovendien treden er verstoringen op in de factoren die de verdeelsleutel voor de winstverdeling bepalen: als bijvoorbeeld de formule gebaseerd is op activa dan wordt het aantrekkelijk voor een bedrijf om activa te verschuiven naar landen met een laag tarief. Volgens modelsimulaties in Van der Horst e.a. (2007) leidt het voorstel van de Europese Commissie vanwege deze verstoringen nauwelijks tot een verhoging van de welvaart. Voorts zal het niet eenvoudig zijn overeenstemming te bereiken tussen landen ten aanzien van de toerekeningformule vanwege forse effecten op de verdeling van de belastingopbrengst. Het ene land zal meer baat hebben bij omzet in de formule en het andere land bij de loonsom of activa. Zo blijkt uit simulaties van Devereux en Loretz (2007) dat Nederland onder een verplicht systeem van deelname minder opbrengst zal genereren onder *formula apportionment*, vooral als de loonsom onderdeel uitmaakt van de formule.

Grondslagharmonisatie kan voorts belastingconcurrentie op het gebied van de tarieven versterken omdat dit dan het enige overgebleven instrument is in de vennootschapsbelasting. Zo bleek dat het verbieden van de zogeheten 'ring fencing practices' in Europa - dat wil zeggen: belastingfaciliteiten die specifiek waren gericht

op bepaalde bedrijven – in sommige landen heeft geleid tot een forse verlaging van het algemene tarief. Indien Europa de algemene belastingconcurrentie wil indammen, zal grondslagharmonisatie gepaard moeten gaan met een minimum statutair tarief voor de vennootschapsbelasting. Juist die tariefharmonisatie raakt het hart van de soevereiniteit van lidstaten. Het is daardoor nog altijd een politiek taboe in Europa.

24.3 WOONLANDBEGINSEL EN UITWISSELING VAN FISCALE GEGEVENS

Is er dan meer toekomst voor het woonlandbeginsel? Toepassing van het woonlandbeginsel vereist dat de fiscus informatie heeft over het buitenlandse inkomen van haar inwoners. Zo dienen belastingplichtigen in EU landen hun buitenlandse (rente-) inkomsten jaarlijks aan hun belastingdienst te rapporteren. In veel gevallen verstrekken belastingplichtigen geen of onjuiste gegevens waardoor ze schuldig zijn aan belastingontduiking. Informatie die de fiscus nodig heeft is dan ook vaak moeilijk te verkrijgen. In dit verband zegt Slemrod (1995): "... whereas it is not desirable to tax capital on a source basis (because it is highly distortionary), it is not administratively feasible to tax capital on a residence basis." De fiscus van het bronland heeft echter vaak wel toegang tot de relevante informatie en zou deze kunnen verstrekken aan de belastingdienst van het woonland. Hiermee kan belastingfraude in het woonland tijdig worden opgespoord en kan verdere kapitaalvlucht naar het buitenland worden afgeremd. Bovendien is de perceptie dat informatie wordt uitgewisseld al vaak afdoende om dit doel te bewerkstelligen.

De uitwisseling van fiscale gegevens tussen nationale belastingdiensten staat sinds enige tijd hoog op de mondiale beleidsagenda op fiscaal terrein. Het OESO project gericht op het bestrijden van schadelijke belastingconcurrentie (OESO, 1998) heeft een stevige aanzet hiertoe gegeven. Recentelijk is er aanzienlijke voortgang geboekt met de invoering van nieuw beleid gericht op het belasten van rendement op grensoverschrijdend kapitaalinkomen. Sinds 1 juli 2005 is de Europese spaarrenterichtlijn van kracht. De gegevensuitwisseling die centraal staat in dit verdrag heeft veel vragen opgeroepen bij beleidsmakers en academici. Waarom wisselen landen inlichtingen uit als ze hierdoor minder aantrekkelijk worden voor belastingontduikers? Zullen landen vrijwillig willen deelnemen aan een inlichtingenverdrag? Is inlichtingenuitwisseling effectief?

24.3.1 *Wanneer zijn landen bereid vrijwillig deel te nemen?*

Onder welke omstandigheden zullen landen inlichtingen willen verschaffen? Op het eerste gezicht lijkt gegevensuitwisseling in te druisen tegen het eigenbelang van landen. Door gegevens te verstrekken, zal het bronland (ofwel het gegevens-

verstreckende) land een minder aantrekkelijke locatie worden voor belastingontduikende buitenlandse spaarders. Dit zal gepaard gaan met een daling van de omzet in de bancaire en/of toeristische sector van dit land en een afname van de inkomsten uit de bronheffing (indien deze van kracht is).² Bovendien zal het bronland zelf opdraaien voor de eventueel gemaakte kosten bij het verzamelen van de gegevens. Inlichtingenuitwisseling kan worden gekarakteriseerd als een vorm van ruilhandel waarbij landen elkaar een wederzijdse gunst verlenen. De kosten en baten van gegevensuitwisseling zullen daardoor min of meer gelijkmatig over de landen worden verdeeld. Deze ruilrelatie komt echter onder druk te staan als de allocatie van kapitaal asymmetrisch over de landen is verdeeld. Zo zal een land dat een netto exporteur van kapitaal is grotere baten ontfangen aan inlichtingenuitwisseling dan een land dat een netto importeur van kapitaal is (Tanzi en Zee, 2001). In de praktijk zien we dat kleine landen (die vaak netto importeurs van kapitaal zijn) daarom niet willen deelnemen aan een coalitie van gegevensuitwisselende landen.

De literatuur heeft twee redenen aangereikt waarom het voor landen aantrekkelijk zou kunnen zijn om gegevens uit te wisselen. Allereerst is er een strategisch motief (Bacchetta en Espinosa, 1995). Als land A informatie verstrekt aan land B, kan land B een hoger belastingtarief zetten. Dit is mogelijk omdat het voor belastingontduikende ingezetenen van land B minder aantrekkelijk wordt om hun fondsen naar land A te sluizen. Land A kan op zijn beurt hierdoor ook zijn belastingtarief verhogen zonder dat dit leidt tot kapitaalvlucht. Dit strategische effect is over het algemeen sterk genoeg om het initiële negatieve effect op de belastingopbrengst van land A meer dan te compenseren.

Een tweede reden betreft de baten van duurzame samenwerking tussen landen (Bacchetta en Espinosa, 2000; en Huizinga en Nielsen, 2003). Elk land zal de dynamische kosten en baten tegen elkaar afwegen bij de beslissing deel te nemen aan of uit te treden uit een coalitie van landen die gegevens uitwisselen. De tijdelijke baten van het niet verstrekken van informatie (de extra inkomsten uit het aantrekken van belastingontduikers) zullen worden afgewogen tegen de langetermijn kosten. Zo kan de coalitie het niet-coöperatieve land afstraffen door geen gegevens meer te verstrekken. Ook zou de coalitie kunnen straffen door agressiever te concurreren met zijn belastingtarieven of de samenwerking op andere beleidsterreinen op te zeggen.

Om landen ertoe te bewegen deel te nemen aan gegevensuitwisselingsverdragen zou een systeem van opbrengstendeling kunnen worden ingevoerd (Keen en Ligthart, 2006a en 2007). Een deel van de extra belastinginkomsten die het woonland verwerft

2 In het werk van Eggert en Kolmar (2002 en 2004) en Huizinga en Nielsen (2003) wordt de rol van de bancaire sector onderzocht.

door de ontvangen inlichtingen zouden kunnen toekomen aan het bronland. Voor kleine landen met geen of een lage bronbelasting zou dit een prikkel kunnen zijn om aan een verdrag deel te nemen.

24.3.2 *Wettelijk kader voor inlichtingenuitwisseling*

Het wettelijke kader voor het uitwisselen van informatie bestaat uit bilaterale en multilaterale belastingverdragen. De eerste categorie bestaat hoofdzakelijk uit belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belasting van grensoverschrijdend kapitaalverkeer. Dit type verdrag bevat (in nagenoeg alle gevallen) een artikel dat de uitwisseling van informatie tussen landen mogelijk maakt.³ Soms sluiten landen een bilateraal inlichtingenverdrag af met als enige doel gegevens uit te kunnen wisselen. Vaak gebeurt dit als er geen dubbele belastingverdragen tussen de twee landen zijn afgesloten (Keen en Ligthart, 2006b). De inlichtingenverdragen tussen de Verenigde Staten en het Caribische gebied zijn hier een voorbeeld van.

Er zijn diverse (deels overlappende) multilaterale verdragen die verschillen in: landendekking, vormen van gegevensuitwisseling (automatisch, op verzoek of spontaan), belastingcategorieën, vormen van administratieve assistentie en de condities waaronder informatie wordt verstrekt (Tanzi en Zee, 1999; en Keen en Ligthart, 2006b). Veruit het bekendste multilaterale verdrag is de Europese spaarrenterichtlijn (Europese Commissie, 2003). Sinds 1 juli 2005 verstrekken 22 Europese landen⁴ automatisch gegevens betreffende de rente-inkomsten⁵ van niet-ingezetenen (Tabel 24.1). Drie lidstaten (België, Luxemburg en Oostenrijk) hebben gekozen voor een bronheffing zodat ze hun bankgeheim niet prijs hoeven te geven. Het EU spaarrenteverdrag heeft een relatief brede dekking. Gebieden afhankelijk van EU lidstaten nemen ook deel; zes gebieden hebben een bronheffing en vier wisselen informatie met elkaar uit. Bovendien hebben vijf belangrijke niet-EU landen (waaronder Zwitserland) een bronheffing ingevoerd met als doel kapitaalvlucht naar landen of gebieden buiten de EU af te remmen. Tabel 24.1 laat zien dat de landen die een bronheffing toepassen relatief klein zijn en een hoog bbp per hoofd van de bevolking kennen.

3 Nederland heeft 79 verdragen ter voorkoming van dubbele belasting. Alle verdragen hebben een artikel dat informatie-uitwisseling mogelijk maakt. Bij zes van de verdragen (onder andere met Bulgarije en Spanje) is de informatie die uitgewisseld kan worden zeer beperkt.

4 Bulgarije en Roemenië zullen in 2007 ook gaan deelnemen waardoor het totaal op 24 landen komt.

5 Met name spaartegoeden en obligaties. Rente-inkomsten van bedrijven en aandelenportefeuilles van huishoudens vallen buiten de spaarrenterichtlijn. Zie Keen en Ligthart (2004) voor een verdere uiteenzetting.

Tabel 24.1 Overzicht van jurisdicties die in de EU spaarrenterichtlijn participeren (per december 2006)

Automatische gegevensuitwisseling				
Land of gebied ^a	type ^b	bevolking (in duizenden)	bbp per hoofd (in US\$)	Oppervlakte (in m ²)
Anguilla	AV	12.014,0	10.810,5	96
Aruba	AN	98.205,0	21.131,0	193
Cayman eilanden	AV	44.103,0	38.594,2	264
Cyprus	LS	825,9	18.562,2	9.251
Denmark	LS	5.414,2	44.593,5	43.094
Duitsland	LS	82.645,3	32.707,5	357.022
Estland	LS	1.335,1	8.227,3	45.100
Finland	LS	5.235,2	35.515,2	338.145
Frankrijk	LS	60.256,8	33.966,9	551.500
Griekenland	LS	11.098,3	18.491,5	131.957
Hongarije	LS	10.124,1	9.908,4	93.032
Ierland	LS	4.079,6	44.521,2	70.273
Italië	LS	58.032,7	28.913,1	301.318
Letland	LS	2.318,5	64.600,0	5.876
Litouwen	LS	3.443,3	6.391,0	65.200
Malta	LS	399,8	14.074,0	316
Montserrat	AV	4,2	12.032,2	102
Nederland	LS	16.226,2	35.683,3	41.526
Poland	LS	38.559,4	6.265,4	323.250
Portugal	LS	10.441,4	16.063,3	91.982
Slowakije	LS	5.401,5	7.607,5	49.012
Slovenië	LS	1.967,2	16.358,9	20.250
Spanje	LS	42.646,4	24.385,9	505.992
Tsjechië	LS	10.229,0	10.461,9	78.866
Verenigd Koninkrijk	LS	59.479,3	35.717,7	242.900
Zweden	LS	9.007,8	38.456,9	449.964
<i>Gemiddeld</i>		23.379,4	23.823,3	134.661

Bronbelasting				
Land of gebied ^a	type ^b	bevolking (in duizenden)	bbp per hoofd (in US\$)	Oppervlakte (in m ²)
Andorra	DL	66,9	25.786,0	468
België	LS	10.399,7	33.878,5	30.528
Britse Maagdeneilanden	AV	21,7	43.366,3	151
Eiland Man	AV	76,7	2.929,9	572
Guernsey	AV	65,2	2.781,2	78
Jersey	AV	90,8	5.311,6	116
Liechtenstein	DL	34,2	101.653,8	160
Luxemburg	LS	459,0	69.423,0	2.586
Monaco	DL	34,9	32.984,1	1
Nederlandse Antillen	AN	180,9	5.376,1	800
Oostenrijk	LS	8.171,1	35.777,4	83.859
San Marino	DL	27,9	44.607,3	61
Turks en Caicos eilanden	AV	25,2	9.923,7	430
Zwitserland	DL	7.239,7	49.366,6	41.284
<i>Gemiddeld</i>		1.921,0	33.083,3	11.507

a Gebaseerd op data voor 2004.

b De volgende labels worden gehanteerd: AV (afhankelijk gebied van het Verenigd Koninkrijk), AN (afhankelijk gebied Nederland), LS (Europese lidstaat) en DL (derde land).

Bron: Bewerking van Ligthart (2007)

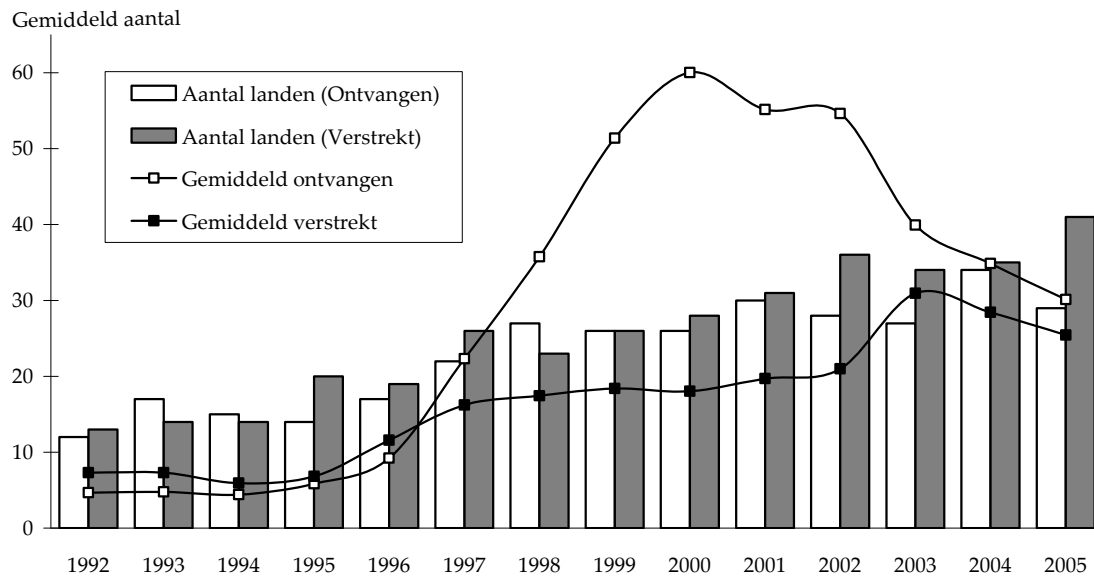
24.3.3 De Nederlandse praktijk

Er is weinig bekend over de hoeveelheid informatie die wordt uitgewisseld en de extra belastinginkomsten die dit oplevert. De vertrouwelijkheid van deze gegevens zal ongetwijfeld geen toeval zijn; de perceptie van een hoge pakkans zal potentiële belastingontduikers demoraliseren. Ook is er weinig bekend over het ontmoedigende effect dat (de perceptie van) informatie-uitwisseling kan hebben op belasting-gerelateerde kapitaalvlucht. Huizinga en Nicodème (2004) hebben in hun econometrisch onderzoek voor 19 OESO landen (voor het jaar 1999) geen significant effect kunnen vinden.

Bij ons weten is de Nederlandse belastingdienst de enige die gedetailleerde data over inlichtingenuitwisseling voor onderzoek beschikbaar stelt. De gegevens hebben betrekking op het aantal belastingplichtigen waarvoor inlichtingen zijn uitgewisseld. Van de drie types van gegevensuitwisseling heeft de automatische vorm het grootste aandeel (ruwweg 60-85 procent van het totaal). Deze wordt gevolgd door spontane gegevensuitwisseling en tenslotte inlichtingen 'op verzoek.' Nederland wisselt vanaf 1997 automatisch gegevens uit; initieel met een selecte groep van vijf landen. Gedurende de laatste vijf jaar is deze groep uitgebreid naar ongeveer 15 landen.

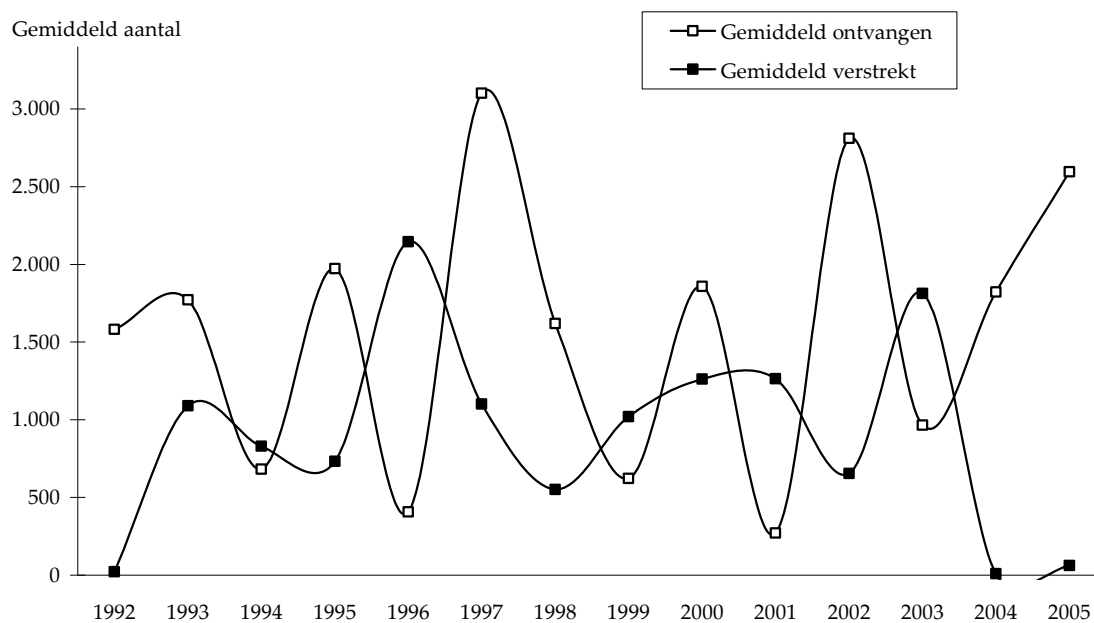
Figuur 24.4 geeft weer hoeveel gegevens op verzoek er gemiddeld per land worden verstrekt aan het buitenland (uitvoerzijde) of worden ontvangen uit het buitenland (invoerzijde). De gemiddelde jaar op jaar toename gedurende 1992-2005 bedroeg 35 procent aan de exportzijde en 24 procent aan de importzijde. In 13 jaar tijd is de landengroep waarmee Nederland informatie op verzoek uitwisselt verdubbeld. De spontane gegevensuitwisseling is meer variabel dan de uitwisseling van gegevens op verzoek (Figuur 24.5).

Figuur 24.4 Gegevensuitwisseling op verzoek (gemiddeld) en aantal landen dat gegevens heeft uitgewisseld, 1992-2005



Bron: Bewerking van gegevens verstrekt door het Ministerie van Financiën

Figuur 24.5 Spontane gegevensuitwisseling (gemiddeld), 1992-2005



Bron: Bewerking van gegevens verstrekt door het Ministerie van Financiën

Afstand lijkt een sterke rol te spelen als determinant van de gegevensstromen. Landen gelegen in de directe omgeving van Nederland wisselen elk jaar gegevens met Nederland uit. Landen zoals Mexico, Pakistan en Thailand zijn sporadisch in de data set aanwezig. Het aantal gegevens dat Nederland met de eerstgenoemde groep

uitwisselt, ligt ver boven het gemiddelde. Afstand is niet de enige bepalende factor. Voormalige koloniën van Nederland en landen waar Nederlanders veel hebben geïnvesteerd, lijken ook een rol te spelen.

24.3.4 *De effectiviteit van inlichtingenuitwisseling*

Een geringe dekkingsgraad van belastingverdragen zou volgens diverse commentatoren de effectiviteit van gegevensuitwisseling kunnen ondermijnen. Zo zijn financiële centra zoals Hong Kong, Japan en Singapore buiten schot gebleven in de Europese spaarrenterichtlijn (Keen en Ligthart, 2004). Ook hebben veel ontwikkelingslanden en opkomende economieën in Europa en Azië slechts een gering aantal belastingverdragen met OESO landen. Het is echter nagenoeg onmogelijk om belastingontduiking volledig tegen te gaan. Zolang er één belastingparadijs buiten het netwerk van verdragen blijft, zou het in theorie de thuishaven kunnen zijn voor alle zwarte geldstromen. In de praktijk kunnen transportkosten en het risico van verlies van de fondsen voorkomen dat een enkel belastingparadijs grote gaten in het 'belastingnet' slaat.

Er zijn diverse juridische en technische belemmeringen die de uitwisseling van fiscale gegevens minder effectief (of zelf onmogelijk) maken. Soms heeft de buitenlandse belastingdienst geen beschikking over de informatie omdat de lokale financiële instellingen niet verplicht zijn informatie over hun cliënten prijs te geven. Zo verschaffen financiële instellingen in landen met een strikt bankgeheim (Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland) alleen informatie op verzoek als het gaat om een belastingfraudezaak. Hierdoor is het niet mogelijk om routinematig op grote schaal een controle uit te voeren op 'zwarte' bankrekeningen. Ten tweede kan het voorkomen dat de financiële instellingen over onvoldoende informatie beschikken om de identiteit en woonplaats van hun cliënten te kunnen vaststellen. Financiële instellingen in EU landen zijn tegenwoordig echter verplicht om de identiteit van hun cliënten te verifiëren. Deze regels gelden echter lang nog niet voor alle landen buiten de OESO.

Niet alle uitgewisselde informatie is bruikbaar. Ten eerste reageert de buitenlandse belastingdienst vaak met enige vertraging op een informatieverzoek. De gemiddelde doorlooptijd (de tijd die verstrijkt tussen het schriftelijke verzoek en de ontvangst van de informatie) kan variëren van drie maanden tot een jaar.⁶ De informatieverschaffende belastingdienst krijgt geen directe vergoeding voor de gemaakte onderzoekskosten. Daardoor zal deze, onder druk van de reguliere werkzaamheden, gegevensverzoeken uit het buitenland niet direct als prioriteit aanmerken. Er bestaan echter geen financiële sancties; diplomatieke druk en reputatie-effecten worden geacht

6 Voor Nederland is de gemiddelde doorlooptijd (berekend voor de periode 1991-2001) ongeveer zes maanden bij de gegevensuitvoer en drie maanden bij de gegevensinvoer.

afdoende te zijn. Ten tweede kunnen de gegevens onbruikbaar of van slechte kwaliteit zijn. Verschillen in definities van de belastinggrondslag tussen het gegevens-verstrekende en -ontvangende land kunnen leiden tot een onjuiste bepaling van het belastbare inkomen in het woonland. Daarbij kunnen er ook interpretatieverschillen bestaan die veroorzaakt worden door taalbarrières. Tenslotte kunnen er zich technische problemen voordoen veroorzaakt door de afwezigheid van een internationaal fiscaal registratienummer.

24.4 CONCLUSIES

Belastingheffing van kapitaalinkomen dreigt onder invloed van globalisering steeds moeilijker te worden voor individuele overheden. Het antwoord van landen zou vooral moeten liggen op het terrein van internationale samenwerking. In de vennootschapsbelasting zou harmonisatie kunnen bijdragen aan het toekomstbestendig maken van de heffing. In de inkomstenbelasting is uitwisseling van fiscale gegevens nodig om het woonlandbeginsel te kunnen effectueren. De vraag rijst echter of informatie-uitwisseling het streven naar verdere harmonisatie van de nationale inkomstenbelastingen overbodig maakt.

Referenties

- Bacchetta, P. en M.P. Espinosa (1995), 'Information sharing and tax competition among governments,' *Journal of International Economics*, Vol. 39, pp. 103-121.
- Bacchetta, P. en M.P. Espinosa (2000), 'Exchange-of-information clauses in international tax treaties,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 7, pp. 275-293.
- Brennan, G., en J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University, Cambridge.
- Devereux, M.P., and S. Loretz (2007), 'The effects of EU formula apportionment on corporate tax revenues,' Paper presented at the ETPF conference on April 23, Londen.
- Diamond, P., en J.A. Mirrlees (1971), 'Optimal taxation and public production II: Tax rules,' *American Economic Review*, Vol. 61, pp. 261-278.
- Eggert, W., en M. Kolmar (2002), 'Residence-based capital taxation in a small open economy: Why information is voluntarily exchanged and why it is not,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 9, pp. 465-482.
- Eggert, W., en M. Kolmar (2004), 'The taxation of financial capital under asymmetric information and the tax competition paradox,' *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 106, pp. 83-105.

- Europese Commissie (2001), 'Company taxation in the internal market', COM(2001)582.
- Europese Commissie (2003), 'Council directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments,' *Official Journal of the European Communities*, Vol. L157, pp. 38-46.
- Horst, A. van der, L. Bettendorf, en H. Rojas-Ramagosa (2007), 'Will corporate tax consolidation improve efficiency in the EU?' CPB Document 141, CPB, Den Haag.
- Huizinga, H., en S.B. Nielsen (2003), 'Withholding taxes or information exchange: The taxation of international interest flows,' *Journal of Public Economics*, Vol. 87, pp. 39-72.
- Huizinga, H., en G. Nicodeme (2004), 'Are international deposits tax driven?', *Journal of Public Economics*, Vol. 88, pp. 1093-1118.
- Institute for Fiscal Studies. Link: www.ifs.org.uk/data/internationaltaxdata.zip.
- Keen, M., en J.E. Ligthart (2004), 'Savings taxation in the European Union: An economic perspective,' *Tax Notes International*, Vol. 3, pp. 539-546.
- Keen, M., en J.E. Ligthart (2006a), 'Incentives and information exchange in international taxation,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 13, pp. 163-180.
- Keen, M., en J.E. Ligthart (2006b), 'International information exchange for tax purposes: a primer,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 13, pp. 81-110.
- Keen, M., en J.E. Ligthart (2007), 'Revenue sharing and information exchange under non-discriminatory taxation,' *Scandinavian Journal of Economics*, te verschijnen.
- Ligthart, J.E. (2007), 'Taxing cross-border savings income: An economic analysis of the EU savings tax,' in Read, C. en G.N. Gregoriou (eds), *International Taxation*, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- Mooij, R.A. de (2005), 'Will corporate income taxation survive?', *De Economist* Vol. 153, pp. 277-301.
- Mooij, R.A. de, en G. Nicodème, 2006, 'Corporate tax policy, entrepreneurship and incorporation in the EU', European Commission Economic Paper no. 269, Brussel.
- OESO (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OESO, Parijs.
- Sinn, H-W. (2003), *The new systems competition*, Blackwell Publishing.
- Slemrod, J. (1995), 'Comment on V. Tanzi': in: Tanzi, V., *Taxation in an Integrating World*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Sorensen, P.B. (2004), 'International tax coordination: regionalism versus globalism,' *Journal of Public Economics*, Vol. 88, pp. 1187-1214.
- Tanzi, V., en H.H. Zee (1999), 'Taxation in a borderless world: The role of information exchange,' in: G. Lindencrona, S-O. Lodin en B. Wiman (eds.), *International Studies in Taxation: Law and Economics*, Kluwer Law International, Verenigd Koninkrijk.

- Tanzi, V., en Zee, H.H. (2001), 'Can information exchange be effective in taxing cross-border income flows?' in: Andersson, K., Melz, P. en Silfverberg, C. (eds.), *Modern Issues in the Law of International Taxation*, Kluwer Law International, Stockholm.
- Tiebout, C.M. (1956), 'A pure theory of local expenditures,' *Journal of Political Economy* Vol. 64, pp. 416-424.
- Zodrow, G. (2003), 'Tax competition and tax coordination in the European Union,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, pp. 651-671.

Over de auteurs

Politiek

Mr. drs. J.C. de Jager, Staatssecretaris van Financiën.

Wetenschap

Prof. dr. P.T. de Beer, Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen).

Drs. N.M. Bosch, wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau.

Prof. dr. C.L.J. Caminada, hoogleraar empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden.

Prof. dr. S. Cnossen, emeritus hoogleraar belastingrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, hoogleraar economie aan de Universiteit van Maastricht en adviseur van het Centraal Planbureau.

Prof. dr. K.P. Goudswaard, hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden.

Dr. S.J.C. Hemels, universitair hoofddocent aan de Afdeling Belastingrecht van de Universiteit Leiden en verbonden aan Allen & Overy LLP Amsterdam.

Drs. E.L.W. Jongen, wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau.

Prof. dr. C.A. de Kam, hoogleraar economie van de publieke sector aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. dr. P. Kavelaars, hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van het Wetenschappelijk Bureau van Deloitte Belastingadviseurs.

Prof. dr. J.E. Ligthart, hoogleraar algemene economie aan de Universiteit van Tilburg, directeur Netwerk Algemene en Kwantitatieve Economie (NAKE) en houder van de Ministerie van Financiën leerstoel.

Prof. dr. A.O. Lubbers, hoogleraar belastingrecht aan de Universiteit Leiden en verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van Deloitte Belastingadviseurs te Rotterdam.

Prof. dr. R.A. de Mooij, programmaleider Welvaartsstaat bij het Centraal Planbureau en hoogleraar economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Drs. H. Nijboer, promovendus bij het project 'Hervorming sociale zekerheid' aan de Afdeling Economie van de Universiteit Leiden.

Drs. A.P. Ros, wetenschappelijk docent aan de Afdeling Economie van de Universiteit Leiden.

Prof. dr. H. Vording, hoogleraar algemeen belastingrecht aan de Universiteit Leiden.

Dr. D.J. van Vuuren, wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau.

Dr. H.R.J. Vollebergh, verbonden aan Milieu- en Natuurplanbureau en Research Fellow van het Tinbergen Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ministerie van Financiën

Drs. M.A.M. Arts, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. K. van den Berg, directie Algemene Financiële en Economische Politiek van de Generale Thesaurie.

Drs. H. de Boer, directie Directe Belastingen van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. J.D. Brilman, directie Algemene Financiële en Economische Politiek van de Generale Thesaurie.

Mr. drs. S.W.F.H. Bruinsma, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. L.P. Claassen, directie Directe Belastingen van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Mr. H. Dollen, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Dr. A.M. Haberham, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. K.A. Heineken, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. J.H. Hoogteijling, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Mr. A. Leder, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Mr. J.N.H. van Leeuwen, directie Directe Belastingen van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. I. de Ridder, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. S.X. Scheenjes, directie Algemene en Economische Politiek van de Generale Thesaurie.

Mr. E.J.G.M. Stassen, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Mr. W. Stevens, directie Directe Belastingen van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. S.E.M. Suanet, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

J. Takens, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. W.M.P. van Tol, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Mr. A.J.M. Uijens, directie Directe Belastingen van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. J.S. de Visser, directie Directe Belastingen van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

Drs. E.G. Vos, directie Algemene Fiscale Politiek van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.

In de boekenreeks van het *E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek* van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2006 en 2007 verschenen:

- MI-100 J.H. Nieuwenhuis & C.J.J.M. Stolker (red.), *Vooruit met het recht. Wat geldt in de rechtswetenschap als vooruitgang?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, ISBN 90 5454 741 3
- MI-104 E.C.C. Punselie, *Voor een pleegkind met recht een toekomst*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 13 03328 8
- MI-105 A. Hendriks, *In beginsel. De gezondheidsrechtelijke beginselen uitgediept*, (oratie Leiden), Leiden: NJCM-boekerij 2006, ISBN 90 6750 046 1
- MI-106 T. Barkhuysen, *Eenheid en coherentie van rechtsbescherming in de veellagige Europese rechtsorde*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 1303 568 X
- MI-107 N.J.H. Huls & Z.D. Laclé, *Meer macht voor de consument?*, Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 5454 697 2
- MI-108 W. Zwolve, *Simplex et perpetuum. Beschouwingen over eigendom en tijd*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, ISBN 90 54547 12 X
- MI-109 T.J. de Graaf, *Exoneraties in (ICT-)contracten tussen professionele partijen*, Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 1303 660 0
- MI-110 N. Jungmann, *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, ISBN 90 8728 004 1
- MI-111 R. van Alebeek, *The Immunity of States and their Officials in the Light of International Criminal Law and International Human Rights Law*, (diss. Leiden) 2006
- MI-112 J.H. Gerards, *Belangenafweging bij rechterlijke toetsing aan fundamentele rechten* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 13 03837 9
- MI-113 W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Boom Juridische uitgevers 2006, ISBN 90 5454 732 4
- MI-114 A.C. Rijkers & H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 13 03851 4
- MI-115 T. Barkhuysen, W. den Ouden & Y.E. Schuurmans (red.), *Het model Tak: Verhoogde rechtsbescherming in het bestuursrecht?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, ISBN 90 1303 852 2
- MI-116 Y.E. Schuurmans (red.), *Bewijzen en beslissen*, Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 1303 756-9
- MI-117 H.J.Th.M. van Roosmalen, *Overheidsaansprakelijkheid in Engeland en Nederland*, (diss. Leiden), Den Haag: Sdu 2007, ISBN 978 90 12 11846 0
- MI-118 R.W.J. Crommelin, *Het aanvullen van de rechtsgronden*, (diss. Leiden), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04635 9
- MI-119 L.A.R. Siemerink, *De overeenkomst van Internet Service Providers met consumenten*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 90 13 04357 7
- MI-120 I.S.J. Houben, K.J.O. Jansen, P. Memelink, J.H. Nieuwenhuis & L. Reurich (red.), *Europees contractenrecht. Techniek en moraal*, Deventer: Kluwer 2007, ISBN 90 13 04036 5
- MI-121 S. Hillebrink, *Political Decolonization and Self-Determination. The Case of the Netherlands Antilles and Aruba*, (diss. Leiden) 2007, ISBN 978 90 9021470 2
- MI-122 B.W. Schermer, *Software agents, surveillance, and the right to privacy: a legislative framework for agent-enabled surveillance*, (diss. Leiden) 2007, Leiden: Leiden University Press 2007, ISBN 978 90 8728 021 5
- MI-123 C.G. Breedveld-de Voogd, *Vorm, vrijheid en gebondenheid bij de koop van een woning*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, ISBN 978 90 5454 412 8
- MI-124 T. Barkhuysen, W. den Ouden & T. Steyger (red.), *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13046 28 1

- MI-125 A.C. Beunen, *Protection for databases, The European Database Directive and its effects in the Netherlands, France and the United Kingdom*, (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, ISBN 978 90 5850 267 4
- MI-126 Z. Deen-Racsmany, *Active Personality and Non-extradition of Nationals in International Criminal Law at the Dawn of the Twenty-first Century: Adapting Key Functions of Nationality to the Requirements of International Criminal Justice*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press
- MI-127 C.P.L. van Woensel, *MERK, GOD EN VERBOD, Oneigenlijk gebruik en monopolisering van tekens met een grote symbolische waarde*, (diss. Leiden), Amstelveen: Uitgeverij deLex BV 2007, ISBN 978 90 8692 010 5
- MI-128 J.A.J. Peter, *Levering van roerende zaken*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13043 81 5
- MI-129 A.C. Hendriks & H.-M.Th.D. ten Napel (red.), *Volksgezondheid in een veellagige rechtsorde. Eenheid en verscheidenheid van norm en praktijk*, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04720 2
- MI-130 H.R. Kranenburg, *Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie. Over de openbaarheid van persoonsgegevens*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04886 5
- MI-131 M. Kaeding, *Better regulator in the European Union - Lost in translation or Full Steam ahead?*, (diss. Leiden), Leiden University Press, ISBN 978 90 8728 026 0
- MI-132 S. van Wingerden, M. Moerings & J. van Wilsem, *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, ISBN 978-90-5454-948-2
- MI-133 Jubileumbundel Meijers Instituut, *Ik zou het zo weer doen. Terugblikken op proefschriften uit het 10-jarig bestaan van het Meijers Instituut*, Leiden: Leiden University Press
- MI-134 C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu 2007, ISBN 978 90 12 12470 6

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek.