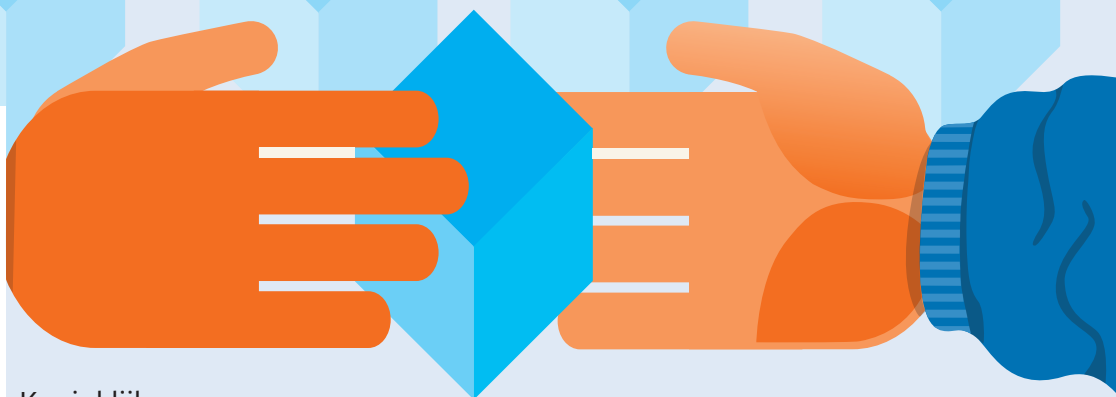


J.H.M. Donders en C.A. de Kam

Geven en nemen

*Over bouwstenen voor een
beter belastingstelsel*



Koninklijke
Hollandsche
Maatschappij der
Wetenschappen

Geven en nemen

DREESFORUM 7

Geven en nemen

Over bouwstenen voor een beter belastingstelsel

J.H.M. Donders en C.A. de Kam

Meer informatie over deze uitgave kunt u krijgen bij:

Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen
Postbus 9698
2003 LR Haarlem
tel. 023 532 1773 (secretariaat)
www.khmw.nl

© Copyright 2021 Jan Donders en Flip de Kam

Boekverzorging Huug Schipper, Studio Tint
Productie Wilco
ISBN 978 90 783 96 253
NUR 783

Inhoud

Woord vooraf	9
1 De lange weg naar een beter belastingstelsel	13
<i>Jan Donders en Flip de Kam</i>	
1.1 Inleiding	13
1.2 Samenvatting	15
1.2.1 De teloorgang van het gelijkheidsbeginsel	15
1.2.2 Multinationals en de vennootschapsbelasting	16
1.2.3 Klimaat-, milieu- en fileproblematiek	16
1.2.4 Naar simpeler inkomensafhankelijke regelingen	17
1.3 Indeling van het boek	18
2 Belastingen in Nederland	21
<i>Flip de Kam en Jan Donders</i>	
2.1 Inleiding	21
2.2 Belastingen als beleidsinstrument	24
2.3 Rijksbelastingen en sociale premies	26
2.4 Inkomensheffing	27
2.5 Vennootschapsbelasting	31
2.6 Omzetbelasting	32
2.7 Sociale-verzekeringspremies	33
3 Bouwstenen voor een beter belastingstelsel	35
<i>Flip de Kam en Jan Donders</i>	
3.1 Inleiding	35
3.2 Hoge lasten op arbeid ongelijk verdeeld	36
3.2.1 Lagere lasten op arbeid door andere belastingmix	37
3.2.2 Verschillen in lastendruk egaliseren	38
3.3 Faciliteiten voor zelfstandige ondernemers inkrimpen	39
3.4 Maatregelen tegen de 'vlucht' in de besloten vennootschap	40
3.4.1 Aandeel arbeidsinkomen vergroten	41
3.4.2 Verlaagd tarief van 15 procent afschaffen	41
3.4.3 Tarief box 2 verhogen	41
3.4.4 Excessief lenen aanpakken	41
3.4.5 Winstsplitting: andere verhouding beloning van arbeid en kapitaal	42
3.5 Fiscalisering van de AOW	42
3.6 Gevolgen voor de belastingopbrengst	43

3.7	Verhoging van de lastendruk op vermogen	45
3.7.1	Eigen woning	45
3.7.2	Andere belastingen op onroerende zaken	46
3.7.3	Andere vermogensbelastingen	48
3.8	Schade aan klimaat en gezondheid beprijzen	49
3.9	Grenzen van het inkomensbeleid	51

BOUWSTENEN **55**

4 De teloorgang van het gelijkheidsbeginsel **57**

Sijbren Cnossen

4.1	Inleiding	57
4.2	Ongelijke behandeling van het gelijke	59
4.2.1	Relatief hoge, ongelijke effectieve tarieven op arbeidsinkomen	59
4.2.2	Relatief lage, ongelijke effectieve tarieven op kapitaalinkomen	60
4.3	Fundamentele bedenkingen bij het rapport	61
4.4	Bouwstenen voor een nog beter belastingstelsel	63
4.5	Verdere uitwerking	64
4.6	Conclusies	66

4A Arbeidsinkomsten moet je belasten in box 1 **68**

Henk Vording

4A.1	Belasting hervormen aan de tekentafel	68
4A.2	Reactie <i>Sijbren Cnossen</i>	69

4B Pak knelpunten aan **70**

Sander Veldhuizen

4B.1	Liever het bestaande stelsel repareren	70
4B.2	Reactie <i>Sijbren Cnossen</i>	71

4C Gedachtewisseling **73**

5 Multinationals en de vennootschapsbelasting **77**

Maarten de Wilde, Thomas Hofman en Eline Nabbe

5.1	Inleiding	77
5.2	Het 'juiste' stelsel: wie, wat en waar belasten?	78
5.3	Het rapport van de commissie-Ter Haar	79
5.4	Nederlandse inbreng bij internationale samenwerking	81
5.5	Maatregelen waartoe Nederland eenzijdig kan besluiten	82
5.6	Aanvullende en compenserende maatregelen (geen consensus)	87
5.7	Afsluitende opmerkingen	89

5A De vennootschapsbelasting: een nieuwe balans of fundamenteel hervormen? **90**

Arjan Lejour

5B	<i>De maatschappelijke onvrede is niet geadresseerd</i>	94
	<i>Jan Vleggeert</i>	
5B.1	Inleiding	94
5B.2	Betalen multinationals hun <i>fair share</i> ?	94
5B.3	Werkwijze van de commissie-Ter Haar	96
5B.4	Heeft de berg een muis gebaard?	97
5C	<i>Gedachtewisseling</i>	100
6	<i>Klimaat-, milieu- en fileproblematiek</i>	107
	<i>Flip de Kam en Jan Donders</i>	
6.1	Inleiding	107
6.2	Een tamelijk groen belastingstelsel	110
6.3	Naar een groener belastingstelsel	110
6.4	Mogelijkheden voor een groener belastingstelsel	111
6.5	De auto: betalen naar gebruik	113
6A	<i>De vervuiler betaalt. Of toch niet?</i>	115
	<i>Hendrik Vrijburg</i>	
6A.1	Inleiding	115
6A.2	De vervuiler betaalt	115
6A.3	Grondslagerosie: een keerzijde van belastingen die gedrag sturen?	117
6A.4	Zijn andere instrumenten soms effectiever dan milieubelastingen?	118
6A.5	Is de ruimte voor nationaal beleid echt zo beperkt?	120
6A.6	Overgang naar wegverkeer met nul procent uitstoot	121
6B	<i>Milieubelastingen: vooral effectief bij de bron</i>	128
	<i>Klaas Bangma</i>	
6B.1	Inleiding	128
6B.2	Doelstellingen van belastingen	129
6B.3	Conclusies	133
6C	<i>Beprijzing van externe effecten als instrument van het klimaat- en milieubeleid</i>	135
	<i>Gerbert Romijn</i>	
6C.1	Inleiding	135
6C.2	Een nationale CO ₂ -heffing	135
6C.3	Een belasting op luchtvervuiling in de industrie	139
6D	<i>Gedachtewisseling</i>	141
7	<i>Naar simpeler inkomensafhankelijke regelingen</i>	145
	<i>Patrick Koot en Miriam Gielen</i>	
7.1	Inleiding	145
7.2	Inkomensafhankelijke regelingen in Nederland	146
7.3	Arbeidsmarktprikkels versus herverdelende effecten	151
7.4	Aanknopingspunten voor vereenvoudiging	155
7.5	Conclusies	161

7A	Discussiebijdrage	163
	<i>Nicole Bosch</i>	
7A.1	Inleiding	163
7A.2	De basisbehoefte toeslag	163
7A.3	Leidt dit voorstel tot vereenvoudiging?	164
7A.4	Wat verklaart het gunstige effect op het arbeidsaanbod?	165
7A.5	Integratie toeslagen en de inkomensheffing	165
7A.6	Reactie <i>Patrick Koot</i>	166

7B	Een andere manier om naar inkomensondersteuning te kijken	168
	<i>Michiel van Goor</i>	
7B.1	Inleiding	168
7B.2	Waarom werkt het huidige toeslagenstelsel niet goed?	168
7B.3	Andere manieren om de doelstellingen van toeslagen te realiseren	169
7B.4	Reactie <i>Patrick Koot</i>	171

7C	Gedachtewisseling	173
-----------	--------------------------	------------

BELASTINGEN IN ZES VERKIEZINGSPROGRAMMA'S	177
--	------------

8	Verkiezingsprogramma's over belastingen en inkomenstoelagen	179
	<i>Flip de Kam en Jan Donders</i>	
8.1	Inleiding	179
8.2	Optimale belastingheffing over arbeidsinkomsten	182
8.3	Verkiezingsprogramma's: algemeen	184
8.4	Pakken verkiezingsprogramma's fiscale knelpunten aan?	187
8.4.1	Voornaamste knelpunten	188
8.4.2	Wat zeggen de partijprogramma's?	190
8.5	Verkiezingsprogramma's: politieke partijen bekenen kleur	191
8.5.1	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	192
8.5.2	Partij voor de Vrijheid	193
8.5.3	Christen-Democratisch Appèl	193
8.5.4	Partij van de Arbeid	194
8.5.5	D66	194
8.5.6	GroenLinks	197
8.6	Helpt inzicht?	198

Begrippenlijst	201
----------------	-----

Auteurs en coreferenten/sprekers	205
----------------------------------	-----

Eind 2019 en in de loop van 2020 verschijnt een reeks studies en ambtelijke rapporten met analyses van het bestaande overheidsbeleid op het terrein van belastingen, sociale premies en inkomenstoelagen. Deze röntgenfoto's van het stelsel worden gevolgd door suggesties hoe zwakke punten bij het geven en nemen van de overheid kunnen worden versterkt. Want de overheid geeft ruimhartig: gezinnen en bedrijven profiteren op grote schaal van collectief gefinancierde voorzieningen (openbaar bestuur, onderwijs, zorg), uitkeringen en subsidies. Om dat alles te kunnen betalen neemt de overheid ook: belastingen, sociale premies en andere overheidsinkomsten (boetes, winstuitkeringen van staatsbedrijven en zo meer) tellen op tot ruwweg 45 procent van de economie.

De door Haagse ambtelijke molens uitgespuwde rapporten zijn in eerste aanleg bedoeld om politieke partijen te assisteren bij het opstellen van hun programma voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, op 17 maart 2021. Bovendien kunnen de publicaties een rijke inspiratiebron zijn voor politici, die na de verkiezingen proberen een nieuw kabinet te formeren, dat kan rekenen op voldoende parlementaire steun. De studies en rapporten gaan over mogelijke verbeteringen van ons belastingstelsel, dat kraakt in zijn voegen. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om de problematische uitvoering van de belastingwetten door de Belastingdienst, hoewel die door grote knelpunten bij de automatisering en een onvoldoende doordacht personeelsbeleid op zijn laatste benen loopt.¹ Veeleer hebben de opstellers van de rapporten kritisch gekeken naar talrijke knelpunten die worden opgeroepen door de huidige belastingwetten en door Nederland gesloten belastingverdragen zelf.

Wij vatten het begrip 'belastingen' ruim op. Premies voor de verplichte sociale verzekeringen zien wij als belastingen met een speciaal doel: de (gedeeltelijke) financiering van uitkeringen en de collectief gefinancierde gezondheidszorg. Uitgekeerde inkomenstoelagen kun je zien als een vorm van 'negatieve' inkomstenbelasting.

In de media hebben de analyses van de ambtelijke werkgroepen en hun aanbevelingen om te komen tot een beter werkend stelsel van belastingen en inkomenstoelagen in verhouding weinig aandacht gekregen. Toch verdienen zij bespreking in brede kring. Al was het maar, omdat veel van die voorstellen directe gevolgen hebben voor de huishoudportemonnee. De maatschappelijke discussie over voorstellen voor herziening van ons belastingstelsel moet echter uitstijgen boven de gevolgen van concrete maatregelen voor de eigen koopkracht. De bestaande regels hebben ongewenste, schadelijke gevolgen voor de economie. Daarnaast kunnen belastingen op ruimere schaal worden gebruikt om te komen tot duurzamere productie en consumptie.

1 Veel ervaren medewerkers zijn vertrokken door een ondoordacht royaal vormgegeven afvloeiingsregeling.

Om bij te dragen aan de maatschappelijke discussie organiseerde de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering – samen met de Sijbren Cnossen leerstoel van de Erasmus School of Economics van de Erasmus Universiteit Rotterdam – in de zomer van 2020 vier ‘webinars’ met als gemeenschappelijk thema: verder naar een beter belastingstelsel. Tijdens deze vier bijeenkomsten is een aantal voorstellen uit beschikbare academische studies en ambtelijke rapporten toegelicht en op onderdelen kritisch besproken. Deze interactieve online discussiebijeenkomsten werden driemaal voorgezeten door Oscar Schouw (Ministerie van Financiën) en eenmaal door Jan Donders. De webinars zijn online beschikbaar en te vinden via de onderstaande QR-codes en internetadressen:



De teloorgang van het gelijkheidsbeginsel (hoofdstuk 4)
<https://vimeo.com/435665615>



Multinationals en de vennootschapsbelasting (hoofdstuk 5)
<https://vimeo.com/437846748>



Klimaat-, milieu- en fileproblematiek (hoofdstuk 6)
<https://vimeo.com/432914980>



Naar simpeler inkomensafhankelijke regelingen (hoofdstuk 7)
<https://vimeo.com/432227064>

Tijdens de vier bijeenkomsten ontbrak de tijd om diepgaand op alle kanten van de besproken onderwerpen in te gaan. Daarom ontstond het idee een boek te produceren voor een breed publiek, waarin de tijdens de bijeenkomsten besproken bouwstenen voor een beter belastingstelsel uitgebreider en op een zo toegankelijk mogelijke manier voor het voetlicht komen. Van de lezer wordt desalniettemin enige inspanning gevraagd. Het belastingstelsel is nu eenmaal ingewikkeld en voorstellen voor vereenvoudiging en verbetering ervan zijn pas goed te begrijpen wanneer bestaande knelpunten eerst zijn uiteengezet.

Deze publicatie verschijnt als deel 7 in de serie Dreesforum. De voorafgaande zes delen zagen het daglicht in de periode 2005-2014 en werden gepubliceerd door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Deze stichting is medio 2017 geliquideerd. Bij die gelegenheid is haar doelvermogen overgegaan naar de Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen en ondergebracht in een afzonderlijk Wim Drees Fonds. Wij danken het bestuur van de Hollandsche Maatschappij en de wetenschappelijke raad van het Wim Drees Fonds voor de financiële bijdrage, die onmisbaar was om de uitgave van dit nieuwe deel in de reeks Dreesforum mogelijk te maken.

Jan Donders
Flip de Kam

De lange weg naar een beter belastingstelsel

Jan Donders en Flip de Kam

1.1 Inleiding

Lang voordat elke politieke partij een commissie aan het werk zet om het programma voor aankomende Kamerverkiezingen op papier te zetten, denken ambtenaren in Den Haag al na over mogelijkheden om het overheidsbeleid in de volgende kabinetsperiode te verbeteren. Bij dat denkwerk kunnen zij mede teruggrijpen op studies uit de academische wereld. In de aanloop naar de verkiezingen op 17 maart 2021 is dat niet anders. Dan verschijnen onder andere een boek en een aantal ambtelijke rapporten over mogelijkheden om ons stelsel van belastingen en inkomenstoelagen eenvoudiger en doelmatiger te maken.

Eind 2019 verschijnt *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*,¹ een kloek boek met bijdragen van een groot aantal vooraanstaande economen, werkzaam aan universiteiten en in de wereld van het overheidsbeleid, actief in Nederland en elders. De auteurs doen uit de doeken hoe volgens hen het stelsel van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen (zoals de AOW) zou moeten worden hervormd. Zij schenken daarbij aandacht aan de belastingen op arbeidsinkomen, de winstbelasting, belastingen op bezit en opbrengsten van vermogen ('kapitaal') en de belastingen op consumptie – de btw, accijnzen (bijzondere belastingen op bepaalde goederen, zoals alcoholhoudende dranken) en milieuheffingen. Als voorbeeld voor dit boek diende een al wat oudere, uitermate breed opgezette en diepgaande studie om het belastingstelsel van het Verenigd Koninkrijk doelmatiger, neutraler en eenvoudiger te maken.²

In april 2020 publiceert het Centraal Planbureau (CPB) de studie *Kansrijk belastingbeleid*.³ Deze publicatie zet de verwachte effecten op een rij van uiteenlopende voorstellen om het Nederlandse belastingbeleid te moderniseren. Het CPB wil met dit rapport politici en hun ambtelijke staf helpen bij het maken van gefundeerde keuzes op dit gebied. De rekenmeesters van het kabinet doen dat door niet alleen de voordelen, maar ook de onvermijdelijke nadelen van de besproken maatregelen te belichten. Aan belastingwijzigingen – ook al brengen zij per saldo verbetering – kleven immers vrijwel altijd zowel voor- als nadelen. De CPB-studie laat politici zien met welke afruilen zij te maken krijgen bij het overwegen van maatregelen die tot modernisering van het belastingstelsel kunnen leiden.

In mei 2020 biedt de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer een reeks van elf rapporten aan met onderzoeken over de volle breedte van het belastingstelsel. Zijn ambtsvoorganger had het parlement beloofd met zulke analyses en opties voor stelselwijziging te komen, op basis van in kaart gebrachte knelpunten. De rapporten zijn de vrucht van een 'ambtelijk traject' zonder politieke sturing of toetsing. Het kabinet dat aantreedt

1 Cnossen en Jacobs (2019).

2 Stuart *et al.* (red.) (2010).

3 Centraal Planbureau (2020).

na de Kamerverkiezingen in maart 2021 kan naar believen een keuze maken uit de 169 onderzochte beleidsopties. De staatssecretaris stuurde niet alleen de bouwsteenrapporten zelf naar het parlement, maar ook een samenvattend rapport, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*.⁴ Dit Syntheserapport beschrijft de voornaamste knelpunten van het Nederlandse belastingstelsel in onderlinge samenhang en geeft tevens aan hoe zij kunnen worden aangepakt.

In april 2020 rapporteert ook de Adviescommissie belastingheffing van multinationals, die naar haar voorzitter ook wel bekendstaat als de commissie-Ter Haar. Deze commissie, door de staatssecretaris van Financiën ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer, had als opdracht te onderzoeken hoe valt te bereiken dat multinationale ondernemingen in Nederland eerlijker belasting gaan betalen. Hierbij speelt een rol dat in de samenleving onvrede leeft over de te gering geachte winstaftochten van multinationals. Zij zouden niet hun *fair share* aan de financiering van overheidsvoorzieningen bijdragen, voorzieningen waarvan zij wel in hoge mate profiteren – rechtsbescherming, infrastructuur en onderwijs van hun werknemers. Daarbij diende de commissie er volgens de verleende opdracht wel op te letten dat Nederland bij uitvoering van aanbevolen maatregelen een aantrekkelijke vestigingsplaats zou blijven voor hoofdkantoren van multinationals.

Nederland telt bijna vijftig regelingen die burgers inkomensondersteuning bieden. Bekende voorbeelden zijn vier inkomensvoorslagen: de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Deze toeslagen verruimen het inkomen van gezinnen en hebben daarnaast ook andere doelen: het betaalbaar houden van huurwoningen voor mensen met een smalle beurs, het garanderen van toegang tot de gezondheidszorg voor iedereen, en bevordering van de arbeidsparticipatie. De economie is erbij gebaat, wanneer zoveel mogelijk mensen zich aanbieden op de arbeidsmarkt. Het is bovendien belangrijk dat partners die een huishouden delen beiden economisch zelfstandig zijn. Een inkomensvoorslag voor mensen die gebruikmaken van kinderopvang helpt hierbij.

Al geruime tijd voordat het toeslagenschandaal door een parlementaire onderzoekscommissie werd uitgespit, stonden terugvordering van te veel betaalde toeslagen én het niet-gebruik van toeslagen volop in de publiciteit. Het kabinet achtte het daarom wenselijk te laten uitzoeken welke verbeteringen binnen en buiten het toeslagensysteem mogelijk zijn om gezinnen inkomensondersteuning te blijven geven op een manier die minder nadelige neveneffecten kent – terugvorderingen, nabetalingen, risico's op problematische schulden en niet-gebruik. Een ambtelijke werkgroep onder leiding van Theo Langejan kreeg als opdracht om dit onderzoek uit te voeren. Na het eerste rapport van deze werkgroep over mogelijke verbeteringen *binnen* het bestaande stelsel,⁵ volgde een tweede rapport over denkbare verbeteringen *buiten* het stelsel.⁶

In het *Woord vooraf* is toegelicht dat dit boek voortbouwt op vier online bijeenkomsten, waar steeds een bepaald deelonderwerp uit de genoemde publicaties aan de orde kwam. Elke bijeenkomst begon met een inleidende beschouwing. Bij elke bijeenkomst kwamen ver-

4 Ministerie van Financiën (2020a).

5 Ministerie van Financiën (2019).

6 Ministerie van Financiën (2020b).

volgens twee of drie coreferenten aan het woord. De bijdragen van drie inleiders en drie coreferenten zijn in uitgewerkte vorm in dit boek opgenomen. De mondelinge bijdragen van een inleider en zes coreferenten zijn door de eindredactie samengevat. Bovendien is een verslag opgenomen van de discussie, die elke bijeenkomst afsloot. Deelnemers die de gedachtewisseling thuis volgden konden via de chatfunctie vragen stellen.

1.2 Samenvatting

Dit onderdeel vat de inleidingen, coreferaten en afsluitende discussie van de vier bijeenkomsten heel beknopt samen.

1.2.1 De teloorgang van het gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel brengt mee dat gelijke economische situaties fiscaal gelijk worden behandeld. In strijd met dit beginsel wordt het gelijke in ons belastingstelsel heel ongelijk behandeld. Zowel voor inkomsten uit arbeid als voor vermogensopbrengsten lopen de effectieve tarieven namelijk ver uiteen. De effectieve belastingdruk op arbeidsinkomen verschilt voor mensen in dezelfde positie: bij hetzelfde inkomen betalen werknemers daarvan tot bijna 12 procentpunt méér dan directeuren-grootaandeelhouders met een eigen besloten vennootschap. De belastingdruk voor zelfstandigen zit daar tussenin. Deze scheefgroei gaat steeds meer knellen. De lastendruk op inkomsten uit arbeid is in de afgelopen twintig jaar met bijna 2 procent van de economie (16 miljard euro) toegenomen. De komende twintig jaar zet die trend door, aangezien de premies voor de beide zorgverzekeringen naar verwachting nog sterk zullen stijgen. Het Syntheserapport *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* concludeert dat in het bijzonder de huidige belastingheffing van directeuren-grootaandeelhouders leidt tot succesvol zoeken naar de goedkoopste weg, waarbij belastingheffing over een hoog inkomen generaties lang kan worden uitgesteld. Om hierin verandering te brengen kan de laag belaste winst van besloten vennootschappen voor een groot deel worden belast als arbeidsinkomen, dat wordt belast tegen het hoge progressieve tarief van de inkomensheffing, waarmee ook werknemers te maken hebben. Uitstel van belastingheffing wordt hiermee voorkomen.

Voor zelfstandigen bestaan fiscaal voordelige regels. Dit stimuleert werknemers en werkgevers om hun arbeidsrelatie de schijn te geven van een verhouding tussen opdrachtgever en aannemer van werk. Volgens veel waarnemers leidt dit tot sociaal onwenselijke situaties. Daarom staat ter discussie hoe de winst van ondernemers het beste kan worden belast. Zo stelt de Commissie regulering van werk (2020)⁷ voor om de arbeid van werknemers en ondernemers voortaan fiscaal gelijk te behandelen. De eerste online bijeenkomst ging over de vraag hoe de winst van ondernemers – directeuren-grootaandeelhouders en zelfstandigen – op een evenwichtiger manier kan worden belast. Volstaat een aanpassing van het huidige systeem, of moeten we naar een heel ander systeem?

Niet alleen de effectieve tarieven op arbeidsinkomsten verschillen sterk. Ook inkomsten uit vermogen wordt heel verschillend belast, tegen tarieven die uiteenlopen van 0 tot 31 procent. Tijdens de bijeenkomst kwam tevens aan de orde hoe ook in dit opzicht het gelijke meer gelijk kan worden belast.

7 Ook wel aangeduid als de commissie-Borstlap.

1.2.2 Multinationals en de vennootschapsbelasting

Tijdens deze online bijeenkomst stonden gewenste hervormingen van de vennootschapsbelasting centraal. Directe aanleiding was het verschijnen van het rapport van de commissie-Ter Haar. Deze commissie deed onderzoek of multinationals wel ‘eerlijk’ meebetalen aan door de overheid georganiseerde publieke voorzieningen. Daarover leven in de samenleving en bij Kamerleden grote twijfels. De commissie vindt geen aanwijzingen dat multinationals systematisch minder belasting betalen, maar die conclusie heeft slechts beperkte waarde, aangezien de commissie onvoldoende toegang had tot de voor een grondig onderzoek noodzakelijke gegevens.

De commissie kreeg verder als opdracht mee onderzoek te doen naar maatregelen om de heffingsgrondslag van de winstbelasting te verbreden, maar dan op zo’n manier dat multinationals ons land niet de rug zouden toekeren. De commissie moest hierdoor balanceren op een smal koord, want maatregelen waardoor het internationale bedrijfsleven hier meer belasting gaat betalen maken ons land bijna per definitie (iets) minder aantrekkelijk als vestigingsland voor hoofdkantoren. De commissie presenteert een basisvariant die 600 miljoen euro per jaar oplevert, maar dit bedrag is voor twee derde gevonden via een maatregel die alle ondernemingen raakt, ook bedrijven die alleen in Nederland actief zijn: zij mogen verliezen uit oude jaren maar voor een deel compenseren met winsten, zodat in goede jaren altijd belasting wordt betaald. Anders dan nu het geval is, mogen ‘compensabele verliezen’ in ruil hiervoor tot in lengte van dagen worden doorgeschoven. De andere 200 miljoen euro is gevonden door maatregelen die inderdaad specifiek de lasten van multinationals verzwaren. Het rapport beschrijft ook een variant met ingrijpendere maatregelen, maar daarover werden de leden van de commissie het onderling niet eens. De voorstellen zijn nogal technisch van aard en worden in tekstkaders uitgelegd.

Tijdens de bijeenkomst is ook gesproken over de gewenste aanpak van de ontwijking van winstbelasting door uitholling van de belastinggrondslag en winstverschuiving (BEPS = *base erosion* en *profit shifting*). Internationale organisaties – de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Europese Unie – zijn diverse actieplannen gestart die ertoe moeten leiden dat ondernemingen belasting gaan betalen in het land waar de winst wordt gemaakt. Nederland voert in dit verband vanaf 2021 een bronbelasting in op uitkeringen van rente en royalty’s aan vennootschappen die zijn gevestigd in oorden met een laag belastingtarief.

1.2.3 Klimaat-, milieu- en fileproblematiek

Belastingen kunnen het gedrag van mensen en beslissingen van de leiding van een onderneming in een door de overheid gewenste richting bijsturen. In de prijs van goederen en diensten zijn de kosten van milieuaantasting en files vaak nog onvoldoende terug te vinden. Door selectieve heffingen op te leggen aan vervuilers en autorijders komen deze kosten alsnog in prijzen tot uitdrukking. Deze online bijeenkomst ging over de vraag welke bijdrage het belastingstelsel kan leveren aan het realiseren van de doelstellingen van het klimaat- en milieubeleid en aan het terugdringen van de ongunstige externe effecten van het autogebruik (waaronder de fileproblematiek).

Nederland heeft het klimaatakkoord van Parijs ondertekend en heeft zich daarmee verplicht om een bijdrage te leveren aan de doelstelling uit dit akkoord. De Klimaatwet noemt als doel voor 2030 een reductie van de CO₂-emissies met 49 procent. Het Klimaat-

akkoord bevat een groot aantal afspraken en maatregelen die erop zijn gericht dit doel te realiseren. Of dit gaat lukken is een open vraag. Er moet nog veel gebeuren en de noodzakelijke inspanningen zullen in toenemende mate 'offers' van bedrijven en gezinnen eisen. Het hangen van een prijskaartje aan activiteiten die bijdragen aan de opwarming van de aarde en andere milieuproblemen is een effectieve manier om de doelstellingen van het overheidsbeleid te realiseren. Is zo'n heffing doeltreffend, dan vermindert de vervuiling en daarmee krimpt de belastinggrondslag. Dat valt bezwaarlijk als een nadeel te zien, want het is juist de bedoeling de vervuiling terug te dringen. Tasten milieuheffingen de concurrentiekracht van een sector aan, dan kan dat leiden tot verplaatsing van economische activiteit naar het buitenland. Voor blijvend banenverlies hoeft bij een functionerende arbeidsmarkt niet te worden gevreesd, wel is blijvend enig verlies aan nationaal inkomen mogelijk. Daar staat milieuwinst tegenover, al kan die in het geval van een mondiaal milieuvraagstuk – zoals de opwarming van de aarde – wel tegenvallen als niet alleen productie, maar ook vervuiling naar het buitenland weglekt.

Rekeningrijden is een veelbelovende manier om de fileproblematiek aan te pakken. Via tarieven die verschillen, afhankelijk van tijd en plaats, valt een eind te maken aan stilstaand verkeer en de maatschappelijke kosten die daarmee gepaard gaan. Als de overheid de opbrengst terugsluist naar de burgers, is het bovendien denkbaar dat de invoering van rekeningrijden uitsluitend winnaars kent.

1.2.4 Naar simpeler inkomensafhankelijke regelingen

Belangrijk uitgangspunt van het stelsel van belastingen en toeslagen is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Bij het realiseren van deze doelstelling wordt bij de inkomensheffing niet alleen gebruikgemaakt van een tweeschijvenstelsel met een progressief tarief, maar ook van uiteenlopende heffingskortingen en diverse toeslagen. Het huidige stelsel is weinig transparant en erg complex. De recente toeslagenproblematiek heeft de discussie over aanpassing van het stelsel in een stroomversnelling gebracht. Tijdens deze bijeenkomst draaide het om de vraag welke aanpassingen van het stelsel mogelijk zijn die voor meer transparantie en minder complexiteit (en daarmee betere uitvoerbaarheid) zorgen.

Aan het stelsel van inkomensvoetstukken worden verschillende eisen gesteld, waaraan lastig allemaal tegelijkertijd kan worden voldaan. Het huidige stelsel kent daarom verschillende problemen, in de vorm van terugvorderingen, nabetalingen, risico's op problematische schulden en niet-gebruik, die vrij hardnekkig zijn. Er is daarom een zoektocht gestart naar oplossingen voor die problemen.

Sommige denkbare oplossingen zoeken het in versimpeling van het bestaande stelsel. Dat is bijvoorbeeld mogelijk door verschillende toeslagen samen te voegen in één nieuwe toeslag. Burgers hoeven dan nog maar een keer een toeslag aan te vragen en de nieuwe regeling is voor hen bovendien gemakkelijker te begrijpen.

Oplossingen zijn ook buiten het bestaande toeslagenstelsel mogelijk. In dat geval moeten de doelstellingen van toeslagen op een andere manier worden gerealiseerd. Zo zouden overheidsinstellingen voor kinderopvang in de plaats kunnen komen van de kinderopvangtoeslag. Ouders kunnen eventueel een eigen bijdrage verschuldigd zijn, maar zo'n bijdrage kan niet inkomensafhankelijk zijn, want dan keren de problemen van het bestaande stelsel weer terug.

Tijdens de bijeenkomst is ook van gedachten gewisseld over alternatieven buiten het toeslagenstelsel voor de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de zorgtoeslag. Wanneer het mogelijk zou zijn om de gemiddelde nominale premie voor het basispakket van de Zorgverzekeringswet te verlagen tot nul, kan de zorgtoeslag vervallen. De in dit geval vereiste rijksbijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds valt te betalen uit een verhoging van de inkomensheffing. Het is echter niet duidelijk of dit plan uitvoerbaar is, aangezien sommigen er rekening mee houden dat de Europese Commissie de nieuwe geldstroom naar de zorgverzekeraars als niet-toelaatbare staatssteun zou beschouwen.

1.3 Indeling van het boek

Om discussies over mogelijke hervormingen van het Nederlandse belastingstelsel te kunnen volgen, is het nodig de hoofdlijnen van het stelsel te kennen – hoofdstuk 2. De voornaamste knel- en discussiepunten moeten bekend zijn om voorgestelde veranderingen van de bestaande wetgeving te kunnen beoordelen – hoofdstuk 3. Voor beide hoofdstukken is tekst geput uit de hoofdstukken 18 en 20 van *Overheidsfinanciën*, een handboek waarvan de zestiende druk eind mei verschijnt bij Uitgeverij Noordhoff.⁸

De tijdens de vier bijeenkomsten besproken deelonderwerpen – beknopt samengevat in de onderdelen 1.2.1 tot en met 1.2.4 – worden uitgebreid geëtaleerd in de hoofdstukken 4 tot en met 7.

Hoofdstuk 8 bespreekt plannen met het stelsel van belastingen, premies en toeslagen voor de komende kabinetsperiode, op basis van het verkiezingsprogramma van zes politieke partijen die – afgaande op de uitslag van opiniepeilingen – na 17 maart 2021 meer dan tien Kamerzetels gaan innemen. Papier is geduldig; dat geldt bij uitstek voor de vele beloften aan het electoraat in verkiezingsprogramma's. Los daarvan kunnen onvoorziene ontwikkelingen – met name de onvoorspelbare gevolgen van de coronacrisis voor samenleving en economie – uitvoering van de partijprogramma's op losse schroeven zetten. Dat neemt allemaal niet weg dat het van belang is om te weten hoe partijen – wanneer de omstandigheden het toelaten – het belastingstelsel op de schop denken te nemen. Wij hebben dit boek gemaakt om kiezers in dit opzicht een beetje op weg te helpen bij het bepalen van hun stem op 17 maart. En zijn ons er daarbij scherp van bewust dat de uiteindelijke keuze – in het stemlokaal of per post – vaak zal zijn gebaseerd op heel andere overwegingen dan het fiscale beleid dat partijen zeggen te willen gaan voeren.

Aan het eind van het boek vindt de lezer een lijst met auteurs en coreferenten/sprekers. Daar is ook een toelichting op enkele in dit boek veelgebruikte begrippen te vinden.

Literatuur

- Adviescommissie belastingheffing van multinationals (2020), *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting. Analyses en aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Centraal Planbureau (2020), *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB
- Cnossen, Sijbren, en Bas Jacobs (red.) (2019), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten

8 De Kam, Bolhuis en Lukkezen (2021).

Commissie regulering van werk (2020), *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie regulering van werk*, 23 januari 2020, Den Haag: zonder uitgever

Kam, C.A. de, W.D. Bolhuis, en J.H.J. Lukkezen (2021), *Overheidsfinanciën. Economie van de collectieve sector*, Groningen: Noordhoff, te verschijnen

Ministerie van Financiën (2019), *IBO toelagen deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk. Uitrusten binnen het bestaande toelagenstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën (2020a), *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën (2020b), *IBO toelagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk. Alternatieven voor het bestaande toelagenstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Stuart, Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles, en James M. Poterbaet (red.) (2010), *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford: Oxford University Press

Belastingen in Nederland

Flip de Kam en Jan Donders

2.1 Inleiding

Een belasting is een in de wet geregelde onvrijwillige betaling aan de overheid, waar geen rechtstreekse, individueel aanwijsbare prestatie van de overheid tegenover staat. Anders gezegd, hoeveel belasting een persoon of onderneming betaalt staat helemaal los van de waarde van de overheidsvoorzieningen die hij/zij gebruikt. Belastingen zijn de brandstof waar de overheid op draait. Hun belangrijkste functie is financiering van de overheidsuitgaven. Met dat doel haalt de overheid in 2021 naar verwachting maar liefst 325 miljard euro uit de economie.¹

Het belastingstelsel omvat het totaal van alle belastingen. Het verschilt per land. Een nationaal belastingstelsel heeft drie dimensies:

- 1 het belastingpeil;
- 2 de belastingmix;
- 3 het aandeel van bestuurslagen.

Het *belastingpeil* in een land bereken je door de totale opbrengst van de belastingen te delen door de waarde van het bruto binnenlands product (bbp). In Frankrijk en Denemarken (47 procent bbp) ligt het tweemaal zo hoog als in Ierland (23 procent bbp). Met een belastingpeil van tegen de 40 procent bbp zit Nederland net iets lager dan het (gewogen) gemiddelde van de 27 lidstaten van de Europese Unie (EU 27) – zie tabel 2.1.²

Belastingen worden geheven op basis van drie grondslagen: arbeidsinkomsten, consumptieve bestedingen en (bezit van en inkomsten uit) vermogen (kapitaal). Wat arbeidsinkomsten zijn, hoeft nauwelijks toelichting: het maandsalaris dat werknemers verdienen, plus allerlei bijkomende voordelen, zoals de werkgeverspremie voor het pensioen en het privégebruik van de auto van de zaak. Heffingen op consumptie zijn de omzetbelasting (btw), accijnzen en milieuheffingen. De groep heffingen op vermogen omvat de winstbelasting, belastingen op onroerende zaken, en de erfbelasting die is verschuldigd wanneer vermogen na iemands overlijden overgaat op de erfgenamen.

De *belastingmix* hangt af van het aandeel in de totale belastingopbrengst van de heffingen op elk van deze drie grondslagen. Net zoals het belastingpeil, verschilt de belastingmix van land tot land. De mix in Nederland verschilt niet zoveel van het gemiddelde in de EU 27 – zie tabel 2.1.³ De consumptiebelastingen nemen in Denemarken een groter deel van de be-

1 Centraal Planbureau (2020).

2 De cijfers hebben betrekking op 2019 en zijn ontleend aan Eurostat (2020).

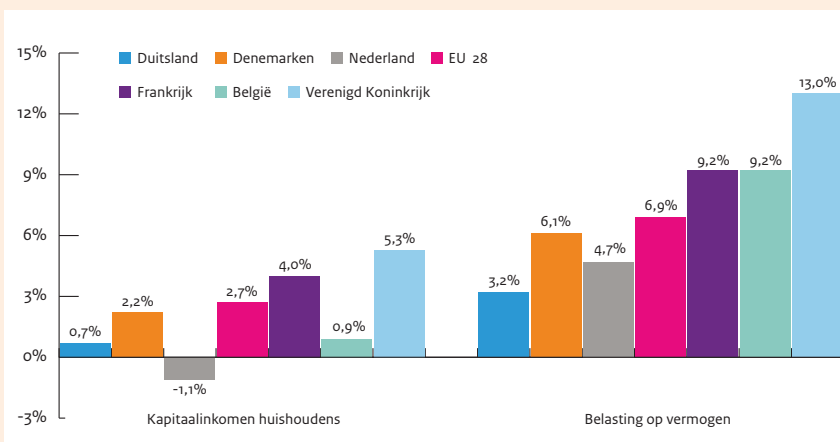
3 De meest recente cijfers voor de belastingmix hebben betrekking op 2018 en zijn ontleend aan Europese Commissie (2020).

lastingopbrengst voor hun rekening dan bij ons: de Denen kennen maar één btw-tarief en dat is 25 procent.⁴ Het aandeel van de belastingen op arbeid is in Ierland, en nog duidelijker in het Verenigd Koninkrijk, lager dan hier. Het aandeel van de belastingen op vermogen blijft in Nederland wat achter en is in Ierland juist een stuk hoger dan bij ons. Deze belastingen leveren in Ierland veel geld op, wat waarschijnlijk samenhangt met de fiscaal gedreven verschuiving van winsten naar dit land.⁵

Nederland heft minder belasting op vermogen dan andere landen

Ten opzichte van andere landen valt op dat Nederland minder belasting heft op inkomen uit vermogen van huishoudens en op de omvang van vermogen. De belangrijkste verklaring voor de lagere belasting op inkomen uit vermogen van huishoudens (links in figuur 2.1) is de ruime fiscale aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente. Dit zorgt voor een negatief aandeel in de belastingmix van 1,1 procent, waar een positief aandeel van bijna 3 procent in de mix het Europese gemiddelde is. Daarnaast is het aandeel van de belastingen op bezit van vermogen (rechts in figuur 2.1) in andere landen soms groter dan hier.

Figuur 2.1 Belasting op vermogensinkomsten van huishoudens (links) en op vermogen (rechts) in procenten van de totale belastingopbrengst



Bron: Ministerie van Financiën (2020), p. 16

4 Er geldt wel een nultarief voor export, kranten en passagiersvervoer.

5 Zie Jansen *et al.* (2021).

Tabel 2.1 Belastingpeil en belastingmix

Land	Belastingpeil 2019	Belastingmix (aandelen in procenten) 2018		
		Consumptie	Arbeid	Vermogen
Frankrijk	47	25	51	23
Denemarken	47	32	52	17
België	46	24	50	25
Duitsland	42	25	57	18
Nederland	40	29	52	19
Ierland	23	31	43	26
EU 27	41	28	52	20
Verenigd Koninkrijk	35	33	38	29

Bronnen: Eurostat (2020) en Europese Commissie (2020)

Het belastingpeil is in Nederland weliswaar nauwelijks lager dan gemiddeld in de EU 27, het aandeel van de decentrale overheden in de totale belastingopbrengst is bij ons relatief klein. Van elke euro die gezinnen en bedrijven aan belasting betalen gaat slechts 3,4 cent naar de belastingontvangers van de lokale overheden. Dit aandeel van de belastingen van de lokale overheden in de totale belastingopbrengst steekt mager af tegen het (gewogen) gemiddelde van de 27 lidstaten van de Europese Unie (10,4 procent).⁶ Dit komt doordat het eigen belastinggebied van de gemeenten in Nederland bijzonder klein is. Pleidooien van verschillende commissies om het gemeentelijke belastinggebied uit te breiden hebben nog geen warm onthaal gekregen in de politiek. Toch valt een groter gemeentelijk belastinggebied goed te verdedigen, onder andere omdat lokale belastingen de gemeenten stimuleren om de kosten en de baten van publieke voorzieningen goed tegen elkaar af te wegen.

Verwarrende statistieken

De uitspraak '*lies, damned lies, and statistics*' wordt soms (ten onrechte) toegeschreven aan de Amerikaanse schrijver Mark Twain (1835-1910). Het gezegde wil onderstrepen dat je statistieken betrekkelijk gemakkelijk kunt gebruiken om mensen te misleiden. Maar wat, wanneer statistieken van gerenommeerde instellingen zélf over een en dezelfde grootte verschillende cijfers geven? Die vraag komt op bij een zoektocht naar het aandeel van de belastingen van decentrale overheden in de totale belastingopbrengst.

Het gezaghebbende Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Rijksuniversiteit Groningen publiceert

⁶ De genoemde aandelen hebben betrekking op 2018 en zijn ontleend aan: Europese Commissie (2020).

jaarlijks een *Atlas van de lokale lasten*, op basis van cijfers uit de begroting van gemeenten, provincies en waterschappen. Dit hoofdstuk haalt cijfers uit de Atlas 2020 aan, die dus komen uit de begroting van decentrale overheden voor 2020.

Internationale instellingen publiceren eveneens gegevens over het aandeel van bestuurslagen in de belastingmix. Hun statistiek is op basis van werkelijk waargenomen cijfers uit de Nationale rekeningen, en zijn daarom pas enige tijd na afloop van een gegeven kalenderjaar beschikbaar. Het meest recente jaar waarvoor COELO-cijfers rechtstreeks vergelijkbaar zijn met cijfers uit de *Revenue Statistics* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en uit *Taxation Trends in the European Union* van de Europese Commissie is 2018. COELO geeft zowel voor 2018 als voor 2020 een aandeel van de decentrale overheden in de totale belastingopbrengst van 4,8 procent. De Europese Commissie rapporteert voor 2018 een aandeel van 3,4 procent – met gegevens die zijn aangeleverd door het Centraal Bureau voor de Statistiek. De OESO geeft als aandeel van de decentrale overheden niet meer dan 2,9 procent – deze instelling gebruikt cijfers aangeleverd door het Ministerie van Financiën.

Het lijkt gemiezeaus, maar bedenk dat het verschil tussen de cijfers van het COELO en de OESO in absolute zin groot is: 1,9 procent van de totale belastingopbrengst in 2018 (circa 300 miljard euro) is bijna 6 miljard euro. Een van beide eindredacteuren heeft zich voorgenomen deze kwestie uit te pluizen, nadat Dreesforum 7 in druk is verschenen.

2.2 Belastingen als beleidsinstrument

Politici en ambtenaren die fiscale wetten maken beseffen dat menselijk gedrag reageert op belastingen. Je neemt eerder een baan aan naarmate je netto (na belastingheffing) meer van je bruto loon overhoudt, en je besluit eerder meer uren te gaan werken wanneer je netto loon daardoor flink omhooggaat. Stijgt door een heffing de prijs van energie, dan zetten mensen de thermostaat allicht een graadje lager. Gezien zulke gedragsreacties worden belastingen – behalve om de schatkist te vullen – intensief en in nog toenemende mate gebruikt als instrument om economie en samenleving in een door de overheid gewenste richting bij te sturen. De hoge tabaksaccijns ontmoedigt roken, bezitters van een eigen huis en een elektrische auto worden fiscaal in de watten gelegd, en zo zijn er nog honderden voorbeelden.

De met fiscale instrumenten nagejaagde buiten-fiscale doelen liggen vooral op het terrein van het sociaal en economisch beleid:

- bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid;
- in marktprijzen zichtbaar maken van maatschappelijke kosten en baten;
- vermindering van de inkomens- en vermogensongelijkheid.

Subsidies via tegemoetkomingen in de belastingwetten heten ‘fiscale regelingen’. Het najagen van andere doelen dan het spekken van de schatkist staat bekend als ‘instrumenta-

lisme'. Kiest de wetgever voor subsidiëring van gezinnen of bedrijven via de fiscus, dan heeft dit duidelijke bezwaren.

Een eerste groot bezwaar van belastingsubsidies is dat heel vaak trefzekerheid en doelmatigheid van een fiscale regeling onduidelijk zijn. Bij een evaluatie van fiscale regelingen krijgen er maar weinig een overtuigend positief oordeel. Bovendien heeft het parlement geen zicht op de *omvang* van de subsidie. Van tevoren is niet bekend hoeveel gebruik van een fiscale regeling zal worden gemaakt. Het verlies voor de schatkist blijkt pas achteraf, wanneer vaststaat hoeveel de belasting als gevolg van de subsidieregeling minder opbrengt. Daarmee ondergraven fiscale regelingen het budgetrecht van de Tweede Kamer: het recht om door het kabinet voorgestelde uitgaven vooraf goed te keuren.

Belastingsubsidies vallen niet onder het plafond voor de overheidsuitgaven,⁷ dat coalitiepartijen bij de kabinetsformatie vastleggen. Soms wordt het loket voor een belastingsubsidie gesloten wanneer het geld op is, meestal niet. Een minister die een activiteit wil subsidiëren maar daarvoor op zijn begroting geen ruimte heeft, doordat hij aan zijn uitgavenplafond zit, zal zich sterk maken voor een fiscale tegemoetkoming. Die activiteit krijgt zo de gewenste overheidssteun, zonder dat de minister door zijn uitgavenplafond breekt. Een minister zal ook liever een fiscale regeling in het leven roepen dan extra geld op zijn begroting krijgen, aangezien in het tweede geval een groter beroep op de regeling dan is voorzien bezuinigingen noodzakelijk maakt. Voor de gesubsidieerden maakt het natuurlijk amper verschil, of ze rechtstreeks subsidie uit de begroting krijgen, of dat ze minder belasting hoeven te betalen. Het wekt dus weinig verbazing dat het aantal fiscale subsidies blijft toenemen.

Daar komt het verzilveringsprobleem bij: je hebt niets aan een fiscale subsidie, wanneer je onvoldoende belasting betaalt om van een belastingvermindering te kunnen profiteren. Dit probleem ontstaat doordat de Belastingdienst geen negatieve aanslagen oplegt.⁸

De complexiteit van de belastingen krijgt veel kritiek. Een laatste bezwaar van instrumentalisme is dat het fiscale wetten ingewikkeld maakt. Dat resultaat staat haaks op het ideaal van een eenvoudig, voor iedereen gemakkelijk te begrijpen belastingstelsel. Dit bezwaar wint aan gewicht, naarmate het parlement vaker aandringt op en instemt met fiscale regelingen.

De complexiteit van het belastingstelsel valt mede te verklaren uit het verlangen van politici om bepaalde zaken op een ingewikkelde, en dus weinig transparante wijze te regelen. Verschillende voorbeelden leveren illustratiemateriaal. Het is simpel om de progressie van de inkomensheffing aan te scherpen via een tariefsverhoging voor de hogere-inkomensgroepen, maar dat roept wrevel op bij delen van het electoraat. Daarom kiezen politici liever voor afbouw van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting als het inkomen stijgt, hoewel een simpele verhoging van het tarief hetzelfde effect oplevert. Politici deinzen bij-

7 Dit plafond heeft betrekking op de uitgaven van het Rijk en die voor de sociale zekerheid en de collectief gefinancierde zorg. De uitgaven van de decentrale overheden vallen er niet onder. Gemeenten en provincies doen het grootste deel van hun uitgaven met diverse uitkeringen die zij van het Rijk ontvangen; die uitkeringen uit de rijksbegroting vallen wel onder het uitgavenplafond.

8 Wie eerder te veel belasting heeft betaald, ontvangt vanzelfsprekend wel een aanslag waarop het terug te ontvangen bedrag staat vermeld.

voorbeeld ook terug voor het open en bloot fiscaliseren van de AOW en kiezen daarom voor een moeilijk te doorgronden sluipende fiscalisering via een voor gewone stervelingen onbegrijpelijke ‘houdbaarheidsbijdrage’⁹ en een maximering van de AOW-premie – zie onderdeel 3.6. En toen het indertijd wenselijk werd geacht om het verschil tussen netto lonen en netto uitkeringen te vergroten, koos men niet voor tijdelijk bij de lonen achterblijvende uitkeringen, maar voor de invoering van de arbeidskorting, waarop alleen werkenden recht hebben.

Vereenvoudiging van het belastingstelsel valt ook te bereiken door de sociale premies te integreren in de belastingen. Die premies hebben hun vroegere functie allang verloren. Opname van de premies voor de volksverzekeringen in de inkomstenbelasting is – gezien de opbouw van het tarief van de inkomensheffing (tabel 2.3) – al heel eenvoudig.

2.3 Rijksbelastingen en sociale premies

Dit onderdeel beschrijft enkele in Nederland geheven rijksbelastingen. Deze achtergrondinformatie, hopen wij, vergroot de toegankelijkheid van de hiernavolgende hoofdstukken. Premies voor de verplichte sociale verzekeringen, zoals de AOW en de ziektekostenverzekering, zijn belastingen met een specifieke bestemming.

Tabel 2.2 toont de opbrengst van de rijksbelastingen en de premies voor de wettelijk verplichte sociale verzekeringen.

Tabel 2.2 **Opbrengst rijksbelastingen en sociale premies** (aandelen in procenten)

Jaar	1970	1985	2000	2015	2020 ^a	
					%	€ miljard
Loon- en inkomstenbelasting	26	19	17	22	23	65
Vennootschapsbelasting	7	7	10	7	6	18
Omzetbelasting	15	16	18	18	19	54
Accijnzen	7	6	6	5	5	14
Overige belastingen	6	6	8	9	9	25
Premies volksverzekeringen ^b	19	21	23	31	29	81
Premies werknemersverzekeringen ^c	20	26	18	9	9	26
Totale opbrengst	100	100	100	100	100	283
Collectieve lasten (procenten van het bbp)	35	41	37	37	38	

a Voorlopige uitkomsten; bron: Tweede Kamer (2020-2021).

b Vanaf 2006 inclusief premies voor de Zorgverzekeringswet.

c Tot 2006 inclusief ziekenfondspremies.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2020)

⁹ Deze bijdrage staat ook bekend als Bosheffing – tekstkader bij onderdeel 3.6.

Vergelijking van de huidige belastingmix met die van een halve eeuw geleden laat zien dat de inkomstenbelasting – na een diepe duik! – licht aandeel heeft verloren. Ondanks de halvering van haar tarief (tot 1970 nog 48 procent) is het belang van de vennootschapsbelasting niet structureel teruggelopen. Haar opbrengst fluctueert met de winstpositie van het bedrijfsleven en het aandeel van de winsten in het nationaal inkomen is structureel toegenomen.

Het aandeel van de omzetbelasting (btw) neemt trendmatig toe. Dit wekt geen verwondering, want de tariefpercentages – in 1969 bij de invoering van de btw 4 en 12 – zijn sindsdien verhoogd tot inmiddels 9 en 21. Van deze heffing zijn burgers zich vaak weinig bewust, doordat de btw zit ‘verstop’t in de te betalen prijs van goederen en diensten. Die betrekkelijke onzichtbaarheid – de betaalde btw staat overigens wel op de bon – maakt het mogelijk het btw-tarief te verzwaren, zonder dat dit al te veel weerstand oproept. De btw is een algemene verbruiksbelasting, die – afgezien van vrijstellingen – drukt op alle consumptieve bestedingen van gezinnen.

Daarnaast zijn er bijzondere verbruiksbelastingen (accijnzen) op alcoholhoudende dranken, tabaksproducten, benzine en diesel. De accijnzen komen bovenop de btw. Het aandeel van de accijnzen in de belastingmix loopt wat terug, terwijl dat van de overige belastingen (waaronder milieuheffingen) heel licht toeneemt.

Het aandeel van de premies voor de werknemersverzekeringen is sinds 1985 met twee derde gedaald. Nederland telt op dit moment in verhouding minder werklozen en arbeidsongeschikt verklaarde mensen, de Ziektewet is afgeschaft (werkgevers betalen zelf hun zieke personeel twee jaar door) en de vroegere ziekenfondsverzekering (voor werknemers en uitkeringsontvangers) is in 2006 vervangen door de basisverzekering tegen ziektekosten, een volksverzekering voor iedereen. De veel hogere zorgpremies – zowel voor de Zorgverzekeringswet als voor de Wet langdurige zorg – verklaren het sterk toegenomen aandeel van de premies voor de volksverzekeringen.

2.4 Inkomensheffing

De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting en de sociale premies voor de volksverzekeringen. Zij wordt geheven van mensen die:

- in Nederland wonen;
- niet in Nederland wonen, maar wel inkomsten uit een ‘bron’ in Nederland genieten, zoals de huuropbrengst die een buitenlander geniet van zijn beleggingspanden in Amsterdam.

De belastingplicht begint bij geboorte en immigratie en hij eindigt bij overlijden of emigratie. Rechtspersonen, zoals naamloze en besloten vennootschappen, vallen niet onder de inkomensheffing. Deze lichamen zijn belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting.

Heffingstechniek

Inkomensheffing wordt via een aanslag geheven over het in een kalenderjaar genoten inkomen. Dit inkomen is uiteraard pas na afloop van het jaar bekend. Daarom kan de Belastingdienst de aanslag pas in het daaropvolgende jaar opleggen. Zowel voor de overheid als voor de burgers heeft dit nadelen. Voor de overheid, omdat zij geruime tijd op de ver-

schuldigde belasting moet wachten. Voor de burgers, omdat zij vaak te weinig opzij zullen leggen om de latere aanslag te voldoen.

Om deze bezwaren te omzeilen, zijn werkgevers verplicht gedurende het hele jaar loonbelasting in te houden op het loon dat zij aan hun werknemers uitbetalen. Werkgevers maken de ingehouden loonbelasting maandelijks over naar de Belastingdienst. Ook organisaties die sociale uitkeringen doen en pensioenfondsen moeten op uitkeringen en uitgekeerde pensioenen loonbelasting inhouden. De loonbelasting werkt als een voorheffing. Belastingplichtigen kunnen haar verrekenen met de volgens de later opgelegde aanslag definitief verschuldigde inkomensheffing. Een aanslag blijft achterwege, wanneer de Belastingdienst ziet dat het bedrag van de definitief verschuldigde belasting nagenoeg gelijk is aan de al ingehouden loonbelasting.

Zelfstandige ondernemers en andere belastingplichtigen die behalve hun loon ook niet aan inhouding van loonbelasting onderworpen inkomsten genieten, ontvangen in de loop van het jaar waarover de belasting verschuldigd zal worden doorgaans al een voorlopige aanslag, naar een geschat belastbaar inkomen. Net zoals de loonbelasting kan deze voorlopige aanslag later worden verrekend met de definitieve aanslag voor de inkomensheffing.

Heffingsgrondslag

De heffingsgrondslag van de inkomensheffing is het inkomen dat iemand in een jaar heeft genoten. Sinds 2001 worden verschillende soorten inkomsten tegen afzonderlijke tarieven belast. De wet rangschikt belastbare inkomsten in drie ‘boxen’:

- 1 inkomsten uit werk en eigen woning (box 1);
- 2 inkomsten uit aanmerkelijk belang (box 2);
- 3 inkomsten uit sparen en beleggen (box 3).

Box 1: Inkomsten uit werk en eigen woning

In box 1 vallen loon en salaris, winst van zelfstandige ondernemers, pensioen, sociale uitkeringen en een bedrag wegens het voordeel van het bewonen van een eigen huis – het ‘eigenwoningforfait’. Betaalde hypotheekrente levert een aftrekpost op. De meeste huizenbezitters trekken meer rente af dan het fictieve inkomen dat zij wegens het genot van hun woning bij hun inkomen moeten tellen. Zij geven per saldo een negatief inkomen uit hun eigen woning aan.

Verder kunnen belastingplichtigen onder voorwaarden andere aftrekposten claimen, zoals giften aan algemeen nut beogende instellingen en uitgaven wegens specifieke ziektekosten. Inkomen in box 1 wordt belast tegen een progressief tarief.

Schijventarief

Over inkomen uit werk en eigen woning in box 1 betaal je behalve inkomstenbelasting premies voor drie volksverzekeringen. Ze worden via één aanslag geheven, die voor de inkomensheffing, en hebben dezelfde heffingsgrondslag.

Het tarief van deze inkomensheffing heeft twee schijven (tabel 2.3). Over de eerste schijf van 68.507 euro is 37,1 procent verschuldigd, over het meerdere in de tweede schijf 49,5 procent. Senioren hebben te maken met een drieschijventarief. Voor inkomen in hun eerste schijf (tot 35.131 euro) geldt een lager tarief; zij hoeven namelijk geen 17,9 procent

AOW-premie te voldoen. Door deze tariefstructuur stijgt de gemiddelde belastingdruk met het inkomen – het tarief is progressief.¹⁰

Tabel 2.3 **Schijventarief van de inkomensheffing, 2021** (procenten)

Inkomensgrenzen (€)	Inkomstenbelasting	Premies volksverzekeringen			Totaal
		AOW	Anw	Wlz	
< 35.131	9,7	--	0,1	9,65	19,2 ^a
< 35.131	9,7	17,9	0,1	9,65	37,1
35.131 – 68.507	37,1	--	--	--	37,1
> 68.507	49,5	--	--	--	49,5

a Tarief voor belastingplichtigen die de AOW-leeftijd hebben bereikt; zij zijn vrijgesteld van de premie voor de Algemene Ouderdomswet (17,9 procent).

Box 2: Inkomsten uit aanmerkelijk belang

In box 2 vallen alle voordelen die iemand uit een naamloze of besloten vennootschap geniet, als hij 5 procent of meer van de aandelen houdt. In de praktijk gaat het veelal om een directeur-groootaandeelhouder (dga): hij bezit meer dan 5 procent van de aandelen in de vennootschap waarvan hij tevens directeur is. De voordelen uit zo'n 'aanmerkelijk belang' (ab) – ontvangen dividend en de winst die de dga maakt bij het afstoten van zijn aandelen – zijn belast tegen een vast tarief van 26,9 procent. Eerder heeft de vennootschap over de behaalde winst al (15 of 25 procent) vennootschapsbelasting betaald.

Box 3: Inkomsten uit sparen en beleggen

In box 3 valt het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen. Deze regeling staat bekend als de vermogensrendementsheffing. De wet *veronderstelt* dat je op je netto vermogen – bezittingen min schulden – een bepaald fictief rendement maakt. Het werkelijk behaalde rendement doet er niet toe. De eigen woning, hypotheekschuld en het geld dat zelfstandigen en dga's in hun eigen zaak hebben zitten, tellen bij de berekening van het netto vermogen niet mee. Reden: inkomsten uit de eigen woning en de eigen onderneming worden al in box 1 en bij de dga in box 2 belast.

De eerste 50.000 euro van het netto vermogen blijft door een vrijstelling onbelast. Partners hebben samen een vrijstelling van een ton. Het meerdere vermogen wordt gesplitst in een spaardeel (fictief rendement 0,03 procent) en een belegd deel (fictief rendement 5,69 procent). De wet *veronderstelt* dat je in verhouding minder spaart en meer belegt, naarmate je vermogen groter is. Hierdoor stijgt het fictieve rendement (in procenten van het netto vermogen) met de omvang van het vermogen. Over dit rendement is 31 procent inkomstenbelasting verschuldigd.

10 De *gemiddelde* belastingdruk is het percentage van de heffingsgrondslag dat aan de overheid wordt afgedragen, in dit geval het percentage van het (belastbare) inkomen. De *marginale* belastingdruk is het percentage van een extra verdiende of uitgegeven euro dat de overheid opeist.

De vermogensrendementsheffing van box 3 is in feite een vermogensbelasting, waarvan de druk voor bezitters van een miljoenenvermogen oploopt tot nagenoeg 1,76 procent (31 procent van het fictieve rendement van 5,69 procent op het belegde deel van het totale vermogen). Veel mensen ervaren haar als uiterst onbillijk, omdat de heffing ook verschuldigd is als een negatief rendement wordt gemaakt, terwijl de heffing weinig voorstelt, wanneer hoge rendementen worden behaald. Hoe hoger het werkelijke rendement, hoe lager de effectieve belastingdruk in box 3 uitpakt. Deze uitkomst valt moeilijk te rijmen met het idee dat de inkomstenbelasting is bedoeld om mensen naar draagkracht te laten meebetalen aan de uitgaven van de overheid.

Het alternatief voor de vermogensrendementsheffing is de werkelijk genoten opbrengsten (rente, dividend) te belasten, met inbegrip van (sommige) gerealiseerde vermogenswinsten.

Onbelaste inkomsten

Niet alle inkomsten zijn belast. Zo kent de wet vrijstellingen voor ontvangen kinderbijslag en inkomenstoeslagen. Bij verkoop van de eigen woning tegen een hogere prijs dan waarvoor het huis destijds is gekocht, hoeft over het voordeel geen belasting te worden betaald. Dit geldt voor alle ‘in privé’ – dus niet bedrijfsmatig – behaalde vermogenswinsten, zoals bij de verkoop van een kostbaar schilderij, of een deel van de effectenportefeuille.

Toch verschillen vermogenswinsten niet wezenlijk van andere inkomsten, zoals salaris en winst. In alle gevallen krijgt iemand de beschikking over geld dat hij vrijuit kan sparen of besteden: zijn koopkracht (= draagkracht) neemt dus evenveel toe. Over salaris dient eerst met de fiscus te worden afgerekend, door een particulier-niet ondernemer behaalde vermogenswinsten blijven daarentegen momenteel onbelast. Vandaar dat sommigen pleiten voor invoering van een vermogensaanwasbelasting of een vermogenswinstbelasting – zie hoofdstuk 3 en 4.

Belaste vermogenswinsten

Niet alle gerealiseerde vermogenswinsten blijven onbelast. Het voordeel dat een ondernemer behaalt – zowel bij de verkoop van bezittingen die op de balans van zijn bedrijf staan (zakenpand, machines) als bij beëindiging van zijn bedrijf – is onderdeel van zijn fiscale winst uit onderneming en belast in box 1. De vermogenswinst die directeuren-grootaandeelhouders maken bij het afstoten van aandelen uit hun aanmerkelijk-belangpakket is belast in box 2.

Heffingskortingen

Bij het opleggen van de aanslag vermindert de belastinginspecteur het bedrag van de verschuldigde belasting eerst nog met een of meer heffingskortingen. Iedereen met een eigen inkomen heeft recht op de algemene heffingskorting van 2.837 euro.¹¹ Voor AOW-ge-rechtigden bedraagt deze korting ongeveer de helft. Vanaf een inkomen van 21.043 euro daalt de algemene heffingskorting met 6 procent van elke extra verdiende euro. Hierdoor

11 Op voorwaarde dat uitbetaling van de algemene heffingskorting niet tot een negatieve belastingaanslag leidt. Mensen met een inkomen tot 7.647 euro krijgen daarom niet de volledige algemene heffingskorting.

lopen mensen die meer dan 68.507 euro verdienen de algemene heffingskorting mis.

Behalve op de algemene heffingskorting kunnen veel belastingplichtigen aanspraak maken op nog andere kortingen. De belangrijkste daarvan is de arbeidskorting, voor iedereen die economisch actief is. Voor werkenden beneden de AOW-leeftijd met een volle baan loopt de korting op met het arbeidsinkomen tot 4.205 euro bij een inkomen van 35.652 euro.¹² Voorbij dit kantelpunt daalt de arbeidskorting met 6 procent van elke extra verdiende euro. Hierdoor lopen mensen die meer dan 105.735 euro per jaar verdienen de arbeidskorting mis.

Tariefpercentage en marginale belastingdruk

De marginale druk is de extra belasting die je betaalt wanneer je één euro meer gaat verdienen. Ogenscheinlijk hebben de meeste belastingbetalers te maken met het tarief van de eerste schijf (37,1 procent – zie tabel 2.3). Maar schijn bedriegt. Werkenden die 1.000 euro meer gaan verdienen, krijgen vanaf een bepaald inkomensniveau te maken met de afbouw van de algemene heffingskorting (met 6 procent) en van de arbeidskorting (ook met 6 procent). Hierdoor houdt een werknemer met een belastbaar inkomen van 40.000 euro die er bruto 1.000 euro bij krijgt, daarvan netto slechts de helft over. Zijn marginale belastingdruk is geen 37,1 procent, maar bedraagt $37,1 + 6 + 6 = 49,1$ procent.

De marginale druk kan oplopen tot ver boven de 50 procent, wanneer belastingbetalers door de stijging van hun inkomen ook een deel van hun inkomensafhankelijke inkomstenstoelagen verliezen. Een kostwinner met twee jonge kinderen in een huurhuis (maandhuur 600 euro) heeft bij een belastbaar jaarinkomen tussen 23.000 en 41.000 euro te maken met een marginale druk tussen 69 en 84 procent. In het laatste geval blijft van een bruto salarisverbetering of bonus van 1.000 euro netto slechts 160 euro over. Economen zeggen dat deze werknemer klem zit in de ‘armoedeval’: door overuren te maken of een beter betalende baan te vinden gaat hij er netto maar weinig op vooruit.

2.5 Vennootschapsbelasting

Ondernemingen die worden gedreven in de vorm van een naamloze of besloten vennootschap (nv, bv) moeten over hun winst vennootschapsbelasting betalen.

Belastingplicht

Veel ondernemingen hebben de rechtsvorm van een nv of bv. Het kapitaal van zo’n vennootschap is verdeeld in aandelen. Die aandelen zijn in het bezit van particuliere be-

12 Mensen met een inkomen tussen 10.108 euro en 21.835 euro zien hun arbeidskorting bij een stijging van het inkomen vrij sterk toenemen, namelijk met maar liefst bijna 29 cent per extra verdiende euro.

leggers en bijvoorbeeld pensioenfondsen, of ze worden gehouden door een andere vennootschap. Floreren de zaken, dan keert de vennootschap doorgaans een deel van de behaalde winst uit aan haar aandeelhouders in de vorm van dividend. Maar eerst dient de vennootschap af te rekenen met de fiscus: zij moet over de door haar behaalde winst vennootschapsbelasting betalen.

Heffingstechniek

Net zoals de inkomensheffing wordt de vennootschapsbelasting jaarlijks via een aanslag geheven. De Belastingdienst legt in de loop van het jaar al een voorlopige aanslag op.

Heffingsgrondslag

Grondslag bij de heffing van vennootschapsbelasting is de belastbare winst van de onderneming. Die wordt in beginsel net zo berekend als de winst van zelfstandige ondernemers, die daarover inkomensheffing betalen.

Tarief

De vennootschapsbelasting kent een tweeschijventarief (tabel 2.4).

Tabel 2.4 **Tarief van de vennootschapsbelasting, 2021**

Schijf	Belastbaar bedrag (€)	Percentage	Maximale belasting (€)
1	tot 245.000	15	36.750
2	> 245.000	25	∞

2.6 Omzetbelasting

De omzetbelasting (btw, belasting over de toegevoegde waarde) is een algemene verbruiksbelasting van consumenten. Om praktische redenen wordt de btw niet van de consumenten zelf geheven, maar van de ondernemers die goederen leveren of diensten verrichten. Ondernemers brengen hun klanten btw in rekening en dragen de omzetbelasting vervolgens af aan de Belastingdienst.

Heffingsgrondslag

De heffingsgrondslag is de prijs die koper en verkoper voor de geleverde prestatie zakelijk met elkaar overeenkomen. Omzetbelasting kan in beginsel worden geheven over alle bestedingen van consumenten, want de btw is een algemene verbruiksbelasting. Toch blijft meer dan de helft van de potentiële heffingsgrondslag – de consumptieve bestedingen van huishoudens, plus de waarde van door de overheid geleverde diensten – buiten de heffing. Vrijgesteld zijn onder andere medische en sociale zorg, onderwijs en financiële dienstverlening, waaronder bankdiensten.

Tarief

Nog niet de helft van de potentiële heffingsgrondslag wordt dus belast. Van de wél belaste bestedingen valt ruim de helft onder het algemene tarief van 21 procent. Voor de overige bestedingen geldt een verlaagd tarief van 9 procent. Dit verlaagde tarief betreft voor een deel goederen die in eerste levensbehoeften voorzien, zoals voedsel, water en medicijnen. Maar niet alleen gehakt, ook luxe etenswaren – zoals biefstuk van de haas – vallen onder het verlaagde tarief. Anderzijds geldt voor nieuwgebouwde huizen en aardgas het algemene tarief, terwijl deze goederen eveneens in eerste levensbehoeften voorzien.

De omzetbelasting kent ook een nultarief, bij uitvoer van goederen naar het buitenland. Andere landen heffen hun eigen btw, wanneer uit Nederland afkomstige goederen daarginds worden ingevoerd. Dankzij het nultarief kunnen uitgevoerde goederen vrij van btw de grens over.

2.7 Sociale-verzekeringspremies

Sociale verzekeringen worden volledig of voor een deel gefinancierd met premies.

Volksverzekeringen

Over inkomen uit werk en eigen woning (box 1) heft de Belastingdienst 27,65 procent premie voor drie volksverzekeringen – Algemene Ouderdomswet, Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg (tabel 2.3), ten hoogste over 35.130 euro. Tot aan deze premiegrens is het tarief dus proportioneel.

Over voordelen uit aanmerkelijk belang (inkomen in box 2) en uit sparen en beleggen (box 3) hoeft geen premie voor de volksverzekeringen te worden betaald.

Basisverzekering ziektekosten

Alle ingezetenen vallen onder de basisverzekering tegen ziektekosten, die is geregeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw). Volwassen verzekerden betalen voor de Zvw twee premies. Ten eerste een nominale premie, een vast bedrag per maand dat zij betalen aan de zorgverzekeraar van hun keuze. Gemiddeld komt de premie uit op 125 euro per maand.¹³ Afgezien van de nominale premie heft de Belastingdienst voor de Zvw een inkomensafhankelijke bijdrage van 7 procent. Deze bijdrage is verschuldigd over inkomen in box 1, tot aan de premiegrens van 58.311 euro. Werkgevers betalen de inkomensafhankelijke bijdrage voor hun werknemers. Niet-werknemers ontvangen voor de Zvw-bijdrage een aanslag. Voor deze groep – zelfstandige ondernemers, ouderen met een aanvullend pensioen – geldt een lager tarief van 5,75 procent.

Werknemersverzekeringen

Werknemersverzekeringen worden gefinancierd via door de Belastingdienst geheven premies. De premies voor de Werkloosheidswet en voor de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA, de vroegere WAO) komen volledig voor rekening van de werkgever. Premie voor de WW en de WAO/WIA wordt geheven over het verzekerde loon, tot aan de

¹³ De nominale premie moet in samenhang met de inkomensafhankelijke zorgtoeslag worden gezien. De zorgtoeslag verlaagt de effectieve premie voor huishoudens met een laag inkomen.

premiegrens van 58.311 euro. Derving van loon boven deze premiegrens is niet wettelijk verplicht verzekerd. Daarom wordt over loon boven de premiegrens ook geen verplichte premie geheven. Beter betaalde werknemers en hun werkgever kunnen loon boven de premiegrens aanvullend verzekeren, en zij doen dat ook vrijwel altijd.

Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020), *Nationale rekeningen 2019*, Den Haag: CBS
- Centraal Planbureau (2020), *Novemberraming 2020. Economische vooruitzichten 2021*, CPB Raming, november 2020, Den Haag: CPB
- Europese Commissie (2020), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU member states, Iceland en Norway. 2020 Edition*, Brussel: Directorate-General for Taxation and Customs Union
- Eurostat (2020), *Taxation in 2019. Tax-to-GDP-ratio at 41.1% in EU. A one-to-two ratio across member states*, Eurostat newsrelease 160/220, 29 oktober 2020, Luxemburg: Eurostat
- Jansen, Jos, Hans Beens, en Roland Nelisse (2021), *Multinationals vertekenen economische statistiek*, *Economisch Statistische Berichten*, te verschijnen
- Ministerie van Financiën (2020), *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (2020-2021), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Miljoenennota 2021*, 35 570, nr. 1

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Flip de Kam en Jan Donders

3.1 Inleiding

Al meer dan een halve eeuw klinken in Nederland klachten dat het belastingstelsel veel te ingewikkeld is geworden. In 1986¹ en opnieuw in 1991² doet een commissie voorstellen voor vereenvoudiging. Hoewel sommige van de voorstellen van deze commissies zijn uitgevoerd – zoals de door de Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (commissie-Oort) aanbevolen samensmelting van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen tot één inkomensheffing – zijn de belastingwetten sindsdien door drie oorzaken alleen maar complexer geworden.

In de eerste plaats door ‘reparatiewetgeving’. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw probeert de overheid ‘mazen’ in de belastingwetten aan te halen en mogelijkheden voor het gebruik van belastingbesparende constructies in te perken. Daar worden wetten niet eenvoudiger van. Gaat het mes in te royaal geachte fiscale regelingen, dan worden vaak ingewikkelde overgangsregelingen opgetuigd om ‘verkregen rechten’ te ontzien van mensen die voordien de regeling gebruikten. Ten slotte bestaat in Den Haag een onbedwingbare neiging om de belastingen in te schakelen als beleidsinstrument om allerlei politieke doelen te bereiken. Dit ‘instrumentalisme’ heeft geleid tot talrijke uiterst gedetailleerde fiscale regelingen, die onder andere zijn bedoeld om toetreding tot de arbeidsmarkt te stimuleren en de economie ‘groener’ te maken.

Knelpunten

Het belastingstelsel is niet alleen hopeloos ingewikkeld, het ontmoet ook in andere opzichten toenemende kritiek. In 2020 brengt een ambtelijke werkgroep in haar rapport *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* een groot aantal knelpunten in kaart.³ Een heel groot knelpunt is dat de belastingdruk op arbeidsinkomen oploopt en sterk verschilt voor werknemers, zelfstandige ondernemers, directeuren-grootaandeelhouders met een eigen bv, en gepensioneerden. Ook bij de belastingen op vermogen en consumptie zitten allerlei knelpunten. Verder signaleert de werkgroep dat het steeds moeilijker blijkt om winst van multinationals (nationaal) te belasten, doordat deze heffingsgrondslag mobiel is, dat wil zeggen betrekkelijk eenvoudig kan worden verplaatst naar landen met lagere belastingtarieven. Dit hoofdstuk leunt zwaar op de analyses van de ambtelijke werkgroep.

1 Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (1986).

2 Commissie voor de Belastingherziening (1991).

3 Ministerie van Financiën (2020).

De werkgroep presenteert liefst 169 mogelijkheden om het Nederlandse belastingstelsel evenwichtiger te maken. Deze beleidsopties – ‘bouwstenen’ voor toekomstig belastingbeleid – maken het verschil in belastingdruk tussen werknemers, zelfstandigen, directeuren-groootaandeelhouders en gepensioneerden kleiner, zij pakken belastingontwijking aan, en zij vergroten de eenvoud. Daarbij belicht de werkgroep ook mogelijkheden om de belastingmix te veranderen: de belastingdruk op arbeid kan omlaag door (inkomen uit) vermogen zwaarder te gaan belasten. Andere in overweging gegeven maatregelen zijn bedoeld om schade aan het klimaat, de leefomgeving en de volksgezondheid beter te beperken, bijvoorbeeld door invoering van een belasting op vliegtickets en beperking van het belastingvoordeel voor bedrijven die veel energie verbruiken.

Bij de kabinetsformatie in 2021 kunnen politici graaien in de door de werkgroep rijk gevulde grabbelton. De vraag is of zij veel van de in kaart gebrachte beleidsopties die op tafel liggen wel durven overnemen. Gevestigde belangen zullen zich tot het uiterste verzetten tegen maatregelen die hun lasten verzwaren, terwijl de bevolking in haar geheel niet snel de straat opgaat voor een eenvoudiger en doelmatiger belastingstelsel.

3.2 Hoge lasten op arbeid ongelijk verdeeld

In de periode 2000-2020 zijn de lasten op arbeid met 1,8 procentpunt van het bruto binnenlands product (bbp) gestegen, ongeveer 16 miljard euro. De lasten op arbeid worden betaald door werknemers, hun werkgevers, zelfstandige ondernemers, directeuren-groootaandeelhouders, senioren met aanvullend pensioen (dit is inkomen uit vroegere arbeid) en uitkeringsontvangers – fiscaal telt hun uitkering als arbeidsinkomen. De productiefactor arbeid wordt in verhouding zwaar belast, vooral door de hoge premies voor de sociale verzekeringen. Als gevolg van de verwachte sterke groei van de zorguitgaven tekent zich voor de komende twintig jaar een nog sterk verder stijgende premielast op arbeid af – tenzij maatregelen worden getroffen. Aan de ene kant kan de overheid proberen de stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven af te remmen. Voor zover zij daarin niet slaagt, kan arbeid worden ontlast door het gewicht in de belastingmix van belastingen op andere heffingsgrondslagen te verzwaren: vermogen en consumptie.

Niet alleen stijgen bij ongewijzigd beleid de lasten op arbeid verder, tegelijkertijd vertraagt de groei van de grondslag arbeid, waarover belasting en sociale premies worden geheven. Die groeivertraging komt doordat de samenstelling van de (beroeps)bevolking verandert. In verhouding krimpt het aandeel van de werknemers, die gemiddeld 25 procent van hun inkomen bijdragen. Het aandeel van de gepensioneerden in de bevolking neemt door de vergrijzing van de bevolking toe; zij dragen gemiddeld slechts 13 procent van hun inkomen bij, onder andere doordat zij geen AOW-premie meer hoeven te betalen. Het aandeel van de zelfstandigen groeit naar verwachting eveneens; ook zij dragen minder bij dan werknemers, gemiddeld 17 procent, vooral door de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling – hoofdstuk 3.3.

Hogere (zorg)uitgaven en een tragere groei van de grondslag geven aan dat zonder maatregelen de tarieven in de toekomst omhoog moeten, vooral die van de zorgpremies.

3.2.1 Lagere lasten op arbeid door andere belastingmix

Een verlaging van de directe lastendruk op arbeid is mogelijk door binnen de belastingmix het aandeel van de belastingen op vermogen (hoofdstuk 3.4) en dat van de belastingen op consumptie (hoofdstuk 3.5) te vergroten. Maar ook consumptiebelastingen drukken de koopkracht van werkenden. De lastendruk op arbeid daalt alleen echt, wanneer de lasten van economisch actieven worden verschoven naar niet-actieven: gepensioneerden en uitkeringsontvangers – zie het tekstkader.

Ontlasten consumptiebelastingen de factor arbeid?

In analyses van het belastingstelsel krijgen heffingen op basis van het arbeidsinkomen veel aandacht, gezien hun gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt. Een hoge *gemiddelde* lastendruk – dat is het percentage van het (bruto) inkomen dat je aan de overheid moet afdragen – maakt dat sommige mensen zich niet op de arbeidsmarkt aanbieden. En een hoge *marginale* lastendruk – dat is het percentage van een extra verdiende euro dat de overheid opeist – vermindert het aantal uren dat een deel van de mensen bereid is te werken.

In het verleden is wel gesuggereerd dat vervanging van een deel van de belastingen die direct op arbeid drukken door hogere consumptiebelastingen een gunstig effect heeft op de hoeveelheid arbeid die mensen aanbieden, aangezien de gemiddelde en de marginale lastendruk daardoor zouden afnemen. Deze suggestie is echter niet juist. Mensen werken nu eenmaal niet omdat zij aan het eind van de maand een bepaald bedrag hopen te ontvangen, maar omdat zij hun rekeningen willen kunnen betalen. Het maakt voor de koopkracht van je loon niet uit of je de helft daarvan in de vorm van loonheffingen kwijtraakt, of dat je in de winkel prijzen moet betalen die voor de helft van je loon uit consumptiebelastingen bestaan. In beide gevallen strijkt de overheid de helft van je bruto loon op.⁴

Toch kan een verschuiving van loonheffingen naar consumptiebelastingen wel degelijk gunstige effecten hebben, mits daarbij tegelijkertijd de collectieve lasten voor een deel worden verschoven van de economisch actieven naar de inactieven – uitkeringsontvangers en gepensioneerden. Waarschijnlijk is dat ook zo, want gepensioneerden financieren een in verhouding groter deel van hun bestedingen uit vermogen. Niet alleen uit de opbrengst van hun vermogen, maar ook door daar zo nodig op in te teren. Voor gepensioneerden is bij de bedoelde belastingschuif het nadeel van hogere belastingen op de consumptie daarom groter dan het voordeel van de lagere belasting op hun pensioen – inkomen uit (vroegere) arbeid. De werkenden, die gemiddeld een kleiner deel van hun bestedingen uit hun vermogen betalen, profiteren juist. Zij ervaren dus een sterkere prikkel om

4 Als mensen een deel van hun inkomen sparen, leidt dat bij een consumptiebelasting tot een geringere belastingafdracht, maar deze belasting halveert ook in dit geval de koopkracht van hun (bruto) loon.

een baan te accepteren en in de loop van het jaar meer uren te werken. Hetzelfde resultaat wordt bereikt wanneer jongere uitkeringsontvangers bij een lastenverschuiving ‘inleveren’. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer de meeropbrengst van verzwaarde consumptiebelastingen wordt gebruikt om de arbeidskorting te verhogen – van deze korting op de te betalen inkomensheffing profiteren namelijk alleen werkenden (hoofdstuk 2.4).

Een simpele lastenverschuiving lijkt een wondermiddel om arbeidsaanbod uit te lokken. Maar wondermiddelen bestaan niet. Een bekende economenwijsheid is: *there are no twenty-dollar bills lying on the sidewalk* – er liggen geen twintig-eurobiljetten op het trottoir. Wil de overheid een bepaald doel bereiken, dan gaat dat bijna altijd ten koste van een ander doel. Meer geld voor de zorg betekent bijvoorbeeld een hogere premie voor de ziektekostenverzekering. Maatregelen die uitsluitend voordelen hebben, zouden allang zijn genomen en liggen niet langer voor het oprapen.

3.2.2 Verschillen in lastendruk egaliseren

Nederland wijkt af van andere landen door de sterke groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en van werknemers met flexibele arbeidscontracten. Nergens in de 37 landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) neemt het aantal zelfstandigen zo snel toe als hier. Het internationaal gezien uitzonderlijk snelgroeiende aantal zelfstandigen lijkt het gevolg te zijn van institutionele factoren. Werkgevers aarzelen om mensen in vaste dienst te nemen, want de ontslagbescherming maakt het moeilijk het arbeidscontract met minder goed functionerende werknemers weer te ontbinden.⁵ Daarbij komt de lagere belastingdruk van zelfstandigen, in vergelijking met die van werknemers. Zowel werkgevers als werknemers kunnen (flinke) financiële voordelen incasseren door hun arbeidsverhouding te presenteren als een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Uitgaande van een netto arbeidsinkomen van 30.000 euro is het verschil tussen de arbeidskosten en het netto inkomen 51 procent voor een werknemer en slechts 22 procent voor een zelfstandige. Inschakeling van een zelfstandige met dezelfde productiviteit als een werknemer kan daarmee voor een werkgever een stuk goedkoper zijn en de zelfstandige kan tegelijkertijd zelf netto toch heel wat meer inkomen overhouden. Keerzijde is wel dat zelfstandigen niet automatisch dezelfde rechten opbouwen voor inkomensbescherming en pensioen. Sluiten zij daarvoor zelf verzekeringen af, dan slinkt uiteraard hun financiële voordeel.

Ook een directeur-groootaandeelhouder (dga) – hij heeft meer dan 5 procent van de aandelen van zijn bedrijf, waarvan hij ook directeur is – betaalt bij elk inkomensniveau (veel) minder belasting dan werknemers.

Het belastingstelsel is beter tegen de toekomst opgewassen wanneer de belastingheffing van werknemers, zelfstandigen en dga's meer gelijk wordt getrokken. Anders ge-

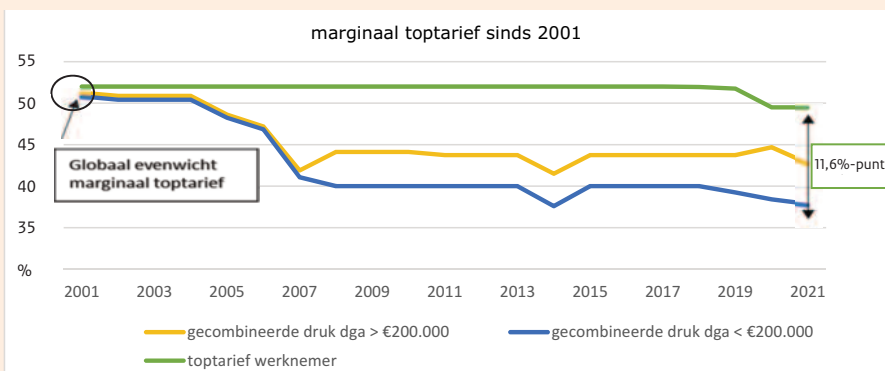
5 Bij de terughoudendheid van werkgevers om mensen in vaste dienst te nemen speelt ook een rol dat werkgevers verplicht zijn om gedurende twee jaar (een deel van) het loon van een zieke werknemer door te betalen.

zegd: door de belastingdruk voor zelfstandigen en dga's te verzwaren. De ambtelijke werkgroep bespreekt in het bouwstenenrapport tal van mogelijkheden om het inkomen van deze drie groepen op meer gelijke voet te belasten.

Kloof tussen marginaal toptarief dga en werknemer steeds breder

Het marginale tarief laat zien hoeveel belasting je over een euro extra inkomen betaalt. Na de belastinghervorming in 2001 verschilt het gezamenlijke tarief van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting voor de directeur-groootaandeelhouder (51,25 procent) amper van het toptarief voor werknemers (52 procent). Tussen beide tarieven bestaat een 'globaal evenwicht'. Sinds 2001 is het marginale tarief van de dga steeds verder weggezaakt onder dat van de werknemer (figuur 3.1). De oorzaak is dat het tarief van de vennootschapsbelasting stapsgewijs is verlaagd tot slechts 15 procent over de eerste 245.000 euro van de winst van de besloten vennootschap.

Figuur 3.1 **Tariefverschil tussen dga en werknemer** (procentpunten)



Bron: Ministerie van Financiën (2020b), p. 24

3.3 Faciliteiten voor zelfstandige ondernemers inkrimpen

Zelfstandigen hebben vooral voordeel van de zelfstandigenaftrek – zij betalen over de eerste 6.670 euro van de winst geen belasting –, terwijl van de daarna resterende winst 14 procent belastingvrij is – de mkb-winstvrijstelling.

Door de zelfstandigenaftrek stapsgewijs te beperken en de mkb-winstvrijstelling af te breken komt de belastingheffing van werknemers en zelfstandige ondernemers meer op één lijn. De zelfstandigenaftrek gaat vanaf 2021 al met stapjes omlaag tot uiteindelijk 3.240 euro. De vrijstelling van 14 procent van de winst, die bij een zelfstandig ondernemer wordt belast in box 1 van de inkomensheffing (ib), is in het verleden ingevoerd om de vlucht naar de besloten vennootschap (bv) als directeur-groootaandeelhouder (box 2) niet al te aantrekkelijk te maken – hoofdstuk 3.4. Een eventuele beperking van de mkb-winstvrijstelling

maakt – zonder andere wetswijzigingen – voor ondernemers omzetting van hun eenmanszaak in een bv nog lucratiever. Beperking van de fiscale voordelen voor ib-ondernemers zal daarom gepaard moeten gaan met verzwaring van de belastingdruk voor dga's.

3.4 Maatregelen tegen de 'vlucht' in de besloten vennootschap

De eigenaar van een goedlopende eenmanszaak betaalt over zijn winstinkomen boven 68.507 euro het toptarief van de inkomstenbelasting: 49,5 procent. Hij kan de belastingdruk aanzienlijk verlagen door zijn eenmanszaak in te brengen in een besloten vennootschap (bv), waarvan hij alle aandelen houdt. Als directeur-groootaandeelhouder van zijn bv geniet hij salaris, dat de bv-winst drukt. De waarde van de aandelen in zijn bv telt bij de berekening van het *fictieve* vermogensrendement (box 3) niet mee. Het door zijn bv *werkelijk* uitgekeerde dividend is belast in box 2, tegen 26,9 procent.

Stel dat deze ondernemer – na salarislasten van het personeel, inclusief zijn eigen salaris – een fiscale jaarwinst van 200.000 euro maakt. Keert de bv die, na betaling van 15 procent vennootschapsbelasting, volledig aan de dga uit, dan bedraagt de druk van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting samen (afgerond) 37,9 procent (tabel 3.1). Dit is nagenoeg 12 procentpunt minder dan het toptarief van de inkomstenbelasting van 49,5 procent. Dit aanzienlijke tariefverschil kan een 'vlucht in de bv' aantrekkelijk maken.

Tabel 3.1 Belastingdruk voor directeur-groootaandeelhouder,^a 2021

Fiscale winst van zijn besloten vennootschap	200.000
-/- 15 procent vennootschapsbelasting	30.000
Na vennootschapsbelasting aan hem uitgekeerd	170.000
-/- inkomstenbelasting in box 2 (26,9 procent)	45.730
Winstuitkering na (dubbele) belastingheffing	124.270
Belastingdruk: $[(30.000 + 45.730) / 200.000] \times 100\% = 37,86\%$	

a De bedragen luiden in euro.

Om deze aanlokkelijke overstap naar de bv af te remmen, blijft bij de inkomensheffing 14 procent van de ondernemingswinst onbelast – de al genoemde mkb-winstvrijstelling. Over zijn winst betaalt de zelfstandig ondernemer door deze vrijstelling maximaal (afgerond) 42,6 procent (toptarief van 49,5 procent $\times$ 0,86). De mkb-winstvrijstelling maakt omzetting van een eenmanszaak in een bv minder profijtelijk. Maar de ondernemer die kiest voor een bv kan zijn belastingdruk (over de winst) nog altijd met bijna 5 procentpunt drukken: in plaats van 42,6 procent inkomensheffing is hij met inschakeling van een bv immers niet meer dan 37,9 procent aan de fiscus kwijt. Van 'globaal evenwicht' tussen de belastingheffing van een eenmanszaak en een besloten vennootschap is dus ondanks de mkb-winstvrijstelling geen sprake.

3.4.1 Aandeel arbeidsinkomen vergroten

De directeur-grotaandeelhouder is bij zijn eigen bv in loondienst. Als baas stelt hij zijn eigen salaris vast. De dga heeft er belang bij zichzelf een laag salaris uit te betalen. Want een hoog salaris wordt bij hem goeddeels voor de helft weg belast. De winst van de bv, die overblijft na aftrek van zijn salariskosten, wordt bij de bv belast tegen slechts 15 dan wel 25 procent vennootschapsbelasting en kan in het eerstgenoemde geval als dividend tegen 37,9 procent uit de bv worden gehaald. ‘Belastingarbitrage’ – het zoeken naar de goedkoopste weg – levert hier een tariefvoordeel op van 49,5 (op salaris) $- 37,9 = 11,6$ procentpunt per in de bv opgepotte euro – figuur 3.1.

De wetgever heeft aan deze vorm van *tax planning* een grens gesteld door de gebruikelijk-loonregeling. De dga dient zichzelf een gebruikelijk salaris toe te kennen, op basis van de hoeveelheid werk die hij voor zijn bedrijf verricht.⁶ Dit salaris is bij hem belast in box 1 van de inkomensheffing. Door de eisen wat een gebruikelijk salaris is aan te scherpen, valt te bereiken dat een groter deel van de bv-winst als arbeidsinkomen bij de dga wordt belast tegen 37,1 dan wel 49,5 procent.

3.4.2 Verlaagd tarief van 15 procent afschaffen

Om de belastingvoorsprong van de dga te beperken ligt afschaffing van het verlaagde tarief van de vennootschapsbelasting (15 procent) voor de hand. De dga gaat dan voortaan over de hele winst van zijn besloten vennootschap 25 procent aan de fiscus afdragen. Het lage tarief van 15 procent is niet doelmatig, aangezien het voordeel voor een groot deel niet bij het midden- en kleinbedrijf terechtkomt. Ongeveer de helft van de winst onder het lage tarief zit bij het grootbedrijf. De meeste andere landen kennen geen verlaagd tarief. In het najaar van 2020 stemt de Tweede Kamer desondanks in met verhoging van de grens voor de laag belaste winst van 200.000 tot 245.000 euro en een verdere verlaging van het tarief van 16,5 tot 15 procent (met ingang van het jaar 2021). Ambtenaren doen aan fiscale terreinverkenning, politici hebben het laatste woord.

3.4.3 Tarief box 2 verhogen

Zowel dividend als winst behaald bij het afstoten van aandelen in de bv zijn bij de dga belast in box 2 van de inkomstenbelasting tegen 26,9 procent. De belastingdruk voor de dga stijgt uiteraard door het tarief van box 2 te verhogen tot bijvoorbeeld 30 procent. Dit bevordert het fiscale evenwicht tussen een ib-ondernemer (box 1) en de directeur-grotaandeelhouder, maar de hogere belasting op uitgekeerde winst (belast in box 2) zal de dga wel prikkelen meer winst in de bv te houden (*lock-in*). Daarmee neemt de kans toe dat in de bv ook winst wordt opgehoopt die niet nodig is voor bedrijfsvoering en investeringen.

3.4.4 Excessief lenen aanpakken

Belastingheffing over de in de bv opgepotte winst kan letterlijk eindeloos worden uitgesteld door geen dividend uit te keren. Wanneer erfgenamen de zaak na het overlijden van de dga voortzetten, hoeven zij niet met de fiscus af te rekenen. Zo kan belastingheffing

6 In de wet staat dat het gebruikelijke salaris – afgezien van enkele uitzonderingen – ten minste 47.000 euro bedraagt.

(generaties lang) naar de toekomst worden opgeschoven totdat ooit de winst wordt uitgekeerd (dividend) of de inmiddels modder vette aandelen met groot voordeel worden afge-stoten.

Inmiddels kan de dga wel over de in zijn bv opgehoopte winst beschikken door voor grote uitgaven en de aankoop van een eigen huis te lenen van zijn eigen bv. Dat gebeurt massaal. In 2016 staat voor 55 miljard euro aan leningen uit, die dga's bij hun eigen bv hebben opgenomen. Het kabinet heeft aangekondigd 'excessief lenen' te gaan ontmoedigen. Staat een dga voor meer dan een half miljoen euro bij zijn bv in het krijt, dan wordt wat daarboven is geleend beschouwd als een dividenduitkering (in box 2 belast tegen 26,9 procent). In het plan van het kabinet tellen leningen voor de financiering van een eigen woning niet mee – meer dan de helft van het totale bedrag aan uitstaande leningen is met dit doel opgenomen.

De werkgroep noemt als mogelijkheid de grens voor excessief lenen te verlagen (bijvoorbeeld tot 100.000 euro) en ook leningen voor de aankoop van een eigen woning mee te tellen bij de beoordeling of een dga excessief van zijn bv leent.

3.4.5 Winstplitsing: andere verhouding beloning van arbeid en kapitaal

De winst van een besloten vennootschap bestaat uit twee componenten: een beloning voor de arbeid van de directeur-grotaandeelhouder en kapitaalinkomen. Op dit moment bepaalt de wet de hoogte van het arbeidsinkomen – dat dient minimaal het 'gebruikelijke salaris' te zijn. De rest van de winst – hoe hoog ook – is licht belast kapitaalinkomen (in de bv). Dit kan worden omgedraaid – de wet bepaalt voortaan hoe de kapitaalbeloning wordt gecijferd (bij de bv belast tegen 15 of 25 procent) en de rest van de winst – hoe hoog ook – wordt bij de dga als salaris belast tegen 37,1 dan wel 49,5 procent. Dit is het alternatief dat *Sijbren Cnossen* verdedigt in hoofdstuk 4.

Tussen 1992 en 2006 kent Noorwegen een vergelijkbaar systeem: een 'duale inkomstenbelasting'. In de praktijk blijkt dit systeem moeilijk uitvoerbaar en werkt het op grote schaal belastingontwijking in de hand. In 2006 voert Noorwegen een aangepast stelsel in, dat opnieuw mikt op een zoveel mogelijk gelijke belastingdruk voor werknemers, dga's en zelfstandige ondernemers.

3.5 Fiscalisering van de AOW

Bij een levensverzekering stopt de periodieke premiebetaling, zodra de uitkeringen gaan lopen. Dat was bij de invoering van de Algemene Ouderdomswet het argument om ontvangers van dit 'staatspensioen' vrij te stellen van premiebetaling. De AOW heet weliswaar een volksverzekering, maar dat is zij niet. Want anders dan bij een levensverzekering ontbreekt het verband tussen opgebouwde aanspraak en betaalde premie. Wie nooit premie betaalden, krijgen een even hoge uitkering als mensen die hun hele leven de maximale premie hebben betaald! De premievrijstelling voor senioren heeft daarmee in wezen geen rechtsgrond. Na afschaffing van de vrijstelling gaat voor alle belastingplichtigen hetzelfde tarief van de inkomensheffing gelden. Dus kan de AOW-premie volledig opgaan in de inkomensheffing; dit samensmelten heet 'fiscalisering'.

Op het eerste oog betekent fiscalisering dat alle senioren een gevoelig koopkracht-verlies lijden. Toch gaan mensen die alleen van hun AOW moeten leven er geen cent op achteruit. Hun netto uitkering is namelijk gekoppeld aan het netto minimumloon. Na fis-

calisering (zij moeten nu hetzelfde tarief betalen als iedereen) gaat de bruto AOW-uitkering flink omhoog, zodat de netto AOW-uitkering – ondanks de fiscalisering – precies hetzelfde blijft. Senioren die behalve hun AOW nog andere inkomsten hebben, gaan effectief wel méér betalen. De maximale lastenverzwaring voor een alleenstaande senior is ongeveer 2.900 euro. Een zo forse lastenstijging – als het er ooit van komt – zal in de praktijk worden uitgesmeerd over een flink aantal jaren.

3.6 Gevolgen voor de belastingopbrengst

Tabel 3.2 vat de gevolgen voor de schatkist samen van enkele van de hierboven besproken maatregelen.

Tabel 3.2 **Lastendruk op arbeid egaliseren** (opbrengst in miljarden euro)

Zelfstandigenaftrek afschaffen	1,2
Mkb-winstvrijstelling afschaffen	2,0
Afschaffen lage tarief van de vennootschapsbelasting	1,7
Verhogen box-2-tarief naar 30 procent	0,3
Fiscalisering van de AOW	4,0

Bron: Ministerie van Financiën (2020), p. 98-99

Fiscalisering van de AOW is al ver gevorderd

De AOW is een volksverzekering. Iedereen die in Nederland woont bouwt jaarlijks 2 procent op van het recht op een latere AOW-uitkering. Daartegenover staat dat ingezetenen premie betalen, mits zij inkomen genieten. De AOW-premie is verschuldigd over een deel van de eerste tariefschijf van de inkomensheffing (tabel 2.3). AOW-ontvangers betalen geen AOW-premie, zodat zij te maken hebben met een drie- in plaats van een tweeschijventarief. Toch betalen zij – ondanks de premievrijstelling – indirect al mee aan hun uitkering.

Een sluipende fiscalisering is in de eerste plaats bereikt door de AOW-premie te maximeren.⁷ De wetgever beseftte dat met ingang van 2011 de eerste jaargangen babyboomers AOW zouden krijgen, zodat de premie op termijn sterk zou stijgen. Om dat te voorkomen is een premieplafond ingesteld. De premie is bevroren, terwijl de uitgaven voor de AOW als gevolg van de vergrijzing sterk stijgen. Hierdoor kampt het Algemeen Ouderdomsfonds met toenemende tekorten. Dat probleem is niet opgelost door de uitkeringen te verlagen, maar door een toenemende rijksbijdrage in het fonds te storten. Die bijdrage uit de algemene middelen is in 2021 al opgelopen tot meer dan

7 De AOW-premie is sinds 1997 wettelijk gemaximeerd. De wet noemt een maximum van 18,25 procent; in de praktijk ligt het plafond bij 17,9 procent.

20 miljard euro, goed voor nagenoeg de helft van de AOW-uitgaven. Ook AOW-ontvangers dragen bij aan de algemene middelen, via belastingen op hun inkomen, vermogen en bestedingen. Een deel daarvan gaat via de stijgende rijksbijdrage naar het Algemeen Ouderdomsfonds: senioren roken dus voor een deel een sigaar uit eigen doos.

In de tweede plaats dragen gepensioneerden met een aanvullend pensioen en vermogensinkomsten al bij aan de financiering van het staatspensioen via de 'houdbaarheidsbijdrage'. De wet bepaalt dat de tariefschijven elk jaar worden uitgerekend met het percentage van de geldontwaarding. Deze 'automatische inflatiecorrectie' voorkomt dat iedereen door de algemene stijging van de inkomens uiteindelijk met het toptarief te maken zou krijgen, terwijl de koopkracht door de geldontwaarding veel minder is gestegen. Het inkomen waarover jongeren maximaal AOW-premie verschuldigd zijn – de premiegrens van nu 35.130 euro – wordt sinds 2009 niet langer verhoogd met het inflatiepercentage, maar met minder. Hierdoor blijft de heffingsgrondslag van de premie achter, brengt de premie dus minder op en neemt het al bestaande tekort in het Algemeen Ouderdomsfonds extra toe. Dat wordt weer aangezuiverd met een extra rijksbijdrage, waaraan ook de ouderen mee-betalen.

Jongeren merken amper iets van de beperking van de automatische inflatiecorrectie. Weliswaar passeren zij eerder de premiegrens, maar zij krijgen tot aan een inkomen van 68.508 euro niet met een hoger tarief te maken; dat blijft 37,1 procent. AOW-ontvangers die, door de beperkte inflatiecorrectie, nu eerder de premiegrens van 35.130 euro passeren, krijgen wel direct te maken met een 17,9 procentpunt hogere belastingdruk op elke euro inkomen boven de premiegrens. Deze maatregel raakt alleen mensen die zijn geboren in 1946 en daarna. De 'houdbaarheidsbijdrage' is sinds 2009 ongemerkt aangegroeid tot 145 euro (jaarbedrag). Wie vóór 1946 zijn geboren hoeven haar niet te betalen. Via deze bijdrage betalen de jongere ouderen eerder 37,1 procent, dan bij volledige toepassing van de inflatiecorrectie. Hun hogere bijdrage aan de publieke middelen is bedoeld om de houdbaarheid van de AOW te verbeteren.

De houdbaarheidsbijdrage brengt mee dat de heffingsgrondslag van de AOW-premie achterblijft bij de inflatie, waardoor de premieopbrengst minder snel toeneemt dan bij de regels die tot 2009 van kracht waren. Aangezien het premiepercentage is bevroren, terwijl de vergrijzing eigenlijk een steeds verder stijgende premiedruk nodig maakt, neemt het tekort van het Ouderdomsfonds van jaar op jaar verder toe. Dit maakt een nog hogere rijksbijdrage nodig, die – zo bleek al – voor een deel door de ouderen zelf wordt opgebracht.

Het aandeel van de rijksbijdrage zal bij ongewijzigd beleid onder invloed van de vergrijzing en de achterblijvende premieopbrengst steeds verder toenemen. Dit doet de vraag rijzen of het niet eenvoudiger is om de AOW-premie te schrappen en het staatspensioen voortaan volledig uit de algemene

middelen te betalen. Na fiscalisering verminderen de inkomensverschillen binnen het gepensioneerde deel van de bevolking, want de ‘koppeling’ van de AOW-uitkering aan het minimumloon zorgt ervoor dat alleen senioren met een aanvullend pensioen erop achteruitgaan.

Fiscalisering levert de overheid 4 miljard euro extra inkomsten op. Zij vermindert bovendien de inkomensverschillen binnen het gepensioneerde deel van de bevolking, want de ‘koppeling’ van de AOW-uitkering aan het minimumloon zorgt ervoor dat alleen senioren met een aanvullend pensioen erop achteruitgaan.

3.7 Verhoging van de lastendruk op vermogen

In Nederland kunnen vermogensinkomsten vallen in box 1 (eigen huis: progressieve belasting over een laag bedrag wegens woongenot), in box 2 (26,9 procent belasting van dividend en gerealiseerde vermogenswinst van een dga), of in box 3 (31 procent), dan wel belastingvrij aangroeien in een pensioenfonds. De grote verschillen in effectieve tarieven – van 0 tot 49,5 procent – bewegen veel belastingplichtigen tot een speurtocht naar manieren om hun geld te beleggen in vermogensbestanddelen die het lichtste worden belast (belastingarbitrage).

Vermogensbezit en de inkomsten uit vermogen worden bij ons in vergelijking met de wetgeving in andere landen licht belast. Dit komt vooral, doordat mensen met een eigen huis de rente op de woning hypotheek kunnen aftrekken, terwijl de bijtelling bij het belastbare inkomen in de vorm van het eigenwoningforfait laag is. Door deze fiscale subsidie is het aandeel in de belastingmix van belastingen op vermogensinkomsten negatief. Dat is in geen enkel ander land in Europa zo. Ook het aandeel van de belastingen op vermogensbezit is in een aantal landen groter dan hier.

3.7.1 Eigen woning

Voor de inkomensheffing tellen mensen met een eigen huis 0,5 procent van de door de gemeente getaxeerde waarde van hun woning op bij hun inkomen, wegens genot van de eigen woning – het ‘eigenwoningforfait’. Is de woning meer waard dan 1,1 miljoen euro, dan is over het meerdere 2,35 procent van de woningwaarde verschuldigd, de ‘villabelasting’. Afgezien van het in de wet geregelde lage rendement voor mensen die investeren in een eigen woning, is de betaalde hypotheekrente aftrekbaar (mits de lening in maximaal dertig jaar en ten minste annuïtair wordt afgelost). Door de samenloop van een laag rendement en de renteaftrek geven de meeste eigenwoningbezitters een negatief inkomen uit de eigen woning aan.⁸ Het Ministerie van Financiën⁹ schat de totale fiscale subsidie op het eigenwoningbezit in 2021 op bijna 10 miljard euro. Het gaat allereerst om het saldo van de

8 Tot en met 2018 hoefden belastingplichtigen die geen betaalde hypotheekrente in mindering op hun belastbare inkomen brachten het eigenwoningforfait niet bij hun inkomen op te tellen. Vanaf 2019 wordt dit fiscale voordeel langzaam maar zeker afgebouwd. Zonder nader beleid is dit voordeel in 2048 volledig verdwenen.

9 Tweede Kamer (2020-2021), p. 115.

bijtellings van het eigenwoningforfait (2,7 miljard euro) verminderd met de hypotheeklasten (8,9 miljard euro). Afgezien van de besparing van inkomensheffing van per saldo 6,2 miljard euro profiteren kopers van een eigen huis van het verlaagde tarief van de overdrachtsbelasting (2 in plaats van 8 procent) dan wel de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor starters op de woningmarkt – samen goed voor een belastingvoordeel van 3,6 miljard euro.

Deze subsidie via de inkomensheffing kan verdwijnen door het eigen huis net zo te belasten als andere bestanddelen van het vermogen. De netto waarde van het eigen huis (de door de gemeente geschatte waarde, verminderd met de hypotheekschuld) zou dan voortaan meetellen als vermogen, waarop een fictief rendement wordt behaald volgens het tarief van box 3 – hoofdstuk 2.4. De aftrek van hypotheekrente verdwijnt. Als de overheid een eigen huis minder zwaar wil belasten dan andere vermogensbestanddelen, bijvoorbeeld omdat zij deze vorm van vermogensvorming wil stimuleren, kan tegelijk in de vermogensrendementsheffing een vrijstelling worden opgenomen voor vermogen dat vastzit in het eigen huis, van bijvoorbeeld 300.000 euro.

Minder drastische ingrepen zijn: stapsgewijze verhoging van het eigenwoningforfait en/of versnelde beperking van de hypotheekrenteafrek.

3.7.2 Andere belastingen op onroerende zaken

De Studiegroep Begrotingsruimte¹⁰ geeft in haar advies in overweging het eigen belastinggebied van gemeenten te verruimen. De lastendruk op onroerende zaken neemt toe door de gemeentelijke *onroerendezaakbelasting* (ozb) te verhogen. Om de verhoging van de ozb te compenseren kunnen de rijksbelastingen omlaag. De onroerendezaakbelasting kent belangrijke vrijstellingen, onder andere voor landbouwgrond en de ondergrond van spoorrails. Ook deze vrijstellingen kunnen worden beperkt.

Meer eigen belastingen voor gemeenten

Gemeenten mogen in Nederland alleen eigen belastingen heffen, wanneer de wet dit toestaat. Vergeleken met de situatie in andere landen is hun ‘eigen belastinggebied’ beperkt. Hierdoor zijn gemeenten voor de financiering van hun uitgaven grotendeels aangewezen op geld uit Den Haag. In vergelijking met uitkeringen van de rijksoverheid hebben eigen belastingen een belangrijk voordeel. Zij dwingen plaatselijke bestuurders tot zorgvuldige afweging van kosten en baten van voorzieningen. Tegenover uitbreiding of verbetering van het voorzieningenpeil staan immers direct hogere lasten voor de eigen inwoners. Bij een voldoende groot eigen belastinggebied kunnen gemeenteraden het stelsel van voorzieningen kiezen dat het beste aansluit bij de voorkeuren van de eigen bevolking.

In de afgelopen dertig jaar is vaak gepleit voor uitbreiding van het eigen belastinggebied van de gemeenten. Uit de stroom artikelen en nota’s noemen

10 Studiegroep Begrotingsruimte (2020), p. 83.

wij rapporten opgesteld op verzoek van het kabinet¹¹ en van de belangenorganisatie Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹² en twee recente ambtelijke terreinverkenningen.¹³ Kabinetten hebben deze stap echter nooit willen of durven zetten. Kennelijk bestond angst dat gemeenten – zodra zij de kans kregen – hun belastingen drastisch zouden verhogen. Daarvoor bestaat echter geen enkele aanwijzing. Het is eerder andersom. De afgelopen vijftien jaar is de collectievelastendruk¹⁴ gestegen van 35 tot 39 procent van de economie, dat is met circa 35 miljard euro. Deze lastenverzwaring was het gevolg van maatregelen van de centrale overheid, niet van hogere gemeentelijke tarieven.

De lastendruk in Nederland kan gelijk blijven, ook wanneer gemeenten zeg 4 miljard euro meer gaan heffen. Stel, via een wijziging van de Gemeentewet krijgen gemeenten de bevoegdheid een *ingezetenenbelasting* te gaan heffen. Ieder van de 14 miljoen volwassen Nederlanders gaat aan zijn woongemeente een vast bedrag per jaar betalen, zeg van gemiddeld 300 euro. Dit kan alleen een gemiddelde zijn, want de gemeenteraad mag een hoger of lager tarief kiezen. Zo'n belasting heeft verschillende voordelen: zij kent een stabiele opbrengst, is eenvoudig te heffen en heeft geen verstorende invloed op het gedrag van mensen. Daar staat tegenover dat een ingezetenenbelasting geen rekening houdt met de draagkracht van belastingplichtigen. Tegelijkertijd gaat daarom als compensatie de algemene heffingskorting (hoofdstuk 2.4) met 300 euro omhoog, wat de schatkist van het Rijk ruwweg 4 miljard euro kost. Om dit goed te maken verlaagt het Rijk de uitkering aan de gemeenten uit het Gemeentefonds. Het peil van de collectieve lasten en dat van de overheidsuitgaven veranderen nu per saldo niet; ook de koopkracht blijft gemiddeld genomen per saldo gelijk: je betaalt 300 euro meer aan de gemeente en 300 euro minder aan het Rijk.

Zo simpel is het overigens ook weer niet. Niet ieder gezin kan de hogere heffingskorting verzilveren, omdat het daarvoor soms te weinig belasting betaalt – hoofdstuk 3.9. In dit geval moet de heffingskorting dus worden uitbetaald, wat op dit moment niet gebeurt. De heffingskorting van de midden-groepen wordt afgebroken naarmate hun inkomen stijgt en mensen met een inkomen van meer dan 68.507 euro hebben geen recht meer op de algemene heffingskorting – hoofdstuk 3.9. Zij profiteren dus minder of niet van de compensatie voor de hogere gemeentebelasting, tenzij deze groepen gericht compensatie krijgen.

11 Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (1992).

12 Boorsma *et al.* (2004).

13 Studiegroep Begrotingsruimte (2020), p. 83-84; Ministerie van Financiën (2020), p. 82.

14 Het aandeel van alle belastingen en premies in het bruto binnenlands product (bbp).

Overdrachtsbelasting is verschuldigd bij verkoop van bestaande onroerende zaken – bij nieuwbouw betaal je 21 procent btw. Het tarief van de overdrachtsbelasting bedraagt 2 procent bij aankoop van een eigen woning. Bij beleggingspanden en andere onroerende zaken is het tarief 8 procent. Verkoop van landbouwgrond en boerderijen is vrijgesteld. Door het verlaagde tarief van de overdrachtsbelasting te schrappen en de vrijstelling van de landbouwsector te beëindigen neemt de opbrengst van de overdrachtsbelasting met miljarden euro toe. Het lijkt uitgesloten dat een politieke partij verhoging van het lage tarief van de overdrachtsbelasting opneemt in haar verkiezingsprogramma. Hierdoor zullen de huizenprijzen namelijk eenmalig dalen, want kopers moeten de overdrachtsbelasting met eigen geld betalen. De hypothecaire lening mag namelijk niet hoger zijn dan de aankoopprijs van het huis.

De hogere overdrachtsbelasting beperkt wel de mobiliteit van mensen op de woningmarkt en daarmee op de arbeidsmarkt. Stel dat iemand een andere baan kan krijgen, maar daarvoor moet verhuizen naar een andere woning die 400.000 euro kost. Bij een tarief van de overdrachtsbelasting van 8 procent moet hij dan 32.000 euro op tafel leggen. Dat komt, over een periode van tien jaar gerekend, overeen met 267 euro per maand.¹⁵ Bij een marginale belastingdruk van 50 procent is in dit geval een stijging van het bruto maandinkomen met 533 euro nodig om er niet op achteruit te gaan. Baanwisselingen worden door een hogere overdrachtsbelasting dus in financieel opzicht minder aantrekkelijk. Om die reden nemen sommige mensen een aangeboden nieuwe baan waarschijnlijk niet aan. Als veel mensen hierdoor blijven werken op een plek waar hun talenten minder tot hun recht komen dan elders het geval zou zijn, schaadt dat de economie. Aan verdere versobering of afschaffing van de fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit kleeft dit nadeel niet.

3.7.3 Andere vermogensbelastingen

Erfbelasting is verschuldigd wanneer iemand na zijn overlijden zaken nalaat aan zijn erfgenamen. Die krijgen dan – afgezien van vrijstellingen – te maken met tarieven die oplopen van 10 tot 40 procent. Het tarief is hoger voor verre familie en naarmate iemand meer erft. De erfbelasting kent een zeer ruim bemeten faciliteit, wanneer de onderneming van een erflater overgaat op een volgende generatie. Ook bij een miljoenenerfenis kan de effectieve druk van de erfbelasting dankzij deze faciliteit slechts enkele procenten bedragen. Afschaffing van deze Bedrijfsopvolgingsfaciliteit levert bijna een half miljard euro op.

Invoering van een *miljonairbelasting* voor mensen met een netto vermogen (bezit min schulden) van 1 miljoen euro en meer kan jaarlijks 700 miljoen euro opleveren en draagt rechtstreeks bij aan verkleining van de vermogensongelijkheid.

Nog een andere mogelijkheid is niet het bezit, maar in plaats daarvan de jaarlijkse *aangroei* van iemands vermogen te belasten. Zo'n jaarlijks over de waardeverhoging van het netto vermogen geheven vermogensaanwasbelasting – door *Sijbren Cnossen* in zijn bijdrage genoemd – zou internationaal een unicum zijn: geen enkel ander land kent een dergelijke heffing.

15 Hierbij is gerekend met een reële rente van 0 procent. Deze rente is op dit moment lager dan nul.

Tabel 3.3 vat de gevolgen voor de schatkist samen van enkele van de hierboven besproken ingrepen.

Tabel 3.3 **Vermogen zwaarder belasten** (opbrengst in miljarden euro)

Eigen woning naar box 3	3,1
Overdrachtsbelasting eigen woning van 2 naar 8 procent	4,2
Beperking landbouwvrijstelling in overdrachtsbelasting en OZB	2,0
Diverse aanpassingen van de erfbelasting	1,7
Invoering vermogensbelasting (1 procent over het netto vermogen, groter dan 1 miljoen euro)	0,7

Bron: Ministerie van Financiën (2020a), p. 98 en p. 100

De erfbelasting is zo gek nog niet

Verskillende argumenten pleiten voor verhoging van de erfbelasting. Deze belasting heeft om te beginnen geen verstorende invloed op economisch gedrag. Voor zover zij dit gedrag wel beïnvloedt, is die invloed bovendien gunstig. De erfbelasting zorgt er namelijk voor dat erfgenamen minder gemakkelijk van een erfenis kunnen leven. Als ze zelf de kost moeten verdienen dragen zij via de belastingen bij aan de bekostiging van de welvaartsstaat. Wanneer de hogere opbrengst van de erfbelasting wordt gebruikt om verstorende heffingen op het arbeidsinkomen te verlagen, valt bovendien ook om deze reden een gunstig effect op het arbeidsaanbod en daarmee de economische activiteit te verwachten. De overheid profiteert dan nogmaals van hogere belastingopbrengsten. Voorstanders van een hogere erfbelasting wijzen er verder op dat de overheid burgers tijdens hun leven op alle mogelijke manieren bijstaat, bijvoorbeeld via de bekostiging van het onderwijs en de zorg en de subsidiëring van de eigen woning. Er valt daarom wel wat voor te zeggen dat de overheid aanspraak kan maken op een behoorlijk deel van een nalatenschap. Een hogere erfbelasting beperkt ten slotte de vermogensongelijkheid.

3.8 Schade aan klimaat en gezondheid beprijzen

Klimaat en leefomgeving lopen gevaar. De opwarming van planeet Aarde is voor een belangrijk deel het gevolg van de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂). Ook lozingen van stikstof, fijnstof en ammoniak vormen een groot probleem en bedreigen de volksgezondheid. De maatschappelijke kosten van opwarming van de aarde, verlies van biodiversiteit en schade voor de volksgezondheid zijn niet begrepen in prijzen die op de vrije markt tot stand komen. Door de overheid opgelegde heffingen kunnen die maatschappelijke kosten in prijzen tot uiting brengen. Hierdoor houden gezinnen en bedrijven bij hun beslissingen beter rekening met sommige negatieve externe effecten van productie en consumptie.

Landbouwsector

De intensieve veehouderij doet een grote aanslag op de natuur: weidevogels, vlinders en wilde bloemen sterven uit, het landschap vervuult door grote stallen en de bodemkwaliteit daalt. De op aandrang van boerenorganisaties laag gehouden waterstand draagt bij aan het inklinken van de bodem en extra uitstoot van broeikasgas. Op het verkeer na, is de landbouwsector verantwoordelijk voor de grootste milieuschade. In meerderheid durven politici tot nu toe geen maatregelen te nemen die de oorzaak van deze milieuproblemen rechtstreeks aanpakken, bijvoorbeeld door verplichte verkleining van de omvang van de veestapel.

Heffingen zijn hier een alternatief. Na invoering van nieuwe belastingen – een heffing op het aantal dieren, of een vleestaks – weerspiegelen afzetprijzen negatieve externe effecten. Door hogere prijzen daalt de vraag en verminderen de negatieve externe effecten. De meeste zuivelproducten (kaas, boter) en het overgrote deel van kalfs-, kippen- en varkensvlees gaan echter naar het buitenland. Zodoende verbetert het milieu vooral doordat buitenlandse consumenten minder belangstelling voor duurdere Nederlandse waar krijgen en de afzet via de export krimpt. Een vleestaks voor alleen Nederlandse consumenten zet niet zoveel zoden aan de milieudijk.

Energiesector

Ook heffingen op energieverbruik zijn geschikt om negatieve externe effecten in marktprijzen te fietsen. Bij de energiebelasting – een heffing op het verbruik van aardgas en elektriciteit – worden grote vervuilers (bedrijven) sterk ontzien. Gezinnen betalen per ton CO₂-uitstoot viermaal zo veel als bedrijven en instellingen. Het argument is dat een hogere heffing de productie in ons land zo duur zou maken dat bedrijven naar andere landen uitwijken, waar de milieuheffingen minder zwaar drukken. Per saldo draagt de Nederlandse heffing in dit geval niet bij aan vermindering van het wereldwijde energieverbruik.

De ambtelijke *Bouwstenen*-werkgroep somt een reeks maatregelen op die de druk van de energiebelasting voor gezinnen en grote vervuilers dichterbij elkaar brengen: hogere tarieven voor de grootste vervuilers, afschaffing van vrijstellingen voor de landbouw en de grote industrie.

Vervoerssector

Bij heffingen op automobilititeit, zowel bij aanschaf als bezit van een motorvoertuig, valt op dat de meest vervuilende categorie (bestelauto's) het minst zwaar wordt belast. Tegelijk passen grote vraagtekens bij de uiterst royale belastingsubsidies voor elektrische auto's. Die zijn een voorbeeld van de doorgeschoten neiging belastingen te gebruiken als instrument om andere beleidsdoelen te bereiken. Mogelijke maatregelen om milieuvervuiling door het verkeer en filevorming via fiscale maatregelen terug te dringen komen aan de orde in hoofdstuk 6. Uit milieuoogpunt ligt het voor de hand een einde te maken aan de uitzonderingspositie van zwaar vervuilende bestelauto's en de bestaande subsidies voor elektrisch rijden te heroverwegen.

Zeker in deze sector gaat het principe 'de vervuiler betaalt' lang niet altijd op. Sommige brandstoffen worden, anders dan autobrandstoffen, niet of nauwelijks belast: stookolie en gasolie voor schepen, kerosine voor vliegtuigen. De *Bouwstenen*-werkgroep noemt

als maatregelen de belasting op vliegtickets te verdubbelen en invoering van een accijns op kerosine voor vluchten binnen de Europese Unie.

Levensstijl

Ook aan een ongezonde levensstijl – veel en vet eten, roken, overmatig alcoholgebruik en weinig bewegen – kleven maatschappelijke kosten, die zonder overheidsingrijpen niet zijn terug te vinden in de prijzen die je betaalt in de super en bij de slijter. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu becijfert de extra zorguitgaven doordat mensen ongezond leven op 9 miljard euro per jaar. Verhoging van accijnzen op alcohol en tabak kan consumenten prikkelen ongezonde leefgewoonten af te zweren. Nederland heft nu een frisdrankbelasting, maar die geldt ook voor niet-suikerhoudende dranken. Door het tarief van de fristaks te differentiëren naar het suikergehalte krijgen consumenten een duwtje in de richting van minder-suikerhoudende en daarmee minder schadelijke frisdranken. Veel Europese landen hebben een vorm van suikertaks, die redelijk succesvol lijkt te zijn in het terugdringen van het suikerverbruik.

Grondslagerosie en gevolgen voor de schatkist

Is een milieubelasting succesvol – passen grote groepen consumenten hun gedrag in de beoogde richting aan – dan droogt haar heffingsgrondslag voor een deel op: grondslagerosie. Tegenover winst voor leefomgeving en klimaat staat een ‘tegenvaller’ voor de schatkist. Maar milieubelastingen zijn natuurlijk niet in de eerste plaats bedoeld om de schatkist te vullen – een punt dat wordt benadrukt in de bijdrage van *Hendrik Vrijburg* (hoofdstuk 6A). Een geringere opbrengst van een milieubelasting kan volgens dezelfde auteur bovendien vrij gemakkelijk worden gecompenseerd door ervoor te zorgen dat een andere belasting meer oplevert. Bij de raming van de budgettaire effecten van de hier besproken maatregelen (tabel 3.4) hebben ambtelijke cijferaaars met gedragsreacties naar vermogen rekening gehouden.

Tabel 3.4 Schade voor milieu en gezondheid zwaarder belasten
(opbrengst in miljarden euro)

Bestelauto's meer behandelen als personenauto's	2,2
Tarief belasting op vliegtickets verdubbelen	0,2
Accijns op kerosine voor vluchten binnen Europese Unie	0,5
Hogere accijns op alcohol en tabak	0,1
Vlees van 9 naar 21 procent btw	1,1

Bron: Ministerie van Financiën (2020a), p. 99

3.9 Grenzen van het inkomensbeleid

Vooral heffingen op het inkomen zijn geschikt om inkomensverschillen een kopje kleiner te maken. In deze eeuw is het fiscale inkomensbeleid tot nu toe het meest gunstig voor werkenden met een laag inkomen, vooral door een forse verhoging van de heffingskortingen. Dit beleid loopt tegen grenzen aan.

Hoge marginale druk voor middeninkomens

De middeninkomens houden van een euro extra inkomen netto (na belastingheffing) slechts de helft over: zij ervaren een ‘marginale’ druk van tegen 50 procent. Het *statutaire* tarief van de inkomensheffing is gedaald van 42 procent in 2001 tot 37,1 procent in 2021. In de praktijk is het *effectieve* (marginale) tarief juist gestegen tot ten minste 49 procent, door de afbouw van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, elk met 6 procentpunt – zie het kader in onderdeel 2.4. Een verdere verhoging van de percentages, waarmee deze heffingskortingen bij een stijging van het inkomen worden gekortwiekt, zou de marginale druk voor de middengroepen over de helft tillen. Het zou overigens voor de begrijpelijkheid en de transparantie van de inkomensheffing een stap vooruit zijn, wanneer de afbouw van beide heffingskortingen verdwijnt. In plaats daarvan zouden hogere tariefpercentages gaan gelden over de inkomenstrajecten waarop nu afbouw van de kortingen plaatsvindt (tussen 21.043 en 105.736 euro¹⁶).

Verzilveringstekort groeit

Voor lage inkomens raakt het fiscale inkomensbeleid uitgewerkt. Heffingskortingen komen in mindering op de verschuldigde belasting. Mensen met een laag inkomen zijn echter minder belasting gaan betalen en daardoor neemt de kans toe dat zij hun heffingskortingen niet volledig kunnen verzilveren. Na een verdere verhoging van de kortingsbedragen – om inkomensondersteuning aan armlastige gezinnen te geven – groeit het aantal gezinnen met een (groter) verzilveringstekort, doordat zij te weinig belasting betalen, waarop de verhoogde korting in mindering kan komen.

Dit hele probleem is betrekkelijk simpel op te lossen door te bepalen dat de Belastingdienst heffingskortingen, voor het deel dat niet tegen belasting kan worden weggestreept, rechtstreeks uitkeert aan de gerechtigden.

Eenverdieners op toenemende achterstand

In de afgelopen twintig jaar zijn tal van belastingmaatregelen genomen om het arbeidsaanbod en de arbeidsdeelname te vergroten. Werken is financieel aantrekkelijker gemaakt door de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag te verhogen. Niet-werken is bovendien minder aantrekkelijk gemaakt door geleidelijk een einde te maken aan de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de niet-werkende partner. Dit beleid heeft bijgedragen aan de groei van het aantal tweeverdieners.

Het gevoerde beleid heeft tegelijkertijd de verschillen tussen het besteedbaar inkomen van enerzijds eenverdieners en anderzijds tweeverdieners vergroot. Eenverdieners dragen bij een gegeven huishoudinkomen een veel hoger percentage van hun inkomen aan de overheid af dan tweeverdieners. Eenverdieners zijn namelijk relatief veel inkomensheffing verschuldigd, doordat deze progressieve heffing is gebaseerd op het individuele inkomen. Tweeverdieners kunnen bovendien in aanmerking komen voor twee keer de arbeidskorting en twee keer de algemene heffingskorting. Tweeverdieners met een kind jonger dan 12 jaar kunnen daarnaast profiteren van de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

16 De tariefsverhoging bedraagt 6 procentpunt voor inkomens van 21.043 tot 35.652 euro, 12 procentpunt voor inkomens van 35.653 tot 68.508 euro en 6 procentpunt voor inkomens van 68.508 tot 105.736 euro.

Volgens het Centraal Planbureau worden alleenverdieners met kinderen van nul tot en met drie jaar op dit moment ondoelmatig zwaar belast.¹⁷ Een verlaging van de belastingen voor deze gezinnen zou leiden tot een 'Paretoverbetering'. Daarmee bedoelen economen dat zo'n verlaging de overheid geen geld kost, maar juist gunstig voor de schatkist is. Naar verwachting zal het aantal eenverdieners wat toenemen en dit brengt zoveel extra belasting in het laatje, dat de kosten van de belastingverlaging meer dan goed worden gemaakt.

Sommige economen menen dat ook hier sprake is van doorgeschoten 'instrumentalisme'. Zij erkennen de maatschappelijke baten van het stimuleren van de arbeidsparticipatie met fiscale subsidies, maar vinden de verschillen tussen de fiscale behandeling van een- en tweeverdieners inmiddels wel erg groot. Eenzelfde geluid valt te beluisteren bij sommige politieke partijen.

Arbeidskorting wordt bot instrument

Het verder verhogen van de heffingskortingen die zijn gericht op het stimuleren van de arbeidsdeelname lijkt weinig effectief om nog meer mensen naar de arbeidsmarkt te lokken. Het jaarlijkse bedrag dat met de arbeidskorting en de korting voor werkende ouders met jonge kinderen is gemoeid, is in deze eeuw verviervoudigd tot ruim 20 miljard euro. Het Centraal Planbureau betwijfelt of verdere verhoging van beide kortingen nog veel effect heeft. In vergelijking met andere landen kent ons land al een hoge arbeidsparticipatie. Verhoging van de bedoelde kortingen verergert bovendien het verzilveringsprobleem en maakt het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners nog groter.

Voor een verbetering van de inkomenspositie van de laagste inkomens kan daarom worden gedacht aan andere instrumenten. De werkgroep wijst in dit verband op een verhoging van het wettelijk minimumloon. Door de koppeling van de (netto) uitkeringen aan het (netto) minimumloon profiteren ook uitkeringsontvangers daarvan. Volgens economen leidt een hoger minimumloon echter tot een geringere werkgelegenheid voor laagopgeleiden en resulteren hogere uitkeringen in een afname van het effectieve arbeidsaanbod. Wanneer politici overwegen om via een hoger minimumloon de inkomenspositie van mensen met lage inkomens te verbeteren, moeten zij de langs deze weg te bereiken verbetering van de koopkracht dus afwegen tegen de nadelige arbeidsmarkteffecten.

Het Centraal Planbureau (2020) wijst er in een recent rapport op dat het ongunstige werkgelegenheidseffect van een verhoging van het minimumloon kleiner is dan eerder werd gedacht. Een verhoging van het minimumloon met 10 procent vermindert de werkgelegenheid volgens deze studie met 0,5 procent. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het planbureau gevraagd nader onderzoek te doen naar de gevolgen van een verhoging van het minimumloon. Het departement wilde graag meer weten over de werkgelegenheidseffecten en de bredere doorwerking op de economie. Een verhoging van het minimumloon met 10 procent blijkt in het eerste jaar niet tot een verandering in het werkloosheidspercentage te leiden en verlaagt dit percentage in het tweede, derde en vierde jaar zelfs met 0,1 procentpunt.¹⁸ Deze lichte daling van de werkloosheid is het resultaat van een grotere vraag naar arbeid onder invloed van de uitgelokte stijging van de consumptieve

17 Jongen et al. (2018).

18 Zie Céline van Essen et al. (2020).

bestedingen en de krimp van het effectieve aanbod van arbeid door de hogere bijstands-uitkeringen. Op langere termijn neemt de werkgelegenheid af met 0,5 procent, doordat het effectieve arbeidsaanbod daalt. In het door het Centraal Planbureau gebruikte model volgt de werkgelegenheid op de lange termijn het arbeidsaanbod.

Literatuur

- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Centraal Planbureau (2020), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Update minimumloonbeleid*, Den Haag: CPB
- Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (1986), *Zicht op eenvoud*, Den Haag: Distributiecentrum Overheidspublicaties
- Commissie voor de Belastingherziening (1991), *Graag of niet*, Den Haag: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij
- Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (1992), *Belastingen omlaag*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Essen, Céline van, Jan-Maarten van Sonsbeek, en Simon Rabaté (2020), *Effecten verhogen minimumloon*, CPB Notitie, december 2020, Den Haag: Centraal Planbureau
- Jongen, Egbert, Henk-Wim de Boer, en Patrick Koot (2018), *Eenverdieners onder druk*, CPB Policy Brief, 2018/03, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ministerie van Financiën (2020a), *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020b), *Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Studiegroep Begrotingsruimte (2020), *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (2020-2021), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Miljoenennota 2021. Bijlagen*, 35 570, nr. 2

Bouwstenen



De teloorgang van het gelijkheidsbeginsel

*Sijbren Cnossen**

4.1 Inleiding

Bij de kabinetsformatie na de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 17 maart 2021 zal de hervorming van ons ondoelmatige en onrechtvaardige belastingstelsel hopelijk een belangrijk agendapunt zijn. Aan dit onderwerp zullen de aan de formatiebesprekingen deelnemende politici hoe dan ook een hele kluif hebben.

Ten eerste is in de loop van deze eeuw de lastendruk op arbeid met bijna 2 procent van de economie (pakweg 16 miljard euro) gestegen. Een belangrijke component van de lastendruk op arbeid zijn de premies voor beide sociale verzekeringen tegen ziektekosten – de premie voor de Wet langdurige zorg, de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet en de premie die je – rekening houdend met de eventueel ontvangen zorgtoeslag – netto aan je zorgverzekeraar betaalt.¹ Door verschillende oorzaken zullen de collectief gefinancierde zorguitgaven de komende twintig jaar verder stijgen, in het bijzonder door de vergrijzing van Nederland. Ouderen zijn grootgebruikers van zorgvoorzieningen en hun aandeel in de totale bevolking blijft toenemen. Doordat de zorguitgaven grotendeels uit premies voor de twee genoemde sociale verzekeringen worden gefinancierd, zal de premielast steeds hoger oplopen. Voor verbetering van de particuliere koopkracht blijft door de stijgende premielast – ondanks de door het Centraal Planbureau voorziene groei van de economie met 1,5 procent per jaar – in de aankomende kabinetsperiode amper ruimte over. Alleen door de zorguitgaven effectief in de tang te nemen kan het nieuwe kabinet de verwachte premiestijging beteugelen.

Ten tweede *moeten* overheden maatregelen treffen tegen de opwarming van de aarde. Belastingen zijn hierbij een belangrijk instrument. Forse verhogingen van de tarieven van de bestaande heffingen op het verbruik van fossiele brandstoffen en invoering (in internationaal verband) van nieuwe belastingen op brandstoffen die in de zee- en luchtvaart worden gebruikt geven producenten en consumenten een dringend gewenst prijssignaal om hun gedrag aan te passen.

Ten derde valt te verwachten dat – ondanks de in 2020 door de uitbraak van het coronavirus fors toegenomen betekenis van het thuiswerken – de wegen in ons land steeds meer zullen dichtslibben. Invoering van rekeningrijden zal automobilisten prikkelen om in stillere uren op pad te gaan, vaker de fiets of samen de auto te pakken, dan wel uit te wijken naar het openbaar vervoer.

Ten vierde zijn op dit moment bij de belasting van zowel vermogen (financieel ‘kapi-

1 De twee laatstgenoemde premies worden betaald voor het basispakket van de Zorgverzekeringswet.

taal') als inkomsten uit vermogen heel verschillende (effectieve) tarieven van toepassing. Dit leidt tot verstoringen: mensen kiezen bepaalde beleggingen van hun geld en de rechtsvorm van hun onderneming voor een deel op grond van oneigenlijke overwegingen, alleen maar om belastingvoordeel te halen. Economen noemen dit zoeken naar de goedkoopste weg 'belastingarbitrage'. Bij de kabinetsformatie kunnen afspraken worden gemaakt om vormen van belastingarbitrage tegen te gaan door diverse vormen waarin vermogen vastligt effectiever en gelijkmatiger te belasten.

Ten vijfde blijkt het uiterst lastig te zijn de snelgroeiende activiteiten van internationale platformen (Amazon, Google, Facebook, YouTube, Uber, Auto Lease, Airbnb) via internet in het belastingnet te vangen. Binnenlandse ondernemingen die wel belasting betalen ondervinden hierdoor oneerlijke concurrentie. Via internationale samenwerking zouden nationale overheden hiertegen moeten optreden.²

Ten zesde verdient het ernstig overweging de consumptie van bepaalde goederen extra te belasten via specifieke verbruiksbelastingen, zogenoemde 'accijnzen'. De helft van de Nederlandse bevolking kampt met overgewicht. Accijnzen op bijvoorbeeld suiker en vet kunnen consumenten stimuleren hierdoor duurder geworden ongezond-makers voortaan in het schap van de super te laten liggen. En fikse belasting op plastic afval moedigt aan de boodschappen in papier of een katoenen tas mee naar huis te nemen.

Ten slotte bestaat de mogelijkheid de lastendruk op arbeid te verlichten door de consumptie zwaarder te belasten. Dit zou in de praktijk betekenen dat het verlaagde tarief van de btw – in 2019 al verhoogd van 6 tot 9 procent – verder wordt opgeschroefd.³

Op 18 mei 2020 heeft staatssecretaris van Financiën *Hans Vijlbrief* een voorzet gegeven voor de discussie over de meeste van de hierboven genoemde zeven punten. Deze voorzet is te vinden in het rapport *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*.⁴ Behalve dit Syntheserapport bood de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer dertien deelrapporten aan. Daarin ligt een groot aantal fiscale onderwerpen onder de loep, terwijl ook verschillende verwante vraagstukken aan bod komen. De meeste aandacht krijgen de inkomensheffing en de vennootschapsbelasting – de belasting voor naamloze en besloten vennootschappen en andere rechtspersonen die deelnemen aan het economisch verkeer met de bedoeling winst te maken. Mijn bijdrage haakt daarop in door de belasting van arbeid en kapitaal (vermogen) aan de orde te stellen. Meer in het bijzonder richt ik mij op de belasting van 'winst', hier opgevat als de opbrengst van arbeid en kapitaal die samen rijpen in de 'eigen' onderneming van zelfstandigen en directeuren-grotoaandeelhouders (dga's). Een dga is een ondernemer die een besloten vennootschap (bv) bestuurt, waarin hij als aandeelhouder

2 Zie hoofdstuk 5 (noot van de eindredactie).

3 In beginsel is de belasting van consumptie of arbeid lood om oud ijzer (Cnossen en Bovenberg, 1997), maar als de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit wordt losgelaten verlegt een consumptie - belasting de druk ten dele van actieven naar inactieven (voor wie onder andere de zorgkosten omhooggaan). Opgemerkt zij verder dat, hoewel veel van de in dit hoofdstuk besproken wenselijkheden tot hogere lasten op de genoemde activiteiten leiden, het niet de bedoeling is om de totale collectieve - lastendruk te verhogen. Dat vraagstuk staat los van een beschouwing over de samenstelling van de lastenmix. Voor recente verhandelingen over de verschillende beleidsvraagstukken, verwijst ik naar Cnossen en Jacobs (red.) (2019).

4 Ministerie van Financiën (2020).

een ‘aanmerkelijk belang’ heeft en waarbij hij als werknemer in dienst is. Iemand heeft een aanmerkelijk belang (ab) wanneer hij – al dan niet samen met in de wet genoemde familieleden – ten minste 5 procent van de aandelen in een vennootschap bezit. De open, beursgenoteerde vennootschap blijft onbesproken. In dat geval komen kapitaal- en arbeidsinkomen afzonderlijk tot stand. De arbeidskosten staan als kostenpost in de verlies- en winstrekening, het voordelig resultaat komt toe aan de kapitaalverschaffers (de aandeelhouders).

4.2 Ongelijke behandeling van het gelijke

Als iets opvalt in het rapport *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, dan is het wel dat de fiscale wetgever op dit moment het gelijkheidsbeginsel op tal van punten met voeten treedt. Het gelijkheidsbeginsel brengt mee dat gelijke economische situaties fiscaal gelijk worden behandeld. De inbreuken op het gelijkheidsbeginsel lopen als twee rode draden door het rapport.

4.2.1 Relatief hoge, ongelijke effectieve tarieven op arbeidsinkomen

Werknemers en zelfstandige ondernemers die over hun winst inkomensheffing⁵ betalen (ib-ondernemers) worden ongelijk belast, doordat bij de ib-ondernemer 14 procent van zijn winst is vrijgesteld van belastingheffing (de mkb-winstvrijstelling). Gaat een werknemer met een inkomen hoger dan 68.507 euro duizend euro meer verdienen, dan betaalt hij daarover 49,5 procent inkomstenbelasting (het toptarief). De ib-ondernemer die duizend euro meer winst maakt, betaalt in dit geval het toptarief over niet meer dan 860 euro, aangezien 140 euro is vrijgesteld. Zijn effectieve tarief is dus: $860/1000 \times 49,5 = 42,57$ procent. In vergelijking met een werknemer profiteert de zelfstandige ook nog van de zelfstandigenaftrek – een bedrag van de winst dat is vrijgesteld, een vast bedrag van 6.670 euro als de winst boven dit bedrag uitgaat – en kan hij drie jaar lang gebruikmaken van de startersaftrek (2.123 euro per jaar) en de investeringsaftrek. Daar staat tegenover dat de ib-ondernemer geen beroep kan doen op inkomensbescherming in de vorm van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Maar daar staat weer tegenover dat een ib-ondernemer bij de winstberekening veel uitgaven als ‘zakelijke kosten’ kan aftrekken, terwijl werknemers geen ‘kosten van verwerving’ in mindering kunnen brengen op hun arbeidsinkomen.

Behalve de werknemer en de zelfstandige ib-ondernemer is er een bijzondere aanbieder van arbeid, te weten de directeur-groootaandeelhouder, die een stuk lager wordt belast. De dga stelt in beginsel zijn eigen salaris vast. Dit wordt tot een salaris van 68.508 euro belast tegen 37,1 procent (eerste tariefschijf voor inkomsten in box 1). Een dga zou ervoor kunnen kiezen zichzelf geen salaris te betalen en voor zijn levensonderhoud geld te lenen van zijn winstgevende besloten vennootschap. Om dit tegen te gaan bepaalt de wet dat het ‘fictieve’ arbeidsinkomen van de dga (na een doelmatigheidskorting van 25 procent!) in beginsel wordt gefixeerd op het relatief lage bedrag van 47.000 euro. Dit, tenzij de dga of de Belastingdienst bewijst dat het ‘gebruikelijk loon’ respectievelijk lager of hoger ligt dan

5 De inkomensheffing omvat de inkomstenbelasting plus de premies voor drie volksverzekeringen. Deze premies zijn niet verschuldigd over inkomen in box 1 boven de premiegrens (35.130 euro), en over inkomen dat valt in box 2 en box 3. De heffing over van premies vrijgesteld inkomen wordt aangeduid als ‘inkomstenbelasting’.

47.000 euro. Niet verbazingwekkend is dat het rapport constateert dat het loon van een dga moeilijk is in te schatten (een 'understatement') en dat het doorgaans relatief laag wordt vastgesteld.⁶

Over winst van de vennootschap, die over is na aftrek van de kosten, inclusief het gebruikelijke salaris van de dga, betaalt zijn bv 15 procent vennootschapsbelasting tot een winst van 245.000 euro en 25 procent over het meerdere, als de winst wordt ingehouden. Gaat het in wezen om arbeidsinkomen dat als kapitaalinkomen is vermomd, dan is dit wel een erg laag effectief tarief. Kortom, in de hier weergegeven omstandigheden betaalt de dga aanzienlijk minder belasting dan een werknemer en ook dan een zelfstandige. Ook de dga, al is hij in loondienst bij zijn bv, valt niet onder de inkomensbescherming die 'gewone' werknemers genieten, maar hij kan wel weer gebruikmaken van een eigen spaar-bv. Het vermogen dat is gestald in een spaar-bv valt niet onder de vermogensrendementsheffing (box 3), zodat hij deze vermogensbelasting omzeilt.

4.2.2 Relatief lage, ongelijke effectieve tarieven op kapitaalinkomen

Net zoals bij arbeidsinkomen worden gelijke opbrengsten van kapitaal (vermogen) fiscaal ongelijk behandeld. Kapitaalinkomen kan vallen in box 1 (eigen huis), in box 2 (dividend en gerealiseerde vermogenswinst op aandelen in een bv) of figureren in box 3 (fictieve opbrengst van andere vermogensbestanddelen, zoals spaartegoeden, effecten en onroerend goed). In box 1 betaalt iemand met een eigen woning 37,1 dan wel 49,5 procent over het op geld gewaardeerde woongenot. Het tarief van box 2 is 26,9 procent – met de mogelijkheid van belastinguitstel. Het tarief van box 3 bedraagt 31 procent. Daarmee zijn we er nog niet. Over haar winst is een open vennootschap 15 dan wel 25 procent verschuldigd, en vermogen kan zelfs volledig belastingvrij aangroeien in een pensioenfonds. Dat komt door de 'omkeerregel': door zijn werkgever betaalde pensioenpremie blijft bij de werknemer onbelast en zijn eigen pensioenpremie vormt voor hem een aftrekkpost. Pensioenfondsen betalen over hun beleggingsrendementen geen vennootschapsbelasting; zij zijn vrijgesteld. Over het vermogen dat een pensioenfonds voor een deelnemer heeft gevormd is de deelnemer bovendien geen vermogensrendementsheffing verschuldigd. Eerst de toekomstige pensioenuitkeringen worden bij de gepensioneerde belast.

Kortom, er is sprake van een lappendeken van effectieve belastingtarieven op kapitaalinkomen: geen belasting (rendement gemaakt door een pensioenfonds), enkelvoudige belasting (rente op obligaties in box 3) en dubbele belasting (vennootschapsbelasting op winst van een open vennootschap en vervolgens belasting bij de aandeelhouders in box 3 op basis van de waarde van het aandeel). Soms wordt belasting geheven over het daadwerkelijk genoten kapitaalinkomen, soms over het op een door de wet voorgeschreven manier berekende kapitaalinkomen ('forfaitaire' inkomsten). De grote verschillen in effectieve tarieven prikkelen belastingbetalers de goedkoopste weg te zoeken. Via 'belastingarbitrage' zetten zij hoog-belaste vermogensopbrengsten om in laag- of niet-belaste-opbrengsten. Zo constateert het Syntheserapport een sterke trek van vermogen in box 3 (forfaitair belast tegen 31 procent) naar box 2 (voorlopig slechts 15 en 25 procent vennootschapsbelasting,

6 Bettendorf *et al.* (2017) tonen aan dat sprake is van sterke 'klontering' rondom het gebruikelijk loon van 47.000 euro. Tevens concluderen zij dat dividenduitdeling eerder uitzondering dan regel is, en dat uitdelingen zeer gevoelig zijn voor wijzigingen in het tarief van box 2.

eerst bij uitdeling van de resterende winst daarover nogmaals 26,9 procent). Daarnaast is er de gebruikelijke trek van arbeidsinkomen in box 1 (belast tegen 49,5 procent) naar box 2, met een gecombineerd tarief van inkomstenbelasting plus vennootschapsbelasting van 37,9 procent bij uitdeling tot 245.000 euro (per jaar). De winstuitkering uitstellen betekent dat de belastingplichtige de hierdoor tijdelijk bespaarde belasting tegen het geldende (samen gestelde) rendement kan herbeleggen.⁷

Over de houders van een aanmerkelijk belang en de dga-ondernemers bevat het Syntheserapport een aantal interessante gegevens. Zo vermeldt het rapport dat slechts tien procent van de ab-houders dividend uitkeren en dat lenen van de eigen bv (in 2016 voor in totaal zo'n 55 miljard euro) schering en inslag is. Verder constateren de opstellers van het rapport dat het ab-vermogen in de afgelopen jaren met 120 procent is toegenomen tegenover een omzetsijging bij de betrokken vennootschappen van gemiddeld maar 4 procent. Met andere woorden, de ab-bv wordt steeds meer als laag belaste beleggingsbox gebruikt in plaats van voor het drijven van een onderneming. In dezelfde richting wijst het gegeven dat de effectieve belastingdruk op ab-vermogen (totaal 400 miljard euro) slechts 7 procent bedraagt; de belastingopbrengst is namelijk 2,9 miljard euro. Daartegenover is de effectieve belastingdruk in box 3 (380 miljard euro vermogen) bijna dubbel zo hoog: 12 procent, gezien de belastingopbrengst van 4,4 miljard euro. Ook die belastingdruk van 12 procent is aan de lage kant, gegeven het wettelijke tarief van 30 procent.⁸ Dit samenstel van heffingsgrondslagen en tarieven geeft een sterke prikkel om zoveel mogelijk hoog belast arbeidsinkomen dan wel kapitaalinkomen als laag belast kapitaalinkomen te classificeren.⁹

4.3 Fundamentele bedenkingen bij het rapport

Voordat ik eigen bouwstenen aandraag om de ongelijke belasting van verschillende vormen van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen te redresseren, stel ik twee fundamentele bezwaren tegen het Syntheserapport aan de orde, die bij het zoeken naar de oplossing van de ongelijke behandeling van belang zijn.

Het rapport gaat in de eerste plaats niet in op de rechtvaardigheids- en doelmatigheidseis om *werkelijke* vermogensopbrengsten te belasten, inclusief vermogenswinst, in plaats van forfaitaire opbrengsten. Bijna alle landen om ons heen doen dat wel. De belasting van werkelijke opbrengsten betekent dat ook het bovennormale rendement (buitenkansje) wordt belast dat goed geïnformeerde, vermogende beleggers toucheren; onder de huidige box-3-belasting is dat niet het geval – iedereen wordt geachte hetzelfde forfaitaire rendement

7 Indien het tarief van een belasting 30 procent bedraagt en de rentevoet is 2 procent, dan is het effectieve tarief op een euro belasting die niet nu, maar pas over tien jaar hoeft te worden betaald, gelijk aan 24,6 procent $[0,3/(1+0,02)^{10}]$.

8 Volgens de Europese Commissie (2018) bedroeg het impliciete totale kapitaalinkomenstarief in Nederland 14,4 procent in 2016. Het met het gewicht van de verschillende economieën gewogen gemiddelde van de Europese Unie kwam uit op 31,6 procent. Alleen Ierland, Bulgarije, Litouwen en Luxemburg hadden lagere impliciete tarieven op kapitaalinkomen dan Nederland.

9 In de voorbije jaren hebben dga's geprofiteerd van de voortgaande verlaging van het algemene Vpb-tarief. Op hun beurt werden ib-ondernemers 'gecompenseerd' door invoering van de mkb-vrijstelling van inmiddels 14 procent van de winst. Hierdoor raakte de fiscale balans ten opzichte van de werknemer uit evenwicht, aldus het Syntheserapport.

te maken. Verder houdt belastingheffing op basis van de werkelijke opbrengsten in dat de overheid participeert in het wel en wee van de belegger. De belasting functioneert als een risicoverzekeringspremie: bij verlies kan de belegger rekenen op teruggaaf van belasting. En ten slotte helpt het belasten van werkelijke genoten vermogensopbrengst bij het stabiliseren van schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid. In een tijd van hoogconjunctuur zal de belasting van uitbundig positieve opbrengsten dempend werken, doordat zij de bestedingsmogelijkheden beperkt. In een tijd van laagconjunctuur zal de verliesverrekening stimulerend uitpakken, doordat spaarders en beleggers meer te besteden krijgen.

De uitvoering van een belasting op werkelijke vermogensopbrengsten doet het rapport summier af als 'structureel problematisch'. 'Mensen zouden zelf hun rendementen en kosten moeten bijhouden en invullen in de belastingaangifte, waardoor de huidige grotendeels vooraf ingevulde aangifte niet meer voldoet voor mensen met vermogen'.¹⁰ Maar dit is een kromme redenering. Van meer dan anderhalf miljoen zelfstandigen (met relatief weinig fiscale kennis) en dga-ondernemers wordt verwacht dat zij aangifte kunnen doen van hun werkelijke opbrengsten, maar voor naar schatting een paar honderdduizend (doorgaans fiscaal relatief goed onderlegde) vermogensbezitters zou dat niet het geval zijn (60 procent van de belastingplichtigen voor de inkomensheffing heeft helemaal geen vermogen). Als hulpmiddel bij het zelf invullen van de aangifte zouden banken en beleggingsinstellingen een gedetailleerder informatieplicht kunnen krijgen. Wanneer die informatie ook aan de Belastingdienst wordt doorgegeven, kan zij tevens worden gebruikt bij het maken van de vooraf ingevulde aangifte.

Zoals al vermeld, heeft het buitenland kennelijk werkbare oplossingen gevonden voor het belasten van werkelijk genoten vermogensopbrengsten.

Nauw samenhangend met het vorige punt is in de tweede plaats de bedenking dat het rapport geen aandacht vraagt voor de invoering van een belasting op in privé behaalde vermogenswinsten.¹¹ Bijna alle lidstaten van de Europese Unie hebben een vorm van *vermogenswinstbelasting*, met uitzondering van Bulgarije, Cyprus, Luxemburg, Malta, en, ja, Nederland – dezelfde landen die kapitaalinkomen laag belasten. Vóór de herziening van de inkomstenbelasting in 2001 werden op grote schaal constructies gebruikt waarbij belaste (werkelijke) vermogensopbrengsten werden omgezet in onbelaste vermogenswinst. Om aan die praktijk paal en perk te stellen is in 2001 de vermogensrendementsheffing ingevoerd. Sindsdien wordt geheven over een fictief, forfaitair rendement. Dat pakt voor veel beleggers onredelijk uit, aangezien zij het door de wetgever veronderstelde rendement (bij lange na) niet realiseren. Omgekeerd komen beleggers die een hoog rendement maken weg met een lage belastingdruk. Hoe hoger het werkelijke rendement is, hoe lager de effectieve belastingdruk. Dit is een forse inbreuk op de draagkrachtgedachte.

Net als trouwens het ontbreken van een vermogenswinstbelasting, want een schilderij met 10.000 euro winst verkopen geeft net zoveel (extra) draagkracht als 10.000 euro salaris. Wanneer in 2001 was besloten werkelijke vermogensopbrengsten en alle vermogenswin-

¹⁰ Ministerie van Financiën (2020), p. 53.

¹¹ Voor een eerdere analyse, zie Cnossen (1997).

sten op dezelfde voet te gaan belasten, was invoering van de verfoeide vermogensrendementsheffing van box 3 niet nodig geweest. Nu het belasten van vermogenswinsten wordt weggeschreven, kan de rendementsheffing als stoplap niet worden gemist. Geen wonder dat het Syntheserapport in alle talen zwijgt over de noodzakelijke hervorming van de box-3-belasting.

Een *belasting op vermogensaanwas* – ook wanneer die nog niet is verzilverd door in waarde gestegen vermogensbestanddelen te verkopen – zou nog beter zijn dan de invoering van een belasting op gerealiseerde vermogenswinst. Want om belastingheffing uit te stellen zullen sommige beleggers wachten om vermogensbestanddelen waarmee zij op winst staan te verkopen. Het vermogen blijft dan opgesloten in de bestaande belegging (*lock-in*), terwijl daarvoor economisch niet altijd een goede reden is. De draagkracht van iemand die zijn vermogensaanwas als het ware herbelegt in hetzelfde vermogensbestanddeel verschilt niet van de draagkracht van zijn buurman die, in overigens dezelfde omstandigheden verkerend, de aanwas realiseert en daarover vermogenswinstbelasting betaalt. Beide dienen fiscaal gelijk behandeld te worden. Het moment waarop vermogensgroei wordt gerealiseerd is een kwestie van beleggingsbeleid, niet van inkomensdefinitie. Bij liquide vermogensbestanddelen – die direct in geld kunnen worden omgezet – zou een vermogensaanwasbelasting (met volledige verliesverrekening) de bezitters niet in betalingsproblemen brengen. Zij kunnen uit de groei van hun vermogen de aanwasbelasting betalen door iets van hun bezit te verkopen. Voor illiquide vermogensbestanddelen – die moeilijk of niet direct in geld kunnen worden omgezet – zou heffing kunnen worden uitgesteld tot het moment waarop de waarde stijging wordt gerealiseerd. Over de uitgestelde vermogensaanwasbelasting zou dan rente moeten worden betaald; het verleende belastinguitstel is als het ware een lening van de Belastingdienst totdat de belasting daadwerkelijk wordt betaald.

4.4 Bouwstenen voor een nog beter belastingstelsel

Hoe nu verder? Het is denkbaar de directeur-groootaandeelhouder net zo te belasten als de ib-ondernemer. De gehele winst van de bv valt dan onder de inkomensheffing bij de dga. Zo gaat het in de Verenigde Staten. Dit kan, omdat het tarief van de vennootschapsbelasting – in elk geval tot voor kort – daarginds niet veel verschilt van het toptarief van de inkomstenbelasting. Bij ons is dat anders. Door het grote tariefverschil betaalt de ib-ondernemer over de opbrengst van het in de eigen zaak gestoken vermogen veel meer belasting dan een dga.

In deze omstandigheden dient naar een andere aanpak te worden gezocht. Die zou daarin kunnen bestaan dat kapitaalinkomen, ook wanneer het werkzaam is in de eigen onderneming, systematisch lager wordt belast dan arbeidsinkomen. Daarvoor bestaat een aantal argumenten. Om te beginnen is (financieel) kapitaal aanzienlijk mobieler dan de productiefactor arbeid.¹² Kapitaal vertrekt als het hoog wordt belast gemakkelijk naar elders. In de economische literatuur bestaat dan ook een brede consensus dat een hoge belasting op kapitaal de investeringen drukt en daarmee de arbeidsproductiviteit schaadt. Dit zet de reële (voor de invloed van de geldontwaarding gecorrigeerde) lonen onder druk. De reële

12 Kleven en Schulz (2014).

lonen kunnen structureel namelijk niet sneller stijgen dan de arbeidsproductiviteit – de hoeveelheid die per uur wordt geproduceerd. In een wereld waarin kapitaal volledig mobiel is, draagt de factor arbeid uiteindelijk de vennootschapsbelasting. Nu is lang niet al het kapitaal mobiel, maar de effectieve belastingdruk op kapitaalinkomen kan niet al te veel uit de pas lopen met de tarieven in andere landen. Het ijkpunt is hier vaak het tarief van de vennootschapsbelasting dat geldt bij het rendement op het eigen vermogen van open vennootschappen.

Daar komt bij dat inflatie de grondslag van kapitaalinkomen uitholt. Als het nominale rendement op kapitaal 4 procent bedraagt en de inflatie is 2 procent, dan zal het toptarief van 49,5 procent, dat geldt voor hoger bezoldigde werknemers, het reële vermogensrendement volledig wegvagen. Wil de wetgever reëel kapitaalinkomen op dezelfde voet belasten als arbeidsinkomen, dan dient het tarief op kapitaalinkomen in dit geval 25 procent te zijn. Een ander argument is nog dat een hoog tarief op kapitaalinkomen de neiging om belastbare vermogenswinsten te realiseren sterk afremt.¹³ Daardoor zullen risico- en bezitspatronen uit elkaar gaan lopen en dat verstoort de economie. Een gematigd tarief kan dat grotendeels ondervangen.

Vermogensopbrengsten kunnen in veel vormen worden genoten en de vermogensbezitter zal naarstig naar het laagste tarief zoeken. Dit is een argument om een uniform tarief voor alle inkomsten uit kapitaal in te voeren, zodat belastingarbitrage niet loont en de belastingplichtige geen kosten hoeft te maken bij zijn speurtocht naar een lager tarief. Omdat kapitaalinkomen hoofdzakelijk bij hogere-inkomsgroepen terechtkomt, heeft een gedifferentieerd tarief waarbij lagere inkomens worden ontzien, ook niet zoveel zin. Dat is tevens een argument om voor kapitaalinkomen geen belastingvrije som of algemene heffingskorting aan te houden.

Bovenstaande argumenten pleiten voor een afzonderlijk, uniform en gematigd tarief op kapitaalinkomen. In principe zou de hoogte van dit tarief gelijk kunnen zijn aan het algemene tarief van de vennootschapsbelasting (25 procent). Maar kapitaal dat samen met de arbeid van de ondernemer winst genereert uit een ib- of een dga-onderneming is minder mobiel dan financieel kapitaal van vennootschappen die toegang hebben tot de internationale kapitaalmarkt. Daarom zou het tarief op kapitaal in de (eigen) onderneming naar boven kunnen afwijken, zoals bijvoorbeeld in Finland en Zweden het geval is. Daarbij valt te denken aan een tarief van 30 procent.¹⁴ Als ik het juist heb, zal dit tarief een hogere effectieve belasting van kapitaal betekenen dan de huidige uiteenlopende tarieven.

4.5 Verdere uitwerking

Bij de belastingheffing over het persoonlijke inkomen worden inkomsten uit arbeid (box 1) en inkomsten uit vermogen (box 3) al grotendeels apart gehouden. Uitzonderingen zijn het forfaitaire inkomen uit de eigen woning en het kapitaalinkomen van de ib-ondernemer die in box 1 worden belast. Daarnaast wordt de dga-ondernemer gedeeltelijk in box 1 belast, namelijk voor zijn (fictieve) loon, en gedeeltelijk in box 2, namelijk voor het arbeidsinkomen dat uitgaat boven het fictieve loon plus het kapitaalinkomen dat aan het

13 Auerbach en Siegel (2000).

14 Zie de berekeningen van Jacobs (2019). Voor de Scandinavische situatie, zie Cnossen en Sørensen (2019).

eigen vermogen in de bv kan worden toegeschreven. Kortom, winst uit onderneming wordt of niet gesplitst (de zelfstandige ib-ondernemer) of ondeugdelijk gesplitst (de dga-ondernemer).

Voor de splitsing van winst uit onderneming kun je eerst de hoogte van het arbeidsinkomen bepalen, zoals nu bij de dga het geval is. De rest van de winst is dan kapitaalinkomen. Het alternatief is eerst het kapitaalinkomen te berekenen; de rest van de winst is dan arbeidsinkomen. Bij de eerste aanpak, waarbij het arbeidsinkomen van de ondernemer moet worden bepaald, spelen moeilijk in te schatten factoren een rol, zoals inzet en aantal gewerkte uren, en hoe hoog een vergelijkbare positie elders wordt gehonoreerd. Kapitaalinkomen daarentegen is gemakkelijker te bepalen door uit te gaan van het fiscale vermogen, zoals dat op de balans staat aangegeven en daarop een rekenrendement¹⁵ toe te passen, om vervolgens de resterende winst tot arbeidsinkomen te bestempelen. Deze methode wordt gevolgd in alle landen die de winst uit onderneming splitsen. Met zijn subjectieve bepaling van het arbeidsinkomen van de dga is Nederland dus een buitenbeentje.¹⁶

Voor fiscaal vermogen als grondslag voor de berekening van het kapitaalinkomen kan het netto eigen vermogen (na aftrek van schulden) dan wel het bruto vermogen (balanstotaal) worden genomen. Toepassing van het rekenrendement onder de netto methode betekent dat het berekende kapitaalinkomen van de totale winst (na aftrek van rente) wordt afgetrokken en de overblijvende winst als arbeidsinkomen wordt gezien. Onder de bruto methode daarentegen wordt het berekende kapitaalinkomen op de totale winst voor aftrek van rente in mindering gebracht. Hieruit volgt dat beide methoden hetzelfde resultaat opleveren als het rekenrendement gelijk is aan de rente die over de schulden aan derden wordt betaald. Is het rekenrendement hoger dan de rente, dan zal onder de bruto methode een groter deel van de winst als kapitaalinkomen worden geclassificeerd (en een kleiner deel als arbeidsinkomen). In de omgekeerde situatie (rekenrendement lager dan de rente) zal het kapitaalinkomen bij de bruto methode lager zijn dan onder de netto methode.

Zoals Sørensen en Johnson (2010) aantonen, kunnen verschillen tussen het rekenrendement en de rente het investeringsbeleid onder de bruto methode verstoren; bij de netto methode is dat niet zo. Maar de neutralere netto methode lokt belastingarbitrage uit. Het is bij deze methode aantrekkelijk om privé-schuld voor ondernemingschuld door te laten gaan, want in dat geval kan de rente op de privé-schuld worden afgetrokken tegen het hogere tarief op arbeidsinkomen. Om dit tegen te gaan zijn antimisbruikbepalingen nodig. Per saldo is de bruto methode dus eenvoudiger toe te passen en minder gevoelig voor belastingarbitrage. De netto methode daarentegen is neutraler met betrekking tot investeringen. Finland en Zweden gebruiken de netto methode, Noorwegen de bruto methode.

Uit het vorenstaande blijkt dat de vaststelling van de hoogte van het rekenrendement van cruciaal belang is om belastingarbitrage te voorkomen: schuiven van schuld tussen de privé-sfeer en de onderneming, en omgekeerd. In ieder geval dient het rekenrendement zo

15 Het zal duidelijk zijn dat een rekenrendement niet hetzelfde is als een forfaitair rendement. Een forfaitair rendement wijkt af van het werkelijke rendement. Het rekenrendement daarentegen is een sleutel om het werkelijke rendement te verdelen over arbeid en kapitaal.

16 Zie Nossen (1996) voor een vroege, uitvoerige behandeling.

dicht mogelijk bij de marktrente te liggen en pas na het einde van het boekjaar door de overheid te worden vastgesteld. Dit voorkomt dat belastingplichtigen al in de loop van het jaar kunnen uitrekenen of ‘schuldverschuiving’ lucratief is.

De winstsplitsing geldt ook voor de zelfstandige ib-ondernemer, maar om te voorkomen dat kleine ondernemers zich extra nalevingskosten moeten getroosten, kan het tarief van de eerste ib-schijf omlaag tot 30 procent. Voordeel is dat de winst uit onderneming die in de eerste schijf valt dan niet hoeft te worden gesplitst in arbeids- en kapitaalinkomen. Verlaging van dit tariefpercentage past in het streven de lastendruk op arbeid te verlagen en een deel van de collectieve lasten te verschuiven naar energie, mobiliteit, consumptie en kapitaal. Kortom, arbeids- en kapitaalinkomen worden bij de ib-ondernemer in de eerste schijf gelijk belast, terwijl voor netto arbeidsinkomen in de tweede schijf een tariefpercentage tussen 40 en 50 overweging verdient. Netto, omdat kosten van verwerving van arbeidsinkomen alleen tegen 30 procent aftrekbaar zijn.

4.6 Conclusies

De voorafgaande aanbevelingen vat ik als volgt samen:

- a Maak een systematisch onderscheid tussen arbeids- en kapitaalinkomen, zoals veel landen om ons heen doen.
- b Blijf arbeidsinkomen progressief belasten, maar wijzig de tariefstructuur door een lager tarief van 30 procent voor de eerste schijf in te voeren. Dit is ook het tarief waar- tegen kosten van verwerving aftrekbaar zijn.
- c Onderwerp alle werkelijke privé-kapitaelopbrengsten, waaronder vermogenswinsten, aan een gematigd uniform tarief van 30 procent, gelijk aan het tarief van de laagste schijf voor arbeidsinkomen. Handhaaf het algemene tarief van de vennootschapsbelasting – dat nu niet langer op dga-bv's van toepassing is – op 25 procent.
- d Splits ‘winst uit onderneming’ in twee componenten: arbeidsinkomen en kapitaalinkomen. Bepaal de omvang van het kapitaalinkomen door een rekenrendement toe te passen op het netto fiscaal eigen vermogen van de onderneming. Trek het resulterende bedrag af van de totale winst en beschouw de resterende ‘winst’ als arbeidsinkomen.
- e Stel het rekenrendement voor de berekening van het kapitaalinkomen gelijk aan de rente op staatsobligaties met een middellange looptijd, verhoogd met een risicopremie (omdat verliezen niet onbeperkt aftrekbaar zijn). Stel het rekenrendement vast na afloop van het boekjaar van bv's.
- f Stel winstuitdelingen van besloten (en open) vennootschappen vrij van inkomstenbelasting, als over de uitgedeelde winst al is geheven als kapitaalinkomen (bij de dga) of via de vennootschapsbelasting.

De Nederlandse inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting kennen te veel vormen van ongelijke behandeling van arbeids- en kapitaalinkomen om voor eerlijk, doelmatig en uitvoerbaar door te kunnen gaan. Dat moeten we niet willen. Deze bijdrage schetst een integrale aanpak om de ongelijke behandeling te redresseren. Andere landen zijn ons reeds voorgegaan. Langer wachten is geen optie.

* Een eerdere, meer technische versie van dit artikel verscheen in *Weekblad Fiscaal Recht* (Cnossen, 2020).

Literatuur

- Auerbach, Alan J., en Jonathan M. Siegel (2000), Capital-gains realizations and the rich and sophisticated, *American Economic Review*, 90(2), 276-282
- Bettendorf, Leon, Arjan Lejour, en Maarten van 't Riet (2017), Tax bunching by owners of small corporations, *De Economist*, 165(4), 411-438
- Cnossen, S. (1996), Vermeend gewogen, *Weekblad Fiscaal Recht*, 125(6215), 1403-1416
- Cnossen, S. (1997), Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting, *Economisch Statistische Berichten*, 82(4116), 609-612
- Cnossen, S. (2020), Bouwstenen voor een \nog/ beter belastingstelsel!, *Weekblad Fiscaal Recht*, 149(7344), 908-913
- Cnossen, S., en A.L. Bovenberg (1997), Verschuiving van lastendruk: lood om oud ijzer?, *Economisch Statistische Berichten*, 82(4098), 224-228
- Cnossen, Sijbren, en Bas Jacobs (red.) (2019), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten
- Cnossen, Sijbren, en Peter Birch Sørensen (2019), Echte duale inkomstenbelasting, in Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 238-251
- Europese Commissie (2018), *Taxation trends in the European Union*, Luxemburg: Publications Office of the European Union
- Jacobs, Bas (2019), Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen, in Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 60-75
- Kleven, Henrik Jacobsen, en Esben Anton Schultz (2014), Estimating taxable income responses using Danish tax reforms, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271-301
- Ministerie van Financiën (2020), *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Sørensen, Peter Birch, en Shane M. Johnson (2010), Taxing capital income. Options for reform in Australia, in Melbourne Institute, *Proceedings from Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference*, Melbourne: University of Melbourne

Arbeidsinkomsten moet je belasten in box 1

Henk Vording*

4A.1 Belasting hervormen aan de tekentafel

Het is moeilijk om het niet eens te zijn met de analyse van *Sijbren Cnossen*. De bestaande belastingheffing van het ondernemerschap is problematisch. Bij de lage(re) winstinkomens zit de pijn in het grote verschil in de statutaire belastingdruk van zelfstandigen en loontrekkenden. Bij de hoge(re) winstinkomens biedt de huidige wetgeving mogelijkheden om het effectieve belastingtarief te manipuleren. Voorstellen om hierin verandering te brengen getuigen volgens mij evenwel al snel van ‘tekentafel-denken’. Toewerken naar een heldere structuur van het fiscale gebouw zal stuiten op groot verzet van belangengroepen die belastingvoordelen zouden kwijtraken. Een strak model zal de parlementaire besluitvorming niet overleven. Een mooi voorbeeld is de omzetbelasting (btw). Een prachtig ontwerp, maar na de parlementaire behandeling zitten we met tal van vrijstellingen en verschillende tarieven.

Mijn ervaring – onder andere als lid van de commissie-Van Weeghel¹ – is dat leden van een studietoelating vaak focussen op bepaalde onderdelen van het belastingstelsel. Van een stelsel is in feite ook geen sprake. De belastingwetgeving omvat een groot aantal heterogene elementen. Afgezien van allerlei nevendoeleinden blijft het hoofddoel toch geld over te hevelen van burgers naar de overheid en trouwens ook omgekeerd, via talrijke belastingfaciliteiten.

Fiscaal juristen hechten bij de beoordeling van voorstellen om de wetgeving op onderdelen aan te passen sterk aan het gelijkheidsbeginsel. Economen hameren op het aambeeld van de neutraliteit: belastingheffing dient zo weinig mogelijk *onbedoelde* gevolgen te hebben voor de keuzen die mensen maken. Sommige gedragsveranderingen zijn natuurlijk beoogd: denk aan de beprijzing van negatieve externe effecten en financiële prikkels om de arbeidsdeelname te stimuleren. In de praktijk slaat pragmatisme een brug tussen de preoccupaties van juristen en economen – het gaat er uiteindelijk toch om vele miljarden uit de economie te halen zonder al te veel gedoe.

Als grondoorzaak van de problematische belastingheffing van het ondernemerschap zie ik de internationale trend van de afgelopen veertig jaar om het tarief van de vennootschapsbelasting voor grote ondernemingen (sterk) te verlagen. Landen wilden bij de algemene *race to the bottom* niet achterblijven en probeerden elkaar soms de loef af te steken door – afgezien van algemene tariefverlagingen – bijzondere faciliteiten in het leven te roepen.²

* De bijdrage van *Henk Vording* is verwoord door de eindredactie; de spreker heeft zich met deze weergave van zijn bijdrage akkoord verklaard.

¹ Studietoelating belastingstelsel (2010).

² Een voorbeeld in Nederland is de innovatiebox.

De besloten vennootschap (bv) – waarin de enig aandeelhouder zijn arbeid inbrengt – lifte mee met de tariefverlaging(en). Om een vlucht in de bv te ontmoedigen zag de wetgever zich gedwongen om ook de inkomensheffing voor zelfstandige ondernemers te verlagen, via de mkb-winstvrijstelling en een hogere zelfstandigenaftrek. Zo spoelde de golf van lagere tarieven uiteindelijk aan bij de pakjesbezorger, die groot voordeel heeft door de relatie met zijn opdrachtgever te presenteren als dienstverlening door een eigen onderneming.

Je zoekt bij de belastingheffing dus eigenlijk naar een hanteerbaar onderscheid tussen enerzijds persoonlijke ondernemingen en anderzijds grote open vennootschappen, met bestuurders in loondienst en aandeelhouders op afstand. Ik denk dat de voorstellen van Cnossen hierbij een goed uitgangspunt vormen. Arbeidsinkomsten moeten worden belast in box 1 van de inkomensheffing.

4A.2 Reactie Sijbren Cnossen

In één opzicht verschil ik van mening met *Henk Vording*. De wetenschap dient de maatschappij een spiegel voor te houden hoe een beter belastingstelsel eruit ziet. Je moet als beoefenaar van de wetenschap niet beginnen met al een compromis naar voren te schuiven. Goede theorie is nodig om de beste weg te vinden, anders verzandt de discussie in stroperig handjeklap. Natuurlijk moet vaak water bij de wijn worden gedaan en zullen makers van belastingwetten soms hun oren laten hangen naar liedjes van verlangen van pressiegroepen. Daar is de politiek voor, niet de wetenschap: die moet klare wijn schenken.

In het verleden heb ik veel werk verzet voor het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank. Mijn ervaring bij adviezen aan meer dan veertig landen over de inrichting van hun nationale belastingstelsel heeft mij geleerd dat daarbij niet alleen pragmatisme, maar ook principiële uitgangspunten een belangrijke rol spelen. Altijd gaat in dit verband aandacht uit naar doelmatigheid (*efficiency*), rechtvaardige lastenverdeling (*equity*) en uitvoerbaarheid (*feasibility*). Die criteria hanteer ik ook bij mijn pleidooi voor een duale inkomstenbelasting.

Ik deel de opvatting van *Vording* dat het allemaal is begonnen met tariefverlagingen van de vennootschapsbelasting voor grote ondernemingen. Gezien de mobiliteit van financieel kapitaal moet voor kapitaalrendement een (wat) lager tarief gelden dan voor (hoge) arbeidsinkomsten; ik stel daarom een tarief van 30 procent voor. Voor zelfstandigen met inkomen in de eerste schijf – en loontrekkenden! – zou dat tarief ook dienen te gelden voor hun arbeidsinkomsten. Dan hoeft de winst van kleine ondernemingen niet te worden gesplitst in een arbeids- en een kapitaalinkomenscomponent. Voor zelfstandigen in de topschijf van de inkomstenbelasting dient het ondernemingsresultaat wel te worden gesplitst en is over het arbeidsinkomen boven 68.507 euro 49,5 procent verschuldigd, terwijl het kapitaalinkomen naar 30 procent wordt belast. Voor grote, open vennootschappen zou het huidige tarief van 25 procent kunnen blijven gelden.

Literatuur

Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Pak knelpunten aan

Sander Veldhuizen*

4B.1 Liever het bestaande stelsel repareren

De meeste waarnemers zijn het er wel over eens dat het nodige moet veranderen aan de grote (effectieve) tariefverschillen bij de belastingheffing over het inkomen van ondernemingen. Ik herinner eraan dat die tariefverschillen aan het begin van deze eeuw niet groot waren. Inmiddels gaapt in 2020 een kloof van 11,64 procentpunt tussen het statutaire toptarief van de inkomstenbelasting (49,5 procent) en de effectieve belastingdruk op winst van zijn besloten vennootschap die een directeur-grotaandeelhouder aan zichzelf uitkeert en die eerder is belast onder het lage tarief van de vennootschapsbelasting (afgerond: 37,9 procent).¹ Dit aanzienlijke tariefverschil beweegt succesvolle ondernemers hun eenmanszaak in te brengen in een besloten vennootschap. Dit kan op verzoek van de belastingplichtige ‘geruisloos’, dat wil zeggen zonder dat eerst over de eventueel aanwezige stille reserves met de fiscus is afgerekend. Het tariefverschil stimuleert ook individuen met een hoog arbeidsinkomen om hun activiteiten voort te zetten via een eigen bv. Toenemende inkomensongelijkheid blijft hierdoor onzichtbaar in de inkomensstatistiek.

Het rapport van de ambtelijke werkgroep² belicht verschillende andere knelpunten. De huidige belastingwetgeving prikkelt om winstinkomen in de bv op te potten, doordat uitgekeerd dividend in box 2 wordt belast met 26,9 procent. In box 2 zit inmiddels 400 miljard euro opgehoopt vermogen, dat is meer dan het vermogen dat in box 3 boven de vrijstelling wordt belast. De afgelopen jaren is het bedrag dat directeuren-grotaandeelhouders van hun eigen bv lenen opgezwollen van 20 tot meer dan 55 miljard euro. De fiscus eist dat je op die lening wel rente betaalt, maar die betaal je in feite aan jezelf.

Een ander knelpunt is dat belastingheffing – na heffing van 15 dan wel 25 procent vennootschapsbelasting – over in de bv opgepotte winsten eindeloos kan worden uitgesteld, wanneer opeenvolgende generaties de onderneming voortzetten – de zogeheten Doorschuifregeling en Bedrijfsopvolgingsregeling.

De vraag komt op of de tijd niet rijp is om een geheel nieuwe ondernemingswinstbelasting in te voeren. Met enig voorbehoud denk ik dat dit niet noodzakelijk is. De door de werkgroep gesignaleerde knelpunten zijn voor een flink deel ook aan te pakken binnen het bestaande stelsel. Enkele maatregelen liggen voor de hand:

* De bijdrage van Sander Veldhuizen is verwoord door de eindredactie.

1 Van de winst van 100 wordt 15 procent vennootschapsbelasting geheven; de resterende 85 wordt bij uitkering als dividend belast tegen 26,9 procent (tarief van box 2). Dus $100 - 15 - [85 \times 0,269] = 62,14$, wat een effectieve belastingdruk van 37,86 procent oplevert.

2 Ministerie van Financiën (2020).

- afschaffing van het verlaagde tarief van 15 procent van de vennootschapsbelasting; geen enkel ander land kent zo'n verlaagd tarief;
- beperking of afschaffing van de mogelijkheid geld te lenen van de eigen bv;
- beperking van de ondernemingsfaciliteiten in de inkomensheffing – de mkb-winstvrijstelling van 14 procent en de zelfstandigenaftrek;
- beperking van de werkingssfeer van Doorschuifregeling en Bedrijfsopvolgingsregeling.

Deze reparaties binnen het bestaande stelsel hebben als groot voordeel dat discussies over een heel ander stelsel de aandacht alleen maar afleiden. Maar toegegeven, binnen het bestaande stelsel kunnen niet alle knelpunten worden verholpen. Alternatieven kennen overigens hun eigen problemen. Het secretariaat van de werkgroep heeft een bezoek aan Noorwegen gebracht en daar geleerd dat het splitsen van de winst in een kapitaal- en een arbeidscomponent ingewikkeld is. Noorwegen heeft drie stelselwijzigingen achter de rug, maar worstelt onder andere nog steeds met afdoende regels tegen 'eindeloos' belastinguitstel.

Aan politici die straks afspraken maken voor de komende kabinetsperiode zou ik dan ook de boodschap willen meegeven: probeer de problemen zo goed mogelijk op te lossen via aanpassingen van het bestaande stelsel.

Over het belasten van inkomsten uit vermogen in box 3 wil ik nog opmerken dat het belasten van werkelijke genoten inkomsten volgens de uitvoerder (de Belastingdienst) op dit moment ondoenlijk is. Belastingheffing over op dit moment vrijgestelde, in privé behaalde vermogenswinsten lijkt daarmee helemaal een onmogelijke opgave.

4B.2 Reactie Sijbren Cnossen

Ik heb een grote voorkeur om over te stappen op een duurzamer stelsel, liever dan te 'kurieren am Symptom'. Een duale inkomstenbelasting – met afzonderlijke tarieven voor binnen de onderneming gegenereerde inkomsten uit kapitaal en arbeid – functioneert redelijk in landen als Finland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en Zwitserland. Die ervaring moet naast de in Noorwegen opgedane ervaringen worden gezet. Ook de Duitse *Sachverständigenrat* heeft zich voor een duale inkomstenbelasting uitgesproken en het Internationaal Monetair Fonds beveelt het aan voor landen buiten Europa. Besef dat het hier niet om een ander stelsel van winstbepaling gaat. 'Winst uit onderneming' blijft fiscaal hetzelfde; alleen de tarieftoepassing verandert. Van stelselwijziging is daarom nauwelijks sprake.

Pleidooien voor herstel van een 'globaal evenwicht' bij de belastingheffing van ondernemingswinst van eenmanszaken en besloten vennootschappen stemmen mij sceptisch. Daarvoor kan dat begrip op te veel manieren worden uitgelegd.

Bij de belastingherziening in 2001 is met de invoering van box 3 een cadeau geschonken aan de Nederlandse vermogensbezitters. Rekening houdend met de waardestijging van privé vermogensbestanddelen waren de werkelijk behaalde rendementen in de afgelopen twintig jaar in doorsnee aanzienlijk hoger dan het door de wet veronderstelde forfaitaire rendement van 4 procent per jaar. Wij zijn van de economisch ontwikkelde landen in Europa samen met Luxemburg de enige die privévermogenswinsten niet uitdrukkelijk belasten.

Literatuur

Ministerie van Financiën (2020), *Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang. Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Gedachtewisseling*

Dagvoorzitter *Jan Donders* opent de sessie en geeft om te beginnen het woord aan *Bas Jacobs*. Die heeft een vraag voor zijn goede vriend *Sijbren Cnossen*. De vraag luidt of het bestaande tarief van de vennootschapsbelasting – 15 en 25 procent (tijdens het webinar werd nog uitgegaan van een verlaging van het algemene tarief tot 21,7 procent) – niet (veel) te laag is om te kunnen functioneren als eindheffing over de winstbelasting van (grote) ondernemingen – zodat op het niveau van de particuliere aandeelhouders geen ‘bij-heffing’ van inkomstenbelasting meer hoeft plaats te vinden.¹ *Cnossen* geeft aan dat de vaststelling van tarieven een politiek element bevat. Het tarief van de winstbelasting van vennootschappen in ons land is, internationaal gezien, aan de lage kant. Daar komen voor ondernemingen nog andere ‘lokkertjes’ bij, zoals de genereuze regeling voor kosten van onderzoek en ontwikkeling en de lage belasting (9 procent) van winst die valt in de innovatiebox. Dit samenstel voor voorzieningen maakt ons land aantrekkelijk als vestigingsplaats en dat zou je zo willen houden. Maar bij het lage Vpb-tarief van 15 procent passen vraagtekens. Vandaar zijn keuze om het kapitaalrendement van besloten vennootschappen (en andere kapitaalopbrengsten) tegen 30 procent te belasten en uitgedeelde winsten verder niet te belasten. Voor grote, open vennootschappen zou het geldende tarief van 25 procent kunnen worden gehandhaafd. *Jacobs* wijst op de grote mobiliteit van financieel kapitaal, waardoor grote ondernemingen de wereld kunnen afstruinen op zoek naar de goedkoopste financiering met eigen vermogen (aandelen) dan wel vreemd vermogen (obligaties en bankleningen). *Cnossen* antwoordt dat in Finland en Zweden – landen met een duale inkomstenbelasting – de winst van open, beursgenoteerde ondernemingen wordt belast tegen een lager tarief van naar hij meent, respectievelijk 20 en 22 procent.

Vincent Hekker vraagt waarom is gekozen voor een normering van de kapitaalbeloning, in plaats van de arbeidsbeloning. *Cnossen* licht toe dat de normering van de arbeidsinspanning van de ondernemer gecompliceerd is. Hoeveel uren arbeid zijn in het bedrijf gestopt, met hoeveel inzet en energie per geregistreerd uur? De huidige discussie tussen de inspecteur en de belastingplichtige (meestal: zijn fiscaal adviseur) over de hoogte van het gebruikelijke salaris spreekt wat dit betreft boekdelen. De normering van de kapitaalbeloning is veel eenvoudiger en daarvoor is een objectieve maatstaf beschikbaar: het volgens de fiscale balans ingezette vermogen (bruto of netto) en een marktconform rendementspercentage.

Donders stelt de forfaitaire heffing over vermogensopbrengsten in box 3 aan de orde. Elke bank geeft nu al inzicht in spaartegoeden en rentebaten. Hoe moeilijk kan het zijn om de werkelijk genoten vermogensopbrengsten te gaan belasten? *Sander Veldhuizen* antwoordt dat hier de 95-5 regel van toepassing is. Wanneer de regeling voor 95 procent van de belas-

* Deze weergave van de gedachtewisseling is gemaakt door de eindredactie.

1 Bij uitdeling van de winst aan een andere vennootschap, die ten minste 5 procent van de aandelen in de uitdelende vennootschap houdt, vindt bij de ontvangende vennootschap nu al geen heffing plaats op grond van de deelnemingsvrijstelling.

tingplichtigen goed uitvoerbaar is, kan het zijn dat de complicaties bij de laatste 5 procent van de contribuabelen zo groot zijn, dat de regeling toch niet in redelijke mate uitvoerbaar is. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin Nederlandse belastingplichtigen in het buitenland bank- en beleggingsrekeningen aanhouden. Het zal hierbij vaak gaan om vermogende individuen, die je hun *fair share* wilt laten bijdragen.

Henk Vording brengt in het midden dat na de wetswijziging in 2017 spaarders/beleggers worden aangeslagen voor de *gemiddeld* over een langere periode werkelijk behaalde rendementen. Internationale vergelijking leert dat inkomsten uit vermogen in Nederland laag worden belast. In die zin hebben de spaarders van Nederland geen reden om te klagen. Belastingbetalers zijn *penny wise and pound foolish*: zij zijn bij wijze van spreken bereid geld in brand te steken, wanneer dat een fiscale aftrekpost oplevert. Politici weten dat. Je kunt aan de tekentafel dus wel een elegante vermogenswinstbelasting ontwerpen, maar nadat die door de parlementaire gehaktmolen is gedraaid, staan er tal van bijzondere regelingen in de wet: voor het voordeel behaald bij verkoop van een eigen woning, bij het afstoten van aandelen die je allang in bezit hebt, en zo meer.

Via de chatbox komt een vraag binnen of een spoedige beperking van de Bedrijfsopvolgingsregeling niet in de rede ligt, nu politici langs deze weg 'snel geld' kunnen verdienen. *Veldhuizen* geeft aan dat er ondernemingen zijn met een groot vermogen, maar weinig liquiditeit. Die komen dan mogelijk in problemen. Bedrijfsopvolging is vaak een proces dat de nodige tijd neemt. Zou een volgend kabinet bij deze regeling willen ingrijpen, dan ligt het in de lijn van de verwachting dat wel een overgangsregeling tot stand zal komen. *Cnossen* wijst erop dat belastinguitstel over bv-winst (in feite arbeidsinkomen) niet mogelijk is onder een duale inkomstenbelasting en dat het daarom in de verwachting ligt dat doorschuif- en bedrijfsopvolgingsregelingen minder problematisch zullen uitpakken.

Arjan Lejour vraagt of bij het door *Cnossen* verdedigde stelsel de directeur-groothouder niet in de verleiding staat het vermogen van zijn bv op te blazen, aangezien hij over dit opgevoerde vermogen een bepaald rendement als lichter belaste kapitaalinkomen kan aangeven. *Cnossen* erkent dat deze gedragsreactie valt te verwachten wanneer het feitelijke rendement buiten de bv zwaarder wordt belast. Waarschijnlijk is hier invoering van anti-misbruikwetgeving niet te vermijden.

Vording merkt op dat bij een in bv's opgehoopt vermogen van 400 miljard euro bij 5 procent rekenrendement al ten minste 20 miljard euro onder het verlaagde tarief van de kapitaalbelasting zou vallen. Hij vraagt zich af of het niet praktischer is een aftrek te geven voor investeringen die met het kapitaal binnen de bv worden gefinancierd.

Jacobs wijst erop dat de vermogensrendementsheffing in box 3 onredelijk kan uitpakken, omdat wordt uitgegaan van een gemiddeld rendement. Dit doet tekort aan iedereen die een lager dan dit gemiddelde rendement behaalt.

Vording merkt op dat vermogenswinsten in box 3 al worden belast, doordat zij meelopen in de heffingsgrondslag. *Cnossen* geeft aan dat dit niet het geval is, wanneer de gerealiseerde vermogenswinst wordt gebruikt voor aanschaffingen die buiten de heffingsgrondslag van box 3 vallen: een dure auto, een kostbaar schilderij. Bovendien veronderstelt *Vording* dat vermogensbestanddelen telkenjare op marktwaarde worden gewaardeerd.

Cnossen is benieuwd hoe de schatting van het in bv's van dga's opgepote vermogen van 400 miljard euro is berekend. Is dit op basis van fiscale balansen, of is rekening gehouden met de waarde in het economisch verkeer? *Sander Veldhuizen* geeft aan dat de werkgroep

een middenweg heeft bewandeld. Wanneer de bv een of meer deelnemingen had in andere Nederlandse vennootschappen, dan is de meerwaarde van die dochters meegeteld. Voor buitenlandse deelnemingen kon deze werkwijze niet worden gevolgd.

Kees den Boogert vraagt of het geringe aandeel van belastingen op vermogen(sopbrengsten) in de belastingmix niet betekent dat box 3 de vermogensbezitters ontziet. *Veldhuizen* corrigeert deze conclusie: over positief vermogen in box 2 en box 3 wordt wel degelijk geheven, maar daartegenover staat in box 1 een *grosso modo* even grote hypotheekschuld met fiscaal aftrekbaar rente. Per saldo is het resultaat dat vermogen in ons land licht wordt belast.

David van der Plas wijst op de grote ongelijkheid van de personele vermogensverdeling in Nederland. Dient het tarief van de heffing op kapitaalopbrengsten met het oog hierop niet te worden gedifferentieerd? *Cnossen* is hiervan geen voorstander: bij variatie in de hoogte van de tarieven ontstaat weer ruimte voor belastingarbitrage en andere vormen van manipulatie. Dan verdient invoering van een algemene vermogensbelasting de voorkeur. In een van de bouwstenenrapporten is de gedachte ontwikkeld van een 'miljonairsbelasting', een belasting op persoonlijk vermogen, voor zover hoger dan een miljoen euro. Hij zet hier vraagtekens bij als vermogensopbrengsten, inclusief vermogenswinsten, effectiever worden belast dan thans het geval is.

Dagvoorzitter *Donders* geeft gelegenheid voor nog een laatste vraag; van deze mogelijkheid wordt geen gebruikgemaakt. De voorzitter dankt tot slot sprekers en deelnemers aan de gedachtewisseling voor hun inbreng.

Multinationals en de vennootschapsbelasting

Maarten de Wilde, Thomas Hofman en Eline Nabbe

5.1 Inleiding

Half april 2020 verschijnt het rapport van de Adviescommissie Belastingheffing van multinationals, naar haar voorzitter ook bekend als de commissie-Ter Haar.¹ Het rapport van deze commissie leest als een reisverhaal; het bevat het verslag van een zoektocht. Betaalt het internationaal opererende bedrijfsleven in Nederland op een eerlijke manier belasting? Betalen multinationals hun ‘fair share’? En mocht dat op dit moment niet het geval zijn, bijvoorbeeld omdat wegen openstaan om op een volstrekt legale manier de belastingafdracht (sterk) te verminderen, welke aanpassingen van de vennootschapsbelasting zijn dan mogelijk en gewenst? Hierbij moeten verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen, want bij eventuele harde ingrepen bestaat het gevaar dat Nederland voor internationale concerns niet langer voldoende aantrekkelijk blijft als vestigingsplaats van het hoofdkantoor.

Directe aanleiding om de adviescommissie in te stellen was een door de Tweede Kamer aangenomen motie, waarin de staatssecretaris van Financiën werd uitgenodigd een commissie van deskundigen in het leven te roepen om over dit onderwerp te reflecteren. De staatssecretaris stelde de commissie in met de opdracht maatregelen te inventariseren die leiden tot een bredere heffingsgrondslag van de vennootschapsbelasting. Een bredere heffingsgrondslag betekent dat de winstbepaling hoger uitkomt; door de maatregelen geraakte ondernemingen gaan dus meer belasting betalen. Conform de opdracht diende de commissie bij haar zoektocht wel binnen de bestaande fiscale kaders te blijven – voorstellen voor een revolutionaire herziening van de vennootschapsbelasting hoefden dus niet te worden verwacht. Bovendien diende behoud van activiteiten van hoofdkantoren binnen onze landsgrenzen in het oog te worden gehouden. Blijkens het rapport heeft de commissie deze randvoorwaarden gehonoreerd. Haar rapport is toegevoegd aan het bouwstenenpakket.

Gegeven de haar verleende opdracht kon het niet anders, of de commissie moest laveren in een spanningsveld. Veel maatregelen waardoor het internationale bedrijfsleven hier meer belasting gaat betalen, maken Nederland bijna per definitie (iets) minder aantrekkelijk als vestigingsland voor hoofdkantoren. De bemensing van de commissie bestond uit een gemêleerd gezelschap van beleidsmakers, uitvoerende ambtenaren, wetenschapsbeoefenaren en professionals uit de fiscale praktijk. Op voorhand was duidelijk dat het uiterst lastig zou zijn alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Onder deze omstandigheden vereist het een wijze voorzitter en ondersteuning door een kundig ambtelijk secretariaat om toch tot een voldragen rapport te komen.

¹ Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (2020).

Aan het advies van de commissie ligt een analyse ten grondslag van de belastingaangiften (in Nederland) van een aantal grote internationale ondernemingen. De gegevens uit deze aangiften zijn samengevoegd om een beeld te krijgen van de bestaande praktijk. Daarnaast kon de commissie leunen op een vergelijkend onderzoek van accountantskantoor PwC, op objectiviteit en juistheid beoordeeld door het in Amsterdam gevestigde gezaghebbende Internationaal Bureau voor Fiscale Documentatie.

5.2 Het 'juiste' stelsel: wie, wat en waar belasten?

Een zoektocht naar een eerlijke(re) belastingheffing van internationale ondernemingen verlangt het vinden van antwoorden op onderliggende vragen naar wat een 'juist' stelsel om de winst van vennootschappen te belasten precies inhoudt. De drie hamvragen zijn hier: wie, wat en waar?

Wie wil je belasten? Lichamen, juridische eenheden die in voorkomende gevallen hoofdzakelijk op papier bestaan, dus weinig of amper *substance* hebben? Of juist ondernemingen of concerns, de economische eenheden die goederen en diensten produceren en verkopen?

Wat wil je belasten, volgens welke regels ga je de winst bepalen? De winst behaald met economische activiteiten kan op heel veel manieren worden berekend. Hieruit volgt dat winstcijfers kunnen worden gemanipuleerd. Een veelgebruikte methode om de winstgevendheid van een onderneming te beoordelen is de opbrengsten (*Earnings*) te verminderen met alle kosten, behalve de financieringslasten (*Interest*, de rente op schulden) en de verschuldigde winstbelasting (*Tax*). Doordat de rentelasten buiten beschouwing blijven, is de maatstaf *Earnings Before Interest and Tax* (EBIT) ongevoelig voor de mate waarin een onderneming door de aandeelhouders is gefinancierd met eigen vermogen, of met vreemd vermogen (leningen). Een nog scherper beeld van de operationele prestaties van de onderneming ontstaat bij een andere rekenmethode, waarbij ook waardevermindering van bezittingen (*Depreciation*) en afschrijvingen op de boekwaarde van bedrijfsmiddelen (*Amortization*) buiten beschouwing blijven: EBITDA. Willen we de hele winst belasten – hoe ook precies bepaald – of wellicht alleen het bovennormale rendement? In het laatste geval zijn niet alleen de financieringskosten van vreemd vermogen bij de winstberekening aftrekbaar, maar ook de kosten van het door de aandeelhouders verschafte eigen vermogen. Is de winstuitkering aan de eigen aandeelhouders gelijk aan het normale rendement, dan komt in dit geval het hele dividend, net als rente, op het ondernemingsresultaat in mindering.

Waar wil je belasten? Willen we het behaalde resultaat belasten in het land waar de investeringen in fabrieken en machines zijn gedaan en de productie plaatsvindt (oorsprong), in het land waar de producten worden verkocht (bestemming), of misschien beide invalshoeken combineren?

De discussie is hier te voeren op basis van verschillende uitgangspunten hoe je ondernemingen in de heffing zou willen betrekken, wat de belastinggrondslag behoort te zijn en in welk land deze dient neer te slaan.

Complicatie

Als we eerlijk zijn, weten we eigenlijk niet goed de antwoorden op de hierboven gestelde vragen. Dat maakt het lastig de discussie zakelijk te houden. De opdracht aan de commissie was binnen de bestaande fiscale lijnen te kleuren. Deze randvoorwaarde kan

op zichzelf al aanleiding geven tot discussie. Waarom niet breder gekeken? Om binnen deze randvoorwaarde een werkbare balans te vinden tussen grondslagverbreding en behoud van een aantrekkelijk (fiscaal) vestigingsklimaat is lastig. Al heel snel komt dus een set adviezen op papier te staan die kwetsbaar is voor kritiek. Sommigen zullen de aanbevelingen zien als vermeende oplossing voor een niet bestaand probleem, anderen zullen zich afvragen of überhaupt sprake is van een relatieve stelselverbetering, althans niet altijd en ook niet altijd voor iedereen. Wat daarvan zij, het adviesrapport bevat een aantal zinvolle bespiegelingen, gecombineerd met uiteenzettingen van geïdentificeerde knelpunten in de huidige vennootschapsbelasting, plus een schets van mogelijke lijnen en aanknopingspunten hoe deze knelpunten op een passende manier kunnen worden aangepakt.

‘Wegen op de hand’

Het adviesrapport is aan de ene kant te beoordelen als te vergaand – bijvoorbeeld omdat de heffingsgrondslag niet alleen wordt verbreed (grondslagverbreding), maar tot over de landsgrenzen wordt uitgebreid (grondslagexpansie). Aan de andere kant gaat het rapport niet ver genoeg – bijvoorbeeld omdat de basisvariant niet adviseert belastingconcurrentie tussen landen aan te pakken via wereldwijde harmonisatie van de heffingsgrondslag, die wordt belast met een universeel, effectief minimumtarief. Met daarbij wel de kanttekening dat deze optie vanzelfsprekend ingrijpende gevolgen heeft voor de nationale fiscale soevereiniteit. De beperking van de mogelijkheid de nationale winstbelasting naar eigen inzichten vorm te geven is voor de overheid in veel landen waarschijnlijk een brug te ver.

Vanuit elk gekozen gezichtspunt kent het adviesrapport zo zijn kwetsbaarheden. De precieze uitkomst van het rapport had misschien zelfs niet eens zoveel uitgemaakt. Deze zou altijd (net) (niet) goed of (net) (niet) fout zijn geweest, afhankelijk van hoe je ernaar kijkt. Typeringen als ‘wegen op de hand’, zoals de commissievoorzitter dat eens zo fraai formuleerde, of ‘polderen in de mist’, zoals Jan Vleggeert dat recent treffend verwoordde,² zijn rake kwalificaties van wat de commissie met het rapport heeft proberen te bereiken. Vandaar de aanduiding ‘op weg naar balans’ in de titel.

5.3 Het rapport van de commissie-Ter Haar

De onderstaande weergave van de inhoud van het rapport blijft dichtbij de verwoordingen uit het rapport zelf. Het begeleidende persbericht spreekt van een afgewogen pakket maatregelen met een geraamde jaarlijkse opbrengst van structureel 600 miljoen euro. Deze raming is pre-corona. De coronapandemie, de hiermee verband houdende mondiale *lock-down*-maatregelen, én de implicaties daarvan voor de economie, maken de opbrengstraming vanzelfsprekend ongewis. De corona-uitbraak heeft de relevantie van het rapport zeker niet aangetast, zoals ook in het persbericht is terug te lezen. Integendeel, juist nu is het des te meer van belang te blijven praten over de manier waarop we het bedrijfsleven over zijn investeringsrendement willen belasten, zodat ondernemingen op een evenwichtige manier bijdragen aan de financiering van onze collectief gefinancierde voorzieningen.

2 Vleggeert (2020).

Multinationals betalen niet systematisch minder belasting

Het rapport geeft aan dat 'op basis van beschikbare gegevens de conclusie niet te rechtvaardigen is dat multinationals, als groep, systematisch veel minder vennootschapsbelasting betalen dan voorheen, of dan binnenslands gevestigde ondernemingen'.³ Om deze reden adviseert de commissie tot 'een zekere terughoudendheid bij het nemen van additionele unilaterale [eenzijdige] maatregelen'. De afgelopen jaren zijn namelijk in internationaal verband al diverse maatregelen afgesproken om het (legaal en illegaal) ontgaan van belastingen tegen te gaan. Die afspraken zijn gemaakt in het kader van het project *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) van de G20/OESO (Groep van Twintig/Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

De gemaakte afspraken hebben hun weg gevonden naar het Nederlandse belastingstelsel, onder meer via het recht van de Europese Unie (EU). Voorbeelden zijn de Antibelastingontwijkingsrichtlijn (*Anti Tax Avoidance Directive*, ATAD) en de Administratieve Samenwerkingsrichtlijn (*Directive on Administrative Cooperation*, DAC). De precieze impact en gevolgen van deze nieuwe regelgeving zijn nog niet uitgekristalliseerd. Daarvoor is het nog te vroeg: de benodigde cijfers en andere gegevens liggen nog niet op tafel.

Aanbevelingen en voorstellen

In de samenleving en/of in ieder geval in de Tweede Kamer wordt desalniettemin toch vrij breed de wens geuit te komen tot maatregelen om het (internationale) bedrijfsleven in Nederland zwaarder over zijn winsten te belasten en voor dat doel tot passende maatregelen te komen. De achterliggende gedachte lijkt te zijn dat multinationals niet hun 'fair share' bijdragen. Mede in dat licht, en zoals door de staatssecretaris gevraagd, komt het rapport tot een set aanbevelingen en concrete voorstellen. De aanbevelingen gaan over hoe Nederland zich bij internationaal overleg over het fiscale beleid zou moeten opstellen. De voorstellen zien voornamelijk op aanpassingen van de regels die zijn neergelegd in de Wet vennootschapsbelasting 1969. Het betreft in lijn met de opdracht vooral maatregelen die de heffingsgrondslag kunnen verbreden. Het gaat concreet om uitbreiding van de 'CFC-regels', invoering van een 'anti-infokapmaatregel' en een 'anti-onshoringmaatregel', invoering van een aftrekbeperking voor aandeelhouderskosten en temporisering van de mogelijkheid verliezen uit 'oude jaren' te verrekenen met later geboekte winsten ('verticale verliescompensatie'). De voorspelbare reactie van veel lezers zal vermoedelijk zijn: 'huh, wat is dit allemaal?' Een poging tot summiere uitleg van deze technische punten, die wellicht alleen voor specialisten volledig zijn te doorgronden, staat in vier tekstkaders.

Drie aanbevelingen

De adviezen in het rapport vormen een soort fiscale drietand. In de eerste plaats adviseert de commissie structureel meer gegevens te verzamelen om het inzicht in de belastingafdracht van multinationals te vergroten. Gegevens uit Nederlandse belastingaangiften werpen niet noodzakelijkerwijs licht op de vraag of multinationals in Nederland genoeg belasting betalen. Andere bronnen zijn vooralsnog echter niet of nauwelijks voorhanden. In de tweede plaats benadrukt de commissie het belang dat ons land vooroploopt bij de

3 Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (2020), p. 13.

internationale samenwerking op het gebied van winstbelastingen – onderdeel 5.4. In de derde plaats beveelt de commissie een ‘basisvariant’ aan van eenzijdig door Nederland te treffen, de heffingsgrondslag breder makende maatregelen – onderdeel 5.5. Daarnaast geeft de commissie aanvullende, de grondslag verbredende maatregelen in overweging en bespreekt zij compenserende maatregelen om het vestigingsklimaat in dat geval toch aantrekkelijk te houden – onderdeel 5.6. De commissie geeft eerlijk aan dat de leden over de wenselijkheid van deze aanvullende en compenserende maatregelen geen overeenstemming konden bereiken.

Twee doelstellingen

Het verrichte onderzoek en de uitgevoerde analyses van gesignaleerde knelpunten bij het belasten van winst van multinationals geven de commissie aanleiding twee doelstellingen te formuleren, die vervolgens de grondslag vormen voor de aanbevelingen en bepleite maatregelen.

De eerste doelstelling is het scheppen van een ondergrens in de vennootschapsbelasting (Vpb) voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland. Hiermee is niet de invoering van een minimumtarief bedoeld, maar wel dat winstgevende bedrijven over ten minste een deel van hun winst in ons land belasting betalen. Deze *ondergrens in de Vpb* is erop gericht te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achteren geen vennootschapsbelasting hoeven te betalen. Onder voorwaarden mogen ondernemingen verliezen uit slechte jaren compenseren met de winst in goede jaren. De commissie wil zorgen dat in winstjaren belasting wordt betaald door met het oog hierop de mogelijkheden voor verliescompensatie te beperken (maatregel A1).

De tweede doelstelling is het elimineren van verschillen (mismatches) met het buitenland (*elimineer mismatches*). Zij sluit aan bij het verkleinen van geconstateerde onevenwichtigheden in het Nederlandse stelsel ten opzichte het stelsel van andere landen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschillen met andere landen in de toepassing van verrekenprijzeregels – regels met betrekking tot prijzen die in verschillende landen gevestigde onderdelen van een concern elkaar in rekening mogen brengen. Deze doelstelling bouwt voort op het BEPS-2.0-project van de OESO (*Pillar Two; Global Anti Base Erosion (GLOBE) Proposal*). Het gaat onder andere om situaties waarin landen een bepaalde rechtsvorm of juridische transactie anders interpreteren, waardoor in bepaalde gevallen in geen enkel land belasting wordt afgedragen. Hiertegen gerichte maatregelen hebben hun weg naar het Nederlandse belastingstelsel al gevonden via de (herziene) Antibelastingontwikkelingsrichtlijn (ATAD 2).

5.4 Nederlandse inbreng bij internationale samenwerking

De commissie roept op tot multilateralisme. Internationale samenwerking is het advies. Dat is volgens de commissie de belangrijkste weg naar een goed functionerend internationaal belastingstelsel, waarbij belastingconcurrentie tussen landen aan banden wordt gelegd. De commissie adviseert Nederland hierbij voorop te lopen en schetst daartoe een raamwerk met aanknopingspunten, waar Nederland zich sterk voor zou moeten maken bij het overleg over internationale afspraken. Zij formuleert de volgende punten:

- streef naar afspraken over de heffingsgrondslag (eventueel alleen binnen Europa);
- streef naar regels om heffingsbevoegdheden aan landen toe te wijzen, zodat minder ruimte voor manipulatie overblijft;

- streef naar een minimumtarief, om de prikkel tot belastingconcurrentie af te zwakken;
- onderzoek of meer winsttoerekening aan landen waar de afzetmarkt is gelokaliseerd (nog) past bij een snel digitaliserende economie;
- streef naar zo min mogelijk ruimte voor nationale afwijkingen bij het toewerken naar een geharmoniseerde grondslag;
- streef ernaar de fiscale bevoordeling van financiering van de onderneming met vreemd vermogen (via de aftrek van rente) te beperken;
- streef bij geschillen met/tussen nationale belastingautoriteiten naar bindende arbitrage, voor alle betrokken landen, om dubbele belastingheffing te voorkomen;
- streef naar zorgvuldigheid. Grote hervormingen vereisen een genuanceerde afweging van baten en kosten, van hun welvaartseffecten. Aandacht voor (implementatie-)termijnen bij het invoeren van internationale afspraken is van belang.

De commissie wijst erop dat lopende internationale initiatieven, zoals het BEPS-2.0-project van de OESO en ook de richtlijnvoorstellen van de Europese Commissie voor een *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) stappen zijn in de richting van internationale harmonisatie. Maar de commissie ziet de huidige voorstellen die uit deze initiatieven zijn voortgekomen nog niet per se als de ideale oplossing. Niettemin adviseert de commissie dat Nederland bij deze lopende initiatieven en voorstellen een constructieve houding blijft aannemen. Wel zou Nederland alert moeten blijven op mogelijkheden verdere verbetering tot stand te brengen.

5.5 Maatregelen waartoe Nederland eenzijdig kan besluiten

De commissie komt tot een ‘basisvariant’ van de grondslag verbredende maatregelen in de vennootschapsbelasting (tabel 5.1). Deze maatregelen kunnen bijdragen aan de aanpak van de waargenomen onevenwichtige belastingafdracht van multinationals onder de huidige fiscale regels. Bij de ontwikkeling van de basisvariant is gekeken naar grondslagverbreding binnen het bestaande kader met oog voor het vestigingsklimaat en langs de twee geformuleerde doelstellingen (ondergrens, mismatcheliminatie).

Tabel 5.1 **Maatregelen basisvariant**

Ondergrens in de vennootschapsbelasting	
• A1	Beperk de verrekening van verliezen uit voorgaande jaren tot maximaal de helft van de belastbare winst, in combinatie met een onbeperkte termijn voor verliesverrekening.
• A2	Beperk de aftrek van aandeelhouderskosten tot een maximumpercentage van de belastbare winst.
• A3	Onderzoek of de aftrek van royalty's beperkt moet worden tot een maximumpercentage van de belastbare winst.
• A4	Beperk de aftrek van rente en aandeelhouderskosten (en eventueel royalty's) gezamenlijk tot een maximumpercentage van de belastbare winst.
Elimineer mismatches	
• A5	Maak de bestaande CFC-regels effectiever door onder andere de door de Controlled Foreign Company uitgekeerde winsten te belasten en de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten aan te passen.
• A6	Pas het <i>arm's-length</i> beginsel niet toe als dit beginsel leidt tot een lagere belastbare winst in Nederland, voor zover het andere land dat bij de transactie betrokken is de correctie niet in zijn grondslag betreft (informeel kapitaal).
• A7	Beperk de aftrekbare afschrijving op vermogensbestanddelen die binnen het concern zijn overgedragen, voor zover de afschrijving ziet op stille reserves in het vermogensbestanddeel die bij de overdracht niet voldoende belast zijn geweest.

Het voorstel de compensatie van verliezen uit andere jaren in te perken (A1) zorgt blijkens de ramingen voor het grootste deel van de meeropbrengst (400 miljoen euro per jaar structureel). Het voorstel bereikt dat belastingplichtigen in een winstjaar verliezen uit andere jaren niet langer volledig, maar voor slechts 50 procent tegen de winst mogen wegstrepen. De maatregel organiseert een meer stabiele en minder voor de stand van de conjunctuur gevoelige stroom belastingbetalingen vanuit het bedrijfsleven richting schatkist. De maatregel voorkomt dat de belastingstroom in winstjaren volledig opdroogt door verliezen uit eerdere jaren. Richting de samenleving ontstaat het narratief dat het belastingstelsel bedrijven met jaarwinsten altijd verplicht tot belastingafdrachten. Tegelijkertijd schept de maatregel een situatie waarin belastingplichtigen die over alle jaren samengenomen geen winst maken, in voorkomende gevallen niettemin vennootschapsbelasting moeten betalen. De maatregel trekt als het ware de belastingafdracht in de tijd naar voren, dan wel duwt de verzilvering van aanspraken op verliescompensatie in de tijd naar achteren.

Op dit moment zijn alleen verliezen uit de voorgaande zes jaar compensabel met de winst. Deze beperking komt te vervallen. Het recht op verliescompensatie kan dus niet langer verjaren. Nu het risico op verliesverdamping vervalt, doordat verliezen onbeperkt naar de toekomst kunnen worden voortgewenteld, ontstaat richting het bedrijfsleven het narratief dat het nadeel van de 50-procent-inperking goeddeels wordt gecompenseerd met het ontstaan van een structurele belastinglatentie (*deferred tax asset*). Dit neemt niet weg dat

de maatregel toch stevig is, aangezien hij jaarlijks structureel enkele honderden miljoen euro zou moeten opbrengen. Weer een kwestie van wegen op de hand.

De voorstellen en overwegingen om de aftrekbaarheid van bepaalde kosten in te perken – kosten die aandeelhouders aan de vennootschap in rekening brengen, royalty's die worden betaald aan dochterondernemingen van hetzelfde concern, et cetera (A2, A3 en A4) – breken in op de regels die nu gelden om de heffingsgrondslag aan landen toe te wijzen. Het gaat om prijzen die onderdelen van het concern elkaar in rekening moeten brengen – *transfer pricing* – die zakelijk moeten zijn, alsof het transacties met onafhankelijke derden betreft – het *arm's-length* beginsel. Het voorstel de aftrek van aandeelhouderskosten te beperken komt voort uit de gedachte dat deze kosten in het licht van de in omvang relatief kleine Nederlandse thuismarkt mogelijk een relatief (te) grote post vormen.

Aandeelhouderskosten

Aandeelhouderskosten zijn kosten die het hoofdkantoor – houder van de aandelen in de 'dochtervennootschappen' van het concern – (mede) voor die dochters maakt. Voorbeelden zijn de kosten voor het uitgeven van aandelen, kosten van juridische diensten en van het personeelsbeleid, onderzoek en ontwikkeling en het opstellen van de geconsolideerde jaarrekening. Het hoofdkantoor heeft daarnaast vaak een rol als centrale entiteit als het gaat om het aantrekken van vreemd vermogen (rentekosten). Wanneer het hoofdkantoor aandeelhouderskosten onder het *arm's-length* beginsel niet aan de dochters kan doorberekenen, dan drukken die de in Nederland behaalde belastbare winst. De commissie pleit ervoor de aftrekbaarheid van deze kosten op sommige punten aan te scherpen.

De gedachte de aftrek van royalty's in te snoeren komt voort uit het in de economische literatuur gesignaleerde fenomeen dat interne royaltystromen (binnen het concern) mogelijk worden opgezet om de heffingsgrondslag van hoge-tarieven-landen te verleggen naar lage-tarieven-landen. In het land met een hoog tarief wordt door de aftrek van betaalde royalty's veel belasting bespaard, terwijl het ontvangende land relatief weinig belasting over de daar ontvangen royaltyopbrengst heft.

Wel bestaat met een mogelijke inperking van dit type kosten het risico dat internationaal dubbele belastingheffing ontstaat, nu deze kosten in het buitenland mogelijk evenmin in aftrek kunnen komen. Dit maakt dat het inzetten van een dergelijke maatregel met voorzichtigheid verdient te worden aangevlogen. Opnieuw een aangelegenheid van wegen op de hand. Dit speelt overigens ook bij de aandeelhouderskosten. Dit type kosten is bij de betrokken buitenlandse dochters doorgaans evenmin fiscaal aftrekbaar, wat tot dubbele belastingheffing kan leiden.

Controlled Foreign Company (CFC)

Wanneer het Nederlandse hoofdkantoor – eventueel samen met verbonden partijen – een controlerend belang (50 procent of meer) heeft in een lichaam uit een land waar het statutaire (in de wet vastgelegde) tarief lager is dan 9 procent, worden niet-uitgekeerde winsten van dat buitenlandse lichaam hier belast, tenzij het lichaam daarginds wezenlijke economische activiteiten onderneemt. Resultaten van lichamen uit landen op een zwarte lijst van belastingparadijzen vallen eveneens onder het bereik van de CFC-wetgeving.

De CFC-wetgeving is bedoeld om verschuiving van (passieve) winst naar laag belaste gecontroleerde lichamen tegen te gaan. De commissie inventariseert verschillende mogelijkheden om de regels aan te scherpen. De effectieve belastingdruk van het lichaam kan door fiscale tegemoetkomingen lager dan 9 procent zijn. Denkbaar is te eisen dat *daadwerkelijk* ten minste 9 procent winstbelasting wordt betaald (maatregel A5). Een andere aanpassing kan zijn dat niet alleen ingehouden, maar ook uitgekeerde winsten hier worden belast (maatregel A5).

De voorstellen om mismatches te elimineren – betreffende de Controlled Foreign Company, informeel kapitaal en ‘anti-onshoring’ (A5, A6 en A7) breken daarnaast in op de interne samenhang van en een neutrale behandeling van inkomend kapitaal (‘kapitaalimport-neutraliteit’) in de vennootschapsbelasting. De voorstellen komen voort uit de gedachte de werking van het Nederlandse stelsel meer te laten aansluiten bij die van buitenlandse stelsels (*alignment*). Deze verscherpingen zouden meebrengen dat laag-/onbelast buitenlands inkomen eerder dan nu het geval is in Nederland wordt (bij)belast. Tegelijkertijd breidt Nederland zijn belastingheffing uit naar andere landen (extraterritorialiteit). Daarmee hebben deze ingrepen een (veel) verdergaande strekking en reiken zij (in potentie) voorbij de aanpak van meer klassieke misbruiksituaties, waarin belastingbesparingen worden gezocht met inschakeling van brievenbusmaatschappijen. Ook dit maakt dat bij invoering en gebruik van deze maatregel voorzichtig moet worden aangevlogen. Opnieuw een weg op de hand.

Informeel kapitaal

Formeel kapitaal wordt ingebracht door de uitgifte van aandelen. Informeel kapitaal wordt opgebouwd, doordat een aandeelhouder de vennootschap op een onzakelijke manier bevoordeelt – op een manier die een onafhankelijke derde partij nooit zou doen. Voorbeelden zijn het kwijtschelden van een lening of een rentetermijn, zonder dat daar een commerciële ratio aan ten grondslag ligt, of de levering van goederen of diensten tegen een onzakelijk lage prijs. Bij de belastingheffing moet worden uitgegaan van zakelijk handelen en vindt dus in principe correctie plaats.

Stel dat het Nederlandse hoofdkantoor goederen aan concerndochters verkoopt voor onzakelijk hoge prijzen. Dan wordt – fiscaal gezien – ‘te veel’ winst in Nederland gemaakt en verlaagt de Belastingdienst desgevraagd eenzijdig de fiscale winst. Het is niet zeker dat de belastingdienst in het land waar de dochter is gevestigd een overeenkomstige verhoging van de fiscale winst boekt. Zo ontstaat potentieel een heffingslek. Maatregel A6, de zogenoemde ‘anti-infokapmaatregel’, houdt in dat een einde komt aan een (eenzijdige) neerwaartse winstcorrectie in Nederland, wanneer daar geen overeenkomstige positieve winstcorrectie in het andere land tegenover staat.

Onshoring

Voor de heffing van vennootschapsbelasting wordt de belastinggrondslag volgens het internationaal gebruikelijke *transfer-pricing* model aan landen toebedeeld door te kijken naar de plaats waar de productie plaatsvindt, dat wil zeggen de locatie waar de onderneming met de inzet van haar vermogensbestanddelen (*assets used*) haar ondernemingsactiviteiten uitoefent (*functions performed*) en daarbij ondernemingsrisico's loopt (*risks assumed*). Ondernemingen die vermogensbestanddelen vanuit het buitenland naar Nederland overbrengen, mogen deze volgens het *arm's-length* beginsel voor de vennootschapsbelasting bij binnenkomst op de fiscale balans zetten voor de waarde in het economische verkeer (*step-up*). Vervolgens mag bij de fiscale winstbepaling de afschrijving worden berekend op basis van deze waarde. Zodoende heft Nederland alleen vennootschapsbelasting over de winst die met deze vermogensbestanddelen in Nederland wordt behaald. Buitenlandse winst blijft buiten de belastingheffing. De vraag of het land van waaruit de vermogensbestanddelen afkomstig zijn bij vertrek voldoende belasting heft, is daarbij niet van belang.

Stel dat een multinational in het verleden vermogensbestanddelen, bijvoorbeeld intellectuele rechten zoals octrooien of merkrechten, naar een belastingparadijs heeft verplaatst, waar de opbrengst van deze rechten laag wordt belast. En laten we aannemen dat deze vermogensbestanddelen sindsdien in waarde zijn gestegen. Stel dat deze onderneming vervolgens besluit deze vermogensbestanddelen naar Nederland over te brengen, een zogenoemde ‘*onshoring*’. Bijvoorbeeld om de bedrijfsstructuur te ontdoen van entiteiten in belastingparadijzen, dit in lijn met de doelstellingen van het BEPS-2.0-project. In dat geval zou de waardeaan groei van deze intellectuele rechten vanwege de *step-up* en daaropvolgende afschrijving onbelast blijven. Zo ontstaat een heffingslek. Maatregel A7, de zogenoemde ‘anti-onshoringmaatregel’, gaat dit tegen en houdt in dat Nederland bij onshoringtransacties de afrek van afschrijvingslasten niet toestaat voor een bedrag gelijk aan het verschil tussen de waarde in het economisch verkeer en de werkelijke kostprijs van het betrokken vermogensbestanddeel (de overdrachtswinst).

Dit, indien het land van waaruit het vermogensbestanddeel wordt overgebracht deze overdrachtswinst niet voldoende belast. Met een overgangsmaatregel zou worden bereikt dat deze aanscherping alleen nieuwe situaties raakt. Ondernemingen die al eerder waardevol vermogen vanuit belastingparadijzen naar Nederland hebben gehaald en niet op de maatregel hebben kunnen anticiperen zouden dankzij de overgangsmaatregel buiten schot blijven.

5.6 Aanvullende en compenserende maatregelen (geen consensus)

De commissie realiseert zich dat de discussie over een ‘eerlijke’ verdeling van de collectievelastendruk over gezinnen en ondernemingen complex is en dat daarover verschillende maatschappelijke en politieke opvattingen leven. Hetzelfde geldt voor de waardering van mogelijke maatregelen die beogen de gunstige positie van ons land als vestigingsplaats (van hoofdkantoren) te beschermen. Met het oog op uiteenlopende maatschappelijk overtuigingen geeft de commissie aanvullend de heffingsgrondslag breder makende maatregelen in overweging (tabel 5.2), die voor een deel aansluiten bij de genoemde doelstellingen. Ook schetst de commissie mogelijke compenserende maatregelen voor het vestigingsklimaat (tabel 5.3). Op basis van deze verkenning kan de parlementaire besluitvorming desgewenst een stap verderzetten. Het rapport is er helder over dat de commissieleden over deze aanvullende en compenserende maatregelen geen eenstemmigheid hebben bereikt.

Tabel 5.2 Aanvullende maatregelen

Ondergrens in de vennootschapsbelasting	
• B1	Scherp de regeling tegen <i>earnings stripping</i> aan door de bij de winstbepaling aftrekbare rente te verlagen van 30 naar 25 procent van de EBITDA.
• B2	Beperk de aftrek van rente die samenhangt met de aankoop van deelnemingen.
Elimineer mismatches	
• B3	Breid artikel 10a Wet Vpb – dat de aftrek van rente beperkt – uit naar royalty- en huurbetalingen.
• B4	Beperk de aftrekbaarheid van alle soorten betalingen binnen het concern die in het ontvangende land onvoldoende belast zijn.
• B5	Breid de bestaande CFC-maatregel – die enkel ziet op passieve inkomsten als rente – uit naar actieve inkomsten.
Overige maatregelen/meer generiek	
• B6	Voer niet-conditionele bronheffingen op rente en royalty's in.
• B7	Maak van de bestaande eigenvermogensrechten voor dienstverleningslichamen (doorstromers) een open norm.
• B8	Voer eenzijdig een digitale-dienstenbelasting in.
• B9	Maak de heffing mede afhankelijk van de werkgelegenheid.

Bij de aangereikte aanpassing van de bestaande rente-afgrekbeperking uit artikel 15b Wet Vpb (B1) spelen qua denken vergelijkbare argumenten een rol als bij de maatregelen A2 tot en met A4. De B1-maatregel betekent qua werking echter een graoeel verdere verscherping, waarmee meer druk ontstaat op de haalbaarheid van de ingreep – zowel uit een oogpunt van wetssystematiek, als beleidsmatig, juridisch, economisch en politiek. Hetzelfde geldt voor maatregelen B3 tot en met B5 in vergelijking met maatregelen A5 tot en met A7. Ook daar is in het denken dezelfde lijn terug te vinden en hetzelfde geldt voor de graoeel verdergaand verscherpende effecten.

De maatregel B2 is een toevoeging aan het arsenaal maatregelen die de afgelopen jaren passeerden om een breed geconstateerde onevenwichtigheid te adresseren. Die onevenwichtigheid bestaat uit enerzijds een deelnemingsvrijstelling voor de opbrengst van investeringen en anderzijds de afgrekbaarheid van daarvoor gemaakte financieringskosten. De overige, meer generieke maatregelen B6 tot en met B9 richten zich op grondslagverbreding (B6) en grondslaguitleiding (B8), ontmoediging van zogenoemde ‘8c-structurering’ (B7) en bevordering van de werkgelegenheid. Bij B9 krijgen vennootschappen een prikkel hun aanwezigheid (*substance*) te vergroten via uitbreiding van hun personeelsbestand.

Tabel 5.3 **Compenserende maatregelen**

Ondergrens in de vennootschapsbelasting	
• C3	Temporiseer de afgrek van liquidatie- en stakingsverliezen.
• C4	Schaf het afgrekverbod op aan- en verkoopkosten van deelnemingen af.
Elimineer mismatches	
•	Geen.
Overige maatregelen/meer generiek	
• C1	Verlaag het tarief van de vennootschapsbelasting.
• C2	Verlaag het tarief voor winst die valt in de innovatiebox.

De compenserende maatregelen zijn ingegeven om het vestigingsklimaat te versterken, wat met name terugkomt in de generieke tariefsverlagingen (C1 en C2). De temporisering van de afgrek van liquidatie- en stakingsverliezen (C3) is analytisch verwant aan de in de basisvariant opgenomen maatregel A1 en als compenserende maatregel opgenomen, want – hoewel verscherpend ten opzichte van de liquidatie- en stakingsverliesregelingen in de Wet Vpb 1969 naar zijn huidige stand – gaat het hier om een versoepeling ten opzichte van de met ingang van 1 januari 2021 aangescherpte liquidatie- en stakingsverliesregeling in de

vennootschapsbelasting.⁴ Ook maatregel C4 (aanschaffing aftrekverbod van aan- en verkoopkosten van de deelneming in een andere onderneming is te zien als een versoepeling en beweegt qua denken in een richting die tegengesteld is aan de maatregelen A2 tot en met A4, en B1.

5.7 Afsluitende opmerkingen

De discussie over de belastingheffing van multinationals is een ingewikkelde. Wat het zo lastig maakt, is dat de onderliggende kwestie hoe een ‘juist’ belastingstelsel eruit zou moeten zien (onderdeel 5.2) in het maatschappelijke en politieke debat veelal onderbelicht blijft. Het denken bijvoorbeeld over het al dan niet aftrekbaar stellen van rentebetalen binnen een concern en aan derden wordt in belangrijke mate gedirigeerd door een onderliggende, soms impliciet blijvende opvatting over het juiste winstbegrip. Wil je economische overwinsten belasten, dan ligt het niet direct voor de hand aan derden betaalde rente in aftrek te beperken. Wil je het normale kapitaalrendement (ook) belasten, dan ligt beperking van de renteaftrek in de rede.

Hetzelfde geldt bij het toedelen van de heffingsbevoegdheid aan (alle) landen waar de multinational actief is. Omarm je het *arm's-length* beginsel, dan ligt het niet direct voor de hand onderlinge betalingen binnen het concern die onder zakelijke condities plaatsvinden in aftrek te beperken. Beschouw je *arm's-length pricing* als iets dat in de praktijk veel problemen oproept, dan geldt het tegenovergestelde. Een voorbeeld/dilemma ter illustratie: levert aftrek bij een belastingplichtige in Nederland van een zakelijke royaltybetaling aan een buitenlands concern onderdeel van 80 euro tegen een winstbedrag vóór royaltyaftrek van 100 euro een winstverschuiving op van 80 euro, of een winstverschuiving van nul euro? Het antwoord op deze vraag vereist een duidelijke gedachte over de onderliggende ‘juiste’ belastinggrondslag en de ‘juiste’ allocatie van kosten en opbrengsten. Dit is een normatieve kwestie. Is de juiste Nederlandse grondslag, het overige gelijk zijnde, 100 euro of 20 euro? Dat maakt voor de gedachtevorming vanzelfsprekend een groot verschil. Hierover kunnen de opvattingen natuurlijk stevig verschillen, en dat doen ze in de praktijk ook. De discussie hierover kan niettemin wat ongericht blijven, zeker zolang de onderliggende normatieve benchmark volledig impliciet, of in elk geval onderbelicht blijft.

Literatuur

- Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (2020), *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting. Analyses en aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Vleggeert, J. (2020), Polderen in de mist: een kleine stap naar meer balans in de heffing van vennootschapsbelasting van multinationals, *Weekblad fiscaal recht*, 110(7339), 739-746

4 Het voorstel van Wet beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 568) is door het parlement aanvaard en op 23 december 2020 in het *Staatsblad* gepubliceerd (Stb. 2020, 539). De regeling is in werking getreden op 1 januari 2021 en is van toepassing op boekjaren die op of na 1 januari 2021 beginnen.

De vennootschapsbelasting: een nieuwe balans of structureel hervormen

Arjan Lejour

Dank voor de mogelijkheid om commentaar te geven op de bijdrage van *Maarten de Wilde*. Hij vat de conclusies en afwegingen van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals mooi samen. Ik heb daaraan weinig toe te voegen. Dat is natuurlijk niet verrassend, omdat ik lid van deze commissie was en achter de conclusies in het rapport sta. In mijn reactie wil ik eerst de context van het rapport benadrukken en vervolgens het rapport in een breder kader plaatsen. Dat kader bestaat uit mogelijke nationale en internationale hervormingen van belastingen op de vennootschapswinst, waarvan de vennootschapsbelasting onderdeel uitmaakt.

Context

De commissie gaat ervan uit, in lijn met haar taakopdracht, dat het huidige systeem van de vennootschapsbelasting blijft bestaan. Zij stelt oplossingen voor om de balans tussen Nederland als aantrekkelijke vestigingsplaats voor het internationale bedrijfsleven en eerlijke belastingheffing te verbeteren. Om dit advies is gevraagd door de Tweede Kamer in een tijd waarin al veel aanpassingen zijn gedaan, als uitvloeisel van de voorstellen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) uit 2015. Die voorstellen waren gericht op het tegengaan van uitholling van de heffingsgrondslag (*Base Erosion*) en het verschuiven van winsten (*Profit Shifting*) naar landen met lage tarieven, of zonder enige belasting op de winst. Afgezien van de doorwerking van de BEPS-voorstellen hebben ook rechterlijke uitspraken ('jurisprudentie') het speelveld scherper afgebakend. De hier bedoelde maatregelen zijn al ingevoerd of zij worden nog ingevoerd. Hun effecten op de effectieve belastingdruk van multinationale ondernemingen zijn nog niet bekend. Het kan zijn dat de belastingontwijking door het internationale bedrijfsleven al vermindert, maar het kan even goed zijn dat bij *tax routing* nieuwe juridische structuren in zwang komen. Zolang ondernemingen de winstbelasting vooral als een kostenpost zien, zullen zij er bij hun fiscale adviseurs op aandringen ook bij de aangepaste regels en jurisprudentie de goedkoopste weg te blijven zoeken.

Het bredere kader

De twintig industrielanden die samen de G20 vormen en het secretariaat van de OESO (met 37 ledenlanden) zijn inmiddels in gesprek over nieuwe BEPS-maatregelen (BEPS 2.0) in het raam van het *inclusive framework*. Daarbij gaat het om een mogelijke belasting op de

omzet van digitale diensten en een minimumtarief van de vennootschapsbelasting wereldwijd. Het antwoord op de vraag of Nederland alleen maatregelen moet nemen en de concrete inhoud van die maatregelen hangen dan ook af van de verwachting of de bedoelde landen een akkoord bereiken over verdergaande hervormingen, en zo ja, op welke termijn die herzieningen hun beslag krijgen.

Daar komt iets bij. Er zijn weinig cijfers beschikbaar over de (werkelijke) effectieve belastingdruk van individuele bedrijven. Dat heeft onder andere te maken met de vertrouwelijkheid van bedrijfsspecifieke data. Maar zelfs wel beschikbare gegevens uit aangiften voor de vennootschapsbelasting leveren te weinig informatie op over mogelijke belastingontwijking en de gevolgen daarvan voor de effectieve belastingdruk.¹ Al deze omstandigheden maken het lastig om een pakket maatregelen voor te stellen en de mogelijke doeltreffendheid daarvan te beoordelen. En ondertussen popelt de Tweede Kamer om maatregelen te nemen, zoals blijkt uit het initiatiefvoorstel om de werking van de liquidatie- en stakingsverliesregeling te beperken.²

De voorstellen van de commissie verbreden de heffingsgrondslag van de vennootschapsbelasting door mismatches te beperken en leiden ertoe dat in winstjaren altijd een zeker bedrag aan vennootschapsbelasting wordt voldaan. In feite is sprake van beperking van aftrekmogelijkheden en het uitsmeren van de heffing in de tijd, met name doordat de beperkte termijn voor verticale verliescompensatie zou verdwijnen.

Kansrijk belastingbeleid

Nederland zou ook bredere hervormingen kunnen doorvoeren. Een aantal van deze beleidsopties is te vinden in *Kansrijk belastingbeleid* van het Centraal Planbureau (2020a). Bij deze opties wordt de grondslag van de vennootschapsbelasting verbreed, in combinatie met mogelijke compensatie via lagere tarieven. Het voordeel van lagere tarieven is dat zij de economie minder verstoren en dat de prikkel om te zoeken naar belastingontwijkende constructies verzwakt. Het kan ook de uitvoerbaarheid van de wet op de vennootschapsbelasting ten goede komen. Maatregelen die in het rapport van het Centraal Planbureau worden beschreven zijn:

- afschaffing van het verlaagde tarief van 15 procent;
- beperking van de innovatie-box;³
- minder renteaftrek door aanscherping van de ATAD-richtlijn (ATAD = *Anti Tax Avoidance Directive*);
- afschaffing van de landbouwwijstelling;
- afschaffing van de zeevaartregelingen.

1 Adviescommissie belastingheffing van multinationals (2020).

2 Voorstel van wet van de leden Snels, Leijten en Nijboer tot wijziging van de liquidatie- en stakingsverliesregeling van artikel 13d (Vennootschapsbelasting). Het voorstel is inmiddels door het kabinet overgenomen als de Wet beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling en door het parlement aangenomen in het najaar van 2020 (hoofdstuk 5, voetnoot 4).

3 Zie hiervoor Centraal Planbureau (2020b).

Afhankelijk van de omvang van de maatregelen komt een meeropbrengst van 3 miljard euro vrij, waarmee het algemene tarief van 25 procent met 3 tot 4 procentpunt omlaag kan.⁴ Het gaat hierbij om grondslag verbredende maatregelen die kunnen worden genomen in aanvulling op de voorstellen van de adviescommissie.

Beraadslagingen in het inclusive framework

Zoals eerder opgemerkt, praten de landen van het *inclusive framework* bij de OESO over nieuwe maatregelen. Voor het uitbreken van de coronacrisis was het idee dat in 2020 definitieve voorstellen op tafel zouden liggen. Die zouden ook betrekking hebben op de zogenoemde ‘pijler 1’: de digitale dienstenbelasting. Dat voorstel zou tegemoet moeten komen aan het idee dat in veel landen wel economische waarde wordt toegevoegd, juist bij de consumenten, die niet wordt belast, doordat de multinational in die landen geen vestiging heeft. Het gaat hierbij vooral om een verschuiving van de heffingsrechten. Dat is waarschijnlijk in het nadeel van de Amerikaanse techreuzen, een reden dat de Verenigde Staten inmiddels uit de onderhandelingen zijn gestapt. Dit voorstel laat het bestaande systeem van de vennootschapsbelasting intact, maar het probeert met knip- en plakwerk de werking van het systeem te verbeteren in een globaliserende en digitaliserende wereld.

De OESO-voorstellen voor de zogeheten ‘pijler 2’ hebben betrekking op algemenere belastingprincipes. Deze voorstellen doen afbreuk aan het principe dat kapitaalopbrengsten van binnen- en buitenslandse kapitaalverschaffers op dezelfde voet worden belast (‘kapitaalimport-neutraliteit’). Deze voorstellen houden onder andere in dat er een minimale belasting gaat gelden voor inkomende inkomensstromen. Een ander voorstel is om winsten van buitenlandse dochters in het thuisland van het hoofdkantoor te belasten, mochten die in het ‘bronland’ (waar de dochter actief is) onvoldoende zijn belast.

Ook belangrijk: bronheffingen

Een laatste punt is dat het internationale stelsel van winstbelastingen breder is dan alleen de vennootschapsbelasting. Veel landen houden een ‘aan-de-bron’-belasting in bij de uitbetaling van dividend, rente, royalty’s en managementvergoedingen aan een gerechtigde die domicilie heeft in een ander land. In belastingverdragen, tussen twee landen (bilateraal) of een aantal landen (multilateraal), zijn vaak afspraken vastgelegd over lagere bronheffingen bij betalingen tussen de verdragslanden. Verdragen bevatten ook vaak bepalingen over de verrekening of voorkoming van dubbele belastingheffing (in twee landen) op winst. Net zoals verschillen in nationale stelsels van de vennootschapsbelasting belastingontwijking door multinationale ondernemingen kunnen uitlokken, is dat ook het geval bij de bronbelastingen. Daarbij draait het om het verschil tussen standaardtarieven en de lagere tarieven die in belastingverdragen zijn afgesproken.

Er bestaat een sterke prikkel om gebruik te maken van die verschillen, zoals Van ‘t Riet en Lejour (2018) laten zien. Dat leidt er ook toe dat bepaalde landen uit het oogpunt van internationale concerns zeer geschikt zijn als ‘doorsluisland’: inkomensstromen worden via deze landen gesluisd om op die manier de belastingdruk te verlagen. Een voorbeeld

4 *Kansrijk belastingbeleid* presenteert kort een aantal voor- en nadelen van deze beleidsopties en daarnaast ook opties die de grondslag van de vennootschapsbelasting versmallen.

is de structuur van Google. De intellectuele eigendomsrechten zijn op Bermuda gevestigd en de buitenlandse winsten worden in Ierland verzameld. Ierland heft een bronbelasting van 20 procent op royalty's naar Bermuda, maar die wordt door Google vermeden door de financiële stroom via Nederland te laten verlopen. Nederland hief namelijk geen bronbelasting op royalty's tot en met 2020. Dat scheelt veel belastingafdracht; in 2017 was de royaltystroom van Google bijna 20 miljard euro.⁵ Bekende doorsluislanden zijn behalve Nederland ook Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.

Het kan daarbij gaan om grote bedragen. In mijn oratie leid ik op basis van cijfers voor 2015/2016 af dat met de internationale belastingontwijking door multinationals een bedrag van wel 150 miljard euro kan zijn gemoeid.⁶ Dat noem ik een 'consensus schatting', die onvermijdelijk met grote onzekerheid is omgeven. Een groot deel van de inkomensstromen die de effectieve belastingdruk flink verlagen loopt inderdaad via doorsluislanden en dat komt de reputatie van deze landen, inclusief die van Nederland, niet ten goede.

Een robuuste internationale winstbelasting bevat ook afspraken over bronbelastingen en de mogelijke verrekening van belastingen, waardoor dit kan bijdragen aan minder belastingontwijking en een beperktere rol van belastingparadijzen en doorsluislanden in het internationale belastingstelsel.

Literatuur

Adviescommissie belastingheffing van multinationals (2020), *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting*.

Analyses en aanbevelingen, Den Haag: Ministerie van Financiën

Centraal Planbureau (2020a), *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB

Centraal Planbureau (2020b), *Kansrijk innovatiebeleid. Update 2020*, Den Haag: CPB

Lejour, Arjan (2020), *De last van onbelaste winsten. Belastingontwijking in en door Nederland*, oratie 7 februari, Tilburg: Tilburg University

Riet, Maarten van 't, en Arjan Lejour (2018), Optimal tax routing. Network analysis of FDI diversion, *International Tax and Public Finance*, 25(5), 1321-1371

5 <https://fd.nl/beurs/1284077/google-liet-in-2017-bijna-20-mrd-aan-royalty-s-door-nederland-stromen>.

6 Lejour (2020).

De maatschappelijke onvrede is niet geadresseerd

Jan Vleggeert*

5B.1 Inleiding

Na lezing van het rapport van de commissie-Ter Haar zit ik met drie vragen.¹ In hoeverre komt dit rapport tegemoet aan het maatschappelijke ongenoegen over de bijdrage die multinationals via de afdracht van winstbelasting (zouden behoren te) leveren aan de financiering van de overheidsuitgaven?² Moeten we er blij mee zijn dat de commissie heeft gestreefd naar een compromis over de inhoud van de basisvariant? En hoe moet je aankijken tegen het resultaat van de inspanningen van de commissie? Anders dan de inleider en de andere coreferent ben ik niet gevraagd als lid van de commissie. Was ik wel gevraagd, dan ben ik er niet zeker van of ik – gegeven de randvoorwaarden van de taakopdracht van de commissie – aan die uitnodiging gehoor had gegeven.

5B.2 Betalen multinationals hun *fair share*?

Zie ik het goed, dan ontvlamde de maatschappelijke discussie over de belastingafdrachten van multinationals door een artikel van journalist Jan Kleinnijenhuis in het dagblad *Trouw*. Daarin staat te lezen dat Shell in Nederland geen winstbelasting zou betalen. Het artikel deed zoveel stof opwaaien, dat Shell zich uiteindelijk genoodzaakt zag toe te geven dat het concern in de in het artikel genoemde jaren inderdaad geen vennootschapsbelasting in Nederland had betaald. Tijdens een daaropvolgende hoorzitting³ in de Tweede Kamer werden ook andere grote bedrijven, waaronder Philips en ik meen Akzo Nobel, min of meer gedwongen uit de kast te komen en te erkennen dat hier weinig of geen winstbelasting wordt betaald. Verder noem ik Unilever.

De ophef in de Tweede Kamer en bij het grote publiek is volstrekt begrijpelijk. Gewone mensen en kleine ondernemers werken zich een slag in het rond en betalen over het algemeen netjes inkomenstenbelasting en omzetbelasting. Vervolgens horen zij dat hele grote, steenrijke bedrijven die veel winst maken nauwelijks belasting betalen. Dan komt op een gegeven moment de maatschappelijke pijngrens in zicht. Het is niet verwonderlijk, dat het wél belastingbetalende publiek van zijn vertegenwoordigers in het parlement eist

-
- De bijdrage van Jan Vleggeert is verwoord door de eindredactie op basis van zijn mondelinge bijdrage aan het debat op 10 juli 2020; zie Vimeo 10 juli 2020, hervorming van de vennootschapsbelasting, <https://vimeo.com/437846748>, vanaf 44:42. De spreker heeft zich hiermee akkoord verklaard. De eindredactie heeft tevens dankbaar gebruik gemaakt van een intern discussieverslag, opgesteld door Maarten de Wilde, Thomas Hofman en Eline Nabbe.

1 Voor een diepergaande en uitgebreidere bespreking van het rapport verwijs ik naar Vleggeert (2020a).

2 Zie voor een uitgebreidere bespreking hiervan Vleggeert (2020b).

3 Zie <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/belastingafdracht-multinational>, vanaf 1:02:38 en 1:16:58.

en verwacht dat doeltreffende maatregelen worden genomen om te bereiken dat ook (alle) multinationals hun eerlijke deel bijdragen aan de schatkist.

Fiscalisten – en in het bijzonder zij die hun dikbelegde boterham verdienen met het uitstippelen van legale belastingbesparende constructies voor grote klanten – denken hier in de regel veel genuanceerder over. Dat zie je terug in veel bijdragen in de vakliteratuur over de uitgangspunten voor belastingheffing door nationale overheden, zeker wanneer er raakvlakken zijn met het internationaal belastingrecht. Hier lijken twee werelden naast elkaar te bestaan: enerzijds de gangbare uitgangspunten van fiscalisten, en anderzijds de belevingswereld van de rest van de samenleving.

Fiscalisten vormen een vrij gesloten groep, waarvan de leden eigenlijk vinden dat niet-fiscalisten te weinig van de fiscaliteit afweten om zich daar een geïnformeerde en genuanceerde mening over te kunnen vormen. Deze 'buitenstaanders' zouden zich daarom van een oordeel over de praktijk van de belastingheffing – met inbegrip van grensoverschrijdende *tax planning* – dienen te onthouden en het werk stilzwijgend aan de fiscalisten moeten overlaten. Net als tot voor kort, toen dit nog ongestoord kon.⁴ De rest van de samenleving ziet dit anders: 'Wij hebben stemrecht, wij betalen belasting en wij willen dat de rijke bedrijven die jullie adviseren en waar jullie je brood mee verdienen, beste fiscalisten, ook gewoon eerlijk gaan betalen.' Die twee werelden komen voorlopig niet bij elkaar, die staan lijnrecht tegenover elkaar.

Mijn gevoel zegt mij dat hierin geen verandering komt, nu het rapport van de adviescommissie op tafel ligt. Aan de publieke onvrede – de directe aanleiding voor het rapport – worden weinig woorden vuilgemaakt. De voorzitter van de commissie signaleert die onvrede nog wel in het voorwoord, maar daarna zie je dat de fiscalisten het roer al snel in handen nemen. Allerlei theorieën passeren de revue, samen met diepgravende analyses over de grondslag van de vennootschapsbelasting, en de problemen die daarbij in beeld komen. Het rapport barst van de nuttige waarnemingen; lezing ervan is allebehalve tijdverspilling. Maar de maatschappelijke onvrede is hiermee niet weggenomen.

Om daaraan tegemoet te komen was een heel ander soort rapport nodig geweest. De commissie had veel meer informatie moeten vergaren over de (middel)grote bedrijven met een beursnotering aan de AEX en in de Midkap. Dan had de commissie kunnen rapporteren hoeveel bedrijven geen belasting betalen en hoeveel te weinig betalen. Het rapport had kunnen beschrijven welke belastingbesparende constructies in zwang zijn, hoeveel geld daarmee is gemoeid en welke hier de winst verlagende bedragen Nederlandse multinationals naar lage-belastinglanden overhevelen. Dat gebeurt niet. Evenmin biedt de commissie een zo actueel mogelijk beeld van de geldstromen die via 'doorsluisland' Nederland lopen.

4 Een bescheiden bestseller (zeven drukken) van een fiscale klokkenluider van het eerste uur heeft bijvoorbeeld tot 2021 niet geleid tot de door deze auteur al meer dan veertig jaar geleden bepleite invoering van Nederlandse bronheffingen op rente en royalty's die via ons land worden doorgesluisd naar zogenoemde 'belastingparadijzen' (De Kam, 1977, p. 156). Parlementariërs weten al jaren van de hoed en de rand; je mag toch aannemen dat zij kennis hebben genomen van bijvoorbeeld Van Geest, van Kleef en Smits (2013) en Baarsma, Kerste en Weda (2014). Pas onder zware internationale druk is de Nederlandse wetgever recent in beweging gekomen om ons land (wellicht vooral op papier) als 'doorstroomparadijs' wat minder aantrekkelijk te maken.

Ik vraag mij af waarom de commissie de hiervoor noodzakelijke gegevens niet heeft gekregen. Het Ministerie van Financiën verschuilt zich in dit verband achter de geheimhoudingsplicht die is verankerd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Ik kan niet beoordelen of dit terecht is, wanneer geen gegevens met naam en toenaam zouden worden gebruikt, maar in plaats daarvan geanonimiseerde en waar nodig geaggregeerde gegevens. De adviescommissie is dus aan het werk gegaan met onvoldoende gegevens om adequaat te kunnen reageren op de maatschappelijke onvrede. Dit is uitermate onbevredigend en had anders gemoeten. Het zou mij niet verbazen wanneer de in het rapport ontbrekende gegevens in de toekomst alsnog boven water komen. Daar zal het op uitdraaien: mensen willen weten hoe het zit, we weten nu niet hoe het zit. Daarvoor zal zo nodig iets moeten gebeuren aan de geheimhoudingsplicht in de AWR. Een in de toekomst te verrichten onderzoek zou in kaart moeten brengen hoeveel belasting grote bedrijven in Nederland daadwerkelijk betalen en welke juridische structuren zij gebruiken om belasting te ontwijken. Op basis van die feiten kan de overheid weloverwogen gerichte maatregelen treffen om uitwassen tegen te gaan.

Ik probeer nu even in de schoenen te gaan staan van de commissieleden *Maarten de Wilde* en *Arjan Lejour*. Wat zou ik in hun plaats als commissielid hebben gedaan? Hebben zij op enig moment, met het oog op het ontbreken van relevante gegevens, overwogen uit de commissie te stappen of erop aan te dringen de opdracht aan en de bevoegdheden van de commissie ruimer te formuleren? Je wilt je rapport toch baseren op feiten en als je die niet krijgt, wat moet je dan? De commissieleden hebben dit kennelijk niet gedaan. Waarom niet? Meer in het bijzonder rijst de vraag of *Arjan Lejour* – nu hij de wordingsgeschiedenis van het rapport van de adviescommissie van zeer nabij heeft meegemaakt – nog steeds staat achter de conclusie in zijn oratie dat de Nederlandse belastingdienst door belastingontwijking jaarlijks 1 tot 2,5 miljard euro vennootschapsbelasting misloopt.⁵

5B.3 Werkwijze van de commissie-Ter Haar

De adviescommissie heeft zich ingespannen een compromis te bereiken waarin alle leden zich zouden kunnen vinden. Dat is vanzelfsprekend een nobel streven. In de commissie zaten mensen met een verschillende achtergrond en uiteenlopende opvattingen. Natuurlijk ben ik niet bij de discussies aanwezig geweest, maar ik kan mij zo voorstellen dat bijvoorbeeld de leden Bellingwout (hoogleraar aan de Vrije Universiteit) en Van de Streek (Universiteit van Amsterdam) – hun publicaties kennende –, volstrekt verschillend in de discussie zaten.⁶ Zij zullen tegenpolen zijn geweest. Hoe verliepen nu de inhoudelijke discussies tussen beide antagonisten en de andere leden van de commissie? Dat zou het inzicht in de besproken kwesties verdiepen. Met een bespreking van welke voorstellen is de commissie van start gegaan? Bij het streven uiteindelijk te komen met breedgedragen compromisvoorstellen zijn tijdens het overleg binnen de commissie natuurlijk de nodige stukken en documenten over de (onderhandelings)tafel gegaan. De onderliggende analy-

5 Zie Lejour (2020), p. 44.

6 Zie de bijdragen van Bellingwout en Van de Streek aan het rondetafelgesprek over de vennootschapsbelasting op 7 september 2020; zie <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2020-09-07/financien/-troelstraazaal/belastingheffing-multinationals-10-30/video>, vanaf 1:08.

ses, *position papers* en gedachtewisselingen blijven voor de buitenwereld echter duister. Misschien begrijpelijk, maar ook jammer.

Kunnen de leden van de commissie, zeker wanneer zij ook als wetenschapsbeoefenaar actief zijn, *papers* met hun stellingnames niet publiek maken? Vakgenoten en anderen worden daar wijzer van. Een half jaar lang hebben mensen met veel verstand van zaken gediscussieerd over interessante thema's, daar kan iedereen veel van leren.

Ik heb inmiddels een poging gedaan het onderliggende materiaal boven water te krijgen. Een paar dagen na de publicatie van het rapport heb ik een WOB-verzoek ingediend en alle onderliggende stukken opgevraagd (WOB = Wet openbaarheid van bestuur). Ik houd goede hoop dat dit verzoek zal worden gehonoreerd, misschien tegen beter weten in. Het Ministerie van Financiën pleegt WOB-verzoeken af te wijzen met het argument dat het om interne stukken zou gaan. Dat kan ik mij in dit geval moeilijk voorstellen, zeker als het gaat om de op papier gezette visie en opvattingen van de wetenschapsbeoefenaren uit de commissie. Waarom zouden wij die niet mogen kennen?

5B.4 Heeft de berg een muis gebaard?

Het compromis waarover de adviescommissie uiteindelijk overeenstemming heeft bereikt – de basisvariant – verdient aan de ene kant lof. Op zichzelf is het knap alle kikkers in de kruiwagen te houden, gegeven de diversiteit onder de commissieleden en hun uiteenlopende visies op de belastingheffing van grensoverschrijdende transacties. In het goed geschreven rapport staan nuttige en verhelderende analyses, in het bijzonder in het hoofdstuk waarin de onderliggende problematiek van de vennootschapsbelasting wordt geanalyseerd. Het is goed dat dit is opgeschreven.

Aan de andere kant stelt de basisvariant budgettair uiteindelijk weinig voor. De voorgestelde maatregelen leveren naar raming jaarlijks 600 miljoen euro op. Daarvan komt 400 miljoen euro uit de beperking van de verliescompensatie (in winstgevende jaren), maar deze ingreep heeft in feite niet zoveel met het onderwerp van het rapport te maken. Deze maatregel heeft immers een veel bredere werking dan het beperken van de belastingontwijking door multinationals. Hij heeft gevolgen voor alle ondernemingen die in Nederland actief zijn – groot en klein.⁷ Bij de maatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op multinationals gaat het dus eigenlijk om niet meer dan 200 miljoen euro. Dat is een schijntje, afgezet tegen de door *Lejour* becijferde belastingderving door belastingontwijking van 1 tot 2,5 miljard euro per jaar.⁸

Ik verbaas mij erover dat de innovatiebox in het rapport niet aan de orde komt. Het gaat hier om een grote versmaller van de heffingsgrondslag, waardoor de schatkist jaarlijks ongeveer 2 miljard euro misloopt, terwijl breed bekend is dat deze fiscale regeling eigenlijk niet het meest geweldige instrument is om innovatie te stimuleren. In een evaluatierapport van het Ministerie van Financiën komt de innovatiebox er weliswaar nog redelijk van af, maar daarin staat ook dat de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) – een andere fiscale faciliteit die direct aansluit bij kosten in verband met innovatie – veel beter werkt. Uit diverse internationale evaluaties blijkt dat patent-boxregimes, waaronder dat

7 Wel geldt er een franchise van 1 miljoen euro.

8 Voor een gedetailleerde analyse van de voorstellen verwijst ik naar Vleggeert (2020a).

van Nederland, niet zoveel doen als het gaat om het stimuleren van innovatie. De bedoelde evaluaties leren dat een innovatiebox eerder bedoeld is als instrument om een land aantrekkelijk te maken als vestigingsplaats. Het gaat dus vooral om een wapen dat landen inzetten bij de onderlinge concurrentiestrijd om belastinggrondslag aan te trekken. Daarom zou je verwachten dat de adviescommissie voorstellen zou hebben geformuleerd om de reikwijdte van de innovatiebox behoorlijk te beperken of deze box zelfs geheel af te schaffen.

Innovatiebox en WBSO

Wanneer een onderneming winst maakt met bepaalde vernieuwende activiteiten hoeft zij over deze winst minder vennootschapsbelasting te betalen, door toepassing van de 'innovatiebox'. Het effectieve tarief over deze winst is met ingang van 1 januari 2021 verhoogd van 7 naar 9 procent. De regeling is uitdrukkelijk bedoeld om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te scheppen voor innovatieve bedrijven.

Ondernemingen die speur- en ontwikkelingswerk doen voor de ontwikkeling van nieuwe producten en productieprocessen kunnen onder voorwaarden aanspraak maken op een vermindering van de verschuldigde inkomensheffing (zelfstandige ondernemers) of vennootschapsbelasting. Stel dat een besloten vennootschap in 2021 binnen de Europese Unie 15 duizend uren besteedt aan S&O (speur- en ontwikkelingswerk). Dan bestaat aanspraak op een belastingvermindering van afgerond 137.000 euro, die kan worden verrekend met de aanslag vennootschapsbelasting.

Tot slot vraag ik aandacht voor het initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Bart Snels (Groen-Links) om een conditionele eindafrekening in de dividendbelasting in te voeren. Een dergelijke maatregel is niet door de commissie bekeken. Het voorstel beoogt multinationals die naar een ander land verhuizen, bij hun vertrek in Nederland dividendbelasting te laten betalen. Het heeft dan geen zin meer om vanwege fiscale redenen ons land te verlaten. Ik vind de gedachte achter het voorstel buitengewoon sympathiek. De benadering is een heel andere dan die Nederland vooralsnog gekozen heeft. Tot nu toe hebben we multinationals toch wel geknuffeld en zijn we op zoek gegaan naar faciliteiten om hun belastingdruk omhoog te brengen om zo te zorgen dat ze in Nederland blijven. Uiteindelijk zie je dat dit kennelijk toch niet zo fantastisch werkt. Directe aanleiding voor het initiatiefwetsvoorstel van Snels is het vertrek van Unilever naar het Verenigd Koninkrijk. In dat land levert Unilever momenteel nota bene strijd met de belastingdienst over de vraag of aan de activiteiten van het hoofdkantoor in Londen niet veel meer winst moet worden toegerekend. Misschien is de agressievere houding van de Britse fiscus wel iets waar ook wij wat van kunnen leren. Snels heeft hier kennelijk lering uit getrokken en zijn wetsvoorstel ingediend. Wel moet

nog antwoord worden gegeven op de vraag of en in hoeverre de voorgestelde afrekening bij verhuizing zich verdraagt met geldende belastingverdragen en het recht van de Europese Unie. De Raad van State zal zich hier ongetwijfeld over buigen en ik ben bijzonder benieuwd naar wat de Raad hierover gaat adviseren.¹⁰

Literatuur

- Baarsma, Barbara, Marco Kerste, en Jarst Weda (2014), *Brievenbusmaatschappijen. De impact van bijzondere financiële instellingen op de Nederlandse economie*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact
- Geest, Martin van, Joost van Kleef, en Henk Willem Smits (2013), *Het belastingparadijs. Waarom niemand hier belasting betaalt – behalve u*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact
- Kam, Flip de (1977), *Betalen is voor de dommen. Over de miljardenmazen in ons belastingstelsel* (eerste druk), Amsterdam: Uitgeverij Contact
- Lejour, Arjan (2020), *De last van onbelaste winsten. Belastingontwijking in en door Nederland*, oratie 7 februari 2020, Tilburg: Tilburg University
- Tweede Kamer (2019-2020), *Voorstel van wet van het lid Snels tot wijziging van de Wet op de dividendbelasting 1965 en enige andere belastingwetten in verband met de invoering van de conditionele eindafrekening dividendbelasting* (Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting), 35 523, nr. 2
- Tweede Kamer (2020-2021), *Voorstel van wet van het lid Snels tot wijziging van de Wet op de dividendbelasting 1965 en enige andere belastingwetten in verband met de invoering van de conditionele eindafrekening dividendbelasting* (Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting), 35 523, nr. 7
- Vleggeert, (2020a), Polderen in de mist: een kleine stap naar meer balans in de heffing van de vennootschapsbelasting van multinationals, *Weekblad Fiscaal Recht*, 110(7339), 739-746
- Vleggeert (2020b), *Over onafhankelijkheid, de verschralling van het fiscale debat en wat we daaraan kunnen doen*, oratie Universiteit Leiden, 30 oktober 2020; zie <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2020/11/terugkijken-oratie-jan-vleggeert---hoe-onafhankelijk-is-de-fisale-wetenschapper>

10 Inmiddels is dat advies van de Raad van State verschenen. Het heeft de indiener bewogen tot twee inhoudelijke aanpassingen van 9 oktober 2020. De voorgestelde regeling geldt niet langer uitsluitend voor multinationale ondernemingen en de terugwerkende kracht loopt nu vanaf 18 september 2020, in plaats van vanaf 10 juli 2020. Zie: Tweede Kamer (2020-2021).

Gedachtewisseling*

Dagvoorzitter *Oscar Schouw* vat de bijdrage van *Jan Vleggeert* nog even samen in eigen woorden en licht toe dat het Ministerie van Financiën verzoeken op basis van de Wet openbaarheid van bestuur op hun merites beoordeelt. Het is standaard dat persoonlijke beleidsopvattingen niet in de openbaarheid worden gebracht. Dat hoeft ook niet op basis van de wet. Was het anders, dan zou dit zijns inziens niet goed zijn voor de kwaliteit van de beleidsvorming. Hij geeft vervolgens als eerste het woord aan *Maarten de Wilde*.

Reactie *Maarten de Wilde*

Hoewel hij zich misschien anders zou uitdrukken dan *Vleggeert*, geeft *De Wilde* aan dat rechtsregels nu eenmaal inderdaad door mensen worden bedacht en ontwikkeld. Als we vinden dat sommige regels niet goed werken, dan moeten we kijken of en hoe we het rechtssysteem gaan bijstellen. Het recht moet dienstbaar zijn aan wat in de samenleving leeft. Stel dat in de samenleving een breed gedeelde wens leeft dat koffieconcern X winstbelasting moet betalen in Nederland, een van de landen waar zijn koffie wordt verkocht en gedronken. De bonen worden ingekocht door een dochtervestiging in Brazilië, geroosterd en verpakt bij een dochter in België, terwijl de rechten op het merk worden geëxploiteerd door een dochter die is gevestigd in Zwitserland. De prijzen die de onderdelen van het concern elkaar voor de levering en bewerking van goederen in rekening brengen – *intercompany pricing* – en de vergoeding voor het merkrecht kunnen tot gevolg hebben dat de verkooporganisatie in Nederland geen winst maakt. Voor *intercompany pricing* heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) bepaalde richtlijnen vastgelegd. Prijzen bij transacties tussen concernonderdelen (*transfer prices*) moeten zakelijk zijn, diezelfde prijzen moeten ook uit de bus komen bij transacties tussen onafhankelijk handelende marktpartijen. De toepassing van de OESO-richtlijnen laat (veel) speelruimte, vooral bij unieke dienstverlening binnen het concern, waarvoor geen vergelijkbare transacties in de markt bestaan. Een voorbeeld zijn de kosten van wereldwijde reclame voor het eigen merk. Stel nu dat een *transfer-pricingspecialist* zegt dat – na verrekening van alle concernkosten met inachtneming van de OESO-richtlijnen – de verkooporganisatie in Nederland geen winst maakt en dat het dus terecht is dat die hier geen winstbelasting betaalt – er is immers geen winst behaald. De publieke opinie en die belastingspecialisten kunnen zich dan ingraven in het eigen gelijk en elkaar bestoken met emoties en zakelijke argumenten. Dat helpt de discussie echter niet verder. Veel beter is het om de toedeling van kosten en opbrengsten aan de landen waar het concern actief is beter te organiseren. Op dat punt is *De Wilde* het volledig met *Vleggeert* eens.

* Deze weergave van de gedachtewisseling is grotendeels gebaseerd op een intern discussieverslag, opgesteld door Maarten de Wilde, Thomas Hofman en Eline Nabbe. De selectie uit dat verslag, aanvullingen erop en de (her)formulering van taal en stijl blijven exclusief voor rekening van de eindredactie.

De Wilde geeft aan dat hij in zijn eigen onderzoek uitkomt op een belasting op overwinst – na aftrek van een normaal te achten vergoeding voor de financieringskosten van het eigen vermogen. Deze overwinst zou je dan moeten verdelen over alle landen waar de productie wordt afgezet. Niet omdat hij vindt dat de winst daar ‘hoort’, maar omdat dit een manier zou zijn om landen in staat te stellen hun autonomie te herpakken bij het vormgeven van de nationale belastingmix. Het adviesrapport verwijst naar dit onderzoek, maar wijkt daar in het compromis van af, mede omdat de conclusie uit dit onderzoek niet strookt met het bestaande stelsel. En het was nu eenmaal de aan de commissie verleende opdracht om te zoeken naar aanpassingen binnen het bestaande stelsel. Voor het overige zou *De Wilde* niet geneigd zijn vooruit te lopen op de uitkomsten van de WOB-procedure.

Toen hem werd gevraagd lid van de commissie te worden heeft *De Wilde* goed over dat verzoek nagedacht. Moet ik hieraan meedoen? De eindrapportage zou vermoedelijk afwijken van de visie die hij op basis van zijn eigen werk heeft ontwikkeld. Tegelijkertijd bood deelname aan het werk van de commissie de gelegenheid iets te kunnen bijdragen aan de gedachtevorming. Dan concludeer je dat je het moet doen, ook al besef je dat je kleerscheuren zult oplopen, bijvoorbeeld omdat mensen zien dat aanbevelingen van de commissie niet stroken met eerder door jou ingenomen standpunten. Ben je eenmaal ‘aan boord’, dan is het ‘samen-uit-samen-thuis’. *De Wilde* heeft niet overwogen om tijdens de werkzaamheden van de commissie de handdoek in de ring te gooien en de opdracht terug te geven. Je weet van tevoren dat de beschikbare gegevens misschien niet volledig of perfect zijn. Je moet dan proberen er met zijn allen uit te komen.

Veel landen, ook Nederland, kennen bij de winstbelasting een *intellectual-propertybox*. Over nut en noodzaak daarvan kun je van mening verschillen. Daar zit een afweging in. Wat gaat voor de economie en de positie van Nederland als vestigingsland verloren, wanneer de innovatiebox sneuvelt? Hoe groot is daartegenover de (meer)opbrengst voor de schatkist, zodat andere belastingen omlaag kunnen of extra geld voor collectieve uitgaven beschikbaar komt? Het gaat hier om het instrumenteel inzetten van je vennootschapsbelasting: kom bij ons met je onderzoek en ontwikkeling, dan krijg je korting. Het klopt dat deze regeling in de analyses van de commissie niet is meegenomen en *De Wilde* kan zich voorstellen dat dit misschien anders had gekund, omdat de regeling medebepalend is voor het vestigingsklimaat.

Met de vandaag door het Kamerlid Bart Snels voorgestelde exitheffing bij vertrek van de onderneming en de *step-up* bij binnenkomst bereik je in feite dat je het vermogensrendement van de aandeelhouder (na de onderliggende, al betaalde vennootschapsbelasting) geografisch op dezelfde plaats nogmaals belast als waar je die onderliggende vennootschapsbelasting hebt geheven.¹ Zou je dat binnen één concern doen, dan hef je in economische zin dubbel. Dat roept de vraag op wie je met een dividendbelasting nu eigenlijk waar wil belasten. Kom je als doelstelling bijvoorbeeld uit op het in Nederland willen belasten van de beleggende buitenlandse aandeelhouder, dan moet je wellicht nog verder

1 De ‘*step-up*’ bij binnenkomst (dat wil zeggen geen entreeheffing door fiscale kwalificatie van de reeds aanwezige winstreserves als gestort kapitaal) en de eindafrekening bij vertrek bereiken dat alleen de aanwas van de winstreserves (winst na vennootschapsbelasting) gedurende de periode waarin het lichaam in Nederland is gevestigd in de belastingheffing wordt betrokken. Zie voor een analyse: De Wilde (2020).

gaan dan alleen een *step-up* en een exitheffing. Wat *De Wilde* van het voorstel weet, is wat hij daarover zojuist heeft vernomen, dus misschien marcheert hij nu wel erg hard vooruit. Hij hoopt dan ook dat zijn opmerkingen niet als onvoorzichtig worden gezien. Hij zou daar graag nader over willen nadenken, voordat hij hier echt iets stevigs over durft te zeggen. Zijn opmerkingen moeten dan ook worden gezien als een eerste reactie op het voorstel.

Reactie Arjan Lejour

In Nederland weten we welke cijfers over de (commerciële) winst en de betaalde belasting in het openbare jaarverslag van ondernemingen staan en weet de Belastingdienst wat er in het aangifteformulier van die ondernemingen over de (fiscale) winst(berekening) staat; dat laatste is vertrouwelijke informatie. De Nederlandse overheid vraagt bij de aangifte voor de vennootschapsbelasting niet wat een multinational in het buitenland doet. Dat is anders in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Duitsland. Hoe de in Nederland gevestigde multinational precies is georganiseerd, welke financiële stromen allemaal lopen naar de dochterondernemingen in andere landen, en welke concernonderdelen waar hoeveel winst boeken, al die informatie ontbreekt bij de Belastingdienst. Als je vermoedt dat multinationals belasting ontwijken, en *Arjan Lejour* denkt dat dit gebeurt, dan hebben we daar domweg geen zicht op. Het zou beter zijn als we dat wel zouden hebben. *Lejour* wist dit voordat hij in de commissie stapte. Een ‘we weten te weinig, niet alle feiten zijn beschikbaar’ vormde voor hem geen reden niet in de commissie plaats te nemen. Hij wijst er nog op dat hij naast zijn functie in de wetenschap ook bij het Centraal Planbureau (CPB) werkt. Zou je alles uitsluitend strikt wetenschappelijk analyseren, dan zou het CPB wellicht veel minder rapporten uitbrengen dan het nu doet. Er zijn veel situaties waarin je dingen niet zeker weet en je op basis van je *expert opinion* toch suggesties, adviezen en afwegingen deelt met beleid en politiek. In dat licht was er voldoende reden tot de commissie toe te treden. Binnen de commissie is hard gewerkt met een maximum aan beschikbare informatie. Wat op basis van belastingaangiften viel te analyseren, is gedaan. Wacht je, totdat voldoende bekend is om echt iets te zeggen over belastingontwijking door bedrijven, dan gaat dat nog een (hele) tijd duren.

De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat bepaalde groepen bedrijven geen belasting zouden betalen. Een groot discussiepunt binnen de commissie was aan welk winstbegrip de betaalde belasting zou moeten worden gerelateerd. *Lejour* denkt dat ook de omvang van de commerciële winst in een aantal gevallen wordt beïnvloed door omvangrijke royaltybetalingen, *transfer pricing* en dergelijke, maar daar hebben we geen zicht op. Hij wijst op de in het rapport aangehaalde internationale literatuur en hoe die kijkt naar belastingverschillen tussen landen en naar wat er gebeurt. Bij al die statistiek en econometrie draait het om totaalcijfers. ‘Je weet dus niet wat er per onderneming gebeurt.’ Op basis van een analyse van de internationale literatuur heeft *Lejour* over de omvang van de wereldwijd ontweken belasting een middenbedrag genoemd: 150 miljard euro. Alles afwegend is hij voor Nederland op een bedrag tussen 1 en 2,5 miljard euro uitgekomen. Daar staat hij nog steeds achter. ‘Binnen de commissie konden we dat met de beschikbare cijfers echter niet hard aantonen, daarom bevat het rapport het voorstel meer onderzoek te doen naar wat er met royalty’s gebeurt.’

Had de commissie wel duidelijk kunnen zijn over de gebruikte ontwijkingsconstructies en hoe die lopen tussen landen, dan waren die bevindingen in haar rapport terechtge-

komen. Dit, even afgezien van de vertrouwelijkheid van fiscale data. Dan was wellicht meer tegemoetgekomen aan de behoefte daaraan bij het grote publiek. *Lejour* begrijpt dus dat het rapport misschien niet bij iedereen aan de verwachtingen voldoet. Aan de andere kant heeft de commissie erg haar best gedaan om het begrip 'eerlijkheid' een plaats te geven. Meer was niet haalbaar, ook gelet op het tijdsbestek waarbinnen het rapport tot stand moest komen.

Er is veel moeite gedaan om tot de opbrengstraming van 600 miljoen euro te komen. Deze inschatting is gemaakt op basis van de best beschikbare gegevens, maar zij is niettemin uitermate onzeker. We weten bijvoorbeeld niet precies op welke ondernemingen de maatregelen betrekking hebben. Die kennis is niet voorhanden. Dat soort gegevens wordt in ons land niet bijgehouden en de beschikbare waarnemingen zijn deels anekdotisch van aard. Daar komt volgens *Lejour* bij dat mogelijk andere factoren bij belastingontwijking een rol spelen, misschien zelfs met gevolgen voor de in jaarverslagen gerapporteerde commerciële winst. Ook dat kon de commissie echter niet aantonen.

Reactie Jan Vleggeert

Vleggeert reageert en geeft aan te begrijpen dat je niet over bijvoorbeeld Shell kunt zeggen dat die onderneming zoveel hoofdkantoorkosten heeft, zoveel aan andere betalingen doet en zoveel winst maakt. In dat geval relateer je de cijfers aan een enkele naam. Maar wat als je de cijfers voor alle aan de AEX genoteerde bedrijven samen zou nemen? Hij denkt dat bij Financiën best bekend is hoe groot de problemen in verband met de kosten van hoofdkantoren zijn. De grote multinationals hebben allemaal een of twee behandelende belastinginspecteurs en zij weten naar zijn ervaring heel veel van die bedrijven. Na een belronde langs deze sleutelfiguren had het secretariaat van de commissie precies geweten of en hoeveel vennootschapsbelasting deze ondernemingen de afgelopen jaren hebben betaald, hoe hoog de belastbare winst was, welke hoofdkantoorkosten in Nederland vallen en welke structuren bestaan voor de concernfinanciering en de exploitatie van licenties, merkrechten en zo meer. Dus hoeveel rente en royalty's naar het buitenland gaan. Dan weet je veel meer en dan zou je de cijfers anoniem, geaggregeerd aan de commissie hebben kunnen geven. Kennelijk kan ook dat niet, vanwege de geheimhoudingsplicht? Dat verbaast *Vleggeert*. Is het dan zo dat binnen die groep van 25 bedrijven er een of twee zo prominent zijn, een paar hele grote boosdoeners, en dan weten we al bijna wie het zijn, dat zij ervoor zorgen dat zelfs geaggregeerde cijfers tot enkele belastingplichtigen herleidbaar zijn? Dat is kennelijk de verklaring die er moet zijn voor het ontbreken van cijfermateriaal.

Lejour merkt op dat in het rapport gemiddelden zijn opgenomen over de belastingbetalingen van AEX-bedrijven. De commissie heeft geprobeerd dat zo scherp mogelijk in beeld te brengen. Dit is gedaan op basis van informatie in de belastingaangifte die bedrijven verplicht zijn aan te leveren. *Lejour* vermoedt dat bedrijven voor het overige niet snel geneigd zullen zijn verdere informatie te verstrekken. *Vleggeert* persisteert dat de behandelende inspecteurs over veel meer informatie beschikken dan is verwerkt in de ingediende aangiften. Om de commissie te assisteren had Financiën die aanslagregelaars kunnen benaderen.

De dagvoorzitter rondt de discussie op dit punt af met de opmerking dat hij denkt dat de commissie gedaan heeft wat binnen de geldende wet- en regelgeving mogelijk was.

Het *arm's-length* beginsel

De voorzitter richt zich tot *De Wilde* en *Lejour* met een vraag over het mechanisme om kosten en opbrengsten toe te delen aan ondernemingen die deel uitmaken van het concern – het systeem van *transfer pricing*. In het rapport komt naar voren dat dit mechanisme niet goed zou functioneren, bijvoorbeeld als het gaat om de waardebeoordeling van bezittingen ('activa') van de onderneming. Betekent dit dat *transfer pricing* zijn beste tijd gehad heeft om winsten tussen landen te verdelen?

Volgens *De Wilde* zijn er twee problemen bij het *arm's-length* beginsel: het beginsel dat de concernonderdelen elkaar zakelijke prijzen in rekening moeten brengen, zoals die tot stand komen tussen onafhankelijke, met elkaar onderhandelende partijen. In zijn proefschrift heeft hij hieraan aandacht besteed onder de kop '*Why arm's length fails*'.² Het eerste probleem zit hem in de fictie dat interne transacties en derdentransacties worden gedreven door dezelfde marktomstandigheden. In werkelijkheid liggen commerciële overwegingen ten grondslag aan de beslissing van een naar winst strevende onderneming om een activiteit (zeg: juridische diensten) in huis te houden, of – wanneer dat goedkoper is – die activiteit aan een andere partij uit te besteden. Door liberalisering van markten kan een concern een bepaalde activiteit of functie op één plaats samenbrengen. Dit heeft de opkomst en het succes van de multinationale onderneming aangejaagd en wordt zelfs als een drijvende kracht achter deze trend gezien. Het *arm's-length* beginsel steunt echter op de veronderstelling dat interne en derdentransacties door dezelfde overwegingen worden gedreven. Dit heeft als gevolg dat als je de *arm's-length* winsten van alle met elkaar verbonden concernonderdelen bij elkaar optelt een stuk van de winst van de multinational over zal blijven, het zogenoemde 'bovennormale' rendement. Dit rendement valt buiten het bereik van *arm's length* en lijkt zo aan de verdeelsystematiek te ontsnappen. Daar wordt van oudsher mee geworsteld en dat zie je ook terug in de verrekenprijnsrichtlijnen en de moeite die fiscaal adviseurs en belastingautoriteiten soms hebben om tot overeenstemming te komen over het beprijzen van bijvoorbeeld '*synergistic benefits*' en de '*benefits of integration*'. Die lijken moeilijk te vangen in een formule die het bovennormale rendement toewijst aan de landen waar een multinational actief is.

Het tweede probleem is dat het vaak lastig of in feite onmogelijk is om een vergelijkbare transactie tussen zakelijk handelende derden (een '*comparable*') te vinden. Dit speelt met name als de interne transactie betrekking heeft op een vermogensbestanddeel, waarbij de onderneming een exclusief exploitatierecht heeft, en daarmee eigenlijk een monopoliepositie. Dit temeer, als dit vermogensbestanddeel ook nog eens heel waardevol is, bijvoorbeeld een intellectueel recht zoals een merkenrecht of een octrooi dat de eigenaar al dan niet tijdelijk exclusief commercieel mag exploiteren. Als je dan voor de belastingheffing naar de '*comparable transaction*' moet kijken – die dus ontbreekt – en de marktprijs daarvan, dan wordt het allemaal erg gecompliceerd en subjectief. Dit maakt *arm's length* een moeilijk concept om te hanteren.

Daarmee ontstaat ruimte, wat ook uitgebreid in de literatuur naar voren komt, voor de strategische inzet en beprijzing van interne transacties. Afhankelijk van hoe je hier vervolgens naar kijkt, kun je zeggen dat dit een probleem is van *arm's length* als verdeelsleutel,

2 De Wilde (2017), paragraaf 6.3.

of dat dit juist de bedoeling van dit beginsel is. Dit dan nog even los van de vraag of er überhaupt een manier bestaat om de grondslag van de winstbelasting op een objectieve manier aan landen toe te delen. Als de hele wereld *arm's length* toepast en de opdracht is op eigen houtje binnen het bestaande stelsel tot verbetering te komen, dan wordt dat een uitdaging – gegeven dat een van de scharnieren knarst. *De Wilde* vindt het dan ook niet lastig om te zeggen dat in het *arm's-length* beginsel problemen zitten, ook al worden deze in het rapport niet geadresseerd.

Vleggeert merkt op dat de analyse van het beginsel in het rapport tamelijk vernietigend is. Hij leest het rapport zo dat de commissie vindt dat het beginsel eigenlijk alleen goed functioneert als het gaat om de beloning (de prijsbepaling) van routinematige activiteiten.

De Wilde geeft aan dat de commissie hier wel degelijk iets heeft neergezet. *Lejour* voegt toe dat de problematiek de laatste decennia in omvang toeneemt en noemt dit zorgwekkend. Hij constateert een trend, zeker met de digitalisering, waarbij steeds meer soorten multinationals lijken te ontstaan die met het brengen van unieke producten en diensten in een monopoliepositie komen te staan. Marktprijzen worden zo steeds lastiger vast te stellen.

Reacties van andere deelnemers

Francis Weyzig geeft aan dat het rapport zich vooral richt op Nederlandse multinationals met een hoofdkantoor en de bijbehorende kosten. Hij wijst erop dat er ook veel buitenlandse multinationals met een vestiging in Nederland actief zijn en vraagt in hoeverre het rapport ook op die groep ondernemingen betrekking heeft. *Lejour* geeft aan dat de commissie is verzocht een analyse te maken van in Nederland gevestigde multinationals. Deze kunnen Nederlandse en buitenlandse eigenaren hebben. Het hoeft hier niet noodzakelijk om hoofdkantoren te gaan. Hij geeft aan dat het hier wel gaat over multinationals met vestigingen die echt iets doen, met *substance*. De commissie heeft het onderwerp brievenbusmaatschappijen laten rusten. Het pakket maatregelen dat in het rapport de revue passeert is ook breder. Behalve de kosten van het hoofdkantoor krijgen bijvoorbeeld ook maatregelen voor Controlled Foreign Companies aandacht.

Eric Kemmeren geeft aan dat de vennootschapsbelasting waar in het rapport voor wordt gepleit een beetje lijkt op de belasting in box 3 van de inkomstenbelasting; daarbij gaat het in feite om een vermogensbelasting. *De Wilde* denkt dat deze reactie betrekking heeft op aanbeveling A1. Hij geeft aan dat hier geprobeerd is een afweging te maken, enerzijds/anderzijds. De temporisering van de verticale verliesverrekening knaagt aan het winstbegrip. Je bereikt dat in winstjaren belasting wordt betaald, ongeacht of nog (hoge) aanpraken bestaan op compensatie voor verliezen uit het verleden. Doordat verliezen nu wel zonder beperking naar de toekomst kunnen worden voortgewenteld, krijg je een uitgestelde vordering op de fiscus (een '*deferred tax asset*'). Je verliest je aanspraak – anders dan nu – nooit meer, waardoor de kans toeneemt dat over de gehele levensduur van de onderneming gezien alle verliezen zullen worden verrekend. Zo bezien wordt de vennootschapsbelasting met deze maatregel geen forfaitaire heffing. Hier is geprobeerd een afweging te maken. *De Wilde* is het met *Kemmeren* eens dat de komende jaren winstbelasting betalen – ondanks verliezen in 2020 door de corona-uitbraak – het werkkapitaal en de liquiditeitspositie van bedrijven verder onder druk zet. Daar kun je terecht kritisch op zijn. Tegelijkertijd is er kritiek vanuit de samenleving: 'er wordt geen belasting betaald'. Dan moet je het begrip totaalwinst

(je wilt het saldo van alle winsten en verliezen gedurende de gehele levensduur van de onderneming éénmaal belasten) gaan uitleggen. Afhankelijk van met wie je hier de discussie over aangaat krijg je gelijk, of juist niet. Afhankelijk van je perspectief kun je hier verschillend over denken. Het blijft daarmee zoeken naar balans, wetende dat wat er ook uitkomt er steeds ruimte blijft voor een kritische noot.

Afsluiting

De dagvoorzitter rondt de gedachtewisseling af met enige afsluitende overwegingen. Het laatste woord over hoe het verder moet met de vennootschapsbelasting lijkt zeker nog niet te zijn gezegd. Wel is het duidelijk dat op korte termijn allerlei maatregelen die de heffingsgrondslag verbreden denkbaar zijn. Dat past ook bij de opdracht aan de adviescommissie. Het is aan de politiek en een volgend kabinet om goed na te denken over hoe met het belastingstelsel verder te gaan. Uit de discussie is naar voren gekomen dat ook allerlei structurele hervormingen denkbaar zijn, met zelfs andere manieren om naar het winstbe-grip te kijken, bijvoorbeeld meer naar de operationele winstmarge. Ook daar zullen we in de toekomst over moeten blijven nadenken. Hoe dit zich moet verhouden met de belas-tingverdragen en hoe heffing van dubbele belasting valt te vermijden, zijn weer andere vra-gen. Uiteindelijk hangt alles wel heel erg met elkaar samen in het internationaal belasting-recht. *Schouw* bespiegelt nog kort over het realiteitsgehalte van internationale samenwer-king op belastinggebied. Bij dat aspect is tijdens de bijeenkomst niet specifiek stilgestaan. *Schouw* wijst erop dat in de afgelopen jaren op dit terrein ongelooflijk veel stappen vooruit zijn gezet, bijvoorbeeld als het gaat om het tegengaan van internationale *mismatches* en ook op het punt van belastingarbitrage. Het adviesrapport breekt een lans voor bindende arbi-trage. Op dit terrein is inmiddels ook wetgeving tot stand gekomen, een stap vooruit. *Schouw* bedankt de sprekers en de deelnemers voor hun inbreng.

Literatuur

- Wilde, Maarten Floris de (2017), *Sharing the pie: taxing multinationals in a global market*, Amsterdam: Amsterdam International Bureau for Fiscal Documentation
- Wilde, M.F. de (2020), Over de voorgestelde conditionele eindafrekening dividendbelasting en het raadsel van het onderliggende denken, *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, (21)35

Klimaat-, milieu- en fileproblematiek

Flip de Kam en Jan Donders*

6.1 Inleiding

Door het klimaatakkoord van Parijs te ondertekenen heeft Nederland zich verplicht een bijdrage te leveren om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan twee graden Celsius – dit, ten opzichte van de situatie die bestond voordat de industrialisatie van de wereld op gang kwam. Het door de meeste landen gedeelde streven is de opwarming beperkt te houden tot anderhalve graad Celsius. In de Europese Unie hebben de lidstaten dit streven vertaald in de ambitie om de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) in 2030 te hebben teruggebracht tot 60 procent van het niveau in 1990. De Europese Commissie legt de lat nog hoger: zij wil de uitstoot over tien jaar hebben verminderd, niet met 40 maar met 50 of zelfs 55 procent (de ‘Green Deal’). De Klimaatwet noemt als einddoel 95 procent reductie in het jaar 2050, met als tussendoel een verlaging met 49 procent in 2030. Het vorig jaar gesloten Klimaatakkoord bevat een groot aantal afspraken en maatregelen die erop zijn gericht dit tussendoel te realiseren. Of dit doel zal worden bereikt is een open vraag. Het laagst hangende fruit is inmiddels wel geplukt. Verdergaande stappen zullen in toenemende mate ‘offers’ van bedrijven en gezinnen eisen – al wekken sommige politici de indruk dat dit niet het geval zal zijn –, terwijl duidelijke resultaten zeker niet direct en wellicht pas na een groot aantal jaren zichtbaar zullen zijn. Dit ontbreken van directe resultaten zal zonder enige twijfel een steeds zwaarder beroep doen op de spankracht van de samenleving.

Een van de werkgroepen die onderzoek deed naar bouwstenen voor een beter belastingstelsel heeft onderzocht of en hoe milieubelastingen kunnen bijdragen aan een minder snelle opwarming van de aarde en aan een betere kwaliteit van de leefomgeving.¹ Zulke ‘groene’ belastingen komen vroeger of later in de prijzen terecht: zij maken vervuilende producten in verhouding duurder. De ‘beprijzing’ van negatieve gevolgen voor het milieu van productie en consumptie prikkelt bedrijven milieuvriendelijker te produceren en consumenten om hun gedrag aan te passen.² Zo is het onder andere de bedoeling van de energiebelasting gezinnen te bewegen hun gasverbruik te beperken. In die zin zijn milieubelastingen vanuit de overheid gezien, een mes dat aan twee kanten snijdt: door gedragsaanpassingen verminderen vervuiling en uitstoot van broeikasgassen, terwijl de schatkist bij de heffing garen spint.

* Sander Veldhuizen verzorgde tijdens de bijeenkomst de inleiding. Die bestond uit een samenvatting op hoofdlijnen van het rapport *Fiscale vergroening en grondslagerosie*. De weergave van zijn inleiding in dit hoofdstuk komt uitsluitend voor rekening van de eindredacteuren. Het gesproken woord van de inleider hebben zij namelijk aangevuld met door hem niet genoemde gegevens en een aantal eigen terzijdes.

1 Ministerie van Financiën (2020a).

2 Zie de bijdrage van Gerbert Romijn (hoofdstuk 6C).

De werkgroep noemt dit de ‘opbrengstfunctie’ van milieubelastingen. Naarmate een heffing succesvoller is en de vervuiling onder haar invloed verder afneemt, krimpt de grondslag op basis waarvan zij wordt geheven – een effect dat bekend staat als ‘grondslagerosie’. De werkgroep maakt van dit mogelijke verlies van heffingsgrondslag in haar analyses een groot punt. Inderdaad betekent grotere winst voor het milieu tegelijkertijd een toenemend verlies voor de schatkist. Staat verbetering van het milieu voorop, en met dat doel zijn en worden milieubelastingen tenslotte ingevoerd, dan hoeft hun vermagerende opbrengstfunctie geen bezwaar te zijn.³

Beprijzing is niet het enige instrument waarmee de overheid handelend tegen milieuschade kan optreden. Een simpel alternatief is voorlichting en overreding – de gescheiden inzameling van glas en oud papier is bijvoorbeeld een groot succes, al zijn burgers niet wettelijk verplicht hieraan mee te doen.

Een ander beschikbaar instrument voor het milieubeleid zijn subsidies – de verkoop van hybride en elektrische auto’s is door grote fiscale voordelen sterk gestimuleerd.

Weer een ander instrument zijn in de wet vastgelegde vervuilingennormen, waaraan een producent zich dient te houden – denk aan de (fraudegevoelige!) regels voor afvoer en verwerking van dierlijke mest. Het verbod op gratis plastic tassen heeft geleid tot een sterke daling in het gebruik ervan. Het wagenpark wordt gemiddeld schoner door Europese regels voor de maximale uitstoot van nieuw verkochte auto’s, al zijn die regels nog onvoldoende streng om de luchtvervuiling door (diesel)auto’s in de gewenste mate te verminderen.

Een laatste instrument, al in gebruik, is dat de overheid een markt maakt voor de handel in vervuilingenrechten – binnen de Europese Unie (EU) geldt een *emissions trading system* (EU ETS), waarbij veel grote vervuilende bedrijven uitstootrechten moeten bijkopen als de CO₂-efficiëntie van hun productie niet aan de maat is.⁴

Gegeven een bepaalde milieudoelstelling, kunnen politici en hun ambtenarenapparaat bij het uitstippelen van het te voeren beleid dus van geval tot geval beoordelen welk instrument – gegeven zijn effectiviteit (baten) en bezwaren (kosten) – het meeste in aanmerking komt om het gestelde doel te bereiken. In de praktijk verloopt de beleidsvorming vaak minder rationeel dan mogelijk zou zijn, bijvoorbeeld doordat actie- en lobbygroepen met succes opkomen voor beperkte deelbelangen. Los daarvan is het lastig de effectiviteit van maatregelen vooraf in te schatten. Milieubelastingen beogen gedragsaanpassingen uit te lokken en menselijk gedrag is binnen ruime grenzen niet precies voorspelbaar. Datzelfde geldt voor de kosten van het milieubeleid. Grote industriële bedrijven zijn vaak forse vervuilers. Toch wordt hun uitstoot van vervuilende stoffen (per eenheid vervuiling) veel lichter belast dan die van ‘kleine’ vervuilers. De uitzonderingspositie voor de industrie is gebaseerd op de gedachte dat deze bedrijven anders verkassen naar een ander land, waar de milieuregels minder streng zijn. Dat kost in Nederland productie en op korte en middellange termijn ook banen, zonder dat het milieu in Europa (of in de wereld als geheel) per saldo veel verbetert. Om diezelfde reden worden elektriciteitscentrales bij onze nationale milieubelas-

3 Zie de bijdrage van Hendrik Vrijburg (hoofdstuk 6A).

4 Deze bedrijven krijgen gratis rechten voor het deel van hun uitstoot dat de Brusselse norm niet overstijgt. De elektriciteitscentrales krijgen geen gratis rechten, maar moeten die kopen op een veiling.

tingen ontzien. Wordt in Nederland geproduceerde stroom door milieuheffingen te duur, dan sluiten centrales en gaan energiedistributiebedrijven meer stroom uit andere landen importeren. Dit maakt de stroomvoorziening van Nederland kwetsbaar en dat vinden beleidsmakers een griezelig idee. Maar of, en in hoeverre, grote vervuilers na een verhoging van de energiebelasting hun activiteiten in Nederland daadwerkelijk zullen staken en of importstroom in dat geval snel terrein wint, het staat niet vast en laat zich tot op zekere hoogte slechts raden.

Dit alles gezegd zijnde, is het vanzelfsprekend interessant om kennis te nemen van wat de ambtelijke werkgroep over de vergroening van het belastingstelsel te berde brengt.

Is het erg, wanneer economische activiteit weglekt?

Wanneer bedrijven in een bepaalde sector van de Nederlandse economie hogere milieubelastingen moeten afdragen, terwijl hun buitenlandse concurrenten die niet hoeven te betalen, krijgen die hier gevestigde bedrijven met een ongelijk speelveld te maken. Door de milieubelasting zijn hun kosten hoger dan die van de concurrenten. Dit concurrentienadeel kan ertoe leiden dat de vervuilende productie in Nederland krimpt, en dat de productie in andere landen juist omhooggaat. Zo kan niet alleen economische activiteit, maar ook vervuiling naar het buitenland weglekken.

Angst voor een blijvend verlies aan werkgelegenheid is echter ongegrond, want als de arbeidsmarkt werkt ontstaat na verloop van tijd 'vanzelf' vervangende werkgelegenheid. Zo is het in het verleden steeds gegaan als sectoren – eerst de landbouw, vervolgens de maakindustrie – om wat voor reden ook krompen. Wel is het goed mogelijk dat de vervangende economische activiteit in dit geval minder waarde toevoegt. De bedrijven in kwestie schroeven hun productie immers niet terug omdat die inmiddels minder lucratief is, maar omdat de overheid hen meer milieubelastingen laat betalen om daarmee de vervuiling aan te pakken. Als de vervangende economische activiteit inderdaad minder oplevert, komt het reële (voor de inflatie gecorrigeerde) nationaal inkomen blijvend lager uit. Maar tegenover dit ongunstige effect op de brede welvaart staat vanzelfsprekend een gunstige invloed op deze welvaart als gevolg van de behaalde milieuwinst.

Die winst valt tegen bij een *wereldwijd* milieuprobleem, zoals de opwarming van de aarde, mocht de vervuiling in Nederland na bedrijfs- en verplaatsingen weglekken naar elders. In dat geval blijft het milieuprobleem immers onveranderd groot. Of de brede welvaart in zulke gevallen per saldo omhoog- of omlaaggaat, hangt af van de positieve waardering van de resterende milieuwinst en de negatieve waardering van noodzakelijke aanpassingsprocessen en het mogelijk blijvende verlies aan nationaal inkomen. Ook bij een *lokaal* milieuprobleem, zoals luchtvervuiling, lekt mogelijk een deel van de vervuiling naar het buitenland weg, maar dit vermindert – anders dan bij een mondiaal milieuvraagstuk – het voordelige effect op de brede welvaart

van de eigen burgers niet. De overlast is 'geëxporteerd' naar de inwoners van gebieden in andere landen, waarheen de vervuilende industrie een 'goed' heenkomen heeft gezocht. Daarmee groeit de kans dat de brede welvaart van de Nederlanders per saldo toeneemt.

6.2 Een tamelijk groen belastingstelsel

Het Nederlandse belastingstelsel kleurt in verhouding al best een beetje groen. Milieubelastingen, accijnzen op brandstoffen en belastingen op mobiliteit (vooral autobelastingen) zijn goed voor 8,5 procent van de totale belastingopbrengst. In de Europese Unie is het aandeel van groene belastingen in de belastingmix gemiddeld 6 procent; autoland Duitsland hinkt achteraan met een aandeel van groene belastingen van slechts 4,5 procent.⁵

Maar het gelijke wordt bij groene belastingen wel héél ongelijk belast.⁶ Neem de energiebelasting. Gezinnen en het midden- en kleinbedrijf – met een gasverbruik van minder dan 170 duizend kuub per jaar – betalen bijna 180 procent van de aangerichte milieuschade; de grootste gasverbruikers (meer dan 10 miljoen kuub per jaar) slechts 15 procent. Meer in het algemeen: de band tussen veroorzaakte milieuschade en door bedrijven betaalde milieubelasting is op dit moment in veel opzichten zwak. Dat rechtvaardigt onderzoek via welke wijzigingen van het belastingstelsel beter recht wordt gedaan aan het beginsel 'dat de vervuiler betaalt'.

6.3 Naar een groener belastingstelsel

De werkgroep constateert dat onbeprijste milieukosten in diverse sectoren van de economie nog onvoldoende in marktprijzen tot uitdrukking komen. Huishoudens (energieverbruik) en autorijders (met een benzinemotor) betalen nu al een substantieel deel van de door hun keuzegedrag veroorzaakte milieuschade – mensen die een benzineauto rijden bijna 80 procent.⁷ Andere sectoren ontspringen tot nu toe grotendeels de dans. Dat geldt bijvoorbeeld voor personenauto's op diesel (vergoeden 35 procent van de milieuschade), grote delen van de industrie en de landbouw, terwijl de lucht- en scheepvaart zelfs volledig buiten schot blijven. Tegen deze achtergrond bekijkt de werkgroep mogelijkheden voor verdere fiscale vergroening. Bij de beoordeling van aanpassingen van bestaande en de invoering van nieuwe heffingen weegt de werkgroep verschillende aspecten mee:

- komen de negatieve gevolgen van economische activiteiten voor het milieu dankzij de onderzochte belasting beter in prijzen tot uitdrukking?
- wat zijn de gevolgen voor de economie – wijken vervuilers door de belasting uit naar het buitenland, waardoor de vervuiling wereldwijd gezien niet of veel minder vermindert?

5 De belastingmix van een land hangt voor een deel af van de structuur van de economie, nationale gevoeligheden en de macht van daar actieve lobbygroepen. Wijnland Frankrijk kent geen wijnaccijns, bierland Duitsland geen bieraccijns.

6 Dit is niet alleen bij de milieubelastingen het geval. Het geldt ook voor de inkomensheffing – hoofdstuk 4.

7 De maatschappelijke kosten van verschillende vormen van vervuiling zijn onzeker, dat geldt ook voor dit percentage. Zo zijn er verschillende inschattingen van de maatschappelijke kosten van de uitstoot van een ton CO₂.

- in welke mate verbetert het milieu door de (nieuwe) belasting?
- wat zijn de gevolgen voor de schatkist? – wanneer de heffing bijvoorbeeld heel succesvol is, kan haar opbrengst flink verminderen;
- is de milieubelasting juridisch houdbaar, bijvoorbeeld bij toetsing door de rechter aan internationale verdragen?
- is de (nieuwe) milieubelasting voor de Belastingdienst uitvoerbaar?
- met hoeveel nemen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven door de (nieuwe) milieubelasting toe?

Op basis van de weging van deze aspecten deelt de werkgroep denkbare maatregelen in drie categorieën in:

1. maatregelen die in aanmerking komen om het belastingstelsel verder te vergroenen;
2. maatregelen die daarvoor wellicht in aanmerking komen, maar waarbij eerst verder onderzoek nodig is;
3. maatregelen die afvallen.

Onderdeel 6.4 presenteert uitsluitend maatregelen die volgens de werkgroep kunnen worden betrokken in de onderhandelingen over een nieuw regeerakkoord, die plaatsvinden na de Kamerverkiezingen op 17 maart 2021.

6.4 Mogelijkheden voor een groener belastingstelsel

Om te beginnen inventariseert de werkgroep mogelijkheden om de verplaatsing van personen en goederen (*mobilititeit*) zwaarder te belasten. Het doel van de autobelastingen op het terrein van luchtkwaliteit en klimaat heeft als rode draad het terugdringen van de uitstoot van schadelijke stoffen. Vandaar de stimulering van de aanschaf van emissieloze (elektrische) auto's en maatregelen die het rijden met dieselveertuigen duurder maken. Bij het autoverkeer kan de teruggaaf van de aanschafbelasting op personenauto's en motorfietsen (bpm) vervallen.

Voertuigen van de overheid – politie, brandweer, ambulances en militair materieel – zijn vrijgesteld van de motorrijtuigenbelasting (mrb). Deze vrijstelling kan vervallen. Voor de overheidsfinanciën is dit natuurlijk slechts een vestzak-broekzakoperatie, behalve wanneer overheidsinstanties worden verleid meer door elektriciteit aangedreven voertuigen aan te schaffen. Het is mogelijk de heffingsgrondslag van de bpm te differentiëren naar de CO₂-uitstoot van nieuw aangeschafte bestelauto's. Voor in verhouding tot andere auto's sterk vervuilende bestelauto's geldt in de mrb een heel laag tarief. Dat kan omhoog om de door bestelwagens veroorzaakte milieuschade beter te beprijzen. Voor bestelauto's ouder dan twaalf jaar geldt een fijnstoftoeslag. Die leeftijdsgrens kan verdwijnen, want ook bestelauto's jonger dan twaalf jaar vervuilen bovengemiddeld. Een enigszins vergelijkbare maatregel is voor personenauto's en bestelwagens die op diesel rijden een stikstoftoeslag op de verschuldigde motorrijtuigenbelasting in te voeren, in combinatie met een verhoging van de fijnstoftoeslag. Een heel algemeen werkende maatregel is de accijns op fossiele brandstoffen te verhogen.

Voor de luchtvaart voert het kabinet een vliegbelasting in van 7 euro per ticket. De werkgroep geeft in overweging haar tarief te verdubbelen. Bij het vliegverkeer komt daarnaast in aanmerking een nieuwe belasting per vertrekkend vliegtuig (ongeacht het aantal

passagiers). In het laatste geval betalen alle vervuilers mee – ook transferpassagiers en vrachtovervoerders.

De *industrie* is een tweede sector waar de werkgroep haar pijlen op richt. Het nieuwe kabinet kan besluiten om voor de industrie een algemene CO₂-belasting in te voeren, met een laag of juist een hoog tarief. Grote energieverbruikers worden bij de heffing van energiebelasting op dit moment enorm ontzien; zij betalen veel minder dan kleinverbruikers (gezinnen en het midden- en kleinbedrijf). Beleidsmakers zijn beducht dat energie slordende bedrijven anders (op termijn) hun activiteiten in Nederland zullen staken, omdat de tarieven in andere landen veel lager zijn; heel wat landen kennen zelfs geen energiebelasting. Toch is er een mogelijkheid de belastingschroef voor deze grote vervuilers wat aan te draaien. De energiebelasting kent op dit moment vrijstellingen voor de basismetaalindustrie (aluminiumsmelters, staalbewerking) en de bouwmaterialenindustrie. Deze vrijstellingen zouden geleidelijk kunnen worden afgebouwd. De industrie zou daarentegen profiteren van een verruiming van de werkingssfeer van de milieu-investeringsaftrek (mia) en de energie-investeringsaftrek (eia).

Een derde sector waarop de werkgroep de schijnwerper zet is de *gebouwde omgeving*. Energiebelasting is verschuldigd op basis van het verbruik van aardgas en van elektriciteit. Om gebruikers te stimuleren ‘van het gas af te gaan’ is een schuif mogelijk, waarbij aardgas in verhouding tot elektriciteit zwaarder wordt belast. Religieuze en niet-winstbeogende instellingen (zoals de Vereniging Natuurmonumenten) kunnen de betaalde energiebelasting op dit moment terugvragen. Deze vrijstelling kan worden afgeschaft. Het spiegelbeeld van verhoging van de energiebelasting voor grootverbruikers is verlaging van deze belasting voor verbruikers in de sector gebouwde omgeving, die momenteel méér betalen dan overeenkomt met de door hun veroorzaakte milieuschade. Ook hier is het denkbaar de werkingssfeer van mia en eia te verruimen.

Landbouw en landgebruik zijn een vierde sector die de werkgroep onder de loep neemt. Ook in deze sector profiteren grootverbruikers van een laag effectief tarief van de energiebelasting, terwijl voor de glastuinbouw een laag tarief in de wet staat. Ook hier geeft de werkgroep een verhoging van de (effectieve) tarieven in overweging. Ook in deze sector is het denkbaar de werkingssfeer van mia en eia te verruimen.

Tabel 6.1 vat de budgettaire gevolgen van enkele van de genoemde maatregelen samen.

Tabel 6.1 **Opbrengst van enkele vergroeningsmaatregelen** (× miljoen euro)

Tarief vliegbelasting verdubbelen	420
Vliegbelasting per vliegtuig	200
Motorrijtuigenbelasting bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's	1.400
Stikstoftoeslag en hogere fijnstoftoeslag voor dieselauto's	690

Bron: Ministerie van Financiën (2020b), p. 99

6.5 De auto: betalen naar gebruik

Bij de beprijzing van de negatieve gevolgen van het massale autogebruik in ons land gaat het niet alleen om de maatschappelijke kosten van de uitstoot van milieuschadelijke stoffen. De overheid dient ook andere kosten – die zonder haar ingrijpen niet in marktprijzen tot uitdrukking komen – in rekening te brengen aan de gebruikers van het vaderlandse wegennet. Het gaat in de eerste plaats om de kosten van de infrastructuur: (auto)wegen, bruggen en tunnels. Deze gedachte is niet nieuw. Oorspronkelijk was de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting volledig bestemd voor de aanleg en het onderhoud van de weginfrastructuur. De nog altijd veel gebruikte naam ‘wegenbelasting’ herinnert hieraan. Bovendien veroorzaken overvolle wegen en files ‘congestiekosten’. De uren die vrachtauto’s, zakelijke rijders en forensen in de file staan zadelen de samenleving op met kosten die niemand uit eigen zak betaalt. Maar verloren tijd is ook voor de samenleving wel degelijk verloren geld.

Op dit moment verschilt het tarief van de twee autobelastingen – de bpm en de mrb – al naar kenmerken van het voertuig (benzine, gas, diesel of elektriciteit), gewicht en de uitstoot van schadelijke stoffen. Als gevolg van het gebruik door zwaardere personenauto’s en vrachtwagens slijten de wegen sneller. De tariefopbouw van vooral de mrb houdt hier indirect al rekening mee: zwaardere auto’s vallen onder een hoger tarief. Dat geldt ook voor de accijnzen op de drie ‘fossiele’ motorbrandstoffen: hoeveel accijns je betaalt varieert met het aantal gereden kilometers. Een verdere verfijning van de bestaande tariefstelling van beide autobelastingen maakt het mogelijk de slijtage aan het wegennet en de milieubelasting door het autogebruik verder terug te dringen. Verhoging van accijnzen is feitelijk niet mogelijk, wanneer het tarief hier te veel boven de tarieven in de buurlanden komt te liggen. Dit ‘grenseffect’ berooft niet alleen pomphouders in een brede zone langs de landsgrens van een (groot) deel van hun omzet, ritjes naar Duitsland en België alleen om daarginds de tank vol te gooien leiden ook tot een nodeloze belasting van het milieu.

De bestaande belastingen op aankoop (bpm) en bezit (mrb) van een auto zijn vaste bedragen. Als eerste stap zouden beide belastingen kunnen worden omgezet in een nieuwe wegenbelasting met als tarief een bedrag per gereden kilometer. Wie veel op de weg zijn, gaan dan meer bijdragen aan aanleg en onderhoud van de infrastructuur dan ‘zondagsrijders’. Dit is een toepassing van het profijtbeginsel: je betaalt meer voor overheidsvoorzieningen, naarmate je er meer gebruik van maakt.

Iedereen weet dat files ontstaan op bepaalde plekken en trajecten, en alleen op bepaalde uren van de dag. In de strijd tegen filevorming kan de overheid automobilisten stimuleren zich minder vaak individueel te verplaatsen – door vaker samen met iemand anders te reizen (*car pooling*) en door meer thuis te werken. De bestaande autobelastingen met hun vaste bedragen zijn als instrument tegen files niet geschikt. Dat geldt ook voor een eventuele nieuwe belasting per gereden kilometer, wanneer die bpm en mrb mocht vervangen.⁸ Een vast tarief per kilometer helpt niet tegen de samenklontering van auto’s op bepaalde plekken en tijdstippen. Daarom zou de vlakke heffing van een nieuwe ‘wegenbe-

8 Volledige vervanging ligt overigens niet voor de hand. Niet alleen het rijden in een auto heeft namelijk negatieve externe effecten; dat geldt ook voor het bezit ervan (blik op straat). De heffing per kilometer moet bovendien niet zo hoog zijn dat zoveel mobiliteit verdwijnt dat de maatschappelijke welvaart afneemt (ondanks de gunstige gevolgen voor de leefomgeving).

lasting' een opslag kunnen krijgen voor kilometers die mensen in de spitsuren rijden. Zo'n spitsheffing stimuleert een deel van de autorijders om voor of pas na de spits de weg op te gaan. Hierdoor ontsnappen zij aan de spitsheffing. Deze gedragsreactie maakt de wegen aan het begin en het einde van de werkdag rustiger. Nog een stapje verder gaat een heffing waarvan het tarief verschilt naar plaats en tijd van het weggebruik. Op de toevoerwegen naar Amsterdam zou het tarief in de spitsuren hoog zijn, op de secundaire wegen in Noord-oost-Groningen de hele dag laag. De hoogte van de heffing kan zo worden afgesteld dat files amper meer voorkomen.

Technisch lijkt zo'n variabele 'wegenbelasting' goed uitvoerbaar, aangezien via het Gps⁹ in beginsel van elke auto bekend is wanneer hij waar rijdt. Invoering van deze heffing zal wel moeten worden getoetst aan bestaande wetgeving die is gericht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De uitkomst van die toetsing is onzeker, maar tegenstanders van deze autobelasting-nieuwe-stijl zullen vanzelfsprekend een groot punt maken van de potentiële bedreiging voor de *privacy*. Belangrijker is het te verwachten maatschappelijke verzet tegen een zo zichtbare nieuwe belasting, zeker van automobilisten die voor hun gevoel zijn aangewezen op verplaatsing tijdens de spitsuren. De tijd die zij nu dagelijks in de file staan, voelen zij niet rechtstreeks in hun portemonnee; de belasting waardoor de files zullen oplossen kost de autorijders daarentegen rechtstreeks koopkracht, wanneer hun werkgever haar niet vergoedt.

Hoe rekeningrijden een win-winsituatie kan opleveren

Rekeningrijden is een voor de hand liggende manier om de fileproblematiek op te lossen. Via tarieven die verschillen, afhankelijk van tijd en plaats, valt een eind te maken aan stilstaand verkeer en de maatschappelijke kosten die daarmee gepaard gaan. Wanneer de opbrengst naar de burgers wordt teruggesluisd, bijvoorbeeld in de vorm van lagere andere autobelastingen, is het mogelijk dat er alleen maar winnaars en geen verliezers zijn. Iedereen kan er dan dus op vooruitgaan. Dat geldt om te beginnen voor wie de heffing betalen, en nu niet langer last hebben van de file. Maar ook wie niet in de spits de weg opgaan kunnen als winnaar uit de bus komen, aangezien zij profiteren van de terugsluis.

Literatuur

Ministerie van Financiën (2020a), *Fiscale vergroening en grondslagerosie*, Den Haag: Ministerie van Financiën
Ministerie van Financiën (2020b), *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Gps = *Global position system*, dat is een wereldwijd plaatsbepalingssysteem.

De vervuiler betaalt? Of toch niet?

Hendrik Vrijburg

6A.1 Inleiding

In de zomer van 2020 publiceert het Ministerie van Financiën twee rapporten over de belastingheffing van de personenauto: *Fiscale vergroening en grondslagerosie*¹ (hierna: het bouwstenenrapport) en het Syntheserapport.² Het laatstgenoemde rapport vat de resultaten samen van een reeks studies naar bouwstenen voor een beter belastingbeleid. Daarnaast verschijnt het rapport *Toekomstbestendige mobiliteit*.³ Het bouwstenenrapport en het Syntheserapport brengen veel beschikbare kennis samen die voor politieke partijen nuttig kan zijn bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma en voor de toekomstige vormgeving van het belastingstelsel. Afgaande op beide rapporten lijkt het Ministerie van Financiën pleitbezorger te zijn van het principe dat ‘de vervuiler betaalt’. Desondanks meen ik dat de opstellers van beide rapporten fiscale vergroening onnodig – en hoogstwaarschijnlijk onbedoeld – te negatief presenteren. Ik licht dit toe met een bespreking van fiscale vergroening van de autobelastingen als instrument bij het behalen van de nul-emissiedoelstelling voor nieuw verkochte auto’s in 2030.

6A.2 De vervuiler betaalt

‘De vervuiler betaalt’ lijkt een simpel principe, waar veel over is geschreven.⁴ In de bouwstenenrapporten wordt er dan ook regelmatig naar verwezen. Het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt verwijst terug naar het gedachtegoed van de econoom Arthur Pigou (1920). Het principe volgt uit een integrale analyse van het economische systeem, waarbij rekening wordt gehouden met alle van belang zijnde maatschappelijke kosten en baten (een brede welvaartsanalyse). De toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’ in het bouwstenenrapport knelt, omdat het ministerie geen integrale analyse presenteert, maar in plaats daarvan probeert om voor de sector wegverkeer verschillende uitgangspunten naast elkaar toe te passen – behalve het principe dat de vervuiler betaalt ook het profijtbeginsel en het opbrengstenmotief.⁵ Bij het maken van keuzes kijken politici en ambtenaren (‘beleidsmakers’) natuurlijk altijd naar een kwestie vanuit verschillende gezichtspunten, maar de analyse van het Ministerie van Financiën bevat inconsistenties die het principe ‘de vervuiler betaalt’ in een onnodig negatief daglicht plaatsen.

1 Ministerie van Financiën (2020a).

2 Ministerie van Financiën (2020b).

3 Rijksoverheid (2020). Dit rapport maakt deel uit van de *Rapporten brede maatschappelijke heroverwegingen*, waarin ambtelijke werkgroepen mogelijke beleidskeuzes schetsen op zestien verschillende maatschappelijke terreinen.

4 Zie bijvoorbeeld Van der Ploeg (2018) en Vollebergh (2012), maar ook talrijke andere publicaties.

5 Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2020a), p. 64 en verder.

Wat zegt het principe? Simpel gesteld, dat als producenten en consumenten via (hogere) prijzen worden geconfronteerd met de kosten van door hen veroorzaakte (externe) milieuschade, sommige activiteiten niet langer rendabel zijn en zullen verdwijnen of worden vervangen door een schoner – vaak duurder – alternatief.⁶ Het verminderen of aanpassen van een milieuvervuilende activiteit heeft doorgaans een negatief effect op de maatschappelijke welvaart; mensen ervaren immers een beperking van hun handelingsvrijheid. Wanneer de prijs via heffingen (of impliciet via regels of vereiste vergunningen) niet te hoog wordt opgeschroefd, wordt dit negatieve effect ruimschoots gecompenseerd door het gunstige effect op de maatschappelijke welvaart als gevolg van de geboekte milieuwinst. Beprijzing van de uitstoot van stoffen die milieuschade veroorzaken prikkelt burgers en bedrijven te kiezen voor de goedkoopste weg om de financiële gevolgen zo klein mogelijk te houden.⁷ Langs deze weg worden de maatschappelijke kosten van het behalen van een concrete milieudoelstelling geminimaliseerd. Marktpartijen die tegen de laagste kosten hun activiteiten kunnen aanpassen, zullen dit ook doen, terwijl partijen die geen voordelig alternatief tot hun beschikking hebben hun activiteiten op de vervuilende manier zullen voortzetten. Vanuit maatschappelijk perspectief is dit doelmatig, want zo neemt de vervuiling op de goedkoopste manier af. Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is dus gericht op het behalen van het milieudoel op de voor de samenleving meest kostenefficiënte manier. Dit heeft niets te maken met de hoogte van de belastingontvangsten of met de toedeling van de kosten naar rato van het gebruik (profijt) van door de overheid aangeboden goederen en diensten.

Andere beleidsinstrumenten

Voor andere typen beleidsinstrumenten gaat bovenstaande analyse niet op. Normen voor de uitstoot van milieubelastende stoffen maken geen onderscheid tussen producenten die tegen lage kosten en producenten die alleen tegen hoge kosten aan de norm kunnen voldoen. Een absoluut *verbod* op uitstoot laat geen afweging van kosten en baten toe. *Subsidies* draaien het probleem om en zijn daarmee inherent veel lastiger uit te voeren: de overheid moet bij het toekennen van subsidies bedenken welke schone alternatieven voor een bepaalde vervuilende activiteit allemaal beschikbaar zijn. Bij het toepassen van het gedachtegoed van Pigou vereist het bepalen van de gewenste prijs wel enige analyse, maar het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau beschikken over alle daarvoor benodigde kennis.⁸

Praktisch verschillen de omvang van kosten en baten van geval tot geval. De maatschappelijke kosten stijgen bijvoorbeeld, wanneer de partijen die vervuilen hun activiteiten gemakkelijk naar het buitenland kunnen verplaatsen, zoals het geval is wanneer bedrijven internationaal mobiel zijn. De milieubaten van beleid kunnen zowel lokaal (bijvoorbeeld bij luchtvervuiling en de neerslag van stikstof) als wereldwijd optreden (zoals bij de uitstoot van broeikasgas). Op voorhand lijkt het voor de overheid van een land met een kleine open economie erg onaantrekkelijk om vervuiling te beprizen die leidt tot wereldwijde milieu-

6 Beprijzing is overigens niet alleen mogelijk door milieubelastingen in te voeren, maar ook via een systeem van verhandelbare vervuilingrechten en andere overheidsmaatregelen die vervuilende activiteiten duurder maken.

7 Zie Ministerie van Financiën (2020a), p. 70 voor een vergelijkbare conclusie.

8 Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2016), met schattingen van vermijdingskostencurves.

schade, bij emissies van internationaal mobiele bedrijven. Dan wordt wereldwijd amper milieuwinst geboekt en de lokale economie krimpt wel. Dit perspectief wordt in discussies over het klimaatbeleid met succes ingebracht door de lobby van grote bedrijven, en het valt ook terug te vinden in het bouwstenenrapport.⁹

Dit rapport noemt het principe ‘de vervuiler betaalt’ regelmatig. Daar staat tegenover dat het rapport het principe ook consequent ontkracht door te veel nadruk te leggen op vermeende nadelen. Dit leidt tot onnodig negatieve beeldvorming. Een belangrijke oorzaak van deze ‘*framing*’ is dat het Ministerie van Financiën niet systematisch een brede welvaartsanalyse presenteert, maar allerlei partiële perspectieven en doelstellingen probeert te integreren.¹⁰

6A.3 Grondslagerosie: keerzijde van belastingen die gedrag sturen?

Op p. 71 van het Syntheserapport valt te lezen: ‘Effectieve belastingen gericht op gedragsverandering hebben ook een keerzijde.’ Het is belangrijk dat het Ministerie van Financiën de ontwikkeling van belastinggrondslagen probeert te ramen. Het *framen* van grondslagerosie als een keerzijde van doeltreffende milieubelastingen is echter onjuist. Het Syntheserapport wijst er terecht op dat milieubeleid in het algemeen leidt tot grondslagerosie. Maar dit is *geen keerzijde* van een belasting die voor het milieubeleid wordt ingezet; grondslagerosie – vermindering van de vervuiling – is juist uitdrukkelijk de bedoeling! Het doel van de heffing impliceert al dat de heffingsgrondslag (de milieuvervuiling) zal afnemen. Het Syntheserapport (p. 69) dramatiseert de te verwachten grondslagerosie met de observatie: ‘Belastingen hebben als belangrijkste doel om geld op te halen waarmee uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs, zorg en sociale zekerheid worden gefinancierd.’ Hier komt het gebrek aan integrale analyse naar voren. Dezelfde manier van redeneren past het ministerie ook toe bij de autobelastingen.¹¹

Het opbrengstmotief

Dat het opbrengstmotief van stal wordt gehaald volgt uit de klassieke benadering van de belastingheffing met een centrale rol voor de budgettaire functie, in combinatie met het opknippen van deze budgettaire functie naar verschillende deelsectoren (hier: de sector wegverkeer). De opbrengstfunctie geldt echter voor het belastingstelsel als geheel. Door gaans wordt aangenomen dat op de heel lange termijn inkomsten en uitgaven van de overheid met elkaar in evenwicht moeten zijn. Dit betekent echter niet dat alle afzonderlijke belastingen primair in het teken van de opbrengstfunctie moeten staan. Andere belastingen kunnen het inkomstenverlies bij doeltreffende heffingen op milieuvervuilende activiteiten tegen lage extra maatschappelijke kosten compenseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de

9 Zie ook het citaat uit dit rapport hieronder.

10 Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2020a), p. 61 en verder.

11 Getuige de volgende zin uit Rijksoverheid (2020), p. 32: ‘De belangrijkste doelen van autobelastingen zijn een stabiele inkomstenstroom voor de overheid en ...’ Zie ook de eerste zin van Autobrief II (Ministerie van Financiën, 2015): ‘Het primaire doel van autobelastingen is de financiering van overheidsuitgaven.’ en de motivering bij de keuze voor het systeem dat moet leiden tot betalen naar gebruik in Rijksoverheid (2020), p. 73: ‘Een vorm van betalen naar gebruik biedt mogelijkheden om de budgettaire problematiek als gevolg van grondslagerosie te ondervangen.’

btw. Dit is ook goed te begrijpen, door een sturende belasting gaan mensen andere dingen doen, macro gezien zal de grondslag ergens anders daarom toenemen.

Het inzicht dat de opbrengstfunctie geldt voor het belastingstelsel als geheel wordt impliciet ook voorgeschreven voor de toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) die de overheid laat uitvoeren. In zulke analyses wordt namelijk voorgeschreven om de aanname te maken dat elke beperkte daling of stijging van de overheidsuitgaven maatschappelijk nagenoeg kosteloos kan worden gecompenseerd met een aanpassing van de belastingen (oftewel: de marginale kosten van publieke fondsen zijn één).¹² Toegegeven, in de economische literatuur is deze analyse geen uitgemaakte zaak.¹³ Maar zelfs als een beperkte verandering in het niveau van de overheidsuitgaven niet nagenoeg kosteloos mogelijk zou zijn, valt ernstig te betwijfelen of het compenseren van de grondslagerosie bij groene belastingen met bijvoorbeeld een hogere btw een zo grote verstoring oplevert, dat dit een serieuze keerzijde van groene belastingen zou zijn. Zo groot zijn de bedragen waarom het gaat namelijk niet. Zo schat het Syntheserapport (p. 73) dat de erosie van de grondslagen van groene belastingen leidt tot een negatief effect op de belastingontvangsten van ongeveer 1 miljard euro in 2030. Dat is een relatief klein bedrag in vergelijking met de jaarlijkse opbrengst van de omzetbelasting van circa 60 miljard euro. Dit laat onverlet dat grondslagerosie de overheid noopt compensatie te vinden voor het opbrengstverlies van de autobelastingen.

Conclusie

Belastingerosie als keerzijde van het principe 'de vervuiler betaalt' is een te negatieve *framing*, die het gevolg is van een te sterke focus van het Ministerie van Financiën op de opbrengst van de autobelastingen. Een veel betere constatering zou zijn: het bereiken van de milieudoelstelling leidt tot een gewenste verandering in de samenstelling van de belastinggrondslag. Mijn advies aan beleidsmakers is: weeg bij het kiezen van tarieven voor beprijzing van milieubelastende activiteiten de budgettaire consequenties helemaal niet mee. Beprijzing is zonder dit aspect namelijk al lastig genoeg. Ook draagt het opbrengstmotief voor een belasting doorgaans niet bij aan het vertrouwen in de overheid. De belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) wordt bijvoorbeeld op deze grond bekritiseerd.¹⁴ Deze kritiek valt te voorkomen, aangezien er een betere onderbouwing van autobelastingen voorhanden is.

6A.4 Zijn andere instrumenten soms effectiever dan milieubelastingen?

In het bouwstenenrapport wordt erop gewezen dat via belastingen de negatieve externe effecten van activiteiten van een prijskaartje kunnen worden voorzien. Maar de tekst gaat verder met de volgende zin: 'De overheid heeft ook andere instrumenten tot haar beschikking die in bepaalde gevallen effectiever, goedkoper en eenvoudiger kunnen zijn dan een belasting.'¹⁵ Na deze zin volgt het voorbeeld van het verbod op gratis plastic tassen.

12 Werkgroep Kosten van belastingheffing en MKBA's (2016); Jacobs en De Mooij (2009).

13 Finkelstein en Hendren (2020); Teusch en Braathen (2018).

14 Zie bijvoorbeeld het artikel 'Ergernis over aankoopbelasting bij een auto leidt tot golf van rechtszaken' in *NRC Handelsblad* van 23 september 2020.

Voor de duidelijkheid: ook in de economische literatuur worden verschillende typen instrumenten bepleit, afhankelijk van de beleidsomgeving.¹⁶ Beprijzing wordt in het voorafgaande citaat echter (opnieuw) te negatief gepresenteerd. Ten eerste wordt met de nadruk op de effectiviteit van andere instrumenten een schijntegenstelling gesuggereerd tussen beprijzen en effectiviteit. Ten tweede blijven de nadelen van de gesuggereerde effectievere instrumenten ten opzichte van beprijzen onbenoemd.

Het Syntheserapport gaat er dus van uit dat beprijzen niet altijd effectief is. Een instrument is effectiever naarmate het daarmee bereikte effect beter aansluit bij de doelstelling. Het is niet juist dat beprijzen een minder effectief instrument zou zijn. De pigouviaanse belasting bijvoorbeeld is per definitie effectief en is daarenboven efficiënt. Het tarief van de heffing kan namelijk zo worden gekozen dat het milieudoel naar verwachting precies wordt gerealiseerd. Er is natuurlijk onzekerheid, want burgers kunnen anders reageren dan verwacht. Maar in dat geval kan de heffing, en daarmee de prijs, worden aangepast!

Het opleggen van een norm of een verplichting (als alternatief voor een heffing) betekent – wanneer alle vervuilers zich aan de norm houden – dat de doelstelling met meer zekerheid wordt bereikt, maar wel tegen hogere maatschappelijke kosten dan minimaal noodzakelijk is. Beleid dat meer zekerheid geeft wat betreft de gedragsreactie brengt maatschappelijk gezien vaak hogere kosten mee. Bij een systeem van verhandelbare vervuiling rechten komt een marktprijs tot stand waarbij de door de overheid gekozen doelstelling wordt gerealiseerd, maar de beperking van de uitstoot kan duurder blijken te zijn dan verwacht.¹⁷ Normstelling en verboden genieten dus niet de voorkeur, omdat deze instrumenten per definitie effectiever zouden zijn. Deze instrumenten leiden namelijk vaak tot hogere maatschappelijke kosten (uitgezonderd uitvoeringskosten, waarop zo meteen nog wordt ingegaan).

De effectiviteit van een instrument is belangrijk bij (bijna) te laat handelen van de overheid. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen, wanneer beleidsmakers pas in een laat stadium de urgentie van een maatschappelijk probleem onderkennen, of wanneer te lang onvoldoende maatschappelijk draagvlak bestond voor het treffen van maatregelen. In dat geval bestaat behoefte aan beleid dat snel tot een bepaald resultaat leidt. De discussie over het normeren van het eiwitgehalte in veevoer kan als voorbeeld dienen. Een dergelijke aanpak is inefficiënt, want het gaat om een norm op microniveau, die daarom erg veel weerstand kan oproepen. Het op een eerder moment efficiënt reguleren van de stikstofuitstoot van veehouderijen had dit probleem kunnen voorkomen. Komt de behoefte aan effectief beleid vooral voort uit het late tijdstip van ingrijpen, dan is het niet handig de effectiviteit als een voordeel van het instrument te *framen*. Het voorafgaande sluit aan bij de volgende zin uit het rapport van het Adviescollege stikstofproblematiek (2020, p. 13) over het Programma Aanpak Stikstof: ‘De neiging was om hoge ambities vast te stellen, maar realisatietermijnen vooruit te blijven schuiven en te reageren op wat op korte termijn prioriteit heeft.’

15 Ministerie van Financiën (2020a), p. 68.

16 Lehman (2012).

17 Hepburn (2006).

Conclusie

Het Ministerie van Financiën zou deze schijntegenstelling door moeten prikken. Andere instrumenten (dan milieubelastingen) zijn vanuit maatschappelijk oogpunt niet te prefereren omdat ze effectiever zijn, maar omdat zij soms met lagere uitvoeringskosten gepaard gaan.¹⁸ Soms maakt het beprijzen van externe effecten een omslachtige administratie nodig en geniet een verbod de voorkeur, omdat daarbij substantieel lagere uitvoeringskosten mogelijk zijn, zoals bij de plastic tassen. De reflex om zodra beprijzen van externe effecten als optie op tafel ligt onmiddellijk ook op andere mogelijke instrumenten te wijzen is het gevolg van een succesvolle lobby van het bedrijfsleven.

6A.5 Is de ruimte voor nationaal beleid echt zo beperkt?

Volgens het Syntheserapport (p. 69) is de ruimte voor het voeren van nationaal beleid soms beperkt. Iets verderop in het rapport (p. 72) valt te lezen: 'De industrie opereert op een internationaal speelveld, waardoor een te ambitieus nationaal en Europees beleid kunnen leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie.'¹⁹ Het Ministerie van Financiën heeft traditioneel oog voor de Nederlandse concurrentiepositie. Daarom wordt vaak gewezen op mogelijk ongunstige effecten van nationaal klimaatbeleid op de internationale concurrentiepositie. Ambitieuw klimaatbeleid kan inderdaad leiden tot het vertrek van bedrijven. Dat is een nadelig effect van dit beleid op de maatschappelijke welvaart en dat effect moet worden afgewogen tegen het voordelige effect van het aanpakken van het klimaatvraagstuk. Aangezien het voordelige effect wordt geïncasseerd door alle landen van de wereld, is beleidscoördinatie in de Europese Unie (EU) of op wereldniveau hier gewenst.

Er bestaat echter wel degelijk ruimte voor het voeren van nationaal klimaatbeleid. Het is duidelijk dat wanneer bij een ambitieus beleid op lange(re) termijn alle energie-intensieve bedrijven zouden vertrekken, de eigen Nederlandse bijdrage aan de oplossing van het wereldwijde klimaatvraagstuk hoogstwaarschijnlijk erg klein is. En natuurlijk zullen sommige bedrijven vertrekken. Maar de economische literatuur geeft geen aanleiding om te denken dat zoveel energie-intensieve bedrijven zullen vertrekken, dat er geen voordelig effect op het klimaat van een nationaal klimaatbeleid resteert.²⁰ Bedacht moet worden dat de beslissing om een bedrijf te verplaatsen niet alleen afhankelijk is van het klimaatbeleid in Nederland, maar ook van beleid in het buitenland. Daar komt bij dat verplaatsing van een bedrijf voor het betrokken bedrijf niet kosteloos is. Kort gezegd: de te verwachten omvang van de bedrijfsverplaatsingen is verre van zeker, en moet niet worden overdreven.²¹

In de EU vermindert het EU ETS²² wel de effectiviteit van een ambitieus nationaal klimaatbeleid voor energie-intensieve bedrijven.²³ Zelfs zonder verplaatsingen leidt een lagere uitstoot in Nederland namelijk mogelijk tot meer uitstoot in het buitenland (het waterbedeffect).²⁴ Maar nationaal beleid hoeft niet als doel vermindering van de huidige emissies

18 Kaplow en Shavell (1996).

19 Ministerie van Financiën (2020a), p. 72.

20 Arlinghaus (2015); Cohen en Tubb (2018).

21 Zie ook Poelhekke (2019) voor eenzelfde conclusie.

22 EU ETS = EU *emissions trading system*.

23 Vollebergh en Brink (2020).

24 Het EU ETS is overigens aangepast met als doel om het waterbedeffect te beperken.

te hebben. Het kan binnen het EU ETS juist verstandig zijn om een duidelijk nationaal doel te stellen, en dit met beleid te verankeren – bijvoorbeeld door een minimum-CO₂-prijs vast te leggen, die bestaat uit de prijs van het EU-emissierecht en een Nederlands tarief voor CO₂-emissies in geval de prijs van het emissierecht lager is dan de minimumprijs. Zo'n minimumtarief vermindert de beleidsonzekerheid en helpt daarmee bedrijven bij het nemen van investeringsbeslissingen voor de lange termijn.²⁵ De aangekondigde nationale CO₂-heffing voor de industrie lijkt daarom doelmatig.

Bij alle beleidsafwegingen speelt onzekerheid een rol. Dit geldt zowel voor de lange-termijneffecten van de uitstoot van broeikasgas, als voor de effecten van het klimaatbeleid op de Nederlandse concurrentiepositie. In de publieke discussie wordt vaak de onzekerheid rondom de uitkomsten van klimaatmodellen genoemd. Maar er is veel meer wetenschappelijke consensus over de baten van klimaatbeleid,²⁶ dan over de omvang van mogelijke bedrijfsverplaatsingen. Traditioneel is het Ministerie van Financiën bij onzekerheid terughoudend bij een pleidooi voor milieuheffingen, gezien de concurrentiepositie van onze bedrijven. Op basis van beschikbare wetenschappelijke inzichten lijkt het voor de samenleving beter om terughoudend te zijn met het uitstoten van broeikasgassen.²⁷ Daarnaast geldt dat in de industriesector nog veel maatschappelijk goedkope maatregelen beschikbaar zijn om schadelijke emissies te beperken.²⁸

Conclusie

Leg in rapportages niet te veel nadruk op de mogelijke nadelige effecten van het klimaatbeleid voor de nationale concurrentiepositie. Op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis lijken deze effecten klein en onzeker te zijn. Maak duidelijk dat tegenover deze maatschappelijke kosten grote baten voor het klimaat staan. Dit verhindert een te negatieve *framing* van het principe 'de vervuiler betaalt' – een *framing* die door de industri lobby wordt beoogd.

6A.6 Overgang naar wegverkeer met nul procent uitstoot

Hoe kan overheidsbeleid ervoor zorgen dat uiteindelijk de nul-emissiedoelstelling voor het wegverkeer wordt gehaald? Het is belangrijk, sociaal en economisch, dat mensen zich kunnen verplaatsen. Meer mobiliteit is daarom in principe beter. Maar gebruik van de bestaande infrastructuur leidt tot congestie (files) wanneer verplaatsing ongecoördineerd plaatsvindt, en tot ongelukken bij onvoorzichtig rijgedrag. Congestie en verkeersongevallen maken mobiliteit op zichzelf beschouwd minder aantrekkelijk. Overheidsbeleid is daarom gewenst. De weggebruiker vervuult daarnaast de leefomgeving van anderen. Overheidsbeleid draagt bij aan het verminderen van dit negatieve externe effect. Deze inzichten komen uitdrukkelijk naar voren in zowel het bouwstenenrapport als het Syntheserapport. Daarbij is het verwarrend dat in de rapporten twee rode draden door elkaar lopen: de erosie van de heffingsgrondslag (die verdwijnt) en de overstap naar een wagenpark dat niet langer

25 Vrijburg et al. (2018).

26 Van Vuuren (2018).

27 Steffen et al. (2018).

28 Ministerie van Financiën (2016) en (2020a), p. 74.

vervuilende stoffen uitstoot. Daarnaast ontbreekt een integraal perspectief, zoals de volgende punten illustreren.

Autobelastingen ook voor elektrische auto's

Het moderniseren van de autobelastingen komt op verschillende plaatsen aan de orde in zowel het bouwstenenrapport, het Syntheserapport als het rapport dat onderdeel uitmaakt van de brede maatschappelijke heroverwegingen. Het is inderdaad nuttig om na te denken over de toekomst van het belastingstelsel, aannemende dat het hele wagenpark over dertig of veertig jaar volledig elektrisch is – dit is de veronderstelling van de werkgroep die het heroverwegingsrapport schreef. Belangrijkste gevolg is dat er dan geen ontvangsten uit de accijnzen op minerale oliën meer zijn, met een huidige opbrengst van ongeveer 8 miljard euro (of: circa 1 procent van het bruto binnenlands product en de helft van de totale opbrengst van de autobelastingen).²⁹ Het is mij niet duidelijk, waarom er bij het toekomstige ge-elektrificeerde wagenpark geen aanschaf- of bezitsbelasting op elektrische auto's meer zouden kunnen bestaan. Ook in de toekomst bestaan ongetwijfeld goede redenen om de samenstelling van het autopark bij te sturen of het bezit van auto's te ontmoedigen. Denk bij motieven voor mogelijk overheidsingrijpen aan bijvoorbeeld het doelmatig gebruik van de aanwezige infrastructuur, optimaal gebruik van schaarse ruimte, milieuschade bij de auto- en accuproductie, de kosten van verkeersongevallen of mogelijk het uit gebruik laten nemen van auto's met een verouderde technologie. Wordt met deze factoren rekening gehouden, dan lijkt de opbrengst van de autobelastingen op den duur hooguit te zullen halveren.

Betalen naar gebruik

Voor de dalende belastingopbrengst van de brandstofaccijnzen is compensatie te vinden via een vorm van 'betalen naar gebruik'. Het rapport *Toekomstbestendige mobiliteit*³⁰ suggereert om de motorrijtuigenbelasting af te schaffen en in plaats daarvan een kilometerheffing te introduceren die niet varieert naar plaats of tijd, en waarbij het tarief naar believen hoger gezet kan worden om de opbrengst van de autobelastingen constant te houden. Ook wordt overwogen om eigenaren van auto's die op fossiele energie rijden op middel- en lange termijn een hoger tarief te laten betalen. In het bouwstenenrapport wordt betalen naar gebruik niet besproken, maar inmiddels is een *Tussenrapportage onderzoek Betalen naar gebruik* beschikbaar.³¹ De suggesties uit het rapport *Toekomstbestendige mobiliteit*³² zijn ook te vinden in deze tussenrapportage.

Beide alternatieven dragen niet bij aan een kosten-efficiënte aanpassing naar een uitstootvrij wagenpark. Het is ondoelmatig om de kilometerprijs hoger vast te stellen voor auto's die gebruikmaken van fossiele brandstof. Een brandstofaccijns past veel beter bij het principe 'de vervuiler betaalt'. Brandstofaccijnzen zijn namelijk precies proportioneel aan het brandstofgebruik, en een kilometerprijs is dat niet. De huidige accijnzen zijn wel hoger dan te rechtvaardigen valt op basis van uitsluitend de klimaatschade, maar zij zijn ongeveer

29 Ministerie van Financiën (2020a), onderdeel 3.3.

30 Rijksoverheid (2020).

31 Ministerie van Financiën (2020).

32 Rijksoverheid (2020).

doelmatig voor het beprijzen van alle externe effecten van het autoverkeer, uitgezonderd de kosten van files (congestie).³³ Ook een hoge vlakke kilometerprijs is ondoelmatig.³⁴ Een vlakke kilometerprijs reduceert namelijk het autogebruik, en dat betekent op zichzelf beschouwd een welvaartsverlies. Mensen ontlene immers nut aan verplaatsingen. Het bestrijden van congestie via tarieven die variëren naar plaats en tijd bevordert daarentegen in beginsel efficiëntere verplaatsingen, en hoeft niet noodzakelijk tot minder verplaatsingen te leiden. De ontvangsten uit een doelmatige kilometerprijs zijn daarnaast naar verwachting veel minder dan 8 miljard euro.³⁵ Het zo vaststellen van het tarief dat een bepaalde opbrengst uit de bus komt leidt dus al snel tot (veel) te hoge tarieven. Dit is een toepassing van het inzicht dat het ondoelmatig is om de opbrengst voor de schatkist leidend te laten zijn bij het vaststellen van de hoogte van heffingen die vooral zijn bedoeld om milieudoelstellingen te realiseren. Het is ten slotte niet duidelijk waarom de motorrijtuigenbelasting afgeschaft zou moeten worden. Er zijn, zoals gezegd, ook in de toekomst goede redenen om samenstelling en omvang van het wagenpark te beïnvloeden door (het differentiëren van) een belasting op autobezit.

Tijdelijke subsidie voor elektrische auto's

Om de overgang naar een emissieloos wagenpark te bevorderen lijkt het verder doelmatig om de bpm en de mrb voor elektrische voertuigen tijdelijk (fors) te verlagen, zoals op dit moment het geval is. Consumenten ervaren dan bij de aanschaf van de auto al een fractie van het voordelige milieueffect dat de auto over de hele levensduur meebrengt. De tijdelijk lagere belastinginkomsten zijn hier geen 'erosie van de grondslag', maar een bedoelde en doelmatige, gerichte belastinguitgave als onderdeel van de nul-emissiestrategie. De heffingsgrondslag blijft ondertussen gewoon bestaan. De omvang van de tijdelijke belastingverlaging is afhankelijk van de omstandigheden. Er is echter wel een logische bovengrens te bepalen voor de impliciete subsidie, die gelijk is aan een te bepalen fractie van de contante waarde van de vermeden milieuschadelijke emissies over de hele levensduur van de auto.³⁶

Deze aanpak bevordert de aanschaf van nieuwe schone technologie door consumenten en bedrijven. Dit is belangrijk, wanneer consumenten moeite hebben om bij hun aankoopbeslissing rekening te houden met de lagere gebruikskosten over de gehele levensduur van de auto. In de wetenschappelijke literatuur loopt hierover overigens nog een discussie. Sallee *et al.* (2016) suggereren dat consumenten bij de aankoopbeslissing goed in staat zijn om rekening te houden met de kosten over de gehele levensduur. Echter, volgens Grigolon *et al.* (2018) bestaan er aanwijzingen dat consumenten de omvang van de mogelijke besparing over de gehele levensduur licht onderschatten. Toch betogen ook deze auteurs dat accijnsverhoging verreweg het meest efficiënt is om klimaatschade te reduceren.

Naarmate de overstap naar schone auto's vordert, zal het prijsnadeel van elektrische auto's steeds verder afkalven. Het lijkt er steeds meer op dat de elektrische auto al (ruim) voor 2030 een aantrekkelijke vervanger kan zijn voor de auto die op fossiele brandstof rijdt.

33 Vrijburg en Geilenkirchen (2019).

34 Vrijburg en Geilenkirchen (2019).

35 Vrijburg en Geilenkirchen (2019); Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2020).

36 Algemene Rekenkamer (2020).

Het verschil in de fiscale behandeling van beide autotypen kan dan worden verminderd door de mrb en de bpm voor elektrische voertuigen te verhogen.

Ondoelmatige stapeling van subsidies

De verkoop van elektrische personenauto's wordt niet alleen gestimuleerd via fiscale tegemoetkomingen in de mrb en de bpm, maar ook via de milieu-investeringsaftrek en een gereduceerde bijtelling voor het privégebruik van de 'auto van de zaak'. Het is onduidelijk waarom deze stapeling van instrumenten doelmatig zou zijn. De Algemene Rekenkamer (2020) heeft hierover dan ook terecht kritische vragen gesteld. Temeer omdat de automarkt een Europese markt is. Subsidies zijn een doelmatig instrument om de toepassing van technologie te stimuleren of de ontwikkeling van nieuwe technologie te bevorderen.³⁷ Auto's worden echter voor de Europese markt als geheel geproduceerd. Op de Europese markt is het Europese beleid leidend met een emissienorm voor nieuwe auto's (verordening EU 2019/631). Deze normstelling wordt in de rapporten wel besproken, maar de implicaties worden niet duidelijk gemaakt. Simpel gezegd zijn Europese fabrikanten gehouden om aan *gemiddelde* uitstooteisen te voldoen voor alle auto's die zij in de EU verkopen. Producenten kunnen aan de norm voldoen door een bepaald deel van hun aanbod in de hele EU uit elektrische auto's te laten bestaan. In welke lidstaten van de Unie deze auto's worden verkocht, maakt voor het voldoen aan de norm niet uit. Net als bij het EU ETS heeft extra nationaal beleid dus niet noodzakelijkerwijs een positief effect op de uitstoot in de EU als geheel.

Ook hier is sprake van een potentieel waterbedeffect. Terwijl in overheidsrapporten bij het extra beprijzen van CO₂-emissies wel direct wordt gewezen op het waterbedeffect, en de nadelige effecten hiervan, ontbreekt elke aandacht voor dit verschijnsel bij beschouwingen over ruimhartige nationale belastingkortingen en subsidies voor elektrische auto's. Bij het EU ETS valt extra nationaal beleid te motiveren vanuit de wens de onzekerheid over de prijs van verhandelbare rechten te verminderen, of om de ontwikkeling van nieuwe technologie in Nederland te stimuleren. Dergelijke argumenten gaan niet op voor elektrische auto's die in het buitenland worden geproduceerd en ontwikkeld. Het gevolg is dat Nederland samen met Noorwegen voorop loopt bij de introductie van de elektrische auto.³⁸ Het Ministerie van Financiën suggereert dat de Europese norm niet ambitieus genoeg is en dat Nederlandse stimulering zorgt voor een 'vliegwielerwerking in de markt',³⁹ en dat met het Nederlandse beleid ook nog andere doelen worden nagestreefd (innovatie, energiebesparing en beperking geluidsoverlast). Nergens wordt echter de vraag gesteld of de Nederlandse belastingprijken wel groot genoeg zijn om het aantal elektrische voertuigen in heel Europa te vergroten. Dit is uitsluitend denkbaar als de subsidies van alle EU-landen samen zo groot zijn dat de autoproducenten verder willen gaan dan de Europese norm. Het risico is levensgroot dat de subsidies wel bijdragen aan het bereiken van de Nederlandse emissiereductiedoelstelling, maar Europees gezien geen enkel effect hebben.⁴⁰

37 Zie voor een verdere bespreking bijvoorbeeld Vrijburg, Brink en Dijk (2018).

38 Zie German *et al.* (2018).

39 Rijksoverheid (2020), p. 52-53.

40 Figuur 15 in Ministerie van Financiën (2020a), p. 52, laat dan ook (bijna) geen structureel effect zien.

Kijk ook naar tweedehandsauto's

In het bouwstenenrapport ontbreekt een integraal beeld van het wagenpark. De opstellers lijken vooral gefocust op de verkopen van nieuwe auto's. Het Nederlandse wagenpark bestaat echter uit circa acht miljoen personenauto's, terwijl er jaarlijks maar zo'n half miljoen nieuwe auto's verkocht worden, waarvan omstreeks 200.000 (40 procent) als zakenauto. Bij een gemiddelde bezitsperiode van vier jaar vallen niet meer dan omstreeks twee miljoen auto's in de categorie 'nieuw'; de overige zes miljoen zijn gekocht op de tweedehandsmarkt. Dit zijn echter niet allemaal auto's die in Nederland nieuw zijn verkocht. De Nederlandse automarkt is namelijk onderdeel van de Europese automarkt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2018) laat bijvoorbeeld zien dat, hoewel een groot deel van de conventionele benzineauto's doorstroomt naar de Nederlandse tweedehandsmarkt, dit zeker niet het geval is voor dieselauto's, die na afloop van de leaseperiode vaker worden geëxporteerd. Van de hybride en (semi-)elektrische auto's blijkt zelfs tot 80 procent na afloop van het eerste leasecontract te worden geëxporteerd. Dat subsidies voor nieuw verkochte elektrische voertuigen leiden tot een permanente toename van het aantal elektrische voertuigen in Nederland is dus niet gegarandeerd.

Conclusies

- Het is onduidelijk waarom de autobelastingen gemoderniseerd zouden moeten worden. Ook in de toekomst bestaan goede argumenten om zowel aanschaf, bezit, als gebruik van elektrische auto's te belasten. Het uitbreiden van de belastingmix met een vorm van kilometerbeprijzing lijkt verstandig, met name om de congestie (het fileprobleem) te verminderen. De tijdelijke verlaging van de motorrijtuigenbelasting en de belasting van personenauto's en motorrijwielen om het gebruik van elektrische auto's te stimuleren resulteert niet in structurele grondslagerosie. De grondslag auto blijft immers gewoon bestaan.
- Het is ondoelmatig om de motorrijtuigenbelasting budgetneutraal te vervangen door een vlakke kilometerheffing. Wanneer een vlakke kilometerheffing wordt geïntroduceerd op grond van het principe van Pigou, dat wil zeggen als de heffing bedoeld is om het maatschappelijk gewenste gebruik van de auto te bereiken, bedraagt het doelmatige tarief circa 3 cent per kilometer.⁴¹ De marginale kosten van het gebruik van infrastructuur door personenauto's zijn namelijk erg laag ten opzichte van de gemiddelde kosten.⁴² Wie het principe 'de gebruiker betaalt' aanhangt onder verwijzing naar het profijtbeginsel en weggebruikers willen laten betalen voor een (groter) deel van de gemiddelde kosten (omdat zij aan deze kosten profijt ontnemen), zullen met die aanpak het weggebruik maatschappelijk gezien te veel ontmoedigen. Er blijven daarnaast vast ook in de toekomst argumenten bestaan om het bezit (of de aanschaf) van de auto te belasten.
- Gegeven de al bestaande differentiatie in de motorrijtuigenbelasting en de belasting van personenauto's en motorrijwielen verdient het aanbeveling om elektrische personenauto's uit te sluiten van de milieu-investeringsaftrek en om te stoppen

⁴¹ Vrijburg en Geilenkirchen (2019).

⁴² Schroten et al. (2014).

met de differentiatie in de fiscale bijtelling wegens privégebruik van de zakenauto. De mrb en de bpm zijn namelijk geschikt om het gebruik van nul-emissieauto's te stimuleren, dan de milieu-investeringsaftrek, waarvan consumenten niet kunnen profiteren. De verlaagde bijtelling is daarnaast ook sterk regressief, omdat vooral zakelijke rijders met een bemiddelde achtergrond van deze belastingfaciliteit profiteren. Het bouwstenenrapport suggereert in tegendeel voor elektrische voertuigen de milieu-investeringsaftrek en de willekeurige afschrijving op milieu-investeringen zelfs te verruimen.

- Voor de overgang naar een wereld met een emissieloos wagenpark lijken de voorkeuren van kopers van een tweedehandsauto net zo belangrijk als die van kopers van een nieuwe auto. Voorstellen gericht op de tweedehandsmarkt zijn daarom van belang, zoals een verlaagde motorrijtuigenbelasting. In dit kader past ook een stikstoftoeslag in de motorrijtuigenbelasting voor dieselmotoren. Het versnellen van de uitstroom van dieselmotoren met bijbehorende baten voor de luchtkwaliteit is misschien doelmatiger dan het aanjagen van elektrische auto's in de nieuwverkoop.

Literatuur

- Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak*, Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek
- Algemene Rekenkamer (2020), *Autobelastingen als beleidsinstrument. Effecten van elektrische auto's en bestelauto's voor belastingopbrengsten, luchtkwaliteit en klimaat*, Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Arlinghaus, Johanna (2015), *Impacts of carbon prices on indicators of competitiveness. A review of empirical findings*, OECD Environmental Working Paper 87, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2020), *Kansrijk mobiliteitsbeleid*, Den Haag: PBL
- Cohen, Mark A., en Adeline Tubb (2018), The impact of environmental regulation on firm and country competitiveness. A meta-analysis of the Porter hypothesis, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 5(2), 371-399
- Finkelstein, Amy, en Nathaniel Hendren (2020), Welfare analysis meets causal inference, *Journal of Economic Perspectives*, 34(4), 146-167
- German, Richard, Hans Nijland, Alison Pridmore, Christofer Ahlgren, en Tim Williamson (2018), *Vehicle emissions and impacts of taxes and incentives in the evolution of past emissions*, Eionet Report - ETC/ACM 2018, Bilthoven: European Topic Centre on Air Pollution and Climate Change Mitigation
- Grigolon, Laura, Mathias Reynaert, en Frank Verboven (2018), Consumentenwaardering van brandstofkosten en belastingbeleid: bewijs van de Europese automarkt, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(3), 193-225
- Hepburn, Cameron (2006), Regulation by prices, quantities, or both. A review of instrument choice, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 266-247
- Jacobs, Bas, Ruud de Mooij, en Alex Armstrong (2009), *De prijs van de overheid*, CPB Document 189, Den Haag: Centraal Planbureau
- Jacobs, Bas, en Ruud de Mooij (2009), De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan één, *Economisch Statistische Berichten*, 94(4567), 532-535
- Jacobs, Bas (2015), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus
- Kaplow, Louis, en Steven Shavell (1996), Property rules versus liability rules. An economic analysis, *Harvard Law Review*, 109(4), 713-790
- Lehman, Paul (2012), Justifying a policy mix for pollution control. A review of economic literature, *Journal of Economic Surveys*, 26(1), 71-97

- Meerkerk, Jordy van, Hendrik Vrijburg, Justin Dijk, en Gabriëlle Uitbeijerse (2018), *Fiscale vergroening en de auto van de zaak. Ex-postanalyse van een vergroening van de fiscale bijtelling en een verkenning van ontwikkelingen binnen de zakelijke mobiliteit*, Beleidsstudie 2733, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Ministerie van Financiën (2015), *Autobrief II*, brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 19 juni 2015, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2016), *Rapport IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020a), *Fiscale vergroening en grondslagerosie. Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020b), *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020c), *Tussenrapportage onderzoek Betalen naar gebruik*, brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 16 oktober 2020, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Pigou, A.C. (1920), *The economics of welfare*, eerste editie, Londen: Macmillan & Co.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019), *Klimaat- en energieverkenning 2019*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Ploeg, Rick van der (2018), Klimaatbeleid dreigt te verzanden in de polder, in Daan van Soest, Sjak Smulders en Reyer Gerlagh, *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen 2018*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 155-162
- Poelhekke, Steven (2018), Klimaatbeleid en internationale handel, in Daan van Soest, Sjak Smulders en Reyer Gerlagh, *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Preadviezen 2018*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 115-123
- Rijksoverheid (2020), *Tokomstbestendige mobiliteit. Brede maatschappelijke heroverweging*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Sallee, James M., Sarah E. West, en Wei Fan (2016), Do consumers recognize the value of fuel economy? Evidence from used car prices and gasoline price fluctuations, *Journal of Public Economics*, 135(C), 61-73
- Schroten, Arno, Huib van Essen, Sanne Aarnink, Erik Verhoef, en Jasper Knockaert (2014), *Externe en infrastructuurkosten van verkeer. Een overzicht voor Nederland in 2010*, Delft: CE Delft
- Steffen, Will, Johan Rockström, Katherine Richardson, Timothy M. Lenton, Carl Folke, Diana Liverman, Colin P. Summerhayes, Anthony D. Barnosky, Sarah E. Cornell, Michel Crucifix, Jonathan F. Donges, Ingo Fetzer, Steven J. Lade, Marten Scheffer, Ricarda Winkelmann, en Hans Joachim Schellnhuber (2018), Trajectories of the earth system in the Anthropocene, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 115(33), 8252–8259
- Teusch, Jonas, en Nils Axel Braathen (2018), *Are environmental tax policies beneficial? Learning from programme evaluation studies*, OECD Environment Working Papers 150, Parijs: OECD Publishing
- Vollebergh, Herman, en Corjan Brink (2020), What can we learn from EU ETS?, *DICE Report: Journal for Institutional Comparisons*, 18(1), 23-29
- Vollebergh, Herman (2012), *Milieubelastingen en groene groei. Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Vrijburg, Hendrik, Corjan Brink en Justin Dijk (2018), Instrumentkeuze voor efficiënt en effectief klimaatbeleid, in Daan van Soest, Sjak Smulders en Reyer Gerlagh, *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Preadviezen 2018*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 79-90
- Vrijburg, Hendrik, en Gerben Geilenkirchen (2019), Naar een betere beprijzing van weggebruik, in: Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 238-251
- Vuuren, Detlef van, (2018), Wat betekent het Akkoord van Parijs voor het Nederlandse klimaatbeleid?, in Daan van Soest, Sjak Smulders en Reyer Gerlagh, *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Preadviezen 2018*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 11-21
- Werkgroep Kosten van belastingheffing en MKBA's (2016), *Kosten van belastingheffing, baten van inkomenshervdeling en MKBA's*, Den Haag: zonder uitgever

Milieubelastingen: vooral effectief bij de bron

Klaas Bangma

6B.1 Inleiding

Productie en consumptie van goederen en diensten hebben vaak gevolgen die zonder overheidsingrijpen niet tot uitdrukking komen in prijzen die onder invloed van vraag en aanbod op markten tot stand komen. Een producent die smerig afvalwater loost op een rivier brengt schade toe aan de natuur en mensen die stroomafwaarts wonen, zonder dat hij die schade hoeft te vergoeden. Deze producent houdt bij de prijzen die hij aan zijn afnemers in rekening brengt geen rekening met de kosten van deze negatieve gevolgen voor anderen. Economen noemen die schade voor derden een ‘negatief extern effect’. De overheid kan producenten een heffing opleggen, zodat zij voortaan wél met de milieuschade rekening houden. Is de heffing hoger dan de kosten van de waterzuivering, dan installeert de producent een zuiveringsinstallatie. In het andere geval betaalt hij de heffing. Vanzelfsprekend zal een producent proberen de kosten van de zuiveringsinstallatie dan wel de milieuheffing door te berekenen aan zijn afnemers. Vanaf dat moment zitten de kosten van de milieuschade in zijn afzetprijs – ze zijn ‘geïnternaliseerd’ in de prijs – en betalen zijn afnemers voor de milieuschade de volle mep. Maken zuiveringskosten of de heffing het vervuilende product in de ogen van een deel van de afnemers te duur, dan ziet de producent zijn afzet krimpen en moet hij de productie beperken, waarop de milieuvervuiling vermindert. Zijn alle afnemers bereid de heffing te betalen, dan stellen zij het product kennelijk op zo’n hoge prijs dat zij bereid zijn voortaan ook alle schadelijke effecten voor de leefomgeving voor hun rekening te nemen.

In Nederland spelen milieubelastingen een belangrijke rol om negatieve externe effecten in marktprijzen tot uitdrukking te brengen – anders gezegd: door die externe effecten te ‘beprijzen’. Daarbij beschikt de overheid over twee mogelijkheden. Ten eerste kan de heffing worden opgelegd aan de producent, die de heffing vervolgens zal proberen door te berekenen aan de consumenten. Het alternatief is dat de overheid de consumenten rechtstreeks aanslaat voor de milieubelasting. In het milieubeleid in Nederland kijken beleidsmakers vooral naar mogelijkheden om milieuschade in rekening te brengen aan consumenten, de eindgebruikers/-verbruikers van milieuvervuilende producten. Zij hebben minder oog voor de mogelijkheid om de rekening van de milieuschade bij de producenten zelf neer te leggen, hoewel het aanslaan van producenten veelal effectiever is dan het aanslaan van de consumenten.¹

Het is bovendien belangrijk helder te hebben welke doelen met belastingheffing worden nagestreefd. Het gaat daarbij allereerst om het vullen van de staatskas, en verder om de rol die belastingen vervullen bij de herverdeling van inkomens en vermogens. Vervol-

¹ Sociaal-Economische Raad (2018).

gens zijn belastingen beschikbaar om allerlei doeleinden van het overheidsbeleid te bevorderen, waaronder het ‘internaliseren’ van negatieve externe effecten van productie en consumptie. Dat de overheid hierbij flink in de fout kan gaan, blijkt bij de heffingen op aanschaf en bezit van auto’s.

Fiscale subsidies op auto’s botsen

De fiscale behandeling van elektrische auto’s en bedrijfswagens is ondoelmatig. Aan de ene kant subsidieert de rijksoverheid elektrische auto’s om de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) te beperken via lage tarieven van de bij aankoop verschuldigde belasting van personenauto’s en motorrijwielen (bpm) en de bij autogebruik verschuldigde motorrijtuigenbelasting (mrb). Deze belastingsubsidie loopt heel erg in de papieren: de subsidie op een Tesla 3 bedraagt in 2020 liefst 1.695 euro per bespaarde ton CO₂, terwijl de industrie het recht om een ton uit te stoten kan kopen voor niet meer dan 30 euro. Door voor 1.695 euro vervuilingen van de industrie op te kopen, zou de overheid de nationale CO₂-uitstoot dus 56 keer zoveel kunnen verminderen als via het belastingvoordeel voor Teslarijders.

Aan de andere kant maken de ruim 800 duizend bestelauto’s 10 procent van het wagenpark uit, maar zij zijn goed voor 20 procent van de CO₂-uitstoot, 37 procent van de stikstofemissie en zelfs de helft van alle fijnstof voor rekening van het wegverkeer. De ondernemers die ermee rijden toucheren een korting op de motorrijtuigenbelasting van 1,7 miljard euro per jaar. Het is bijna ondenkbaar dat het parlement met directe subsidies voor vervuilende auto’s van deze omvang zou instemmen. Door de keuze voor belastingvoordelen blijft de subsidie echter versluierd.

Bron: Algemene Rekenkamer (2020)

6B.2 Doelstellingen van belastingen

Belastingen kunnen een effectief instrument zijn om milieudoelstellingen te halen. Dat geldt in het bijzonder als de heffing aangrijpt bij de bron van de milieuoverlast. Zo concludeert het Centraal Planbureau op grond van onderzoek dat met een betrekkelijk lage belasting op luchtvervuiling (stikstofoxiden, zwaveldioxide, fijnstof) op korte termijn een sterke vermindering van emissies door de industrie valt te bereiken.² Zulke heffingen aan de bron van de vervuiling zijn doeltreffender en eenvoudiger dan een heffing die wordt opgelegd aan de uiteindelijke afnemers.

Een voorbeeld van een effectief instrument is de heffing die autofabrikanten vanaf 2021 bij hun verkopen in Europa moeten betalen over de gemiddelde CO₂-uitstoot boven de 95 gram per kilometer. Dit is voor fabrikanten een krachtige stimulans geweest om met

2 Hendrich en Van der Wal (2019).

hybride aangedreven of elektrische auto's op de markt te komen. Die prikkel was minder sterk en direct geweest bij een gedifferentieerde groene belasting voor consumenten die een nieuwe auto kopen.

Hoewel fiscaal milieubeleid vooral effectief is als wordt ingegrepen aan de bron van de vervuiling, dus bij de producent, voert de overheid in Nederland tot nu toe vooral beleid dat de lasten bij de eindgebruikers legt. Zo is het aandeel van grote bedrijven in de opbrengst van de energiebelasting gering, terwijl het aandeel van gezinnen en kleinere bedrijven onevenredig groot is.

Recent heeft het kabinet aangekondigd de milieubelastingen voor producenten te willen verzwaken, maar het is op dit voornemen inmiddels alweer voor een deel teruggekomen. Zo heeft het kabinet besloten dat er een nationale CO₂-belasting komt in aanvulling op het EU ETS,³ maar het heeft deze maatregel sterk verzacht ten opzichte van de oorspronkelijke beleidsvoornemens.⁴

Bij de belastingheffing streeft de overheid vier doelen na:

- 1 Het hoofddoel van belastingheffing is het vullen van de schatkist. Daarbij moet sprake zijn van een evenwichtige belastingmix, waarbij de aandelen van belastingen op inkomen, vermogen en consumptie in redelijke onderlinge verhouding tot elkaar staan. Bij een gelijkblijvend belastingpeil schept verhoging van de milieu - belastingen (heffingen op consumptie) ruimte om de lasten op arbeidsinkomsten te verlagen.
- 2 Een tweede doel van belastingheffing is een zekere herverdeling van inkomens en vermogens te bewerkstelligen, waarbij het volgens de overgrote meerderheid van de Nederlanders gewenst is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.
- 3 Een derde doel is het in marktprijzen tot uitdrukking brengen van (negatieve) externe effecten. Dit is bijvoorbeeld een belangrijke reden waarom er accijns wordt geheven op tabaksartikelen, alcoholhoudende dranken en fossiele brandstoffen.
- 4 Ten slotte is het beperkt houden van ongewenste gedragsverstoringen een belangrijke randvoorwaarde bij het heffen van belastingen. Een voorbeeld is dat een forse verhoging van de belasting op arbeidsinkomsten sommige mensen beweegt zich terug te trekken van de arbeidsmarkt.

Bij de autobelastingen⁵ geldt dat ingrijpen bij de bron (de autofabrikanten) heel effectief is – zie hierboven. Ten opzichte hiervan schiet het Nederlandse beleid tekort: het is onvol-

3 EU ETS = EU *emissions trading system*.

4 De CO₂-heffing voor de industrie gaat in per 1 januari 2021. In verband met de coronacrisis is de vrijgestelde uitstoot vergroot.

5 Het stelsel van de autobelastingen zit ingewikkelder in elkaar dan hier wordt geschetst. Het aankoop - gedrag van eindgebruikers wordt niet alleen beïnvloed via de aankoopbelasting, maar ook via de motorrijtuigenbelasting. De overheid beïnvloedt dit gedrag bovendien ook door een lagere fiscale bijtelling voor sommige auto's in de inkomensheffing – de inkomstenbelasting plus de premies voor de volksverzekeringen. Momenteel kennen alleen elektrische auto's een lagere fiscale bijtelling, maar in het verleden gold dit tevens voor auto's met een relatief lage CO₂-uitstoot. Iets dergelijks geldt ook voor de milieu-investeringsaftrek en de willekeurige afschrijving milieu-investeringen. Bedrijven kunnen van deze regelingen op dit moment alleen profiteren wanneer zij gebruikmaken van elektrische auto's. De samenloop van fiscale autoregelingen heeft in het verleden geleid tot fiscale excessen.

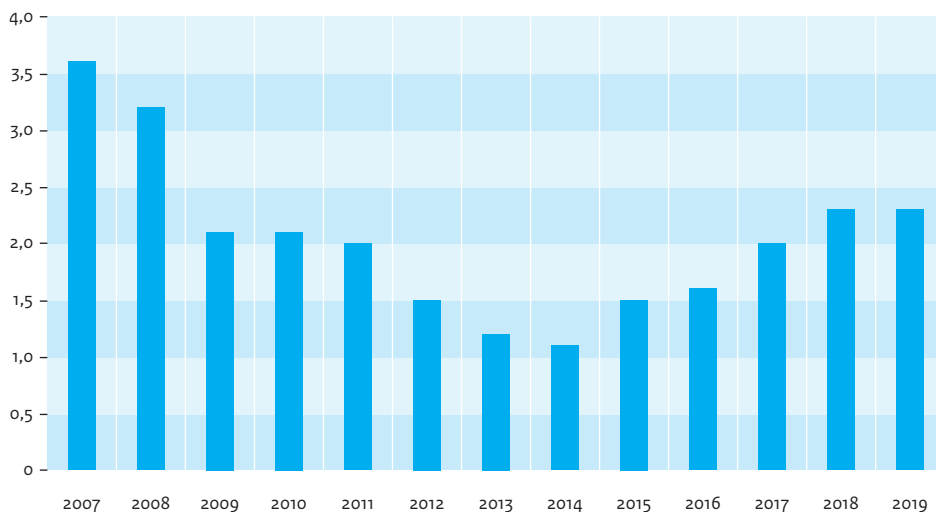
doende doeltreffend en inefficiënt. Afgemeten aan de vier hierboven genoemde doelstellingen van belastingheffing pakt de vormgeving van het beleid al met al negatief uit.

1 Vullen van de schatkist en evenwichtige belastingmix

Tot 2008 was de aankoopbelasting⁶ op auto's afhankelijk van de prijs van de auto. Voor dieselauto's was de bpm hoger dan voor benzineauto's; elektrische auto's waren in 2008 al vrijgesteld van de bpm. Tussen 2008 en 2013 is de bpm steeds meer afhankelijk gemaakt van de CO₂-uitstoot; vanaf 2013 is zij volledig op de CO₂-uitstoot gebaseerd. Deze aanpassing van de aankoopbelasting had grote gevolgen voor de belastingopbrengst: in 2014 bedroeg de opbrengst van de bpm nog maar 30 procent van die in 2007, en ook in de jaren daarna is haar opbrengst niet meer in de buurt gekomen van die uit het verleden (zie figuur 6B.1).

Bij een ongewijzigde totale belastingopbrengst betekent een lagere bpm-opbrengst dat het aandeel van andere belastingen in de belastingmix toeneemt. Kiezen beleidsmakers voor een lagere totale opbrengst, dan is minder geld beschikbaar voor de financiering van de overheidsuitgaven, tenzij een hoger begrotingstekort wordt geaccepteerd. Daarom valt het moeilijk te begrijpen dat de aankoopbelasting is verlaagd ten tijde van een diepe economische crisis, die forse bezuinigingen op de overheidsuitgaven kende. De lagere opbrengst van de bpm ging gepaard met een stijging van de belastingdruk op arbeid. Voor zover een en ander samenhangt is dit een ongewenst effect geweest van de verlaging van de aankoopbelasting op auto's.

Figuur 6B.1 Opbrengst belasting van personenauto's en motorrijwielen, 2007-2019
(miljarden euro)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

6 Belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm).

2 *Maatschappelijke kosten (negatieve externe effecten) opnemen in marktprijzen*

Via belastingheffing valt te bereiken dat maatschappelijke kosten (alsnog) terechtkomen in de prijzen die consumenten betalen. Voor auto's bestaan de externe kosten onder meer uit de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂), stikstof en fijnstof (afkomstig van banden en remmen) en de slijtage van de infrastructuur. Ook gaat het om de kosten van congestie (files), geluidsoverlast en de kosten van gewonden en dodelijke slachtoffers die vallen in het verkeer. De sterke daling van de opbrengst van de bpm – in verhouding tot de omvang van de economie, het bruto binnenlands product (bbp) – had als gevolg dat een kleiner deel van de maatschappelijke kosten van het autogebruik is opgenomen in de aanschafprijs van auto's. Die maatschappelijke kosten worden niet langer – of in elk geval veel minder – in rekening gebracht aan de kopers van hybride auto's en elektrische auto's.

Bij bestelauto's worden de maatschappelijke kosten helemaal verwaarloosd. Bestelauto's die bedrijfsmatig worden gebruikt zijn volledig vrijgesteld van de aanschafbelasting en ze vallen onder een verlaagd tarief van de motorrijtuigenbelasting – de belasting voor weggebruikers, beter bekend als de wegenbelasting. Bijna alle verkochte bestelauto's hebben een dieselmotor. Slechts enkele nieuw verkochte bestelauto's worden elektrisch aangedreven. Jaarlijks worden er bijna 100 duizend nieuwe bestelauto's verkocht. Volgens de Algemene Rekenkamer (2020) kosten de genoemde belastingfaciliteiten de schatkist per jaar circa 1,7 miljard euro aan belastingopbrengst. Het is opmerkelijk dat de Nederlandse overheid jaarlijks stevig aan diverse knoppen van de autobelastingen draait, maar daarbij volstrekt geen aandacht besteedt aan een lastenverzwaring voor bestelauto's.

3 *Effect op de inkomensverdeling*

De CO₂-gerelateerde aankoopbelasting zorgt er ook voor dat de autobelastingen een pervers effect hebben op de inkomensverdeling. Tot 2008 gold dat bij aankoop van duurdere auto's meer belasting moest worden betaald. Die band met de prijs van auto's is verbroken. Zo is de aankoopbelasting bpm voor auto's met hybride technologie (automotor in combinatie met een elektromotor en een klein accupakket) soms vrijwel nihil. Hierdoor kunnen dure en exclusieve auto's⁷ verkocht worden zonder dat sprake is van een substantiële bpm-heffing.

4 *Verstorend effect belastingen*

Daarnaast werken de autobelastingen in Nederland sterk verstorend. In Nederland worden relatief weinig nieuwe auto's verkocht ten opzichte van de omvang van het totale wagenpark en ten opzichte van de bevolkingsomvang. België telt minder inwoners, maar bij onze zuiderburen worden per jaar meer nieuwe auto's verkocht. Dit betekent dat het wagenpark in Nederland betrekkelijk oud is en dat er in ons land relatief veel vervuilende auto's rondrijden die niet worden vervangen door minder vervuilende nieuwe auto's. Relatief veel auto's die gedurende een aantal jaren als leaseauto zijn gebruikt worden bovendien geëxporteerd, omdat Nederlandse consumenten onvoldoende belangstelling voor

7 Een voorbeeld is de BMW X5 Hybrid met een consumentenprijs van 100 duizend euro. Deze auto is voorzien van een zescilinder benzinemotor. Een ander voorbeeld is de Porsche Panamera Turbo Hybrid met een consumentenprijs van 200 duizend euro. Deze auto is voorzien van een achtcilinder benzinemotor.

deze auto's hebben. Tegelijkertijd is er sprake van een relatief grote import van gebruikte (grote) auto's. Al deze trends hebben een opwaartse invloed op de gemiddelde uitstoot van het Nederlandse wagenpark en dragen eraan bij dat het Nederlandse fiscale autobeleid weinig effectief is. Wel worden in Nederland relatief veel elektrische auto's verkocht. Deze ontwikkeling staat echter los van veranderingen in de bpm, want ook voor 2008 waren elektrische auto's al vrijgesteld van de aankoopbelasting.

6B.3 Conclusies

Het is ideaal wanneer autobelastingen voldoen aan de bovengenoemde vier doelstellingen van belastingheffing. Dit betekent dat het bedrag van de aankoopbelasting voor personenauto's en bestelauto's – net zoals voor 2008 – weer (grotendeels) afhankelijk moet worden van de aankoopwaarde van de auto. Daarnaast is een belasting op zowel het bezit als het gebruik van de auto wenselijk. Dit geldt dan voor alle voertuigen, ongeacht de gebruikte energiebron.

Het uit het oog verliezen van de belangrijkste doelen van belastingheffing kan het maatschappelijk draagvlak voor milieumaatregelen ondermijnen. Dat geldt vooral wanneer fiscale milieumaatregelen de inkomensongelijkheid niet verminderen, maar vergroten. De fiscale voordelen voor kopers van sommige bijzonder dure automodellen zijn op dit moment soms buitensporig groot.

Dit draagvlak wordt ook ondermijnd als producenten worden ontzien door het ontbreken van bijvoorbeeld een evenredige belasting op bestelauto's, of een wel heel lage belasting op energie voor grote bedrijven. Dat wordt door burgers die juist veel energiebelasting moeten betalen niet begrepen. Onder andere Milieudefensie heeft erop gewezen dat de klimaattransitie ook voor lage inkomens betaalbaar moet zijn.⁸

Het fiscale instrumentarium kan effectief worden ingezet om milieudoelen te bereiken als wordt ingegrepen bij de bron. Het beïnvloeden van het gedrag van de producent moet daarbij het hoofddoel zijn en eventuele belastingopbrengsten zijn hooguit een prettige bijkomstigheid. Er is hier nog heel veel laaghangend fruit te plukken, waarbij een Europese aanpak de effectiviteit fors kan vergroten.

Het heffen van belasting bij eindgebruikers met als doel hun gedrag te beïnvloeden is een minder doeltreffend middel om op macroniveau milieudoelen te bereiken. Die aanpak is niet alleen weinig effectief, maar gaat ook ten koste van het realiseren van de belangrijkste doelstellingen van belastingheffing, zoals het vullen van de schatkist, een evenwichtige belastingmix, een rechtvaardige inkomensverdeling, de internalisering van maatschappelijke kosten en het beperken van ongewenste gedragsreacties waarmee belastingheffing gepaard gaat. Wanneer toch financiële prikkels gewenst zijn om het gedrag van eindgebruikers te beïnvloeden, geniet het verstrekken van subsidies in een aantal gevallen de voorkeur boven het opleggen van een milieubelasting.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2020), *Autobelastingen als beleidsinstrument. Effecten van elektrische auto's en bestelauto's voor belastingopbrengsten, luchtkwaliteit en klimaat*, Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Hendrich, Tijl, en Eva van der Wal (2019), *Effecten van een belasting op luchtvervuiling voor drie sectoren*, CPB Achtergronddocument, december 2019, Den Haag: Centraal Planbureau
- Rooijers, Frans, Amanda Bachaus, Anco Hoen, Emma Koster, Ingrid Odegard, Marianne Teng, Martijn Blom, Robert Vergeer, en Jasper Faber (2020), *Voorstellen voor de klimaat economie. Doorrekening voor Milieudefensie*, Delft: CE Delft
- Sociaal-Economische Raad (2018), *Financiële instrumenten voor een circulaire economie*, Verkenning 18/04, Den Haag: SER

Beprijzing van externe effecten als instrument van het klimaat- en milieubeleid

Gerbert Romijn*

6c.1 Inleiding

Van externe effecten is sprake als het gedrag van consumenten of producenten gevolgen heeft voor anderen, die niet in prijzen tot uitdrukking komen. Veel milieuproblemen ontstaan door *negatieve* externe effecten. Bedrijven die het milieu vervuilen houden zonder overheidsoptreden geen rekening met de schadelijke gevolgen van hun activiteiten voor de leefomgeving, omdat haast uitsluitend anderen daar last van hebben. Als de overheid wil bereiken dat bedrijven wel met de negatieve externe effecten van hun activiteiten rekening houden, dan kan zij dat doen door een prijskaartje te hangen aan het veroorzaken van zulke effecten. Zo'n 'pigouvianse' heffing – genoemd naar de econoom Arthur Pigou (1920) – zorgt ervoor dat bedrijven 'vanzelf' rekening gaan houden met de gevolgen van hun activiteiten voor anderen.

Deze bijdrage staat stil bij twee rapporten over het voeren van klimaat- en milieubeleid via het beprijzen van negatieve externe effecten. Het eerste rapport, een coproductie van het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), bespreekt de gevolgen van beprijzing van CO₂.¹ Het tweede rapport, uit de koker van het Centraal Planbureau, beziet een belasting op luchtvervuiling door de industrie.²

6c.2 Een nationale CO₂-heffing

Het kabinet vindt het wenselijk dat Nederland vooroploopt bij de vermindering van CO₂-emissies, en wil dat doel bereiken met zo min mogelijk negatieve neveneffecten, zoals verslechtering van de concurrentiepositie van sommige bedrijven. In dit kader vindt in ons land een discussie plaats over nut en noodzaak van beprijzing van zulke emissies. Het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving hebben tegen deze achtergrond de effecten van een nationale CO₂-heffing onderzocht.

Het beprijzen van CO₂-emissies is een voor de hand liggende manier om uitstootreductie te bereiken. Aan de uitstoot van CO₂ hangt in Nederland inmiddels een prijskaartje, maar de CO₂-prijs verschilt sterk tussen onderdelen van de economie. Deze prijs is het resultaat van expliciete en impliciete beprijzing.

Expliciete beprijzing vindt plaats via het Europese systeem van emissiehandel (het EU ETS³). Deze handel in vervuilsrechten betreft de CO₂-uitstoot van een groot deel van de

* De bijdrage van Gerbert Romijn is verwoord door de eindredactie; de spreker heeft zich met deze weergave van zijn bijdrage akkoord verklaard.

1 Vollebergh *et al.* (2019). Bollen *et al.* (2019) lichten de berekeningen nader toe.

2 Mot *et al.* (2019).

3 EU ETS = EU *emissions trading system*.

industrie en de elektriciteitsopwekking. Bedrijven die onder het EU ETS vallen moeten een emissierecht inleveren voor elke ton CO₂ die zij uitstoten. Voor zover zij die rechten niet door de overheid krijgen toegekend, moeten zij die bijkopen. Zo ontstaat een prijs voor een emissierecht en daarmee voor een ton uitgestoten CO₂. De elektriciteitscentrales moeten deze rechten jaarlijks kopen op een veiling. De overige bedrijven krijgen gratis rechten als hun CO₂-efficiëntie aan de maat is, en moeten rechten bijkopen als ze meer uitstoten dan overeenkomt met de Europese norm.

De *impliciete* beprijzing van CO₂-emissies is het resultaat van een aantal belastingen die CO₂-uitstoot niet direct maar indirect belasten, zogenoemde groene belastingen. Het gaat hierbij vooral om heffingen op verbruik van aardgas en elektriciteit (de energiebelasting), minerale oliën (brandstofaccijnzen) en belastingen op autobezit (de motorrijtuigenbelasting en de belasting van personenauto's en motorrijwielen). Daarnaast zorgen ook de tarieven van de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (ODE⁴) voor impliciete beprijzing van CO₂-emissies.

In het rapport van de beide planbureaus worden vijf sectoren onderscheiden: de gebouwde omgeving, verkeer & vervoer, elektriciteit, landbouw en industrie. De onderzoekers hebben becijferd hoe hoog de effectieve CO₂-prijs voor elk van de vijf genoemde sectoren is en hebben de gevonden prijzen vergeleken met de CO₂-prijs die naar huidige inschatting nodig is om te voldoen aan de tweegradendoelstelling van het klimaatbeleid. De laatstgenoemde CO₂-prijs staat bekend als de 'milieuprijs'. De onderzoekers concluderen dat het grootste deel van de emissies van de gebouwde omgeving een effectieve CO₂-prijs kent, die zelfs boven de milieuprijs ligt. De CO₂-prijs van de emissies van verkeer & vervoer en die van een deel van de emissies van het elektriciteitsverbruik liggen ver boven de milieuprijs. De CO₂-prijzen die van toepassing zijn op de uitstoot van de landbouw en de industrie en een groot deel van de uitstoot van het elektriciteitsverbruik liggen daarentegen belangrijk lager dan de milieuprijs. Bij de gemaakte berekeningen zijn de groene belastingen volledig toegerekend aan de CO₂-uitstoot. Deze belastingen vallen echter niet alleen te rechtvaardigen op basis van ongunstige effecten voor het klimaat, maar ook op grond van andere ongunstige externe effecten. Verkeer & vervoer bijvoorbeeld gaan vergezeld van aanzienlijke andere negatieve externe effecten, in de vorm van congestie, geluidsoverlast, schade aan infrastructuur en verkeersongevallen. In het verdere onderzoek is hiermee rekening gehouden.

Voor de berekeningen met het model WorldScan⁵ bestond behoefte aan een basisscenario. Hiervoor is het scenario gebruikt uit de *Nationale Energieverkenning 2017*.⁶ Dit scenario is wel aangepast, door rekening te houden met de belangrijkste voorstellen voor beprijzing van CO₂-emissies uit het Ontwerp van het Klimaatakkoord. De planbureaus laten zien wat er gebeurt als het beleid uit het basisscenario wordt vervangen door een aanpak waarbij wordt gekoerst op een uniforme CO₂-prijs voor alle sectoren. Zij hebben daartoe een alternatief

4 De ODE is een heffing op energie die verschuldigd is door alle verbruikers van elektriciteit en aardgas.

5 WorldScan is een recursief dynamisch algemeen-evenwichtsmodel voor de wereldeconomie, ontwikkeld voor de analyse van lange-termijnvraagstukken in de internationale economie. Zie voor dit model: Lejour *et al.* (2006).

6 Schoots *et al.* (2017).

scenario met zo'n uniforme prijs doorgerekend, terwijl in 2030 toch dezelfde hoeveelheid CO₂-emissies resulteert als in het basisscenario.

In de ETS-sectoren kan de CO₂-prijs op het uniforme niveau worden gebracht door een variabele opslag te leggen op de prijs van een emissierecht, ter grootte van het verschil tussen de uniforme CO₂-prijs en de marktprijs van een emissierecht. In de andere sectoren wordt niet simpelweg eenzelfde opslag gelegd op de bestaande impliciete CO₂-prijzen, omdat het mogelijk is dat deze prijzen niet alleen vanwege ongunstige klimaateffecten gerechtvaardigd zijn, maar tevens op grond van andere ongunstige externe effecten. Als de laatstbedoelde effecten niet de volledige impliciete CO₂-prijs rechtvaardigen, dan is om die reden een geringere opslag op de bestaande impliciete CO₂-prijs nodig om de totale CO₂-prijs naar het uniforme niveau te tillen. Een en ander valt aan de hand van enkele voorbeelden te illustreren.

Voor het verbruik van aardgas in de gebouwde omgeving geldt dat dit verbruik resulteert in zowel CO₂-uitstoot als luchtvervuiling. Beide negatieve externe effecten van aardgasverbruik moeten worden belast. De bestaande impliciete CO₂-prijs valt voor een deel te rechtvaardigen op basis van de externe effecten in de vorm van luchtvervuilende stoffen, maar kan daarnaast voor een deel ook worden beschouwd als een onderdeel van de uniforme CO₂-prijs. Het weggebruik gaat behalve met negatieve klimaateffecten ook vergezeld van aanzienlijke andere negatieve externe effecten, zoals zojuist al is aangegeven. De huidige belastingen op wegverkeer zijn nog onvoldoende hoog in het licht van deze andere externe effecten. De uniforme CO₂-prijs komt in de sector verkeer & vervoer dus bovenop de bestaande belastingen. Bij afwezigheid van een CO₂-prijs blijven de klimaateffecten van verkeer & vervoer namelijk onbelast. Het verbruik van elektriciteit in de gebouwde omgeving blijft in het scenario gevrijwaard van een heffing. De met deze elektriciteit samenhangende uitstoot van CO₂ wordt namelijk via de uniforme CO₂-prijs al bij de productie belast. Het verbruik van elektriciteit hoeft vanzelfsprekend niet nogmaals te worden belast. Bovendien komt bij het verbruik van elektriciteit geen CO₂ vrij.

De intuïtie zegt dat bij een uniforme CO₂-prijs efficiëntiewinsten optreden, doordat alle sectoren hun uitstoot zullen terugdringen totdat het nog verder verminderen van een ton uitstoot meer kost dan de uniforme CO₂-prijs (per ton). Bij gedifferentieerde CO₂-prijzen zullen sectoren waarvoor een relatief lage CO₂-prijs geldt relatief goedkope maatregelen om hun CO₂-uitstoot te verlagen toch achterwege laten, omdat vermindering van de CO₂-uitstoot relatief weinig belastingverlaging oplevert. Sectoren die met een relatief hoge CO₂-prijs te maken hebben zullen zich juist gedwongen zien om ook tegen relatief hoge kosten de emissies terug te schroeven. Voor de maatschappelijke welvaart pakt dit ongunstig uit. Als de bedrijven uit de tweede categorie minder kosten (hoeven te) maken om hun emissies te verlagen en de bedrijven uit de eerste categorie juist wat ambitieuzere maatregelen zouden nemen, kan de totale CO₂-uitstoot even hoog uitkomen, maar dan wel tegen lagere totale kosten. Een uniforme CO₂-prijs leidt tot efficiëntiewinsten, aangezien in dat geval geen enkele sector tegen lagere kosten emissies kan reduceren dan de andere sectoren.

De resultaten van de becijferingen op basis van WorldScan laten zien dat een uniforme CO₂-prijs inderdaad efficiëntiewinsten oplevert. Het bruto binnenlands product (bbp) blijkt in het alternatieve scenario met een uniforme CO₂-prijs hoger uit te komen dan in het basisscenario. En ook een indicator voor de welvaart van consumenten kleurt onder invloed

van de uniforme CO₂-prijs groen. Nadeel van een uniforme CO₂-prijs is wel dat sprake is van *carbon leakage* (koolstofweglek). De productie van sectoren die concurrentie vanuit het buitenland ondervinden krimpt namelijk, doordat hun concurrentiepositie verslechtert. Het gaat hierbij om de energie-intensieve industrie, waarvan de concurrenten wereldwijd zitten, en de elektriciteitsproducenten, waarvan de relevante concurrenten in de buurlanden actief zijn. Tegenover de afname van de productie in ons land staat een toename van de productie in het buitenland, waar concurrenten van onze bedrijven hun productie kunnen opvoeren. Er verdwijnt zo niet alleen productie over de grens, maar ook de daarmee gepaard gaande uitstoot van CO₂-emissies. De wereldwijde vermindering van CO₂-emissies is dus kleiner dan de reductie die Nederland bereikt. Het productieverlies in sommige sectoren gaat na verloop van tijd overigens niet vergezeld van een verlies aan werkgelegenheid in Nederland, doordat de economie zich aanpast. Tegenover de afname van de werkgelegenheid in de bedrijven waarvan de productie daalt staat dat elders meer werkgelegenheid ontstaat. Dit aanpassingsproces kan wel enige tijd duren.

Bij de berekeningen is ervan uitgegaan dat de overheid de opbrengst van de uniforme CO₂-prijs terugsluist naar de huishoudens in de vorm van een vast bedrag per persoon. Er is een alternatief scenario berekend waarin het grootste deel van de opbrengst op dezelfde manier wordt teruggesluisd, en het resterende deel wordt gebruikt om de energie-intensieve industrie subsidies te geven voor CO₂-besparende investeringen. In dit alternatieve scenario is sprake van minder koolstofweglek dan in het scenario zonder deze subsidies, doordat de internationale concurrentiepositie van de industrie in dit geval minder verslechtert.

De planbureaus hebben verder onderzocht wat de effecten zijn van een CO₂-heffing die alleen moet worden opgebracht door de energie-intensieve industrie die onder het EU ETS valt. Bij deze variant komt de bedoelde heffing in de plaats van alternatieve instrumenten⁷ die zijn voorzien in het Ontwerp van het Klimaatakkoord, en wordt haar tarief zo hoog vastgesteld dat in 2030 dezelfde hoeveelheid CO₂ wordt uitgestoten als in het basisscenario. De introductie van een CO₂-heffing voor de energie-intensieve industrie vermindert de verschillen tussen de onderscheiden sectoren wat betreft de CO₂-prijs, maar heft deze verschillen niet op. De efficiëntiewinsten zijn in dit geval dan ook kleiner dan bij de introductie van een uniforme CO₂-prijs, maar er treden nog wel efficiëntiewinsten op ten opzichte van het basisscenario. De indicator voor de welvaart van consumenten neemt dan ook iets toe, hoewel het bbp enigszins afneemt ten opzichte van het basisscenario. Bij de berekeningen is in eerste instantie uitgegaan van een volledige terugsluis van de opbrengst van de CO₂-belasting naar huishoudens in de vorm van een vast bedrag per persoon. In een afzonderlijke variant is er rekening mee gehouden dat een deel van de opbrengst wordt gebruikt voor het geven van subsidies aan de energie-intensieve industrie die CO₂-besparende investeringen stimuleren. Zulke subsidies blijken ook in dit geval tot minder koolstofweglek te leiden.

7 Het gaat om de zogenoemde bonus-malusregeling in de SDE ++.

6c.3 Een belasting op luchtvervuiling in de industrie

Het beprijzen van negatieve externe effecten is een voor de hand liggend instrument van het milieubeleid. Dit instrument kan bijvoorbeeld worden ingezet bij het bestrijden van luchtvervuiling. Het Centraal Planbureau heeft om dit te illustreren de effecten in kaart gebracht van de invoering van een belasting op luchtvervuiling door drie industriële sectoren (ijzer & staal, ethyleen en kunstmest). Invoering van zo'n belasting is op korte termijn mogelijk. De gegevens die nodig zijn voor het vaststellen van de te betalen belasting zijn namelijk beschikbaar. Het gaat daarbij om de uitstoot van stikstofoxiden (NOx), zwaveldioxide (SO₂) en ultrafijnstof (PM_{2,5}).

De luchtvervuiling daalt in de periode tot en met 2050 geleidelijk toch al sterk als 'bijvangst' van de voorziene CO₂-maatregelen. Deze maatregelen stimuleren bedrijven om ook minder van de genoemde vervuilende stoffen uit te stoten. Verkennende analyses voor deze drie industriële sectoren laten zien dat de maatregelen de uitstoot van luchtvervuilende stoffen op langere termijn met tientallen procenten zullen verlagen. Er blijft echter sprake van flink wat luchtvervuiling die behoorlijk veel schade veroorzaakt, vooral gezondheidsschade. Er zijn vrij goedkope manieren voorhanden om de luchtvervuiling verder terug te dringen, maar zonder benutting daarvan bij afwezigheid van overheidsoptreden blijven die ongebruikt. Een belasting op emissies ter hoogte van de maatschappelijke schade daarvan maakt het voor bedrijven aantrekkelijk om de uitstoot van die emissies te verminderen door gebruik te maken van bestaande technologieën, zoals filters. Het is voor hen na de introductie van de belasting goedkoper om de emissies te verlagen dan ervoor te betalen via de belasting.

Als de overheid de maatschappelijke kosten van emissies die voor luchtvervuiling verantwoordelijk zijn via heffingen in rekening brengt bij de vervuilende industriële bedrijven, is op korte termijn dan ook een substantieel effect op de kwaliteit van de lucht mogelijk. De uitstoot van de emissies van de bedrijven die voor luchtvervuiling zorgen is in dat geval in 2030 al nagenoeg tot nul teruggebracht. Dit betekent overigens ook dat de belastinggrondslag tegen die tijd is verdwenen. Er is derhalve sprake van grondslagerosie, een verschijnsel dat zich ook bij andere milieubelastingen voordoet.

De effecten van een belasting op luchtvervuiling zijn nu in kaart gebracht voor drie industriële sectoren. Er zijn echter andere grote uitstoters die ook aan de luchtvervuiling bijdragen, zoals de landbouw en het verkeer. Vervolgonderzoek is nodig om erachter te komen of beprijzing van emissies valt in te zetten bij het bestrijden van de luchtvervuiling door deze sectoren.

Literatuur

- Bollen, Johannes, Corjan Brink, Gerbert Romijn, Joep Tijm, en Herman Vollebergh (2019), *Verantwoording bij de Policy Brief. Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken*, CPB/PBL Achtergronddocument, november 2019, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving
- Lejour, Arjan, Paul Veenendaal, Gerard Verweij, en Nico van Leeuwen (2006), *WorldScan. A model for international economic policy analysis*, CPB Document, nummer 11, Den Haag: Centraal Planbureau
- Mot, Esther, Tijn Hendrich, en Eva van der Wal (2019), *Belasting op luchtvervuiling in de industrie*, CPB Policy Brief, december 2019, Den Haag: Centraal Planbureau
- Pigou, A.C. (1920), *The economics of welfare*, eerste editie, Londen: Macmillan & Co.

- Schoots, K., M. Hekkenberg, en P. Hammingh (2017), *Nationale Energieverkenning 2017*, ECN-O--17-018, Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland
- Vollebergh, Herman, Gerbert Romijn, Joep Tijm, Corjan Brink, en Johannes Bollen (2019), *Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken. Beprijzen van CO₂-uitstoot biedt voordelen voor klimaatbeleid. Met gerichte lastenvermindering zijn de nadelen beheersbaar*, CPB/PBL Policybrief, juni 2019, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving

Gedachtewisseling*

Op weg naar een uniforme CO₂-prijs?

Dagvoorzitter *Oscar Schouw* wijst er naar aanleiding van de bijdrage van *Gerbert Romijn* op dat de sectoren landbouw en industrie in verhouding heel weinig betalen voor hun CO₂-uitstoot. Invoering van een uniforme CO₂-prijs voor alle groepen vervuilers lijkt op het eerste gezicht een goed idee. Maar er bestaan volgens hem toch goede redenen om niet alle sectoren even zwaar te belasten. Zware heffingen voor sectoren die concurrentie vanuit het buitenland ondervinden kunnen in Nederland gevestigde producenten immers wegvagen. En als dat betekent dat niet alleen een deel van de productie naar het buitenland verdwijnt, maar dat ook de daarmee samenhangende CO₂-emissies worden verplaatst, valt het effect op de mondiale CO₂-uitstoot te verwaarlozen. Het is in dat geval zelfs denkbaar dat de CO₂-uitstoot hoger uitkomt, wanneer in het andere land minder strenge regels gelden om de uitstoot te beperken. De dagvoorzitter veronderstelt dat *Sander Veldhuizen* hier wel iets over wil zeggen.

Volgens *Veldhuizen* is een uniforme CO₂-heffing inderdaad een goed instrument als je effectief klimaatbeleid wilt voeren. De bestaande verschillen tussen de effectieve CO₂-prijzen die voor sectoren gelden zijn voor een deel historisch bepaald. Hij wil er tevens op wijzen dat het aan de tekentafel vrij eenvoudig is om nadelige neveneffecten van een uniforme CO₂-prijs te voorkomen. Het compenseren van getroffen bedrijven via subsidies is in de praktijk echter tamelijk lastig. Het is denkbaar dat een bedrijf wel met de heffing te maken krijgt, maar niet profiteert van de subsidie die de overheid als compensatie geeft. Zo'n bedrijf kan zijn biezen pakken en naar het buitenland gaan. Het is een uitdaging voor de komende jaren om manieren te bedenken waarbij dit valt te voorkomen. Het is overigens ook denkbaar dat het met de nadelige neveneffecten van een CO₂-heffing allemaal wel meevalt, zoals vandaag door *Hendrik Vrijburg* naar voren is gebracht.

Veldhuizen is het met *Romijn* eens dat het aanpakken van milieuvraagstukken via heffingen veelbelovend is. Hij onderschrijft ook de opvatting van *Romijn* dat voor het voeren van milieubeleid via het beprijzen van negatieve externe effecten nader onderzoek geboden is. Er is vooral onderzoek nodig naar methoden die een betere meting van emissies van vervuilende stoffen mogelijk maken.

Naar een andere vormgeving van de autobelastingen?

De dagvoorzitter heeft van twee deelnemers via de chatfunctie vragen gekregen over de belastingen op personenauto's. Zij vragen zich af of de autobelastingen op dit moment wel goed zijn vormgegeven. Licht het niet voor de hand om bij de bepaling van de hoogte van deze belastingen nog veel sterker rekening te houden met bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot van de auto? En verdient het geen aanbeveling om een of andere vorm van rekeningrijden

* Deze weergave van de gedachtewisseling is gemaakt door de eindredactie.

te introduceren? *Schouw* vermoedt dat *Vrijburg* de aangewezen persoon is om op deze vragen te reageren.

Vrijburg vindt het verstandig na te denken over mogelijkheden om via de motorrijtuigenbelasting en de belasting van personenauto's en motorrijwielen invloed uit te oefenen op de samenstelling van het wagenpark. Er rijden heel veel oude auto's in ons land rond die voor veel vervuiling zorgen. We zouden zulke auto's duurder moeten maken voor de eigenaar. Als dat gebeurt, doen mensen dergelijke auto's eerder van de hand.

Vrijburg vindt het tevens belangrijk dat we een of andere vorm van rekeningrijden invoeren. Het is duidelijk hoe je CO₂-emissies het beste kunt terugdringen. De schade per ton uitstoot is overal en op elk uur van de dag even groot. Gegeven de uniforme schade ligt een uniforme prijs per ton uitstoot voor de hand. Bij de fileproblemen en de vervuiling van de lucht doen tijd en plaats er echter wel heel veel toe. Uniforme heffingen zijn met het oog hierop veel minder effectief. Je zult bij het bestrijden van congestie en luchtvervuiling moeten werken met gedifferentieerde tarieven. Het belangrijkste negatieve externe effect van het verkeer is congestie. *Vrijburg* is een Fries, en weet daarom uit eigen ervaring dat er in Friesland maar weinig files zijn. Daarom bestaat geen enkele reden om in die provincie rekeningrijden in te voeren. In de Randstad staat het verkeer wel vaak stil, zodat rekeningrijden daar wel een goed idee is. De kwaliteit van de lucht is in de Randstad ook een veel belangrijker vraagstuk dan in andere delen van het land. Dus ook bij het aanpakken van luchtvervuiling liggen in de Randstad heffingen meer voor de hand dan elders in Nederland.

Is grondslagerosie een probleem?

Bas Jacobs wijst er via de chatfunctie op dat hij graag een reactie zou horen van de vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën op de opmerking van *Vrijburg* dat dit departement altijd hamert op de opbrengstfunctie van de belastingen. Hoe verdraagt zich dit met het terugdringen van maatschappelijk ongewenste zaken via de fiscaliteit? *Veldhuizen* zegt dat het Ministerie van Financiën inderdaad van belastingopbrengsten houdt. Een stabiele belastingopbrengst is nodig om de overheidsuitgaven, bijvoorbeeld voor onderwijs en collectief gefinancierde zorg, te kunnen financieren. Maar het departement wil wel degelijk ook het gedrag van burgers en bedrijven in de gewenste richting bijsturen. Financiën hinkt dus op twee gedachten. Grondslagerosie ziet hij niet als een echt probleem. Als de grondslag van een belasting op bijvoorbeeld vervuilende activiteiten afneemt, is er kennelijk sprake van succesvol beleid.

Bij de start van een nieuwe kabinetsperiode kun je ramen hoeveel belastingopbrengst door erosie van heffingsgrondslagen vermoedelijk zal verdwijnen. De tarieven moeten vervolgens tijdens de kabinetsperiode zo worden aangepast dat in totaal voldoende belastinggeld binnenkomt. Hij wijst er daarbij ook op dat het ernaar uit ziet dat we in de komende dertig jaar nog heel wat beleid zullen moeten voeren om onze klimaat- en milieumambities waar te maken. Dit betekent waarschijnlijk dat de tarieven van de heffingen waarmee we de doelstellingen op dit terrein nastreven regelmatig moeten worden verhoogd.

Europese beleidscoördinatie

Schouw vraagt de aandacht van het forum voor de rol van Europa. Hoe moeten we omgaan met Europa? Als Nederland bedrijven eenzijdig heffingen oplegt om bepaalde klimaat- en milieudoelstellingen te realiseren, dan dreigen sommige bedrijven ons land te verlaten. Moeten we ernaar streven dat in Europa uniforme heffingen tot stand komen? Hij vraagt Klaas Bangma om zijn mening over deze kwestie. Volgens Bangma kan een Europese aanpak heel effectief kan zijn. Hij herinnert eraan dat hij er in zijn bijdrage op heeft gewezen dat een Europese norm voor de uitstoot van auto's een krachtige stimulans is geweest voor fabrikanten om met hybride of elektrische auto's op de markt te komen. Bij overschrijding van deze norm moeten de fabrikanten een heffing betalen. Een ander goed voorbeeld van een gecoördineerde Europese beleidinspanning is het Europese emissiehandelssysteem. Als je heffingen die de concurrentiekracht van je eigen bedrijven kunnen aantasten in Europees verband harmoniseert, beperkt dat de schade van zulke heffingen voor de economische activiteit in eigen land.

Schouw wijst erop dat via beleidscoördinatie in de Europese Unie niet valt te voorkomen dat sommige bedrijven uit Europa naar derde landen vertrekken. In dit verband rijst volgens hem de vraag of de EU er verstandig aan doet om via de handelspolitiek een *level playing field* voor Europese bedrijven veilig te stellen. Je zou daarbij kunnen denken aan heffingen op importen van bepaalde goederen, die buiten de EU met veel vervuiling zijn geproduceerd.

Vrijburg meent dat Europa heel belangrijk is. Maar het is ook heel lastig om in de Europese Unie iets te bereiken. Je zult daarom ook nationaal beleid moeten voeren. Je kunt niet volstaan met alleen maar wachten op Brussel. Er wordt nu gesproken over een nationale CO₂-heffing. Hij vindt het bewonderenswaardig dat we dit gaan doen, maar het mag van hem allemaal wel wat vlugger. De heffing die eraan zit te komen is een marginale heffing, dat wil zeggen dat zij alleen verschuldigd zal zijn over het deel van de uitstoot dat boven een bepaalde limiet ('benchmark') uitgaat. Zo'n heffing stimuleert bedrijven onvoldoende om via innovaties de uitstoot terug te dringen. Als je de CO₂-uitstoot via innovaties wilt verminderen, zijn veel sterkere prikkels voor bedrijven nodig. Ondernemingen moeten weten dat ze nog gedurende een zeer lange periode stevige heffingen over hun volledige CO₂-uitstoot gaan betalen. Dat zal hen stimuleren om na te denken hoe ze hun productieproces zodanig moeten herinrichten dat ze minder aan heffingen kwijt zijn.

Schouw wil graag nog een reactie van Veldhuizen op zijn vraag welke rol hij voor Europa ziet. Die antwoordt dat we allebei dienen te doen: we moeten zowel nationaal beleid voeren, als in Europees verband proberen dingen voor elkaar te krijgen.

Conclusies

De dagvoorzitter wil de discussie proberen samen te vatten en af te ronden. Uit het beschikbare onderzoek blijkt dat vaak niet alle negatieve externe effecten van productie en consumptie in de prijzen zijn verwerkt. Belastingen kunnen worden ingezet om wat dit betreft vooruitgang te boeken. Heffingen die bedoeld zijn om klimaat- en milieudoelstellingen te bereiken kunnen echter ongewenste neveneffecten hebben, bijvoorbeeld door verlies van productie in eigen land. Als niet alleen een deel van de productie naar het buitenland verdwijnt, maar ook de vervuiling, dan is dat bij een lokaal milieuprobleem niet erg, maar wel bij een mondiaal milieuvraagstuk, zoals de opwarming van de aarde. Bij het op-

treden van koolstofweglek is nationaal beleid om de opwarming van de aarde tegen te gaan minder effectief. Europese beleidscoördinatie is derhalve beter, maar volgens hem moet er daarbij wel op worden gelet dat de concurrentiepositie van Europese bedrijven ten opzichte van ondernemingen uit derde landen niet te veel wordt geschaad. *Schouw* heeft als Fiscale Raad in Brussel gewerkt en herinnert zich uit die tijd dat Brusselse besluitvorming niet altijd razendsnel plaatsvindt. Zelfs op het oog eenvoudige zaken kunnen in Brussel soms heel moeilijk liggen. Hij spreekt de hoop uit dat voor het klimaat wel daadkrachtig wordt opgetreden. Met deze opmerking sluit de dagvoorzitter het webinar over de klimaat- en fileproblemen af, dat hijzelf als bijzonder interessant heeft ervaren. Hij dankt de inleider en de coreferenten voor hun bijdrage.

Naar simpeler inkomensafhankelijke regelingen

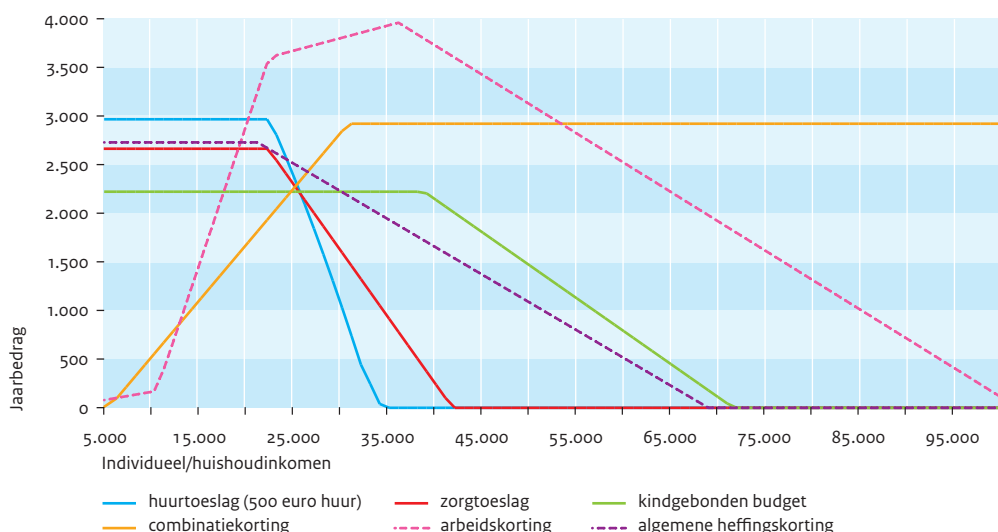
Patrick Koot en Miriam Gielen*

7.1 Inleiding

Het tarief van de inkomensheffing – de inkomstenbelasting plus de premies voor de volksverzekeringen – is progressief: mensen betalen een groter deel van hun belastbaar inkomen aan de fiscus, naarmate zij beter af zijn. Die progressieve tariefstructuur (tabel 2.3) is opgetuigd met een omvangrijk stelsel van inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen. In de loop van de tijd is dit stelsel steeds verder uitgedijd om ambitieuze doelstellingen – bevordering van de arbeidsdeelname met behoud van een evenwichtige inkomensverdeling – in samenhang te kunnen realiseren. Randvoorwaarde daarbij was dat de overheidsfinanciën niet uit het lood zouden slaan.

Bij de totstandkoming van nieuw beleid is er vaak voor gekozen de aanspraak op inkomensvoorzieningen en heffingskortingen sterker afhankelijk te maken van het (verdiende) inkomen. Regelingen zijn vaak geïntensiveerd voor groepen waar het meeste effect te verwachten was, en zij zijn beperkt voor groepen waarbij minder effect te verwachten viel. Een en ander heeft geleid tot een uiterst complex stelsel, waarin het moeilijk is om zicht te krijgen op de gevolgen voor het recht op heffingskortingen en toeslagen wanneer het inkomen verandert. Figuur 7.1 illustreert de samenloop van inkomensafhankelijke regelingen in 2021 voor een paar met kinderen bij een jaarinkomen tussen 5.000 en 100.000 euro.

Figuur 7.1 Inkomensafhankelijke regelingen, 2021



Bron: Eigen berekeningen met het microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

Merk op dat figuur 7.1 de situatie in beeld brengt, uitgaande van de wettelijke regelingen die in 2021 van kracht zijn. Deze regelingen zijn de afgelopen jaren in het algemeen (wat of zelfs flink) verhoogd. De zes regelingen worden toegelicht in onderdeel 7.2. De horizontale as toont het individuele inkomen dan wel het huishoudinkomen, afhankelijk van het voor elke regeling relevante inkomensbegrip.

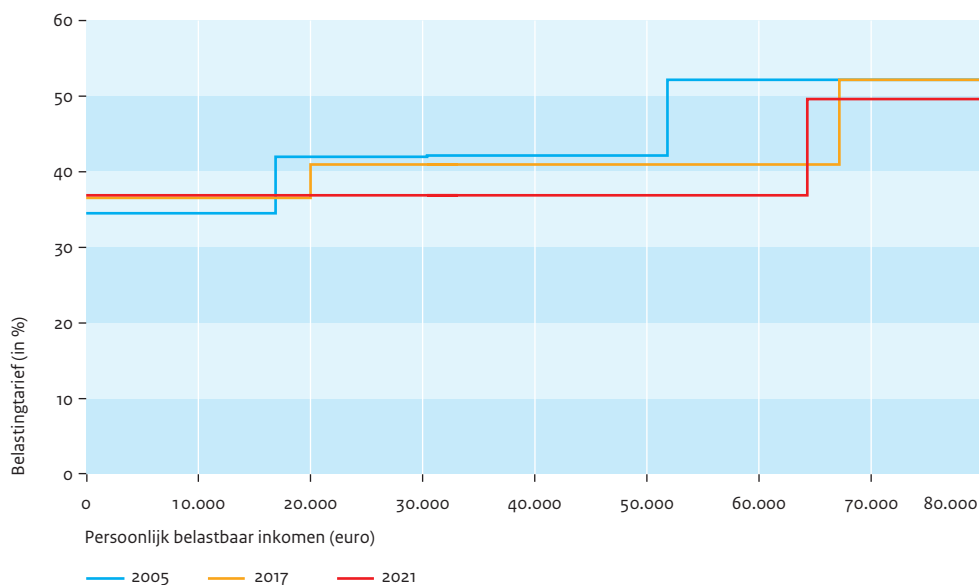
Een blik achterom leert dat de aanspraken op basis van de zes in figuur 7.1 verwerkte regelingen in de loop van deze eeuw steeds inkomensafhankelijker zijn gemaakt. De vraag rijst of het stelsel, met behoud van zijn herverdelende effecten, geen eenvoudiger vorm kan krijgen. In deze bijdrage zoeken we naar een antwoord op die vraag.

7.2 Inkomensafhankelijke regelingen in Nederland

Figuren 7.2 en 7.3¹ geven de belangrijkste inkomensafhankelijke regelingen weer voor personen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt. Steeds worden percentages en bedragen (met de koopkracht van 2017) getoond voor drie peiljaren, te weten 2005, 2017 en 2021.² Voor 2021 is uitgegaan van uitvoering van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III. Dat akkoord leidt ook na 2021 nog tot beperkte doorwerkingseffecten. Die zitten al in de figuur.

Figuur 7.2 **Vormgeving belastingstelsel, heffingskortingen en toeslagen** (prijzen 2017)

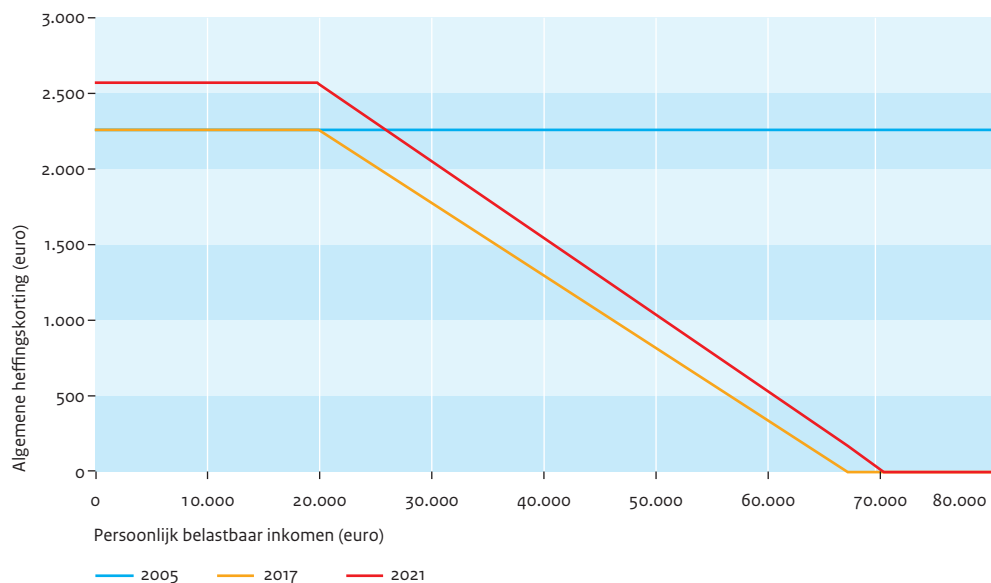
7.2a Belastingtarieven



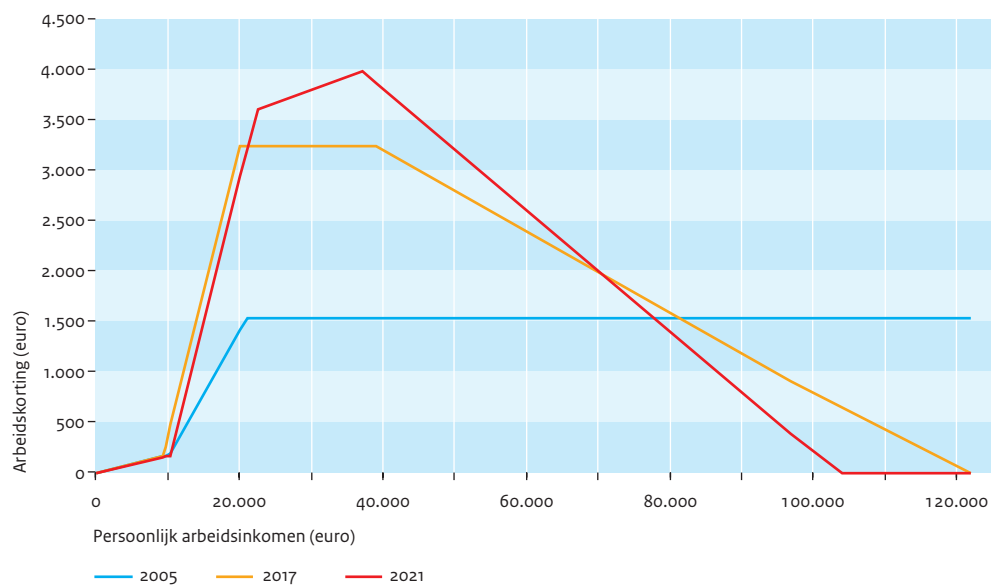
¹ Beide figuren zijn ontleend aan: Koot *et al.* (2018).

² Uitgangspunt in figuren 7.2 en 7.3 is het voorgenomen beleid uit het regeerakkoord (RA) van het kabinet-Rutte III. In 2020 zijn de algemene heffingskorting, het kindgebonden budget en de zorgtoeslag extra verhoogd. Deze extra verhogingen zijn niet verwerkt in de tekst van dit hoofdstuk; zij hebben wel gevolgen voor de hoogte van de kortingen, maar niet voor hun vormgeving.

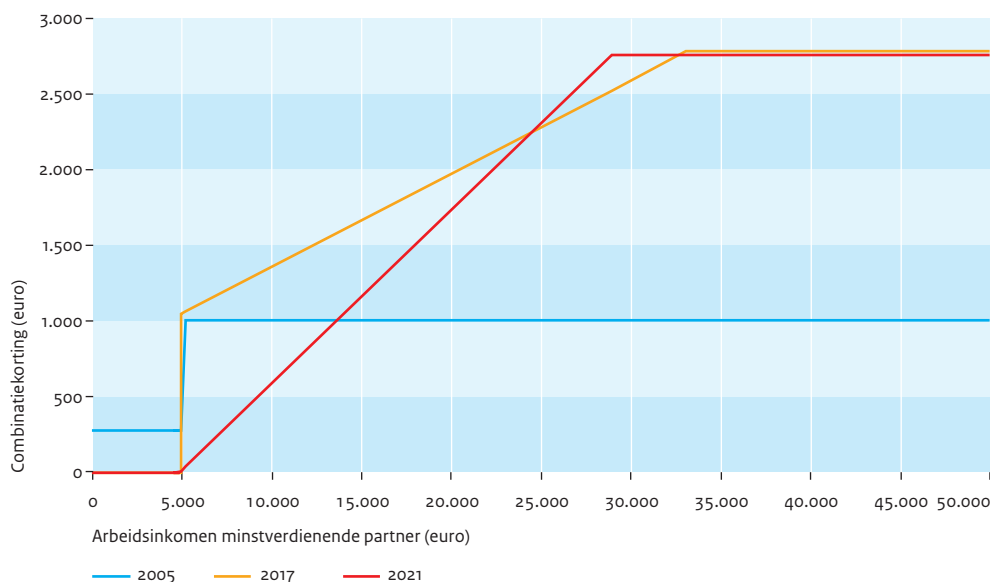
7.2b Algemene heffingskorting



7.2c Arbeidskorting



7.2d Inkomensafhankelijke combinatiekorting



Voor inkomen in box 1 (uit werk en eigen woning) kende de inkomensheffing in 2005 en 2017 nog een tarief met vier schijven. In 2020 is dat een tarief met twee schijven geworden.³ In 2021 is het tarief van de eerste schijf 37,1 procent tot een inkomen van 68.508 euro, en een toptarief van 49,5 procent voor het inkomen hierboven. Door deze gewijzigde tariefstructuur is de progressie van de inkomensheffing verminderd.

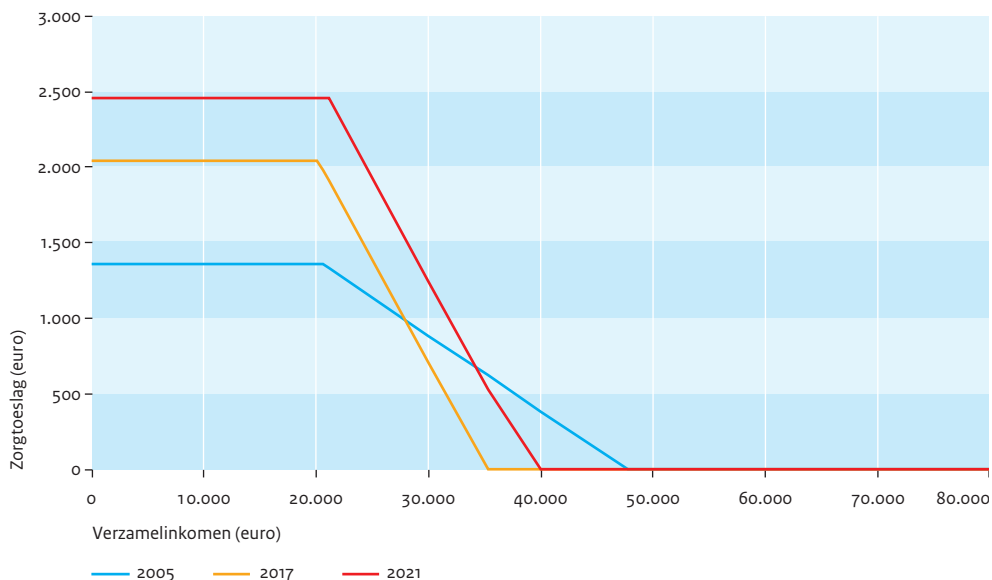
De hoogte van de heffingskortingen is juist steeds meer afhankelijk van het inkomen gemaakt. In 2005 gold voor alle of de meeste huishoudens hetzelfde vaste bedrag aan korting – zie de horizontale blauwe lijn in de figuren 7.2b tot en met 7.2d. Inmiddels verliezen de midden- en hogere inkomens steeds meer korting, naarmate zij meer gaan verdienen. De algemene heffingskorting is vooral gericht op de laagste inkomens; vanaf een inkomen van 21.043 euro wordt zij afgebouwd naar nul bij een inkomen van 68.507 euro. In het tussenliggende inkomenstraject vermindert de aanspraak op de korting met 6 euro wanneer het inkomen met 100 euro stijgt. Het bedrag van de arbeidskorting (tot een inkomen van 35.652 euro) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) neemt juist toe als het inkomen stijgt. In een gezin met twee verdieners heeft de partner met het laagste inkomen recht op IACK. Beide heffingskortingen zijn bedoeld om de arbeidsdeelname te bevorderen. Aangezien het bedrag van de korting aanvankelijk oploopt met het inkomen verzwakken de arbeidskorting en de IACK de marginale druk op bepaalde inkomenstrajecten (zie onderdeel 7.3). De arbeidskorting wordt weer afgebouwd vanaf een inkomen van 35.652 euro (met een afbouwpercentage van 6 procent) en de IACK kent een maximum van 2.815 euro vanaf een inkomen van 29.738 euro.

3 Voor personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd geldt een drieschijventarief.

Figuur 7.3⁴ laat zien dat ook de inkomensvoetstukken in de loop van deze eeuw fors gewijzigd zijn. De voetstukken kennen momenteel allemaal een normbedrag voor de laagste inkomens, dat afgebouwd wordt naarmate het inkomen hoger uitkomt boven een vastgestelde inkomensgrens. Het normbedrag hangt onder andere af van het type huishouden en ligt lager (huurvoetslag en zorgvoetslag) of juist hoger (kindgebonden budget) voor alleenstaanden (niet weergegeven in figuur 7.3) dan voor paren.

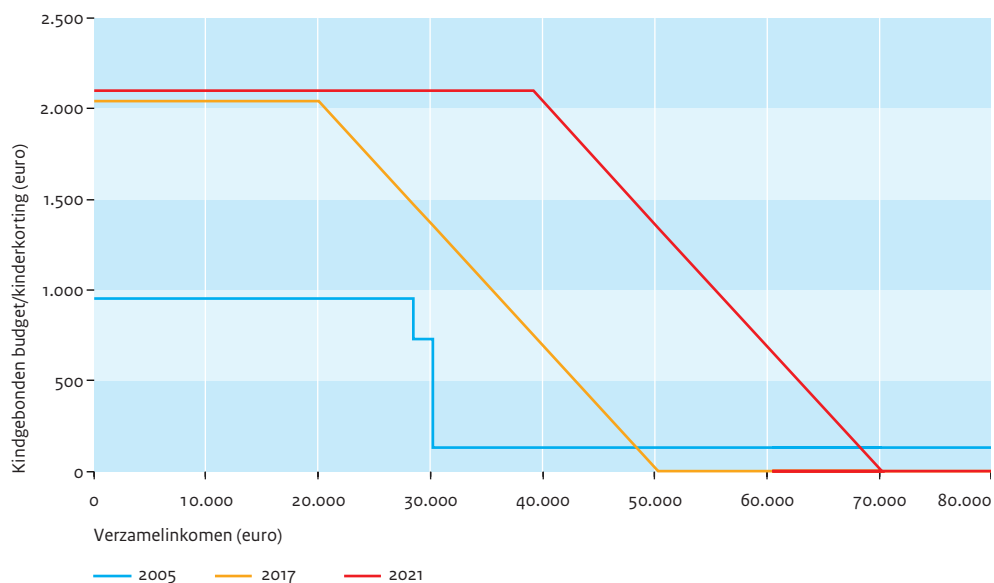
Figuur 7.3 **Vormgeving voetstukken (ter illustratie voor paren)** (prijzen 2017)

7.3a Zorgvoetslag

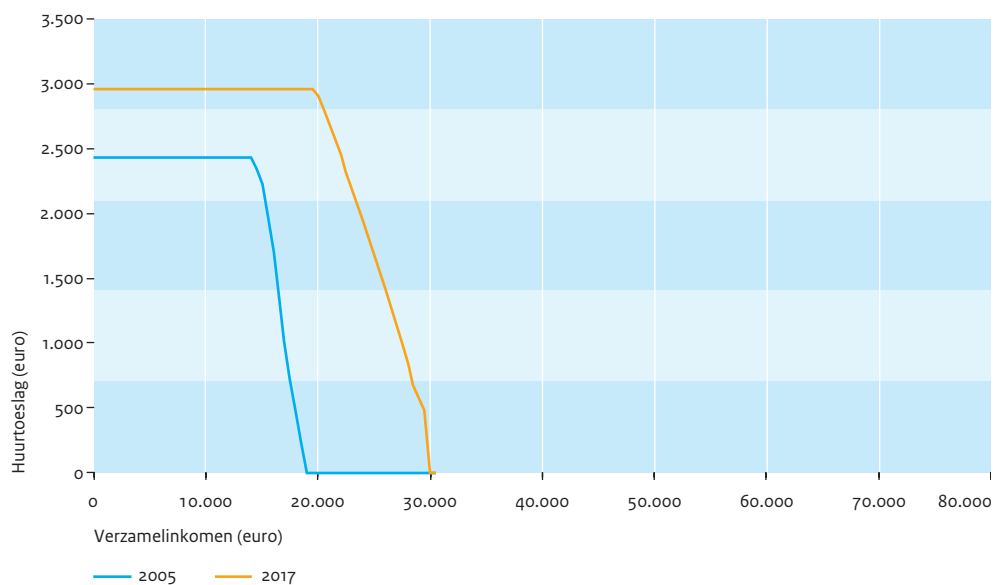


4 Figuur 7.3 is ontleend aan Koot *et al.* (2018)

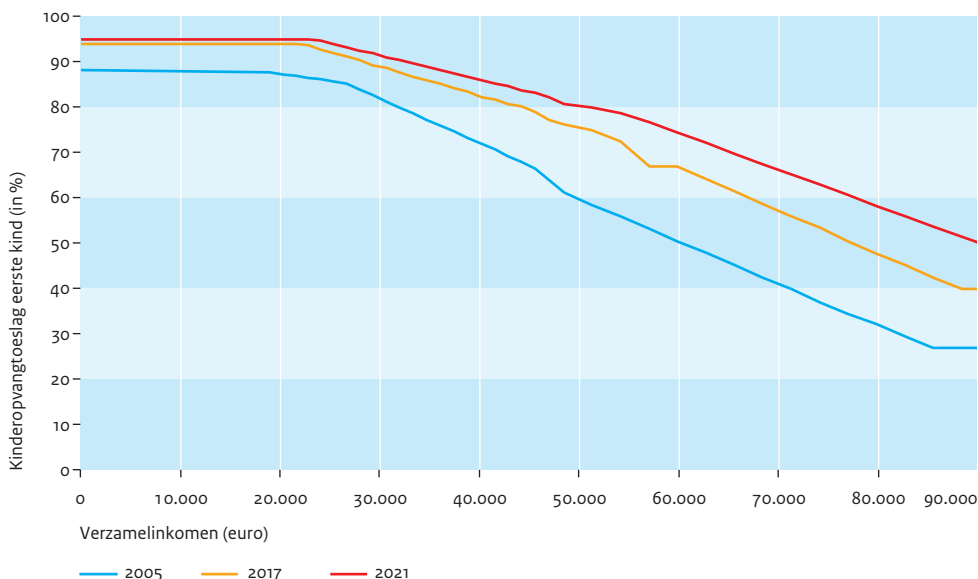
7.3b Kindgebonden budget, op basis van paar met twee kinderen



7.3c Huurtoeslag



7.3d Kinderopvangtoeslag (vergoedingspercentages)



De huurtoeslag kent de meest steile afbouw (die op bepaalde trajecten circa 30 procent bedraagt), gevolgd door de zorgtoeslag (die met een afbouwpercentage van 13,6 procent sneller daalt dan bij invoering in 2006). Het kindgebonden budget wordt inmiddels juist over een langer inkomenstraject afgebouwd (met 6,75 procent). De zorgtoeslag wordt afgebouwd vanaf een inkomen van ongeveer 21.500 euro. Het afbouwpunt van het kindgebonden budget voor paren is in vergelijking met de situatie in 2017 verdubbeld naar ruim 40.000 euro. Het afbouwpunt in de huurtoeslag hangt af van het huishoudtype (alleenstaand, alleenstaande ouder, of paar) en de leeftijd (onder of boven de AOW-gerechtigde leeftijd). Voor alleenstaanden begint de afbouw van de huurtoeslag al bij een inkomen ruim onder het wettelijk minimumloon (WML).

7.3 Arbeidsmarktprikkels versus herverdelende effecten

Het samenstel van inkomensafhankelijke regelingen heeft gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt (figuur 7.4) en beïnvloedt de herverdeling van de inkomens (figuur 7.5). De arbeidsmarkteffecten meten we af aan de marginale belastingdruk van werknemers. De *marginale belastingdruk* is het percentage dat de werknemer van zijn extra loon kwijt is door het belastingtarief en de verandering in de aanspraak op heffingskortingen en inkomensvoorslagen. De analyse is gebaseerd op het structurele belastingstelsel.⁵ Voor de becijfering van de herverdelende effecten van inkomensafhankelijke regelingen maken we berekeningen die laten zien wat er gebeurt met de inkomensongelijkheid wanneer de rege-

5 In het structurele belastingstelsel is al het voorgenomen beleid van het kabinet-Rutte III voor de komende jaren (ook na 2021) in de regelingen verwerkt.

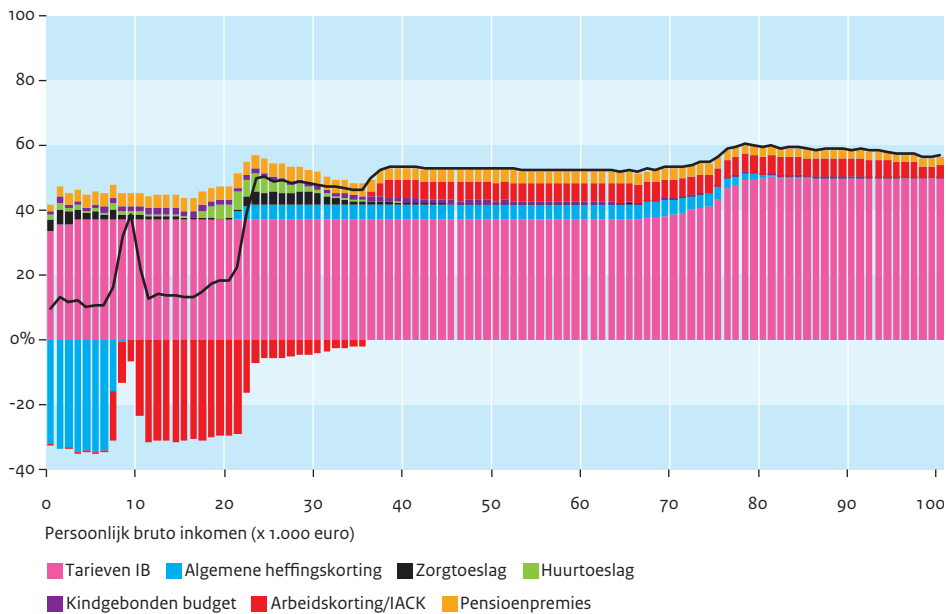
lingen zouden worden afgeschaft. Als maatstaf voor de inkomensongelijkheid gebruiken we de Gini-coëfficiënt. Die heeft een waarde tussen 0 (alle huishoudens hebben hetzelfde besteedbare inkomen) en 1 (één huishouden heeft al het besteedbare inkomen). Stijgt de Gini-coëfficiënt nadat een regeling is afgeschaft, dan is de inkomensongelijkheid door deze maatregel dus toegenomen. De berekeningen zijn uitgevoerd met het microsimulatiemodel MIMOSI van het Centraal Planbureau.⁶ Dat model bevat rekenformules met een beschrijving van alle wettelijke regelingen. MIMOSI wordt gevoed met anoniem gemaakte gegevens van een representatieve steekproef van 100 duizend werkelijk bestaande huishoudens. Het gaat om gegevens zoals leeftijd, gezinssamenstelling en bestanddelen van het inkomen – waaronder aftrekposten zoals de betaalde hypotheekrente. Deze gegevens komen uit de belastingaangiften van de 100 duizend huishoudens.

De marginale belastingdruk van een huishouden kan – ook wanneer het inkomen even hoog is – sterk verschillen. Niet alleen doordat de marginale druk mede afhangt van de gezins- en woonsituatie, maar ook doordat zelfstandigen en werknemers een sterk verschillende belastingdruk hebben – onderdeel 4.2. De gemiddelde marginale belastingdruk in Nederland (zwarte lijn in figuur 7.4) wordt voor een belangrijk deel bepaald door de lengte van de tariefschijven en de tariefpercentages van de inkomstenbelasting (ib).⁷ Door het tweeschijvenstelsel is dit effect constant over het inkomen tot – op dit moment nog – 68.507 euro; in het structurele belastingstelsel ligt het aangrijpingspunt voor het toptarief bij ongeveer 75.000 euro.

6 Koot *et al.* (2016).

7 Liever gezegd: de inkomensheffing.

Figuur 7.4 Arbeidsmarktprikkels inkomensafhankelijke regelingen



Bron: Eigen berekeningen met het microsimulatiemodel MIMOSI (Koot *et al.*, 2016)

Door alle inkomensafhankelijke regelingen wijkt de gemiddelde marginale belastingdruk evenwel aanzienlijk af van de tariefpercentages van het tweeschijvenstelsel. De gemiddelde marginale belastingdruk bedraagt voor de laagste inkomens (tot 20.000 euro) circa tien procent. Tot een persoonlijk inkomen van 10.000 euro staat er tegenover de belasting over het extra loon bijna evenveel extra algemene heffingskorting die kan worden verzilverd. Rond een inkomen van 10.000 euro vervalt dit effect, maar vanaf dit punt wordt de arbeidskorting sneller opgebouwd (met 29 procent) tot een inkomen van circa 20.000 euro (rond het wettelijk minimumloon). Hierdoor blijft de marginale druk relatief laag. Nog voor het wettelijk minimumloon begint de afbouw van de huurtoeslag voor alleenstaanden, wat de gemiddelde marginale druk rond het wettelijk minimumloon verhoogt.

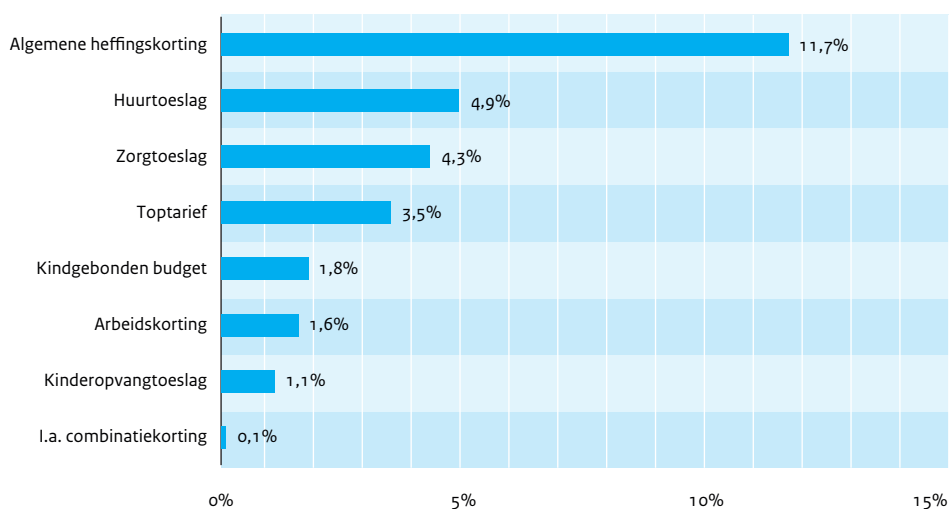
Tussen een inkomen van 20.000 en circa 35.000 euro worden alle toeslagen tegelijkertijd afgebouwd en begint de afbouw van de algemene heffingskorting. Hierdoor neemt de gemiddelde marginale belastingdruk toe. Daartegenover staat dat de arbeidskorting nog iets wordt opgebouwd, wat juist een verlagend effect heeft op de marginale belastingdruk. Per saldo ligt de marginale druk op dit traject ruim boven de 40 procent.

Vanaf een inkomen van circa 35.000 euro neemt de gemiddelde marginale druk verder toe tot ruim boven de 50 procent. De zorgtoeslag is dan afgebouwd, wat de gemiddelde marginale druk verlaagt, maar vanaf dit punt krijgen werknemers te maken met de afbouw van de arbeidskorting – bovenop het belastingtarief en het afbouwen van de algemene heffingskorting; zie het tekstkader aan het slot van onderdeel 2.4. Ook loopt voor huishoudens met kinderen de afbouw van het kindgebonden budget nog door.

Bij het aangrijpingspunt van het toptarief is de algemene heffingskorting volledig afgebouwd, wat het effect van het hogere belastingtarief enigszins dempt. Door de afbouw van de arbeidskorting komt de gemiddelde marginale druk hier boven de 55 procent uit. Vanaf een inkomen van ruim 105.000 euro is de arbeidskorting volledig afgebouwd, en beweegt de marginale belastingdruk naar het toptarief van 49,5 procent.

Om het herverdelende effect van de inkomensafhankelijke regelingen te bepalen, kijken we naar de invloed van de regelingen op de inkomensongelijkheid van huishoudens, afgemeten aan de Gini-coëfficiënt voor de verdeling van het gestandaardiseerde, besteedbare huishoudinkomen.⁸ Voor de berekening van dit effect gaan we na hoeveel de Gini-coëfficiënt toe- of afneemt als we de regeling afschaffen. Het grootste herverdelende effect gaat uit van de algemene heffingskorting (figuur 7.5a). Na het afschaffen van de algemene heffingskorting ligt de Gini-coëfficiënt bijna 12 procent hoger dan bij het huidige stelsel. De afbouw van de algemene heffingskorting begint al voor het wettelijk minimumloon, waardoor alleen de laagste inkomens de maximale korting ontvangen. Het grote effect hangt echter ook samen met de grote budgettaire omvang van deze regeling – circa 27 miljard euro in 2021. Na correctie voor verschillen in het budgettaire belang van de onderscheiden regelingen (figuur 7.5b) zijn de herverdelende effecten van de algemene heffingskorting kleiner dan die van de toeslagen en het toptarief.

Figuur 7.5a **Herverdelend effect inkomensafhankelijke regelingen**



Bron: Eigen berekeningen met het microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

De huurtoeslag (omvang 4 miljard euro) en de zorgtoeslag (omvang 6 miljard euro) hebben eveneens grote herverdelende effecten. Beide regelingen zijn gericht op de laagste inkomens, die dan ook het hardste geraakt zouden worden, mochten deze regelingen vervallen. De Gini-coëfficiënt zou dan stijgen met vijf procent (huurtoeslag) en vier procent (zorgtoe-

8 Koot (2019).

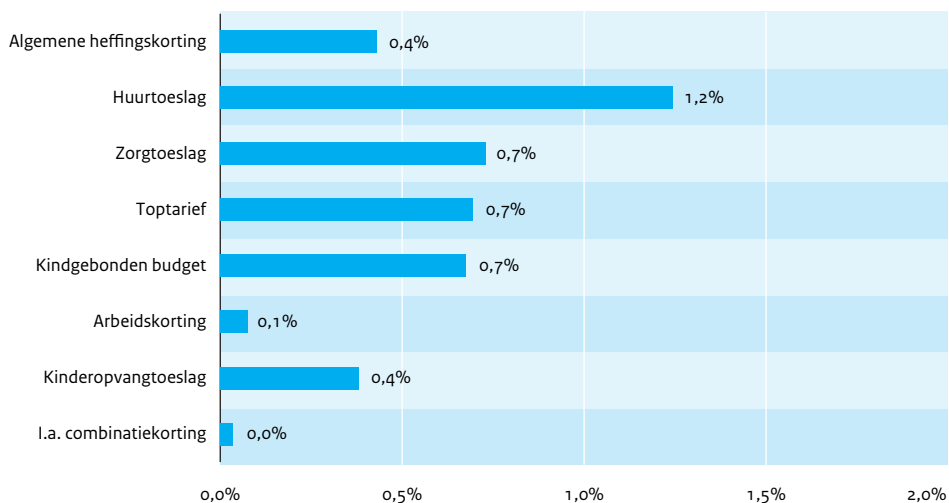
slag). Na de correctie voor verschillen in met de regelingen gemoeide bedragen (figuur 7.5b), dragen deze twee inkomensstoeslagen zelfs het meeste aan de herverdeling bij.

Wanneer de progressie van het belastingtarief zou worden afgeschaft (door het top-tarief gelijk te trekken met het lage tarief: omvang 5 miljard euro), dan zou de Gini-coëfficiënt met 4 procent toenemen.

Het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag en de arbeidskorting hebben kleinere herverdelende effecten. Voor het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag geldt dat dit deels het gevolg is van de beperkte bedragen die in deze regelingen omgaan. Na correctie voor de verschillen in budgettaire bedragen (figuur 7.5b) geldt dat hun herverdelende effect meer in lijn ligt met dat van de overige toeslagen. De arbeidskorting neemt bij lagere inkomens eerst toe met het inkomen, terwijl uitkeringsontvangers hier geen recht op hebben. Bij hogere inkomens wordt de arbeidskorting wel afgebouwd, maar per saldo is het herverdelende effect beperkt – zeker gezien het budgettaire beslag van 21 miljard euro.

De inkomensafhankelijke combinatiekorting is een relatief kleine regeling, waardoor hier nauwelijks herverdelende effecten op macroniveau van uitgaan, ook niet na correctie voor de budgettaire omvang van de IACK.

Figuur 7.5b **Herverdelend effect inkomensafhankelijke regelingen**



Bron: Eigen berekeningen met het microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

7.4 Aanknopingspunten voor vereenvoudiging

In dit onderdeel kijken we naar aanknopingspunten voor vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke regelingen. Uitgangspunt hierbij is dat de herverdelende werking van de regelingen zoveel mogelijk intact blijft. We analyseren twee opties: (1) het vereenvoudigen en uniformeren van de verschillende toeslagen, en (2) het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting.

Optie 1: Verkenning van vereenvoudigde vormgeving van de toeslagen

Bij deze verkenning gaan wij met regressieanalyses na of de vormgeving van de toeslagen niet eenvoudiger kan. Het gaat om een variant waarbij de aanspraak afhangt van minder factoren ('parameters') en afhankelijkheden dan in het huidige stelsel.

De toeslagen kennen op dit moment verschillende inkomensbegrippen, afbouwgrenzen, afbouwpercentages en maximum-inkomensgrenzen (zie ook figuur 7.1). Bovendien geldt dat de huurtoeslag een andere toets op het vermogen kent dan het kindgebonden budget en de zorgtoeslag, en dat de toeslagen op verschillende manieren onderscheid maken tussen verschillende typen huishoudens (bijvoorbeeld onderscheid tussen alleenstaanden en paren).

Op basis van de volgende uitgangspunten hebben we daarom gezocht naar mogelijkheden voor vereenvoudiging:

- 1 De eenvoud van de regeling staat voorop. Centraal staat het beperken bij de toeslagen van het aantal parameters en afhankelijkheden. De huurtoeslag is ondersteuning voor de door het huishouden te betalen huur, de zorgtoeslag is ondersteuning voor de te betalen zorgpremies en kosten van het eigen risico, en het kindgebonden budget is een ondersteuning voor de kosten die het hebben van kinderen meebrengt, waarbij in de huidige vormgeving alleenstaande ouders extra ondersteuning krijgen. De kinderopvangtoeslag is in de analyse niet meegenomen, omdat deze een ander karakter heeft dan de overige toeslagen. Waar de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget vooral gericht zijn op inkomensondersteuning, is de kinderopvangtoeslag vooral gericht op arbeidsparticipatie.
- 2 Alle toeslagen krijgen hetzelfde afbouwpunt en een gezamenlijk afbouwtraject. Als afbouwpunt nemen we het wettelijk minimumloon. Het afbouwpercentage wordt bepaald via een regressieanalyse. Dit uitgangspunt komt neer op het integreren van de verschillende toeslagen in één gezamenlijke toeslag.
- 3 De vermogenstoetsen voor de verschillende toeslagen worden geüniformeerd. Uitgangspunt is de vermogenstoets bij het kindgebonden budget en de zorgtoeslag; de aanspraak vervalt wanneer het vermogen groter is dan ruim 130.000 euro (de vrijstelling van 50.000 euro in box 3 plus ruim 80.000 euro).⁹
- 4 De inkomenseffecten ten opzichte van het huidige stelsel moeten zo klein mogelijk zijn. De toeslagen zijn immers gericht op het bieden van inkomensondersteuning.
- 5 De totale uitgaven voor de inkomensvoetstukken blijven gelijk.

Voor huishoudens met een of meer toeslagen zijn regressieanalyses uitgevoerd waarin de huidige toeslagen verklaard worden uit de hoogte van de huur,¹⁰ de zorgkosten in het huishouden,¹¹ het aantal kinderen, een dummyvariabele die aangeeft of er sprake is van een alleenstaande ouder, en het inkomen boven het wettelijk minimumloon (het gekozen afbouwpunt). Met behulp van de regressieanalyse is een vormgeving afgeleid die resulteert

⁹ Dezelfde vrijstelling van 80.000 euro geldt voor een paar.

¹⁰ Specifiek gaat het om het huurdeel boven 3.000 en onder 8.400 euro per jaar.

¹¹ Betaalde premie voor het basispakket van de Zorgverzekeringswet en kosten wegens het eigen risico (paren betalen deze dubbel).

in een minimale ‘fout’, hier: zo gering mogelijke inkomenseffecten. Daarmee is voldaan aan de uitgangspunten. In de analyse houden we er verder rekening mee dat de toeslag die volgt uit de regressie niet negatief mag zijn. In formulevorm:

$$\text{toeslag} = x_1 \times \text{huur} + x_2 \times \text{aantal kinderen} + x_3 \times \text{alleenstaande ouder} + x_4 \times \text{zorgkosten} - x_5 \times \text{toetsingsinkomen} + \text{fout}_1$$

waarbij:

toeslag = de som van de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

x_1 t/m x_5 = de te schatten parameters

toetsingsinkomen = $\max(0, (\text{verzamelinkomen} - \text{WML})) \times (\text{verzamelinkomen} < \text{eindpunt toeslag voor het huishouden})$

*fout*₁ = inkomenseffect in euro

Voordeel van deze formule is dat zij bij het bepalen van het afbouwpercentage x_5 rekening houdt met de wisselwerking tussen de verschillende toeslagen. Een nadeel is dat in deze specificatie alle toeslagen dezelfde maximuminkomensgrens hebben. Het geschatte afbouwpercentage is dan waarschijnlijk een *onderschatting*, omdat de beperking van de inkomenseffecten ertoe leidt dat de hoogste maximum-inkomensgrens van de afzonderlijke toeslagen de overhand krijgt bij een gezamenlijk afbouwtraject.

Een alternatieve aanpak is mogelijk waarbij voor iedere toeslag apart een regressie-analyse wordt uitgevoerd en voor elke toeslag een afbouwpercentage wordt berekend. De som van de aparte toeslagen vormt dan de vereenvoudigde toeslag. Dit geeft juist een *overschatting* van het geschatte afbouwpercentage, omdat in het huidige stelsel de huurtoeslag fors sneller wordt afgebouwd dan de andere twee toeslagen en de som dan vooral bepaald wordt door de huurtoeslag. De alternatieve methode ziet er in formulevorm als volgt uit:

$$\text{huurtoeslag} = y_1 \times \text{huur} - y_2 \times \text{toetsingsinkomen} + \text{fout}_2$$

$$\text{zorgtoeslag} = y_3 \times \text{zorgkosten} - y_4 \times \text{toetsingsinkomen} + \text{fout}_3$$

$$\text{kindgebonden budget} = y_5 \times \text{aantal kinderen} + y_6 \times \text{alleenstaande ouder} - y_7 \times \text{toetsingsinkomen} + \text{fout}_4$$

waarbij:

y_1 t/m y_7 = de te schatten parameters

*fout*₂ t/m *fout*₄ = inkomenseffecten in euro

Tabel 7.1 geeft inzicht in de schattingsresultaten van beide methodes. Bij aanpak 1 ligt het geschatte afbouwpercentage met het inkomen (22,5 procent) duidelijk lager dan bij aanpak 2 (35 procent). Omdat het afbouwpunt in beide analyses hetzelfde is (het wettelijk minimumloon: WML) geldt dat aanpak 1 (ten opzichte van aanpak 2) gemiddeld genomen gunstig uitwerkt voor huishoudens met een inkomen boven het afbouwpunt. Aanpak 2 levert een hoger afbouwpercentage op, en is daarmee juist gemiddeld genomen gunstiger voor de inkomens rond het afbouwpunt.

Tabel 7.1 Uitkomsten regressieanalyses vereenvoudigde toeslagen

	Aanpak 1		Aanpak 2		
	Som van toeslagen	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag	Huishoudens-toeslag (optelsom)
Huur	0,41	0,83			0,83
Aantal kinderen	1.161		1.021		1.021
Alleenstaande ouder	4.002		3.260		3.260
Zorgpremies en eigen risico	1.142			0,76	0,76
Afbouw met inkomen boven WML (regressie)	22,5%	23,6%	3,3%	12,6%	35% ^a

a Gemiddelde op basis van de geschatte afbouwpercentages in de afzonderlijke analyses voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Bron: Eigen berekeningen met het microsimulatiemodel MIMOSI (Koot *et al.*, 2016)

Omdat beide methodes niet perfect zijn voor het vaststellen van het afbouwpercentage, gaan we voor de nieuwe toeslag precies in het midden van beide methodes zitten, met een afbouwpercentage van 29 procent. Om de nieuwe toeslag vervolgens weer budgetneutraal te maken, verlagen we de overige parameters in de regressieanalyse bij aanpak 2 (rekening houdend met de onderlinge verhoudingen). We gaan daarbij uit van de parameters bij aanpak 2, omdat deze het gunstigst uitpakt voor de laagste inkomens, waarop de inkomensondersteuning in het huidige stelsel het meest gericht is. De nieuwe vereenvoudigde en geïntegreerde toeslag komt er dan als volgt uit te zien:

$$\text{toeslag huishouden} = 80\% \times \text{huur} + \text{€ } 980 \times \text{aantal kinderen} + \text{€ } 3.130 \times \text{alleenstaande ouder} + 73\% \times \text{zorgkosten} - 29\% \times \text{toetsingsinkomen}$$

waarbij:

huur = het huurdeel boven 3.000 en beneden 8.400 per jaar

zorgkosten = betaalde zorgpremies en kosten in het kader van het eigen risico van het huishouden

Tabel 7.2 brengt de inkomensgevolgen van dit alternatief in kaart ten opzichte van het huidige stelsel. Hieruit blijkt dat een beperkt deel van de huishoudens de koopkracht met meer dan 5 procent ziet dalen of stijgen. De meeste negatieve effecten zijn zichtbaar bij de laagste-inkomensgroep (< 115 procent WML) en bij uitkeringsontvangers. Dit zijn de groepen die, in het huidige stelsel, vaak de maximale toeslag krijgen uitgekeerd. Omdat vereenvoudiging van de toeslagen ten koste gaat van de gerichtheid, treden bij deze groepen de grootste effecten op. Met aanvullend inkomensbeleid is het echter goed mogelijk om de effecten verder te beperken.

Tabel 7.2 **Inkomenseffecten van vereenvoudigde toeslag** (ten opzichte van stelsel 2018)

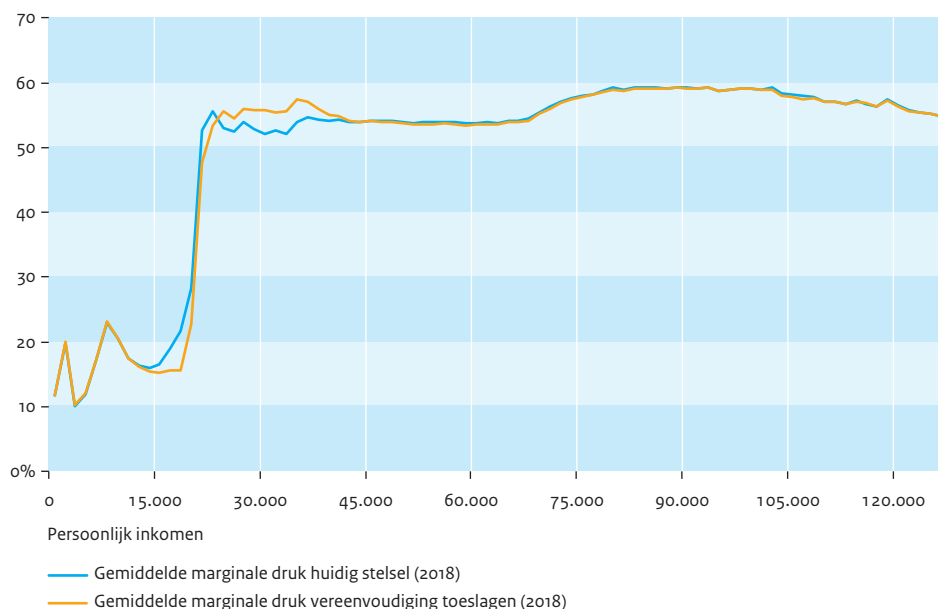
	< -5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	≥ 5%
Inkomensgroepen							
1e 20% (≤ 115% WML)	3%	43%	23%	4%	8%	7%	13%
2e 20% (115 tot 183% WML)	0%	15%	20%	19%	8%	13%	25%
3e 20% (183 tot 267% WML)	2%	6%	12%	68%	5%	4%	3%
4e 20% (267 tot 388% WML)	1%	2%	23%	73%	0%	0%	0%
5e 20% (≥ 388% WML)	0%	0%	25%	74%	0%	0%	0%
Inkomensbron							
Werkenden	1%	7%	22%	55%	3%	4%	7%
Uitkeringsontvangers	5%	39%	17%	17%	6%	6%	10%
Gepensioneerden	0%	19%	19%	38%	6%	7%	11%
Alle huishoudens	1%	13%	21%	47%	4%	5%	8%

Bron: Eigen berekeningen met het microsimulatiemodel MIMOSI (Koot *et al.*, 2016)

De herverdelende effecten van het toeslagenstelsel blijven bij de alternatieve vormgeving vrijwel onveranderd. De Gini-coëfficiënt ligt bij invoering van de nieuwe toeslag 0,1 procent lager dan bij het huidige stelsel – de ongelijkheid neemt dus een fractie af.

De gemiddelde marginale druk onder het WML neemt bij de nieuwe toeslag af ten opzichte van het huidige stelsel (figuur 7.6). Dit komt doordat bij het huidige stelsel de huurtoeslag voor alleenstaanden reeds voor het WML afgebouwd wordt, terwijl bij de nieuwe toeslag de afbouw pas vanaf het WML begint. Tussen het WML en het modale inkomen neemt de marginale druk juist iets toe. De nieuwe toeslag wordt met 29 procent gemiddeld genomen sneller afgebouwd dan in het huidige stelsel. Een optie voor aanvullend beleid is om op dit traject het afbouwpercentage te verlagen.

Figuur 7.6 Marginale druk van vereenvoudigde toeslag



Bron: Eigen berekeningen met het microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

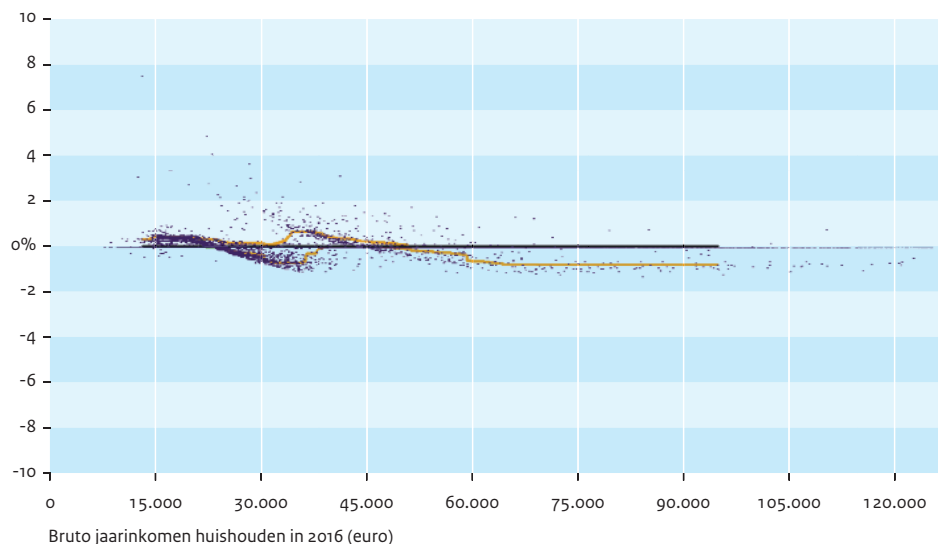
Optie 2: Afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting

De tweede optie houdt in dat een einde komt aan de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting. Het afbouwen van de algemene heffingskorting is een weinig transparante verhoging van de marginale belastingdruk uit 2013, die gepaard gaat met forse administratieve lasten.¹² De afbouw van de algemene heffingskorting (met 6 procent van de inkomensstijging voor personen onder de AOW-gerechtigde leeftijd) vindt precies plaats over de lengte van de voormalige tweede en derde belastingschijf, waardoor de afbouw in feite werkt als een verhoging van het belastingtarief in deze twee schijven van 37,1 tot 43,1 procent. Voor niet-AOW-gerechtigden kan de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting dus zonder koopkrachtgevolgen worden afgeschaft, met eenzelfde verhoging van de belastingtarieven. Voor AOW-ontvangers is de algemene heffingskorting lager, waardoor het bijbehorende afbouwpercentage ook lager is. Voor deze groep zouden de schijfpercentages daarom minder verhoogd moeten worden. Door in plaats daarvan de ouderenkorting te verhogen, is het toch mogelijk om ook voor de AOW-ontvangers de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting af te schaffen.¹³ Figuur 7.7 laat zien dat de inkomenseffecten grotendeels liggen tussen de -1 en +1 procent.

¹² Jongen et al. (2016).

¹³ Jongen et al. (2016).

Figuur 7.7 **Inkomenseffecten bij afschaffing inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting**



Bron: Jongen *et al.* (2016)

De herverdelende effecten van het stelsel zouden in deze variant gelijk blijven. Afschaffing van het afbouwen van de algemene heffingskorting leidt in eerste instantie tot een toename van de Gini-coëfficiënt met 2,3 procent. Dat komt doordat ook hogere inkomens weer de volledige heffingskorting krijgen. Maar na het verhogen van de tarieven van de voormalige tweede en derde schijf wordt dit effect vrijwel volledig tenietgedaan.

7.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is de complexiteit van het belastingstelsel in kaart gebracht, meer in het bijzonder de toenemende inkomensafhankelijkheid van heffingskortingen en toeslagen. Bij de totstandkoming van de huidige vormgeving van de inkomensafhankelijke regelingen hebben gevolgen voor de inkomensherverdeling en de werking van de arbeidsmarkt een belangrijke rol gespeeld. Hier zijn deze effecten voor het huidige stelsel gekwantificeerd, en is onderzocht of het mogelijk is om het stelsel te vereenvoudigen met behoud van deze effecten. De conclusie is dat op onderdelen vereenvoudiging goed mogelijk is (met beperkte herverdelende effecten, en met inkomenseffecten die verder zijn bij te sturen met aanvullend inkomensbeleid). De vormgeving van het toeslagenstelsel (huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget) en ook de algemene heffingskorting kunnen sterk vereenvoudigd worden. Wel hebben de analyses in dit artikel een verkennend karakter. Vervolgonderzoek zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op de arbeidsmarkteffecten van de hier beschreven alternatieven.

* Een eerdere, meer technische versie van deze bijdrage verscheen in Koot en Gielen (2019).

Literatuur

- Jongen, Egbert, Patrick Koot, en Marente Vlekke (2016), *De politieke economie van inkomensbeleid. Makkelijker kunnen we het niet maken?*, CPB Achtergronddocument, 30 juni 2016, Den Haag: Centraal Planbureau
- Koot, Patrick (2019), *Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt*, CPB Achtergronddocument, maart 2019, Den Haag: Centraal Planbureau
- Koot, Patrick, en Miriam Gielen (2019), Naar eenvoudiger inkomensafhankelijke regelingen, in: Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, hoofdstuk 14, p. 190-200
- Koot, Patrick, Henk-Wim de Boer, en Egbert Jongen (2018), *De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005. Een intertemporele en internationale analyse van de belastingdruk voor paren in Nederland*, CPB Achtergronddocument, 15 februari 2018, Den Haag: Centraal Planbureau
- Koot, Patrick, Marente Vlekke, Ernest Berkhout, en Rob Euwals (2016), *MIMOSI. Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht*, CPB Achtergronddocument, 30 maart 2016, Den Haag: Centraal Planbureau

Discussiebijdrage

Nicole Bosch*

7A.1 Inleiding

Patrick Koot en *Miriam Gielen* hebben onderzocht of het mogelijk is het stelsel van toeslagen te vereenvoudigen door drie toeslagen (de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget) te vervangen door één toeslag: de basisbehoefte-toeslag.¹ Ik plaats in deze bijdrage enkele kanttekeningen bij de resultaten van hun onderzoek en ik neem de vrijheid om *Patrick Koot*, die hier vandaag de onderzoeksresultaten toelicht, enkele vragen te stellen.

7A.2 De basisbehoefte-toeslag

Koot en *Gielen* gaan na of het mogelijk is om de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget te vervangen door één basisbehoefte-toeslag, zonder dat sprake is van grote inkomenseffecten en grote gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt. Deze nieuwe toeslag kent als afbouwpunt het wettelijk minimumloon, en bij een inkomen dat daarboven ligt is sprake van een vast afbouwpercentage (29). Aanspraak op de volledige toeslag bestaat dus tot een inkomen dat gelijk is aan het wettelijk minimumloon. Voor hogere inkomens geldt dat de toeslagontvanger 29 procent van een inkomensstijging kwijtraakt, doordat zijn toeslag afneemt. Tevens geldt één vermogensgrens: de aanspraak vervalt wanneer het vermogen groter is dan ruim 130.000 euro.² Merk op dat de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget op dit moment niet alle drie hetzelfde afbouwpunt kennen, en evenmin hetzelfde afbouwpercentage en dezelfde vermogensgrens.

Koot en *Gielen* hebben met regressieanalyse bepaald welk afbouwpercentage gekozen moet worden, wanneer het de bedoeling is dat de inkomenseffecten van de samenvoeging van de drie genoemde toeslagen zo klein mogelijk zijn. Zij zijn er daarbij van uitgegaan dat voor de basisbehoefte-toeslag op de rijksbegroting hetzelfde bedrag beschikbaar is als op dit moment voor de drie toeslagen samen.

De auteurs concluderen dat het mogelijk is om de drie genoemde toeslagen door één toeslag te vervangen. De nieuwe toeslag betekent volgens hen, als hij zou worden ingevoerd, een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel. De inkomenseffecten van de operatie

* De bijdrage van Nicole Bosch is verwoord door de eindredactie; de spreker heeft zich met deze weergave van haar bijdrage akkoord verklaard.

1 *Koot* en *Gielen* (2019). Een bewerkte versie van dit artikel is opgenomen als hoofdstuk 7 in dit boek. De hier besproken basisbehoefte-toeslag komt aan de orde in onderdeel 7.4 (optie 1).

2 Berekend als de vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing (50.000 euro) plus een extra vrijstelling van ruim 80.000 euro. Voor fiscale partners bedraagt de vrijstelling in de vermogensrendementsheffing 100.000 euro; hun vermogensvrijstelling voor de basisbehoefte-toeslag blijft ruim 130.000 euro (voetnoot 10 in hoofdstuk 7).

blijken bovendien klein te zijn, en er liggen zelfs positieve arbeidsmarkteffecten in het verschiet: invoering van de basisbehoefte toeslag gaat vergezeld van een toename van het arbeidsaanbod.

7A.3 Leidt dit voorstel tot vereenvoudiging?

Het voorstel heeft als doel om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen. Wordt dit doel ook bereikt? Deze vraag valt te beantwoorden vanuit het perspectief van de burger en vanuit het gezichtspunt van de uitvoerder. Voor de burger wordt het leven om verschillende redenen inderdaad eenvoudiger. Hij hoeft om te beginnen nog maar één toeslagaanvraag te doen, terwijl huishoudens op dit moment afzonderlijke aanvragen moeten indienen voor de huurtoeslag en de zorgtoeslag.³ Dat is na invoering van de basisbehoefte toeslag niet langer het geval. De formule voor de bepaling van de toeslag is bovendien eenvoudig, en laat in een oogopslag de invloed zien van elk van de determinanten van de hoogte van de te ontvangen toeslag. Burgers kunnen de nieuwe regeling dan ook beter begrijpen dan het huidige stelsel van drie toeslagen. Hierdoor kan het niet-gebruik van toeslagen afnemen, een van de knelpunten van het huidige toeslagenstelsel.

We moeten de vereenvoudiging die de nieuwe toeslag voor de burger meebrengt echter niet overdrijven. Hij dient nog steeds zelf de toeslag aan te vragen en hij moet de uitvoerder ook zelf informeren over uiteenlopende gebeurtenissen met gevolgen voor de hoogte van de toeslag, zoals een loonsverhoging. De ingebakken complexiteit van het toeslagenstelsel blijft bovendien bestaan. Het toetsingsinkomen – dat bepalend is voor de hoogte van de toeslag – blijft ongewijzigd, en dat is best een ingewikkeld begrip. Het niet-gebruik zal dan ook beslist niet volledig verdwijnen. Het probleem dat veel burgers (een deel van) een eerder ontvangen toeslag moeten terugbetalen verdwijnt evenmin. Terugvorderingen blijven mogelijk, evenals nabetalingen trouwens.

Ook voor de uitvoerder van de toeslagen brengt de nieuwe toeslag vereenvoudiging. Hij heeft immers nog maar met één regeling te maken, en niet langer met drie. De hiermee te bereiken besparing op de uitvoeringskosten is echter niet bijzonder groot, aangezien de bepaling van de toeslagen grotendeels is geautomatiseerd. Omdat het toeslagenstelsel voor de burger aan begrijpelijkheid wint, valt wel te verwachten dat minder vaak bezwaar tegen beslissingen van de uitvoerder zal worden gemaakt. Dit kan de uitvoeringskosten enigszins verlagen.

De hoogte van een toeslag hangt, anders dan de verschuldigde inkomensheffing, niet af van het individuele inkomen, maar van het huishoudinkomen. Op dit moment wordt het begrip huishouden niet voor alle toeslagen op dezelfde manier ingevuld. Bij de bepaling van de meeste toeslagen wordt rekening gehouden met zowel het inkomen van de aanvrager van de toeslag als met het inkomen van zijn eventuele toeslagpartner. Bij de huurtoeslag tellen ook de inkomens van de medebewoners van de huurwoning mee. Ik ben benieuwd of bij de bepaling van de basisbehoefte toeslag wordt uitgegaan van een uniform huishoudbegrip. Ik ben er bovendien niet zeker van of dat haalbaar is. Zijn we ertoe bereid om bij de huurtoeslag geen rekening meer te houden met de medebewoners?

3 Zij hoeven voor het kindgebonden budget geen afzonderlijke aanvraag in te dienen wanneer zij al een andere toeslag ontvangen. Voor het kindgebonden budget is sprake van ambtshalve toekenning wanneer de toeslaggerechtigde al een andere uitkering krijgt.

7A.4 Wat verklaart het gunstige effect op het arbeidsaanbod?

Een verrassend resultaat van het onderzoek is dat invoering van de basisbehoefte-toeslag leidt tot een toename van het arbeidsaanbod met 0,4 procent. Hoe valt dit gunstige arbeidsmarkteffect te verklaren? Het voorstel blijkt de marginale druk aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verlagen, maar het verhoogt deze druk juist voor de middeninkomens. Mensen met een laag inkomen houden van een inkomensstijging een groter deel in hun portemonnee over, doordat hun inkomenstoeslag minder daalt, maar mensen met een middeninkomen raken voortaan juist een groter deel van een inkomensstijging kwijt, doordat hun inkomenstoeslag sterker daalt.⁴ Een hogere marginale druk voor de midden-groepen pakt erg ongunstig uit voor het arbeidsaanbod, doordat er nu eenmaal veel mensen met een middeninkomen zijn. Als we de efficiëntieverliezen als gevolg van het stelsel van belastingen, premies en toeslagen willen beperken, bestaat om die reden dan ook behoefte aan een lagere marginale druk voor de middengroepen dan die waarvan op dit moment sprake is.⁵ Waar komt dan toch dat positieve effect op het arbeidsaanbod vandaan? Ik vermoed dat we de verklaring moeten zoeken in de inkomensachteruitgang van veel uitkeringsontvangers. De negatieve inkomenseffecten treden namelijk vooral bij hen en bij de laagste inkomens op.

Bij deze negatieve inkomenseffecten speelt onder andere een rol dat de huurtoeslag bij opname in de nieuwe toeslag een stuk lager uitkomt, en dat tikt bij mensen met een smalle beurs hard aan. De ongunstige inkomenseffecten voor specifieke groepen hebben mogelijk tot gevolg dat voor deze groepen nieuwe aanvullende regelingen worden opgetuigd. Dan verdwijnt de vereenvoudiging echter al snel achter de horizon. Koot en Gielen schrijven dat meer eenvoud goed mogelijk is, ‘met beperkte herverdelende effecten, en met inkomenseffecten die verder zijn bij te sturen met aanvullend inkomensbeleid’. Als zij hier doelen op bijsturen via de inkomensheffing, dan vrees ik echter dat we een deel van de complexiteit van het toeslagenstelsel verplaatsen naar die heffing.

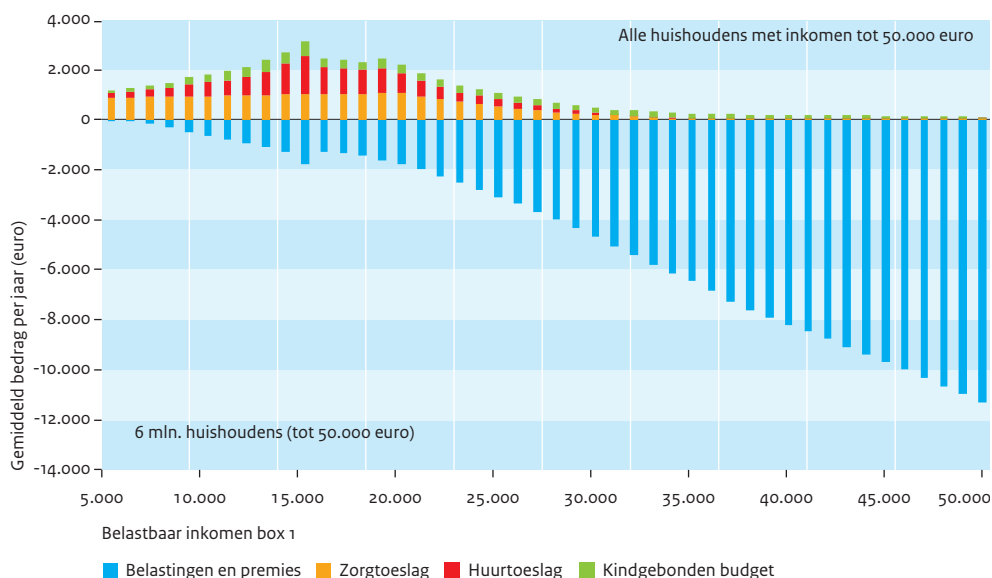
7A.5 Integratie toeslagen en de inkomensheffing

Veel burgers betalen enerzijds inkomensheffing en ontvangen tegelijkertijd inkomensstoeslagen. Figuur 7A.1 laat dit zien voor huishoudens met een inkomen tussen 4.000 en 50.000 euro. De figuur toont de gemiddelde bedragen aan inkomensheffing en toeslagen voor huishoudens in inkomensgroepen van 1.000 euro (4.000–5.000, 5.000–6.000 euro, en zo verder). Als het mogelijk is om de inkomensheffing en de toeslagen te integreren, wint het stelsel van belastingen, premies en toeslagen aan eenvoud. Er is dan bovendien niet langer sprake van rondpompen van geld door burgers enerzijds inkomensheffing te laten betalen en anderzijds inkomensstoeslag te geven. De figuur laat zien dat de overheid mensen met een laag inkomen een groter bedrag aan toeslagen betaalt dan hun afdracht aan inkomensheffing bedraagt. Dit betekent dat integratie van de toeslagen in de inkomensheffing alleen mogelijk is wanneer de Belastingdienst een negatieve aanslag voor de inkomensheffing kan opleggen, zodat zich geen ‘verzilveringsprobleem’ voordoet.

4 Zie figuur 7.6 in hoofdstuk 7.

5 Zie bijvoorbeeld Jongen (2019).

Figuur 7A.1 Gemiddelde bedragen aan toeslagen en inkomensheffing per groep huishoudens, ingedeeld in inkomensklassen van 1.000 euro



Bron: Ministerie van Financiën (2020)

7A.6 Reactie Patrick Koot

Nicole Bosch is benieuwd naar het huishoudbegrip waarvan in het onderzoek is uitgegaan. Wij hebben gekozen voor de invulling van dit begrip die op dit moment geldt voor de zorgtoeslag. Ik wil er daarbij op wijzen dat het inkomen van inwonende kinderen op dit moment niet wordt meegeteld bij het bepalen van de huurtoeslag. Ik vermoed dan ook niet dat deze keuze een grote invloed heeft op de uitkomsten van de berekeningen.

Mij is ook gevraagd wat het gunstige effect op het arbeidsaanbod verklaart. Zoals Bosch zelf al suggereert, ligt de verklaring hierin dat werkenden door de invoering van de basisbehoefentoeslag er qua besteedbaar inkomen iets op vooruitgaan ten opzichte van uitkeringsontvangers. Het voor de berekeningen gebruikte CPB-model voerspelt dat dit leidt tot enige toename van het arbeidsaanbod, doordat werken financieel aantrekkelijker wordt. Ik wil er overigens op wijzen dat een voordeel van de nieuwe toeslag is dat mensen voortaan heel goed weten wat het effect van een inkomensmutatie op hun toeslag is, wat bij het bestaande stelsel van drie toeslagen veel minder het geval is. Mensen verliezen na introductie van de nieuwe toeslag 29 procent van elke inkomensstijging, wanneer hun inkomen boven het wettelijk minimumloon ligt.

De basisbehoefentoeslag leidt inderdaad tot negatieve koopkrachtmutaties voor vooral uitkeringsontvangers en mensen met een laag loon. Dit komt doordat de nieuwe toeslag minder gericht is dan de huidige drie toeslagen; met de nieuwe toeslag is het minder goed mogelijk om de inkomenspositie van specifieke groepen te verbeteren. Dat is de prijs die je moet betalen wanneer je naar meer eenvoud streeft. Een toeslagenstelsel waarmee

heel gericht aan specifieke groepen inkomensondersteuning valt te geven is onvermijdelijk een stuk ingewikkelder dan een globaler werkende toeslag. Een deel van de titel van het eerste rapport van de ambtelijke werkgroep luidt dan ook: *Eenvoud of maatwerk*.⁶ Als je eenvoud wilt, dan is maatwerk niet goed mogelijk, en omgekeerd.

Het ligt niet op mijn weg als onderzoeker om te zeggen of ik de toename van het arbeidsaanbod – en daarmee van de werkgelegenheid – al dan niet vind opwegen tegen de negatieve inkomensgevolgen voor veel uitkeringsontvangers. We weten dat bij het voeren van economisch beleid rekening moet worden gehouden met de afruil tussen efficiëntie en inkomensgelijkheid. Het is aan gekozen politici om te bepalen hoe zij met die afruil willen omgaan.

De omvang van de inkomenseffecten blijft redelijk beperkt. Zo meteen zal *Michiel van Goor* ook enkele kanttekeningen bij mijn inleiding plaatsen. Hij is samen met een aantal collega's van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid elke zomer druk in de weer om de koopkrachtplaatjes bij te sturen. Het lukt hem en zijn collega's iedere keer weer om bij te sturen tot een politiek gewenst koopkrachtbeeld. Dat is met name mogelijk via de inkomensheffing (algemene heffingskorting). Je zou de mogelijkheden om de koopkrachtontwikkeling van de lagere-inkomensgroepen bij te sturen overigens nog kunnen vergroten door uitkering van (een deel van de) heffingskortingen mogelijk te maken, wanneer onvoldoende inkomensheffing is verschuldigd volgens het schijventarief om die kortingen volledig te verzilveren.

Ik wil er ten slotte aan herinneren dat de nieuwe toeslag voor de burger een stuk simpeler is dan de drie huidige toeslagen. De burger hoeft bovendien slechts één aanvraag te doen. Ik ben er heilig van overtuigd dat de nieuwe toeslag tot minder niet-gebruik en minder terugvorderingen gaat leiden. Ik betwijfel bovendien of er een aanpak bestaat die alle problemen van het huidige toeslagenstelsel doet verdwijnen.

Literatuur

- Jongen, Egbert (2019), Een verkenning van een optimale inkomstenbelasting in Nederland, in Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 166-177
- Koot, Patrick, en Miriam Gielen (2019), Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen, in Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 190-200
- Ministerie van Financiën (2019), *IBO toeslagen deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk. Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020), *Vereenvoudiging belastingstelsel. Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën

6 Ministerie van Financiën (2019).

Een andere manier van kijken naar inkomensondersteuning

Michiel van Goor*

7B.1 Inleiding

Een ambtelijke werkgroep onder leiding van Theo Langejan heeft gezocht naar verbeteringen binnen en buiten het toeslagenstelsel. Het oogmerk van hun zoektocht was alternatieven te vinden voor inkomensondersteuning aan huishoudens met minder nadelige neveneffecten dan bij het huidige toeslagenstelsel optreden. De bevindingen van de werkgroep zijn neergeslagen in twee rapporten, die achtereenvolgens aandacht besteden aan mogelijke verbeteringen binnen het huidige stelsel en daarbuiten.¹ Nu Patrick Koot uitgebreid is ingegaan op een denkbare aanpassing van het bestaande toeslagenstelsel, wil ik graag met name iets zeggen over de mogelijkheid om van de nadelige neveneffecten van toeslagen verlost te raken door de inkomensondersteuning van huishoudens op een andere manier te gaan organiseren.

7B.2 Waarom werkt het huidige toeslagenstelsel niet goed?

Het eerste rapport van de werkgroep-Langejan presenteert een heldere analyse van de manco's van het huidige toeslagenstelsel. We willen dat de toeslag die mensen krijgen gebaseerd is op het actuele inkomen, hoewel dat als nadeel heeft dat toeslagen het karakter van een voorschot hebben, aangezien het geraamde inkomen op basis waarvan een toeslag wordt toegekend niet gelijk hoeft te zijn aan het inkomen dat iemand uiteindelijk daadwerkelijk verdient. Dit leidt tot de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen. Dit probleem is de afgelopen jaren gegroeid door de opkomst van flexibele arbeid en de sterke stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel. Het inkomen van flexwerkers en zzp'ers, ook dat in de nabije toekomst, valt immers niet goed te schatten. Zolang we vasthouden aan de wens om toeslagen te baseren op het actuele inkomen, valt voor dit probleem geen oplossing te bedenken.

We willen bovendien dat de toeslagen zo gericht mogelijk zijn. Het moet dus mogelijk zijn om specifieke groepen via de toeslagen inkomensondersteuning te bieden. Dat is een respectabel uitgangspunt, maar het zorgt wel voor een grote mate van complexiteit van het toeslagenstelsel. Iemand die een toeslag aanvraagt moet nu namelijk een groot aantal gegevens verstrekken en dat blijkt voor veel mensen heel wat minder eenvoudig te zijn dan soms wordt gedacht. Ook dit leidt tot terugvorderingen en dat brengt gezinnen in sommige gevallen in problematische schulden. Bovendien is de complexiteit van het toeslagenstelsel medeverantwoordelijk voor het niet-gebruik van toeslagen, ook een belangrijk knelpunt van het huidige stelsel.

* De bijdrage van Michiel van Goor is verwoord door de eindredactie; de spreker heeft zich met deze weergave van zijn bijdrage akkoord verklaard.

1 Zie Ministerie van Financiën (2019) en Ministerie van Financiën (2020).

Koot heeft zojuist geconstateerd dat de inkomensongelijkheid in ons land al langdurig opmerkelijk stabiel is, afgaande op de waarde van de Gini-coëfficiënt. Maar indien je naar de evolutie van de toeslagen in de loop van de tijd kijkt, dan snap je hoe we dat voor elkaar hebben gekregen. We hebben de herverdelingsmachine op een steeds hoger toerental laten draaien om het gewenste resultaat voor de inkomensverdeling te bereiken. Dat heeft er mede toe geleid dat toeslagen steeds steiler worden afgebouwd en daarmee de problematiek die samenhangt met het verkeerd inschatten van het eigen inkomen is verergerd.

7B.3 Andere manieren om de doelstellingen van de toeslagen te realiseren

Het eerste rapport van de werkgroep-Langejan concludeert dat afdoende oplossingen voor de problemen van het huidige toeslagensysteem niet mogelijk zijn door het stelsel aan te passen. Daarom is in het tweede rapport naar oplossingen buiten het huidige stelsel gezocht. Daarbij is onder andere gebruikgemaakt van inzichten die zijn ontleend aan de gedragswetenschappen. Tegenwoordig wordt algemeen onderschreven dat het verstandig is om bij de vormgeving van beleid niet klakkeloos van de *homo economicus* uit de economische theorie uit te gaan, maar dat het aanbeveling verdient rekening te houden met mensen van vlees en bloed die zich heel anders kunnen gedragen dan het individu dat centraal staat in veel economische theorie.

De werkgroep heeft ook gebruikgemaakt van een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*.² Volgens dit rapport stelt de samenleving tegenwoordig hoge eisen aan de zelfredzaamheid van burgers. Redzaamheid vraagt niet alleen om het nodige denkvermogen, maar ook om 'doenvermogen'. Om redzaam te zijn moet je een plan kunnen maken, in actie komen, volhouden en kunnen omgaan met verleidingen en tegenslag. De raad constateert dat veel mensen over minder doenvermogen beschikken dan de overheid bij het ontwerpen van beleid doorgaans veronderstelt.

De geconstateerde nadelen van de toeslagensystematiek vallen wellicht te vermijden wanneer we de met de toeslagen nagestreefde doelen voortaan op andere manieren proberen te bereiken. De toegankelijkheid van het basisonderwijs voor alle kinderen wordt in ons land niet veiliggesteld door een inkomensafhankelijke toeslag, maar door het basisonderwijs te bekostigen uit de publieke middelen. Geen enkele ouder hoeft dus voor een toeslag bij de overheid aan te kloppen om zijn kroost basisonderwijs te kunnen laten volgen. Het is in principe mogelijk ook andere voorzieningen, waarvan de toegankelijkheid voor iedereen nu via toeslagen wordt gegarandeerd, binnen het domein van de publieke sector te brengen. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat de kosten van die voorzieningen volledig uit de publieke middelen worden betaald; er zijn immers ook eigen bijdragen mogelijk. Kanttekening hierbij is wel dat deze eigen bijdragen waarschijnlijk inkomensafhankelijk dienen te zijn, zowel voor de uitvoerbaarheid als om de bekende problemen te voorkomen die samenhangen met het inschatten van het eigen inkomen.

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017).

Alternatief voor de kinderopvangtoeslag

Particuliere bedrijven bieden op dit moment de kinderopvangvoorzieningen aan. Publieke instellingen voor kinderopvang zijn een alternatief voor de kinderopvangtoeslag. Nadat instellingen voor kinderopvang in het publieke domein zijn gebracht, kan de overheid kinderopvang als een basisvoorziening aanmerken met volledige bekostiging uit de publieke middelen – indien gewenst geacht in combinatie met eigen bijdragen van de ouder(s).

Alternatief voor de huurtoeslag

De huurtoeslag kan evenzo worden gemist, wanneer de overheid de woningcorporaties middelen verschaft die hen in staat stellen om huishoudens met lage inkomens betaalbare huren in rekening te brengen. Inkomensondersteuning via de inkomensafhankelijke huurtoeslag is dan niet langer nodig. De gevolgen voor het functioneren van de woningmarkt kunnen ingrijpend zijn. Het verschil tussen private en gesubsidieerde huur neemt immers verder toe.

Alternatief voor de zorgtoeslag

Ook de zorgtoeslag kan verdwijnen, mits de toegang tot de curatieve zorg voor iedereen op een andere manier is verzekerd. Een optie is verlaging van de gemiddelde nominale premie voor de basisverzekering tot nul. De overheid kan zo'n premieverlaging – met handhaving van het systeem van gereguleerde concurrentie – bereiken door het verstrekken van een voldoende hoge rijksbijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds. Een zorgverzekeraar kan bij deze aanpak nog steeds naar de gunst van klanten dingen door zo goedkoop mogelijk zorg in te kopen, om zijn verzekerden een concurrerende premie in rekening te kunnen brengen. Aangezien het voor de hand ligt dat de bandbreedte tussen de nominale premie van de duurste en die van de goedkoopste verzekeraar niet verandert, blijft er voor de burger net zoveel te kiezen. Sommige verzekeraars zullen in dit geval een lage premie vragen; andere verzekeraars zullen hun klanten een klein bedrag cadeau doen.³ De gemiddelde nominale premie kan zodoende op nul uitkomen. De voornaamste mogelijke hindernis bij het kiezen van deze oplossing is dat de rijksbijdrage die in dit geval nodig is om een gemiddelde nominale premie van nul mogelijk te maken op bezwaren van 'Brussel' kan stuiten. De Europese Commissie zou, zo wordt wel gevreesd, deze rijksbijdrage als een vorm van niet-toelaatbare staatssteun kunnen beschouwen.

Het is natuurlijk ook denkbaar om de zorgtoeslag te integreren in de inkomensheffing. Deze toeslag wordt dan bijvoorbeeld vervangen door een heffingskorting. Deze aanpak is op dit moment echter nog niet mogelijk, omdat de Belastingdienst geen uitbetalen doet van kortingen die hoger zijn dan de verschuldigde belasting volgens het schijven-tarief. En deze dienst moet wel over deze mogelijkheid beschikken om mensen met lage inkomens via de inkomensheffing te kunnen compenseren voor het verdwijnen van de zorgtoeslag. Zodra de Belastingdienst betalingen aan belastingplichtigen mag doen, is integratie van de zorgtoeslag in de inkomensheffing wel degelijk mogelijk.

3 Van de Ven en Schut (2010a, 2010b) betogen dat de concurrentie tussen de verzekeraars hierdoor toeneemt. Economisch-psychologisch onderzoek wijst namelijk uit dat mensen sterker op hetzelfde prijsverschil in euro reageren, naarmate de relatieve verschillen groter zijn.

Alternatief voor het kindgebonden budget

Ook voor het kindgebonden budget zijn alternatieven denkbaar. Zo wordt nagegaan of het mogelijk is om het kindgebonden budget samen te voegen met de kinderbijslag. Wanneer deze twee regelingen worden gecombineerd, krijgen ouders te maken met één regeling bij één uitvoerder.

Verhoging van het wettelijk minimumloon

Compensatie voor de mensen met de laagste inkomens voor het verlies van toeslagen is ook mogelijk door het wettelijk minimumloon te verhogen. Zo'n verhoging werkt via de netto-nettokoppeling door in de uitkeringen en kan tot op zekere hoogte in de plaats komen van inkomensherverdeling via toeslagen. Recente cijferingen van het Centraal Planbureau wijzen erop dat een verhoging van het wettelijke minimumloon de werkgelegenheid minder schade berokkent dan in het verleden werd gedacht.⁴ Er zijn ook economen die erop wijzen dat een hoger wettelijk minimumloon de werkgelegenheid zelfs kan verhogen. Werkgevers die over marktmacht beschikken kunnen de beloning van laaggeschoolde arbeid drukken door hun vraag naar die arbeid te beperken. Een hoger wettelijk minimumloon is in deze visie een middel om deze vorm van misbruik van marktmacht te voorkomen.

7B.4 Reactie Patrick Koot

Ik denk dat invoering van een basisbehoefte-toeslag wel degelijk tot minder terugvorderingen en nabetalingen zal leiden. Verbetering van het bestaande systeem is dus zeker mogelijk. Er zijn ook andere aanpassingen van het bestaande stelsel mogelijk die het aantal terugvorderingen en nabetalingen verlagen. Sommige gemeenten vragen inwoners die vrijstelling van (sommige) lokale belastingen hebben aangevraagd om hun inkomen van een jaar eerder op te geven. Zoiets zou je bij de toeslagen ook kunnen doen. De toeslagen zijn dan inderdaad niet gebaseerd op het actuele inkomen, en dat zal menigeen als een na-deel beschouwen, maar daar staat tegenover dat veel terugvorderingen en nabetalingen achterwege kunnen blijven.

Ik wijs er ook op dat bij de door *Van Goor* geschetste alternatieve oplossingen uiteenlopende problemen kunnen rijzen. Als de overheid bijvoorbeeld financiële middelen aan de woningcorporaties verstrekt om hen in staat te stellen om hun huurwoningen voor mensen met lage inkomens betaalbaar te houden, rijst de vraag of we er zeker van mogen zijn dat die corporaties de ontvangen middelen precies zo besteden als de overheid wenselijk acht. Als je daar zeker van wilt zijn, dan zou de overheid de regels voor de huurtoeslag moeten handhaven, en is alleen de uitvoerder van de toeslag veranderd (van Belastingdienst naar woningcorporatie). Dan blijven alle problemen van het huidige toeslagenstelsel bestaan.

Van Goor wees ook op de mogelijkheid om de zorgtoeslag te integreren in de inkomensheffing. In dit verband wil ik erop wijzen dat de zorgtoeslag is afgestemd op de gemiddelde nominale premie voor de basisverzekering tegen ziektekosten en het gemiddelde eigen risico dat verzekerden betalen. Bij sterk stijgende zorgpremies wordt de zorgtoeslag

4 Centraal Planbureau (2020). Zie ook: hoofdstuk 3.9.

dan ook automatisch aangepast. Dit verklaart waarom het budgettaire beslag van de zorgtoeslag in het verleden bijzonder sterk is gestegen. Wanneer een heffingskorting de zorgtoeslag vervangt, moet bij de vaststelling van de korting met de ontwikkeling van de zorgpremies rekening worden gehouden. Het verlagen van de gemiddelde nominale zorgpremie tot nul is een aantrekkelijke gedachte voor veel partijen om het afschaffen van de zorgtoeslag te compenseren, maar ik heb gehoord dat juristen op het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport er ernstig rekening mee houden dat dit van 'Brussel' niet mag.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2020), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Update minimumloonbeleid*, Den Haag: CPB
- Ministerie van Financiën (2019), *IBO toeslagen deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk. Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020), *IBO toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk. Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ven, Wynand van de, en Erik Schut (2010a), Is de Zorgverzekeringswet een succes?, *TPEdigitaal*, 4(1), 1-24
- Ven, Wynand van de, en Erik Schut (2010b), Schaf de zorgtoeslag af en verlaag nominale verzekeringspremie tot nul, *Het Financieele Dagblad*, 6 april
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: WRR

Gedachtewisseling*

Dagvoorzitter *Oscar Schouw* constateert dat het aantal deelnemers aan dit webinar overweldigend groot is. Hij wil tijdens de afsluitende gedachtewisseling daarom vooral deelnemers in staat stellen om via de *chat*functie vragen te stellen. Er is onder andere de vraag binnengekomen voor *Patrick Koot* wat de voorgestelde basisbehoefte toeslag betekent voor de senioren. Is voor deze groep een aparte formule nodig om de toeslag vast te kunnen stellen? Koot antwoordt dat dit niet het geval is; voor jong en oud geldt dezelfde formule.

Monique Hopman vraagt zich af of een basisinkomen voor mensen met een inkomen tot 25 à 30 duizend euro een goed idee is. Dan ben je van alle toeslagen af. *Schouw* denkt dat *Michiel van Goor* de aangewezen persoon is om deze vraag te beantwoorden. Deze noemt dit een interessant idee. Een basisinkomen kan inderdaad veel gezinnen uit de brand helpen. *Monique* noemt een bepaalde inkomensgrens. Daar beginnen dan weer de problemen. Waarschijnlijk wordt het basisinkomen voor gezinnen met een inkomen van meer dan 25 à 30 duizend euro vanaf dat inkomensniveau afgebouwd. Dat betekent dat mensen (vooraf) hun inkomen moeten schatten. Een deel van de problemen van het bestaande toeslagenstel komt dan weer terug. De oplossing hiervoor is de afbouw achterwege te laten, dus invoering van een echt basisinkomen voor iedereen. De invoering van een inkomensafhankelijk basisinkomen dat voldoende hoog is om van te leven is echter problematisch. Het doet een grote aanslag op de schatkist en het leidt tot een kleiner arbeidsaanbod.¹

Schouw heeft een vraag voorbij zien komen van *Kees den Boogert*. Deze herinnert zich dat enkele jaren geleden is gekeken naar de mogelijkheid van een huishoudtoeslag. Zo'n toeslag is er toen niet gekomen, omdat die te veel problemen mee zou brengen. Krijgen we niet met dezelfde problemen te maken, als we kiezen voor een basisbehoefte toeslag? *Koot* herinnert zich dat men indertijd, in 2014 was dat, ook een of twee faciliteiten voor ouderen in de bedoelde huishoudtoeslag wilde integreren. De bestaande faciliteiten voor ouderen gingen vergezeld van betalingen aan personen die in het buitenland wonen. De vrees bestond daarom dat de huishoudtoeslag tot aanzienlijke geldstromen naar het buitenland zou leiden. Men dacht nog even dit probleem op te kunnen lossen door de huishoudtoeslag te splitsen in afzonderlijke toeslagen voor huur, zorg, kinderen en ouderen, maar realiseerde zich gelukkig al vrij snel dat er dan niet langer van vereenvoudiging sprake zou zijn. *Koot* voegt hieraan toe dat de basisbehoefte toeslag niet zal leiden tot veel betalingen aan mensen die in het buitenland wonen. Er is dus geen reden voor de zorg van de vragensteller. *Den Boogert* herinnert zich echter dat de huishoudtoeslag stukliep op het onderdeel daarvan dat in de plaats van de huurtoeslag zou komen. Iemand die aan de andere zijde van de grens woont zou geen huurtoeslag meer krijgen, en dat stuitte op juridische bezwaren.

Arjan Lejour vraagt of het geen aanbeveling verdient om de zorgtoeslag te fiscaliseren.

* Het verslag van de gedachtewisseling is gemaakt door de eindredactie.

¹ Meer over het basisinkomen in onderdeel 8.5.5.

Wat zijn daar de voor- en nadelen van? En zou je dat niet kunnen doen in combinatie met een basisbehoefte toeslag? Het Centraal Planbureau heeft volgens *Koot* weleens naar deze optie gekeken op verzoek van de Socialistische Partij. De SP wilde de nominale zorgpremie tot nul verlagen en gelijktijdig de inkomensheffing fors verhogen. Het is niet zeker dat dit voorstel haalbaar is, want de rijksbijdrage die de overheid in dit geval aan de zorgverzekeraars moet verstrekken voor de financiering van de basisverzekering is mogelijk in strijd met Brusselse regels, zoals al door *Van Goor* in zijn inleiding naar voren is gebracht.²

Nicole Bosch wijst op de enorme complexiteit van de inkomensheffing. Het schijvenstelsel wordt gecombineerd met een keur aan heffingskortingen om de beoogde herverdelende werking te effectueren. Zij vraagt zich af of dezelfde herverdeling niet op een eenvoudiger wijze valt te bereiken. *Van Goor* denkt dat dit beslist het geval is. Vereenvoudiging van de inkomensheffing is zeker mogelijk, door het schrappen van aftrekposten en samenvoeging van heffingskortingen, en dat zou de begrijpelijkheid van de heffing vergroten. Het verdient volgens hem bovendien aanbeveling om met de inkomensheffing alleen inkomenspolitiek te bedrijven en deze heffing niet ook te gebruiken voor het realiseren van de doelstellingen van het huidige toeslagenstelsel. De toeslagen zijn namelijk primair bedoeld om de toegankelijkheid voor iedereen van zorg, huurwoningen en kinderopvang te garanderen en om mensen met lage inkomens in staat te stellen om de kosten van kinderen te betalen.

Mark Bastiaanse vraagt zich af hoe bij de invoering van de basisbehoefte toeslag valt te voorkomen dat specifieke groepen erop achteruitgaan. *Koot* zegt dat bij elke belastingherziening een bepaald bedrag als ‘smeerolie’ nodig is om de inkomenseffecten via een algemene of gerichte lastenverlichting binnen de perken te houden. Met het beperken van inkomenseffecten is bij eerdere belastingherzieningen ervaring opgedaan. En spreker heeft er reeds op gewezen dat *Van Goor* en zijn collega’s hier ook elke zomer opnieuw ervaring mee opdoen.

Schouw stelt dat er bij een belastingherziening doorgaans geld voor lastenverlichting nodig is. *Van Goor* bevestigt dit. Hij wijst er wel op dat veel mensen met lage inkomens geen inkomensheffing betalen. Als je mensen probeert te compenseren via een hogere algemene heffingskorting, stuit je om die reden op een verzilveringsprobleem. Dit probleem valt op te lossen wanneer de Belastingdienst in staat wordt gesteld om betalingen aan burgers te doen, maar zover is het nu nog niet.

Monique Hopman laat via de chatfunctie weten dat zij zich afvraagt of de Belastingdienst wel in staat is om maatwerk te leveren bij de inkomensondersteuning van specifieke groepen. *Schouw* vraagt aan *Van Goor* of hij deze vraag voor zijn rekening wil nemen. Deze vindt het een heel goede vraag en zegt dat de Belastingdienst van de massale processen is. Als je specifieke groepen wilt helpen, kun je dat misschien beter aan de gemeenten overlaten. De gemeenten hebben, zeker sinds de decentralisaties in het sociale domein die met ingang van 2015 hun beslag hebben gekregen, contact met een groot aantal huishoudens bij de uitvoering van aan de gemeenten toevertrouwde regelingen. Heel veel mensen zitten zodoende toch al in de gemeentelijke kaartenbak. Het zou de moeite waard zijn om over deze mogelijkheid eens wat verder na te denken. *Koot* wijst er echter op dat sommige gemeenten worstelen met problemen bij de uitvoering van hun nieuwe taken.

2 Zie onderdeel 7B.2.

Schouw wil proberen om de gedachtewisseling met enkele conclusies af te sluiten. Hij constateert dat de discussie over het onderwerp van vandaag nog niet is afgerond; dit onderwerp zal de komende jaren – zo is zijn stellige verwachting – op de agenda blijven staan. Er valt nog veel te onderzoeken om antwoorden op uiteenlopende vragen te vinden. De plus- en minnen van uiteenlopende keuzemogelijkheden moeten inzichtelijk worden gemaakt voor het kabinet dat in 2021 aantreedt. Het is wat hem betreft nog geen uitgemaakte zaak dat de door *Van Goor* aangedragen alternatieven voor het toeslagenstelsel beter zijn dan het stelsel zelf. Er zijn immers ook verbeteringen van dit stelsel zelf mogelijk. Hij vermoedt overigens wel dat de alternatieven voor het bestaande stelsel die vandaag zijn besproken nog veel aandacht zullen krijgen. Hij sluit de bijeenkomst af onder dankzegging aan de inleider, de coreferenten en de deelnemers die via de *chat*functie vragen hebben gesteld.

Belastingen in zes verkiezings- programma's

Verkiezingsprogramma's over belastingen en inkomenstoelagen

*Flip de Kam en Jan Donders**

8.1 Inleiding

Begin mei 2020 hebben werkgroepen van het Ministerie van Financiën hun onderzoek afgerond naar verbeterpunten in ons belastingstelsel. Enkele maanden eerder deed het Centraal Planbureau al een duit in het zakje. Doel van de ambtelijke analyses is in eerste aanleg politieke partijen te helpen bij het uitstippelen van het belastingbeleid in de aankomende kabinetsperiode (2022-2025). Tijdens de onderhandelingen die na de Kamerverkiezingen op 17 maart 2021 moeten leiden tot een regeerakkoord, kunnen de daaraan deelnemende politieke kopstukken eveneens inspiratie putten uit het door de ambtenaren verichte voorwerk. Niet alleen ambtenaren in Den Haag hebben het belastingstelsel onder de loep genomen. Economen en fiscaal juristen – werkzaam bij universiteiten en in de praktijk – hebben zich de afgelopen tijd evenmin onbetuigd gelaten.

Doel van dit hoofdstuk is na te gaan in hoeverre politieke partijen met de grootste kiezersaanhang hun voordeel hebben gedaan met de beschikbare analyses van het belastingstelsel. Welke verbeterpunten zijn in hun verkiezingsprogramma terechtgekomen? Wij maken vier opmerkingen vooraf.

Fiscale idealen

Opvattingen lopen uiteen hoe een ideaal belastingstelsel eruitziet. Verschil van mening is dus mogelijk op welke punten het stelsel op de helling moet. Sommigen hebben misschien geen moeite met het feit dat het gelijke in Nederland (heel) ongelijk wordt belast. Zij kunnen leven met de bestaande grote verschillen in de effectieve belastingdruk op arbeidsinkomsten en op inkomen uit vermogensbezit. Anderen zijn niet overtuigd van de noodzaak heffingen te leggen op milieuvervuilende activiteiten die het leven op aarde bedreigen – nog altijd zijn er zelfs mensen die ontkennen dat de opwarming van onze planeet een groot probleem is. Ook voor de rol van Nederland als 'doorsluisland' bij wereldomspannende belastingbesparende constructies bestaat in sommige kringen waardering – met name onder adviseurs aan de Amsterdamse Zuidas. Debat is verder mogelijk over de intrinsieke kwaliteit van het stelsel als geheel. Waar de ene waarnemer alleen bepaalde 'zwakke plekken' en 'knelpunten' ziet, meent een andere waarnemer dat de integriteit van het gehele stelsel op het spel staat. In dit hoofdstuk kiezen wij – behalve dan in onderdeel 8.6 – geen positie, al zal duidelijk zijn dat beide eindredacteuren eigen sterke opvattingen hebben in welke opzichten het belastingstelsel aan verbetering toe is.

* Wij danken Sijbren Cnossen voor enkele suggesties die dit een beter hoofdstuk hebben gemaakt.

Half januari 2020 maakt een nieuw virus zijn eerste dodelijke slachtoffers in de stad Wuhan (China). Binnen een jaar overlijden door besmetting met COVID-19 (het 'coronavirus') wereldwijd twee miljoen mensen. De teller loopt bij het afsluiten van de tekst nog dagelijks door. In de strijd tegen de verspreiding van het virus gooien nationale overheden grote delen van hun economie tijdelijk in het slot. Scholen sluiten. Complete sectoren, zoals de horeca en theaters, worden stilgelegd. Vliegtuigen blijven aan de grond. De wereldhandel zakt in, doordat fabrieken dichtgaan en landen hun grenzen sluiten. De 'aanbodschok' – minder aanbod van goederen en diensten doordat een deel van de economie op slot gaat – ontwikkelt zich tevens tot een 'vraagcrisis'. De vraag naar goederen en diensten neemt af door onzekerheid over de nabije toekomst, die druk zet op de bestedingen van gezinnen en de investeringen van bedrijven. In de zwaarst getroffen landen krimpt de economie in 2020 met een ongekende 10 procent, soms nog meer. Deze neergang is scherper en dieper dan tijdens de Grote Depressie uit de jaren dertig van de vorige eeuw. Een nog grotere ramp is afgewend door omvangrijke overheidssteun voor werknemers en bedrijven, en door krachtig ingrijpen van centrale banken in financiële markten.

Wanneer grote delen van de wereld na de zomer van 2020 worden overspoeld door de 'tweede golf' van de coronapandemie, zetten overheden in veel landen hun stimulerende beleid voort. Zo ook in ons land. Door de economische neergang en het gevoerde beleid storten de belastinginkomsten in en stijgen de overheidsuitgaven met tientallen miljarden euro. Het begrotingstekort loopt scherp op, dus de overheidsschuld vliegt omhoog. Is de coronacrisis onder controle, dan bedraagt de schuld van sommige landen mogelijk het dubbele van hun nationale inkomen, of meer.

Tot nog toe is dat geen probleem. In de hele wereld zijn de besparingen hoog, onder andere omdat veel mensen sparen voor hun oude dag, terwijl de vraag naar besparingen juist laag is, doordat minder investeringen plaatsvinden als gevolg van de afzwakkende groei van het arbeidsaanbod. Het is net zoals bij tomaten: brengen telers er veel van naar de veiling, dan keldert de prijs en worden ze in het uiterste geval doorgedraaid. Rente is de prijs die tot stand komt onder invloed van vraag naar en aanbod van besparingen. Door het overvloedige aanbod van besparingen in de wereld kunnen veel overheden op dit moment nagenoeg renteloos lenen. Er worden zelfs 'geldtomaten' doorgedraaid: landen met een goede reputatie op de kapitaalmarkten lenen tegen een negatieve rente. Onze minister van Financiën kan op dit moment een staatslening sluiten door obligaties van de Nederlandse staat uit te geven met een looptijd van tien jaar tegen nul procent rente. Desondanks verdringen de beleggers elkaar om die gewilde obligaties te kopen. Zij betalen bij de uitgifte grif 1.050 euro voor een obligatie van duizend euro, die tien jaar lang geen cent rente oplevert. Geld lenen maakt onze schatkistbewaarder momenteel rijker, niet armer.

De bestemming van het door de overheid aangetrokken geld is daarbij wel van belang. De besteding ervan dient bij te dragen aan grotere welvaart voor huidige en toekomstige generaties. Het is bijvoorbeeld schadelijk, wanneer de overheid op het ogenblik geld leent om het schemerbestaan van 'zombiebedrijven' eindeloos te rekken. Lenen om mensen om te scholen naar banen met toekomst is daarentegen een nuttige investering.

Bij de huidige lage rente leidt een primair begrotingstekort, dat wil zeggen een tekort ongerekend de rentelasten, niet tot een exploderende overheidsschuld – in procenten van de economie. Een primair begrotingstekort is daarom niet onmiddellijk een probleem,

zeker niet wanneer de schuld (in procenten van de economie) in de uitgangssituatie niet al te hoog is. De schuld mag echter niet te hoog oplopen, want dan beschikt de overheid over onvoldoende ruimte om de gevolgen van nieuwe ongunstige (economische) schokken op te vangen. Het is bovendien niet zeker dat de rente tientallen jaren laag blijft. Daarom is enige voorzichtigheid geboden met het te sterk laten oplopen van de schuld. Een erg hoge overheidsschuld kan daarnaast, zeker als die is aangegaan door landen die economisch zwak presteren, op enig moment tot een hogere rente op staatsleningen leiden. Hierdoor slaat de begroting (verder) uit het lood. Daarop eisen beleggers een nog hogere rentevergoeding, om zich in te dekken tegen het risico dat zo'n land niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. De resulterende negatieve spiraal van een gestaag verder toenemend begrotingstekort door steeds zwaarder drukkende rentelasten mondt uit in een situatie waarin een land op den duur zijn verplichtingen tegenover zijn schuldeisers niet langer kan nakomen.

Voor ons land is dit geen realistisch scenario. Maar pas op! Wanneer de rente ooit weer omhooggaat, ontbreekt binnen het overheidsbudget geld voor belastingverlaging. De ervaring leert dat een belastingherziening 'smeergeld' kost om de pijn te stillen van mensen die er door de hervorming op achteruitgaan. Zolang er budgettaire ruimte is om smeergeld uit te delen moeten beleidsmakers dus niet dralen om belastingen te hervormen. Het is zeker niet ondenkbaar dat de belastingen in de toekomst moeten stijgen om toenemende rentelasten te financieren. Dit maakt het zoeken naar een efficiënt en eerlijk belastingstelsel alleen maar urgenter. Aangezien economen – net als iedereen – alleen het verleden goed voorspellen, laten wij het bij bovenstaande observaties.

Verkiezingsuitslag ongewis

Op het moment dat dit zevende deel uit de reeks Dreesforum naar de vormgever en de zetter gaat (15 januari 2021) is vanzelfsprekend nog niet bekend welke partijen na de verkiezingen in maart aanschuiven bij overleg over een nieuw regeerakkoord. De nabije toekomst zal leren of bij de komende formatiebesprekingen het denkwerk van ambtenaren, wetenschaps- en praktijkmensen om het belastingstelsel te verbeteren en te vereenvoudigen (veel) gewicht in de schaal gaat leggen. Afgaande op de stand van de opiniepeilingen zal de vorming van een nieuw kabinet overigens geen sinecure zijn. De kans is namelijk groot dat (opnieuw) vier politieke partijen moeten tekenen voor een regeerakkoord dat steun geniet van een meerderheid in de Tweede Kamer.

Ervan uitgaande dat het uiteindelijk zal lukken dat zo'n meerderheidskabinet uit de stembus komt, zetten wij in dit hoofdstuk de schijnwerper op de belastingparagrafen in de verkiezingsprogramma's van zes politieke partijen, die volgens een recente stand van de *Peilingwijzer* kunnen rekenen op meer dan tien Kamerzetels (tabel 8.1). Welke sporen hebben de niet geringe inspanningen van ambtenaren en fiscalisten nagelaten in de volumieuze verkiezingsmanifesten van deze zes partijen die vermoedelijk – vroeger of later – zullen deelnemen aan de besprekingen die moeten leiden tot een nieuw kabinet?

De Socialistische Partij en de ChristenUnie zijn bij het gekozen criterium (net) niet aan de maat, politieke partijen met slechts enkele Kamerzetels staan bij de kabinetsformatie vermoedelijk zonder meer buiten spel. Dat geldt (hoogst)waarschijnlijk ook voor de tweede partij van het land. De Partij voor de Vrijheid gaat de verkiezingen in met een zo extreem programma, dat samenwerking met andere partijen bij voorbaat uitgesloten lijkt.

Tabel 8.1 Voor analyse van hun verkiezingsprogramma geselecteerde partijen^a

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)	41-45
Partij voor de Vrijheid (PVV)	19-23
Christen-Democratisch Appèl (CDA)	16-20
Partij van de Arbeid (PvdA)	12-16
Democraten 66 (D66)	11-15
GroenLinks (GL)	11-13

a Verwachte aantal Kamerzetels, bandbreedte van vier landelijke opiniepeilingen.

Bron: *Peilingwijzer* (geraadpleegd op 23 december 2020)

De middengroepen en optimale belastingheffing over arbeidsinkomsten

De meeste kiezers hebben een inkomen tussen 30 en 80 duizend euro. Politici met de ambitie om te gaan regeren zullen een deel van deze ‘middengroep’ voor hun partij moeten winnen. Vooral in het verkiezingsprogramma van de VVD worden de middengroepen verbaal geknuffeld (onderdeel 8.5.1). Maar ook het CDA, de PvdA en D66 vissen in deze vijver. Wij bakenen de middengroep af als de groep kiezers met een belastbaar inkomen tussen 35.652 en 68.508 euro per jaar. Deze inkomensgrenzen zijn niet willekeurig gekrikt. Zij markeren de bandbreedte waarbinnen zowel de algemene heffingskorting als de arbeidskorting wordt afgebroken. Hierdoor heeft deze groep te maken met een effectief marginaal tarief van 49,1 procent, praktisch even hoog als het statutaire tarief van de topschijf (49,5 procent), die begint bij een belastbaar inkomen van 68.508 euro – zie het tekstkader bij onderdeel 8.5.1.

Bij de maatschappelijke discussie over de voor de middengroep gewenste marginale en gemiddelde belastingdruk hebben economen een geheel eigen inbreng in de vorm van de optimale-belastingtheorie (onderdeel 8.2).

8.2 Optimale belastingheffing over arbeidsinkomsten

In vrijwel alle landen houdt de belasting op inkomsten uit arbeid rekening met de uiteenlopende draagkracht van de belastingbetalers – individuen, dan wel huishoudens met meer dan een verdiener, dat hangt ervan af in hoeverre de heffing over arbeidsinkomsten is geïndividualiseerd. De overheid gebruikt de belasting onder andere als middel om bestaande inkomensverschillen te verminderen. Bij haar vormgeving is een afruil onvermijdelijk: sterkere herverdeling (minder inkomensongelijkheid) vermindert al snel het arbeidsaanbod (kleinere doelmatigheid, minder economische efficiëntie).

Beperking van de inkomensverschillen leidt op zich beschouwd tot een toename van de maatschappelijke welvaart, wanneer en voor zover de samenleving aan een gegeven inkomensstijging – in euro gerekend – van mensen met een laag inkomen een hogere waarde toekent dan aan een even grote inkomensstijging van mensen met een hoog inkomen. Het overhevelen van inkomen van rijke naar arme personen leidt in dit geval tot een hogere maatschappelijke welvaart. De zo bereikte welvaartswinst moet worden afgewogen tegen het welvaartsverlies dat vrijwel onvermijdelijk wordt geleden door een geringer arbeidsaan-

bod. Een optimaal belastingstelsel combineert een gegeven totaalopbrengst van de belasting met een zo hoog mogelijke maatschappelijke welvaart.¹

Waarom ontmoedigen belastingen over arbeidsinkomsten het arbeidsaanbod? Een hoge marginale druk, dat is het percentage van de laatstverdiende euro dat de overheid opeist, leidt ertoe dat sommige mensen minder uren gaan werken. Een hoge gemiddelde lastendruk, dat is het percentage van het totale inkomen dat naar de overheid gaat, zorgt ervoor dat sommige mensen besluiten om helemaal geen baan te accepteren. In dit onderdeel houden we alleen rekening met de invloed van de marginale druk op het aantal uren dat mensen willen werken.

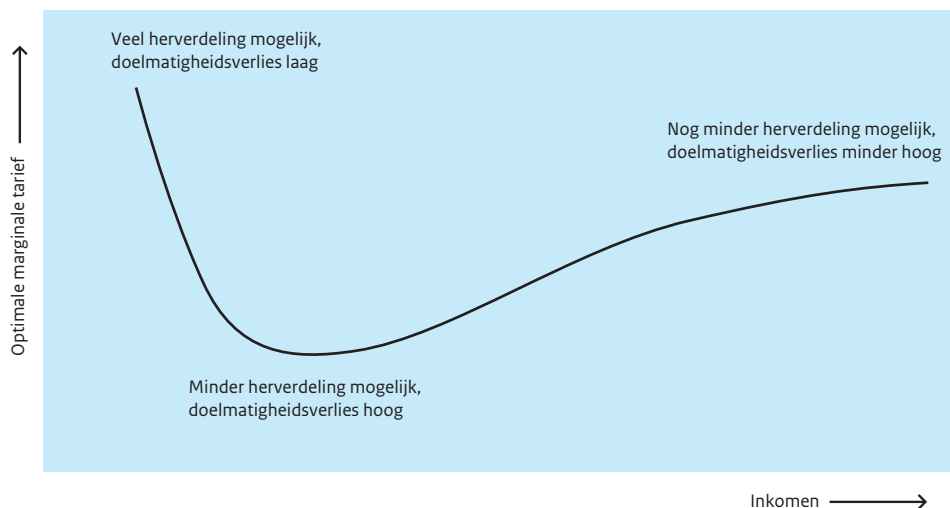
Een belangrijk begrip in de theorie van de optimale belastingheffing is het ‘maatschappelijke-welvaartsgewicht’. Deze grootte geeft aan welke waardering de overheid hecht aan een extra euro *netto* inkomen bij uiteenlopende inkomensniveaus. Het gemiddelde maatschappelijke-welvaartsgewicht (mwg) voor alle belastingbetalers samen bedraagt 1 euro. Gegeven de doelstelling inkomen te herverdelen is het mwg voor mensen met een laag inkomen groter dan 1 euro, voor mensen met een hoog inkomen is het juist lager dan 1 euro. Door inkomen te herverdelen van rijken ($\text{mwg} < 1$ euro) naar armen ($\text{mwg} > 1$ euro) neemt de maatschappelijke welvaart dus toe. Deze herverdeling verstoort echter het gedrag van mensen op de arbeidsmarkt. Zij zijn geneigd minder uren arbeid aan te bieden, doordat werken ‘onvoldoende loont’. Het gunstige effect op de maatschappelijke welvaart door de bereikte inkomensherverdeling moeten beleidsmakers dus afwegen tegen het nadelige effect op de welvaart door het eveneens optredende efficiëntieverlies (minder arbeidsaanbod).

Figuur 8.1 toont het verloop van de marginale lastendruk volgens de theorie van de optimale belastingheffing over arbeidsinkomsten. Aangenomen is dat de belasting op arbeidsinkomsten een algemene heffingskorting kent, die bij een laag inkomen wordt uitgekeerd via een negatieve aanslag – er is dus geen ‘verzilveringsprobleem’. De korting is bovendien niet inkomensafhankelijk – zij is voor iedereen hetzelfde bedrag, ongeacht de hoogte van het inkomen. Verhoogt de overheid de marginale lastendruk voor iemand met een inkomen van z euro zodanig dat deze 1 euro extra betaalt, dan betalen alle personen met een inkomen van z euro of hoger 1 euro extra belasting. De zo bereikte extra belastingopbrengst kan worden gebruikt om de algemene heffingskorting te verhogen, een maatregel waarvan alle belastingbetalers profiteren. De inkomensongelijkheid neemt nu af, doordat de hogere belastingafdracht van iedereen met een inkomen van z euro of hoger wordt gebruikt om de belasting voor alle belastingplichtigen met een voor iedereen gelijk bedrag te verlagen.

Figuur 8.1 laat zien dat de optimale marginale lastendruk in dit geval een U-vormig verloop heeft. De marginale druk moet dus hoog zijn voor lage inkomens, een stuk lager voor de middeninkomens en weer wat hoger voor de topinkomens.

1 Mirrlees (1971) valt te beschouwen als de pionier van de theorie van de optimale belastingheffing. Diamond (1998) en Saez (2001, 2002) hebben met hun publicaties een belangrijke bijdrage geleverd aan de verspreiding van de theorie van Mirrlees en hebben er met hun werk voor gezorgd dat beleidsmakers interesse in deze theorie kregen. Zie voor een Nederlandstalige uiteenzetting van de theorie Jacobs (2015).

Figuur 8.1 De optimale marginale lastendruk over arbeidsinkomsten



Bron: Jongen (2019)

Waarom kent de optimale marginale lastendruk dit verloop? Bij een verhoging van de marginale lastendruk met 1 euro bij een laag inkomensniveau is de welvaartswinst via inkomensherverdeling relatief groot. Over bijna de hele linie van de belastingbetalers haalt de overheid nu extra geld op ten gunste van alle belastingbetalers (via de verhoging van de heffingskorting). Naarmate de verhoging van de marginale druk met 1 euro bij een hoger inkomen plaatsvindt is de welvaartswinst via herverdeling kleiner, doordat er in verhouding minder mensen met een nóg hoger inkomen zijn, en de belastingverzwaring dus minder opbrengt ten gunste van de algemene lastenverlichting. Verhoging van de marginale druk met 1 euro bij een laag inkomen biedt niet alleen de mogelijkheid om relatief veel inkomen te herverdelen, maar heeft bovendien als voordeel dat de verstoring van het arbeidsaanbod niet erg groot is, doordat maar relatief weinig mensen een laag inkomen hebben.² Wanneer de marginale lastendruk met 1 euro stijgt voor mensen met een middeninkomen, is de verstoring van het arbeidsaanbod juist groot, doordat er nu eenmaal heel veel personen met een middeninkomen zijn. Een en ander betekent dat hoge marginale tarieven bij een laag inkomensniveau optimaal zijn, aangezien daarmee veel welvaartswinst via herverdeling valt te bereiken, terwijl de veroorzaakte vermindering van het arbeidsaanbod binnen de perken blijft. Lage marginale tarieven zijn optimaal voor middeninkomens, aangezien een hogere marginale druk hier minder welvaartswinst via herverdeling mogelijk maakt, terwijl

2 Het efficiëntieverlies wordt bij lage inkomens ook gedrukt, doordat de ongunstige invloed van een verhoging van de marginale druk op het arbeidsaanbod de maatschappelijke welvaart minder verlaagt naarmate het inkomen lager is.

bovendien de verstoring bij het aanbod van arbeid in verhouding groot is.³ De optimale marginale druk voor mensen met een hoog inkomen is weer wat hoger dan die voor mensen met een middeninkomen. Een stijging van de marginale druk voor deze groep maakt weliswaar slechts een beperkte welvaartswinst via herverdeling mogelijk, maar daar staat tegenover dat het totale arbeidsaanbod in de economie maar weinig daalt, doordat slechts weinigen een echt hoog inkomen hebben.⁴

Belastingen op arbeidsinkomsten hebben niet alleen gevolgen voor de heffingsgrondslag door hun invloed op het arbeidsaanbod. Ook andere gedragseffecten kunnen gevolgen voor de heffingsgrondslag hebben. Iemands belastbaar inkomen wordt namelijk medebepaald door eerdere investeringen in scholing en training, het tempo waarin mensen carrière maken, het moment waarop ze met pensioen gaan, of ze migreren en of zij belastingen ontwijken, of zelfs ontsnaken. Daarom wordt bij het in kaart brengen van het optimale belastingstelsel vaak niet alleen rekening gehouden met het effect op het arbeidsaanbod, maar tevens met de invloed van het marginale tarief op tal van andere determinanten van het belastbare inkomen.⁵

8.3 Verkiezingsprogramma's: algemeen

Bij het afsluiten van de tekst hebben nog niet alle zes geselecteerde politieke partijen (tabel 8.1) hun verkiezingsprogramma 2021 definitief vastgesteld. De congressen waarop VVD, CDA en PvdA hun programma definitief zouden vaststellen vielen na onze deadline van 15 januari 2021. Voor ons doel lijkt dit geen groot probleem te zijn, aangezien de achterban van politieke partijen – naar de ervaring leert – de fiscale paragrafen uit het ontwerp van het verkiezingsprogramma zelden of nooit fundamenteel amendeert. Dit zal voor een deel te maken hebben met het technische karakter van het beleidsterrein belastingen en inkomenstoeslagen.

Overspannen verwachtingen, vage teksten

Bij lezing van de zes geselecteerde programma's valt allereerst op dat zij getuigen van overspannen verwachtingen aangaande de 'maakbaarheid' van onze samenleving. Beloften zoals 'wij gaan in de komende tien jaar een miljoen huizen bouwen' zijn gebaseerd op drijfzand, aangezien het bij ruim twee derde van de nieuwbouw gaat om particuliere koopwoningen. Particulieren beslissen zelf of en wanneer zij een huis laten bouwen. De overheid kan de nieuwbouw van koopwoningen hooguit proberen aan te moedigen door regels voor de ruimtelijke ordening en de huidige bouwvoorschriften verregaand te liberaliseren en extra bouwgrond beschikbaar te maken.

Verder valt op dat de teksten van de verkiezingsprogramma's op veel punten vaag zijn gehouden, terwijl de opstellers bij controversiële kwesties een uitgesproken voorkeur aan

3 Daar komt bij dat een hogere marginale druk op het arbeidsaanbod voor de maatschappelijke welvaart ongunstiger is, naarmate het inkomen hoger is.

4 Daar staat wel tegenover dat de ongunstige invloed van een hogere marginale druk op het arbeidsaanbod de maatschappelijke welvaart meer verlaagt, naarmate het inkomen hoger is. Toch ligt de optimale marginale druk voor hoge inkomens hoger dan de optimale marginale druk voor de middeninkomens.

5 Dit doet bijvoorbeeld Jongen (2019).

de dag leggen voor formuleringen die de kool en de geit sparen. Een en ander is niet zo moeilijk te verklaren. Partijen willen geen (potentiële) kiezers van zich vervreemden door in klare taal duidelijk te maken dat de overheid soms alleen effectief beleid kan voeren door harde keuzes te maken, die een deel van de kiezers zullen deren. Om alle ambities voor de woningbouw waar te kunnen maken zullen boeren bijvoorbeeld terrein moeten prijsgeven. Dat lees je nergens met zoveel woorden.

Door het programma opzettelijk vaag te houden, beschikken politici ook over meer speelruimte bij latere onderhandelingen over het regeerakkoord. Om tot een akkoord te komen zijn op veel terreinen compromissen onvermijdelijk. Door zaken in het programma een beetje in het midden te laten, lijden de onderhandelaars minder gezichtsverlies wanneer bij de formatie gemaakte afspraken openbaar worden en verkleinen zij de kans te worden beticht van kiezersbedrog.

Voor elastiek in het programma bestaat nog een derde aanleiding. Het Centraal Planbureau brengt de effecten van de programma's kort voor de verkiezingen in kaart. In het jargon dat de toon zet in Haage corridors van de macht heet het dat het CPB de programma's 'doorrekenet'. Dit is geen gangbaar werkwoord, maar iedereen begrijpt wat ermee wordt bedoeld. Nogal wat onderdelen uit de programma's blijken financieel-economisch niet houdbaar te zijn, nadat de tekst door de rekenmolens van het CPB is vermalen.

De rol van het Centraal Planbureau⁶

Bij hun pogingen zoveel mogelijk stemmen te vergaren zijn politici begrijpelijkerwijs geneigd de zaken nogal eens te mooi voor te stellen. Tijdens verkiezingscampagnes maken zij kiezers blij met de belofte van hogere uitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg en andere populaire bestedingen. Het geld daarvoor is te vinden door te bezuinigen op uitgaven voor andere zaken, door de belastingen te verzwaren of door het tekort te laten oplopen. Die voor kiezers negatieve kant van de medaille krijgt tijdens verkiezingscampagnes minder aandacht.

In Nederland is sinds 1986 een traditie gegroeid die het voor politici lastiger maakt om het electoraat te bedotten. Met Kamerverkiezingen in zicht tijgen politieke partijen naar het Centraal Planbureau (CPB) om hun programma te laten doorlichten. Bij de analyse van verkiezingsprogramma's stelt het CPB allereerst de vraag: kloppen de cijfers? Medewerkers van het planbureau gaan na of partijen de kosten van hun verkiezingsbeloften niet onderschatten en of de opbrengst van daartegenover ingeboekte bezuinigingen voldoende 'hard' is. Zijn de plannen bovendien juridisch wel haalbaar? Verder taxeert het CPB de gevolgen voor de economie. Krijgt de economische groei door het verkiezingsprogramma een boost? Hoeveel banen komen erbij? Het bureau schetst voor de werkgelegenheid niet alleen de gevolgen tijdens de kabinetsperiode, maar ook die op langere termijn, want die kunnen afwijken van de effecten op korte en middellange termijn. Ten derde willen politici en de kiezers weten welke gevolgen een programma heeft voor de inhoud van de huishoudportemonnee. Effecten op de koopkracht (en de inkomensverdeling) krijgen daarom veel aandacht. Daarbij blijft de aandacht niet beperkt tot de aankomende kabinetsperiode. Ook de gevolgen voor de inkomens en de inkomensongelijkheid op lange termijn komen in

6 De tekst van dit onderdeel is ontleend aan De Kam, Bolhuis en Lukkezen (2021).

beeld. Het CPB gaat ten slotte na wat uitvoering van de beleidsvoornemens van een partij betekent voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Presenteert het programma wellicht een onbetaalde rekening aan generaties die in de toekomst in ons land wonen? Partijen zijn niet verplicht hun programma te laten doorrekenen. Een partij die het planbureau links laat liggen, krijgt echter al snel het verwijt dat zij kiezers financieel niet of slecht onderbouwde beloften doet. In 2017 maakte de partij 50Plus zich sterk voor verlaging van de AOW-leeftijd tot 65 jaar. Dat plan kreeg in de media veel kritiek, omdat de ouderenpartij het CPB niet had gevraagd om de effecten ervan te berekenen.

De financieel-economische specialisten van een partij die wel met het planbureau in zee gaat, maken moeilijke momenten door. Tijdens overleg dat voorafgaat aan de doorrekening van de programma's, pressen CPB-medewerkers de specialisten om waar nodig meer helderheid te verschaffen over wat hun partij nu precies van plan is. Heel wat ambities moeten dan worden bijgesteld. Dat valt minder op, naarmate het (ontwerp van het) verkiezingsprogramma – voordat het wordt doorgerekend –, meer zaken in het vage laat.

Dit jaar publiceert het planbureau de gevolgen van het programma van een groot aantal partijen pas op 1 maart 2021 (in *Keuzes in Kaart*), dus nadat dit boek is verschenen. Hoogstwaarschijnlijk verheldert deze publicatie van het CPB veel details van (onder andere) de belastingplannen van de partijen. Wij moeten bij de rest van dit hoofdstuk het voorbehoud maken dat *Keuzes in Kaart* de programma's naar verwachting concretiseert (belastingpercentages, schijflengten, bedragen van inkomenstoeslagen, beperking of uitbreiding van aftrekposten en vrijstellingen). Iets waarmee wij geen rekening kunnen houden, doordat die concretisering ook bij zorgvuldige lezing van de half januari 2021 beschikbare (concepten van) verkiezingsprogramma's niet uit de tekst ervan zijn te distilleren. Het planbureau zal ongetwijfeld zicht geven op de doorwerking van belastingmaatregelen op de Nederlandse economie en hun gevolgen voor de koopkracht van gezinnen. Ook die effecten voor onze economie en de inkomensverdeling blijven hierna buiten beschouwing.

8.4 Pakken verkiezingsprogramma's fiscale knelpunten aan?

In de fiscale paragrafen uit de verkiezingsprogramma's valt op dat lastenverlichting voor deze en gene groep veel aandacht krijgt. Lastenverzwaringen worden soms ook benoemd, maar niet erg concreet gemaakt. Een uitzondering zijn D66 en vooral GroenLinks, met tamelijk uitgesproken pleidooien om de belastingen op vermogen en vervuiling te verhogen en rekeningrijden in te voeren. Vooral GroenLinks kondigt verder maatregelen aan die zijn bedoeld om te bereiken dat ook multinationals hun 'fair share' afdragen. Maar ook VVD en CDA scharen zich in algemene zin achter deze doelstelling. Plannen van partijen om ons land minder aantrekkelijk te maken als doorstroomland bij constructies die zijn gericht op belastingbesparing door multinationals – voor zover al enigszins concreet –, blijven hierna buiten beschouwing. Datzelfde geldt voor plannen om het toeslagenstelsel te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Wel besteden wij aandacht aan een radicaal alternatief dat D66 de kiezers voorspiegelt: de geleidelijke invoering van een basisinkomen. Voor het overige bekijken wij hierna in hoeverre de programma's van de zes partijen iets verhelpen aan in de ambtelijke rapporten gesignaleerde knelpunten in het belastingstelsel – ons daarbij beperkend tot een deel van de knelpunten die in hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 7 zijn besproken.

8.4.1 Voornaamste knelpunten

Belangrijke knelpunten van ons belastingstelsel zijn:

- Er bestaat een groot verschil in de belastingdruk van werknemers, zelfstandigen en directeuren-groootaandeelhouders, die voor het overige in gelijke omstandigheden verkeren, oplopend tot bijna 12 procentpunt (tussen 37,9 en 49,5 procent) – onderdeel 3.2.2;
- Om dit verschil te verkleinen kan de belastingdruk voor zelfstandigen omhoog door hun bestaande faciliteiten (de mkb-winstvrijstelling en de zelfstandigen-aftrek) in te krimpen – onderdeel 3.3;
- Om het verschil in belastingdruk te verkleinen kan de vlucht in de besloten vennootschap (bv) worden ontmoedigd door:
 - een groter deel van de bv-winst bij de directeuren-groootaandeelhouders als arbeidsinkomen te belasten – onderdeel 3.4.1 en 3.4.5;
 - het verlaagde tarief van de vennootschapsbelasting van 15 procent af te schaffen – onderdeel 3.4.2;
 - het tarief van box 2 (inkomsten uit aanmerkelijk belang) te verhogen – onderdeel 3.4.3;
 - de mogelijkheid om te lenen van de eigen bv te beperken – onderdeel 3.4.4.
- De vrijstelling van senioren bij de premieheffing voor de Algemene Ouderdomswet is volgens velen achterhaald – onderdeel 3.5;
- Vermogensbezit en -inkomsten worden in Nederland bij de belastingheffing ontzien, vooral door de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning, en bovendien tegen heel verschillende tarieven belast (van 0 tot 49,5 procent).⁷ Om vermogen en inkomsten daaruit zwaarder te belasten – en langs deze weg lastenverlichting op arbeid mogelijk te maken –, kan:
 - het eigen huis zwaarder worden belast, door het eigenwoningforfait te verhogen, de hypotheekrenteaftrek te beperken, of de gemeentelijke onroerendezaakbelasting te verzwaren – onderdeel 3.7.1;
 - het verlaagde tarief van de overdrachtsbelasting bij de verkoop van bestaande onroerende zaken vervallen en kan de vrijstelling van deze belasting voor de landbouwsector worden geschrapt – onderdeel 3.7.2;
 - het tarief van de erfbelasting worden verhoogd en de Bedrijfsopvolgings-regeling worden versoerd – onderdeel 3.7.3;
 - een miljonairsbelasting worden ingevoerd – onderdeel 3.7.3.
- Ruimte voor verlaging van de directe belastingen op arbeidsinkomsten ontstaat ook door milieuvervuiling zwaarder te belasten. (Hogere) heffingen zijn denkbaar op de uitstoot van CO₂, de omvang van de veestapel en de vervoerssector – onderdeel 3.8.⁸

7 Hoe het veronderstelde vermogensrendement in box 3 wordt bepaald kan bovendien onrechtvaardig uitpakken voor mensen die een veel groter deel van hun financiële vermogen op een spaarrekening hebben staan dan de fiscus veronderstelt – onderdeel 2.4.

8 Een vervanging van belastingen die direct op arbeid drukken door heffingen die consumptieve bestedingen duurder maken ontlast de factor arbeid overigens alleen als deze lastenverschuiving zo vorm krijgt dat de niet-actieven ‘inleveren’ – zie het tekstkader in onderdeel 3.2.1.

- Rekeningrijden is het meest effectieve instrument tegen files en verkeersinfarcten – onderdeel 6.5.
- Een ongezonde levensstijl kan zwaarder worden belast – onderdeel 3.8;
- Het inkomensbeleid loopt tegen grenzen aan – onderdeel 3.9:
 - middeninkomens zuchten onder een hoge marginale druk;⁹
 - steeds meer gezinnen uit lage inkomensgroepen kampen met een verzilveringstekort;
 - bij een gelijk gezinsinkomen neemt het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners steeds verder toe;
 - de arbeidskorting en de algemene heffingskorting zijn steeds minder geschikt om de koopkracht van de laagste inkomensgroepen bij te spijkeren, doordat steeds meer mensen tegen een verzilveringstekort aanlopen; in plaats daarvan is verhoging van het minimumloon met doorwerking naar de daaraan gekoppelde sociale uitkeringen wellicht effectiever; de arbeidskorting blijft echter een effectief instrument om deelname aan het arbeidsproces te stimuleren.
- Belastingen worden nog onvoldoende gebruikt als instrument om negatieve externe effecten van productie en consumptie van goederen en diensten te ‘beprijzen’.

Betalen de middengroepen te weinig belasting?

Onderdeel 8.2 behandelt de theorie van de optimale belastingheffing. Die theorie ligt aan de basis van modellen voor de berekening van de marginale lastendruk (bij verschillende inkomensniveaus) die een zo groot mogelijke maatschappelijke welvaart oplevert. Daarbij is het nodig een veronderstelling te maken over het maatschappelijke-welvaartsgewicht van mensen met uiteenlopende inkomens. Deze modellen zijn tevens geschikt om na te gaan welke waardering de overheid in de praktijk (kennelijk) hecht aan een stijging van het netto inkomen van uiteenlopende inkomensgroepen met 1 euro, aannemend dat het bestaande belastingstelsel optimaal is. Auteurs die dit soort berekeningen voor Nederland hebben gemaakt, concluderen dat het huidige belastingstelsel slechts een optimale vorm heeft, wanneer de (door de overheid) aan personen met verschillende inkomens toebedachte maatschappelijke-welvaartsgewichten een onverwacht verloop hebben. Mensen met een

9 Volgens de theorie van de optimale-belastingheffing moet de marginale druk voor de middengroepen relatief laag zijn (zie onderdeel 8.2). In ons land is de marginale druk voor de middeninkomens echter juist relatief hoog. Dit betekent overigens niet dat een lagere gemiddelde lastendruk voor de middengroepen voor de hand ligt. Volgens de genoemde theorie is veeleer een hogere gemiddelde lastendruk voor de middeninkomens geboden. Het huidige belastingstelsel impliceert namelijk dat de overheid inkomen herverdeelt van lage inkomens naar middeninkomens – zie het tekstkader ‘Betalen de middeninkomens te weinig belasting?’

middeninkomen hebben ‘overgewicht’ ten opzichte van personen met een laag inkomen.¹⁰ Dit betekent dat de overheid op dit moment via het belastingstelsel inkomen herverdeelt van de lagere inkomens naar de middeninkomens. Hoe valt dit merkwaardige resultaat te verklaren? De verklaring is vermoedelijk dat er heel veel mensen met een middeninkomen zijn. Politici behandelen de middeninkomens waarschijnlijk gunstig om hun herverkiezing veilig te stellen.

8.4.2 Wat zeggen de partijprogramma's?

Tabel 8.2 laat zien welke partijen welke van de in onderdeel 8.4.1 genoemde knelpunten willen aanpakken. De rechterkant van het politieke spectrum doet over het geheel gezien weinig of niets om de gesignaleerde knelpunten te adresseren. Dit zal in zekere zin een teleurstelling zijn voor de ambtenaren en academici (economen en fiscaal juristen) die zich de afgelopen twee jaar hebben ingespannen om verbetering van het belastingstelsel hoog op de agenda van politici te krijgen. Lezers die de voorafgaande hoofdstukken hebben verteerd zullen vermoedelijk de conclusie van de eindredacteuren delen dat het stelsel in een aantal opzichten inderdaad rijp is voor renovatie. Ook bij een gedeeld uitgangspunt dat het gelijke waar mogelijk gelijk dient te worden behandeld, is duidelijk nog altijd een uiteenlopend oordeel mogelijk op welke punten en via welke maatregelen stelselverbetering in zicht komt. Zeker als het om fiscale zaken gaat, verschillen politieke partijen nu eenmaal (soms scherp) van mening, en dat is goed, want ook de kiezers hebben een uiteenlopende kijk op de fiscaliteit.

Dat gezegd zijnde, lijkt toch enige ruimte te bestaan om het stelsel op diverse punten te versterken. Zo valt het op dat voldoende politiek draagvlak bestaat voor verhoging van het wettelijk minimumloon (onderste regel van tabel 8.2) en verlaging van de lastendruk op arbeid. Hoe hiervoor binnen de rijksbegroting dekking is te vinden – via verzwaring van welke belastingen, welke bezuinigingen op overheidsuitgaven mogelijk zijn –, daar scheiden de politieke wegen zich dan echter alweer snel. Dit is vermoedelijk zelfs het geval bij een verhoging van het wettelijk minimumloon, de enige maatregel waarvoor alle partijen beloven zich sterk te zullen maken. De (netto) sociale uitkeringen zijn gekoppeld aan het (netto) minimumloon. Zo is het wettelijk geregeld. Accepteren alle zes partijen deze consequentie? Denkbaar is dat de VVD de verhoging van het minimumloon niet of slechts in beperkte mate aan de economisch niet-actieven wil doorgeven ('ontkoppeling'). Het groeiende verschil tussen netto minimumloon en de netto uitkering maakt het voor uitkeringsontvangers financieel aantrekkelijker om aan de slag te gaan. Dit gunstige effect voor de arbeidsmarkt treedt niet op wanneer de koppeling volledig in stand blijft.¹¹

¹⁰ Zoutman en Jacobs (2014).

¹¹ Het effect van een verhoging van het minimumloon die niet doorwerkt in de hoogte van de uitkeringen is overigens betrekkelijk beperkt, doordat de laagste loonschaal in veel collectieve arbeids-overeenkomsten (ver) boven het wettelijk minimumloon begint.

Tabel 8.2 Wat doen politieke partijen aan de gesignaleerde knelpunten?

	VVD	PVV	CDA	PvdA	D66	GL
Verlaging mkb-winstvrijstelling zelfstandigen	●	●	●	●	●	●
Beperking zelfstandigenaftrek	●	●	●	●	●	✓
Groter deel van de bv-winst bij de directeur-groootaandeelhouder als arbeidsinkomen belasten	●	●	●	●	●	✓
Verlaagd tarief vennootschapsbelasting schrappen	●	●	●	●	●	●
Tarief voor inkomsten in box 2 verhogen	●	●	●	●	●	✓
Lenen van de eigen bv inperken	●	●	●	●	●	✓
Afschaffen vrijstelling AOW-premie ouderen	●	●	●	●	✓	●
Eigen woning zwaarder belasten						
• inkomensheffing	●	●	●	?	●	✓
• gemeentelijke onroerendezaakbelasting	●	●	●	●	✓	●
Overdrachtsbelasting verzwaren	●	●	●	✓	✓	✓
Erfbelasting verzwaren	●	●	●	✓	✓	✓
Vermogensbelasting voor miljonairs invoeren	●	●	●	●	✓	✓
Hogere en nieuwe milieubelastingen						
• CO ₂ -uitstoot	●	●	●	✓	✓	✓
• energiebelasting	●	●	●	●	✓	✓
• andere milieuheffingen	●	●	●	●	✓	✓
• ongezonde leefstijl zwaarder belasten	●	●	●	●	●	✓
Rekeningrijden	●	●	●	●	✓	✓
Belastingdruk bepaalde inkomensgroepen omlaag	✓	●	●	●	●	✓
Verzilveringstekort opheffen door heffings-kortingen uit te keren	●	●	●	●	✓	✓
Vershil in belastingdruk van een- en twee-verdieners kleiner maken	●	●	●	●	●	●
Verhogen minimumloon i.v.m. verzilveringstekort	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = maatregelen verminderen knelpunt

● = geen maatregelen

● = maatregelen verergeren knelpunt

Bron: Verkiezingsprogramma's van de zes partijen, geraadpleegd op 12 januari 2021

8.5 Verkiezingsprogramma's: politieke partijen bekennen kleur

In dit onderdeel besteden wij kort aandacht aan enkele opvallende voornemens van de zes partijen op het gebied van belastingen en – in mindere mate – de inkomensloeslagen.

8.5.1 Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Blijkens haar verkiezingsprogramma wil de VVD de arbeidskorting voor de middeninkomens verhogen. Vermoedelijk wordt bedoeld dat de afbouw van deze korting later begint, of dat hij minder snel verloopt. In dit afbouwtraject ligt de marginale druk van de inkomensheffing hoger dan het statutaire (in de wet vastgelegde) tarief. Begint deze afbouw pas bij een hoger inkomen, dan verschuift de hogere effectieve marginale druk bij de VVD dus naar genietters van een hoger inkomen. Het tekstkader geeft een cijfervoorbeeld hoe dit werkt. Als bedoeld wordt dat de afbouw van de arbeidskorting trager verloopt, dan daalt de effectieve marginale druk voor de middeninkomens, en neemt deze druk toe voor mensen met hogere inkomens (inkomen hoger dan 105.735 euro, waarbij het recht op de arbeidskorting op dit moment volledig is vervallen).

Deze partij wil verder een extra arbeidskorting voor mensen die fulltime werken. Uitvoeringstechnisch lastig en bijzonder fraudegevoelig – wie controleert het aantal werkelijk gewerkte uren, wanneer iemand op papier 40 uur per week werkt? Onduidelijk is of deze nieuwe korting inkomensafhankelijk zal zijn. Zo ja, dan stijgt de marginale belastingdruk in het afbouwtraject nóg meer voor alle belastingbetalers die ermee te maken krijgen.

Het midden- en kleinbedrijf mag van de VVD rekenen op een ‘middenstandskorting’, die is bedoeld om de werkgeverslasten voor kleine bedrijven te verlagen. Onduidelijk is hoe deze korting vorm zou krijgen – beslist bij de bepaling van wat een klein bedrijf is het aantal personeelsleden, de omzet, of wellicht de winst? Welke vorm krijgt de korting: alles (beneden de bovengrens voor kleine bedrijven) of niets (boven die grens), of komt er een afbouwtraject met de bekende gevolgen voor het effectieve marginale tarief? Ook op andere punten laat het fiscale programma van de VVD veel te raden over. De kleurloze teksten bevatten amper concrete plannen.

De arbeidskorting en de middengroepen

Werkenden hebben recht op de arbeidskorting. Het kortingsbedrag stijgt aanvankelijk met het inkomen, tot 4.205 euro bij het kantelpunt van 35.652 euro. Vanaf hier daalt de korting met 6 procent van elke euro die je meer verdient. Hierdoor is van de korting niets meer over bij een inkomen boven 105.735 euro. Werkers uit de (lagere) middengroep betalen dus over hun inkomen in de eerste schijf niet alleen 37,1 procent inkomensheffing, maar zij verliezen van een inkomensverbetering ook 6 procent via hun arbeidskorting. Ze zitten dan – net als de economisch niet-actieven – al in het afbouwtraject van de algemene heffingskorting – ook met 6 procent van elke euro die je meer gaat verdienen. Daarmee komt de marginale belastingdruk voor de economisch actieven effectief uit op 49,1 procent; dat is vrijwel gelijk aan het statutaire toptarief van 49,5 procent, dat wordt geheven over inkomen boven 68.507 euro. Maar ook het toptarief is voor een deel van de goedbetaalde werkenden effectief hoger: tussen 68.507 en 105.736 euro bedraagt het 55,5 procent, doordat de afbouw van de arbeidskorting doorloopt.

De middengroep is eerder afgebakend als iedereen die tussen 35.652 en 68.508 euro per jaar verdient. De VVD wil hun belastingdruk verlagen. Dat kan door de afbouw van de arbeidskorting pas te laten beginnen bij 68.508 euro. Het kantelpunt schuift 32.856 euro¹² op: alle actieven uit de middengroep houden de volle korting van 4.205 euro en hun marginale druk daalt met 6 procentpunt tot 43,1 procent.

Beginnt de afbouw bij 68.508 euro en blijft het afbouwpercentage 6, dan is de arbeidskorting in de nieuwe situatie pas volledig weggesmolten bij een inkomen van 138.585 euro. Mensen uit de hogere middengroep met een inkomen tussen 105.735 en 138.585 euro zien hun effectieve marginale druk oplopen van 49,5 tot 55,5 procent. De lastendruk over extra arbeidsinkomen is dus opgeschoven van de (lagere) middengroep naar de hogere middengroep.

8.5.2 Partij voor de Vrijheid

Blijkens haar verkiezingsprogramma kan de PVV goed leven met het bestaande belastingstelsel. De meeste door ambtenaren en wetenschapsmensen gesignaleerde knelpunten laat de PVV links liggen. De partij ligt dwars, want zij wil de energiebelasting en andere milieuheffingen *verlagen* en keert zich categorisch tegen rekeningrijden en beperking van de aftrek van betaalde hypotheekrente. De PVV wil de verhoging van de btw op dagelijkse boodschappen – zij ging in 2020 van 6 naar 9 procent – terugdraaien. Aangezien het voor een flink deel gaat om vet- en suikerhoudende artikelen, staat dit plan haaks op de optie een ongezonde leefstijl zwaarder te belasten. Op één punt honoreert deze partij de knelpuntenlijst: zij belooft – net als de andere vijf partijen – een verhoging van het wettelijk minimumloon.

8.5.3 Christen-Democratisch Appèl

Blijkens haar verkiezingsprogramma streeft het CDA naar een situatie waarbij in 2025 niemand te maken heeft met een effectieve marginale druk hoger dan 60 procent. Dat doel is lastig bereikbaar, zolang inkomenstoelagen en heffingskortingen met het stijgen van het inkomen worden afgebouwd. Het CDA geeft niet aan langs welke weg de partij dit doel wil halen. Datzelfde geldt voor de doelstelling het fiscaal minder voordelig te maken om een vroegere werknemer in te huren als zelfstandig ondernemer. Wil de partij misschien morrelen aan de zelfstandigenaftrek? Wordt de mkb-winstvrijstelling wellicht beperkt? Het blijft raden; daarom vermeldt tabel 8.2 hieromtrent geen plannen. Misschien dat *Keuzes in Kaart* ook op dit punt straks meer duidelijkheid schept. Het CDA-programma is – samen met dat van VVD en PvdA – het meest kleurloze van de zes.

12 Berekend als 68.508 min 35.652 euro.

8.5.4 Partij van de Arbeid

Blijkens haar verkiezingsprogramma wil de PvdA de vermogensrendementsheffing (box 3) afschaffen en haar vervangen door een progressieve vermogens(winst)belasting.¹³ Welke vermogensbestanddelen onder deze belasting zouden vallen, of en hoe rekening wordt gehouden met vermogensverliezen, welk tarief van toepassing zou zijn, te verwachten uitvoeringsproblemen, daarover zwijgt het programma in alle talen. Verder wil deze partij de hypotheekrenteaftrek langzaam afbouwen en tegelijkertijd het eigenwoningforfait verlagen. De gevolgen hiervan voor de belastingdruk op eigenwoningbezitters laten zich slechts raden.

Over de fiscale behandeling van de directeur-groootaandeelhouder merkt het programma op dat de dga de belastingheffing niet langer mag uitstellen. Hoe dit wordt bereikt blijft volstrekt onduidelijk. Het tarief van de vennootschapsbelasting zou moeten worden verhoogd, over de wenselijkheid van een verhoging van het lage tarief van de winstbelasting zwijgt het programma. Al met al is het document – zeker waar het gaat om de door de PvdA gewenste herziening van het belastingstelsel – op tal van wezenlijke punten in onze ogen behoorlijk onduidelijk. De partij streeft naar eigen zeggen naar een ‘eerlijke verdeling van de belastingdruk’; zij zou er goed aan doen om helderheid te scheppen wat dit precies betekent en via welke concrete maatregelen zij dat doel denkt te bereiken.

8.5.5 D66

Blijkens haar verkiezingsprogramma wil D66 de verschillen in de fiscale behandeling van vormen van werk en ondernemerschap verkleinen. Heel specifiek over de belastingmaatregelen die daarvoor nodig zijn, is de partij overigens niet. D66 wil op lange(re) termijn toe naar een negatieve inkomstenbelasting. Als eerste stap wordt gepleit voor invoering van een verzilverbare heffingskorting. Mensen met een laag inkomen krijgen haar uitgekeerd, hogere inkomens strepen haar weg tegen de verschuldigde inkomensheffing. De bestaande inkomstenstoelagen gaan in de nieuwbakken korting op. Haar hoogte hangt niet af van het inkomen. De bedoeling is – zodra de gevolgen voor overheidsfinanciën en economie dit toelaten – de verzilverbare heffingskorting op te hogen tot uiteindelijk het bestaansminimum. Studiefinanciering, bijstand en AOW versmelten met de korting.

In feite is op dat moment sprake van een basisinkomen voor iedereen. Omdat ook mensen met een hoog inkomen recht krijgen op de volledige korting (ter hoogte van het sociaal minimum!), gaat het tarief voor de hogere inkomens omhoog, worden aftrekposten versoberd en wordt de AOW-premie gefiscaliseerd. Ten onrechte stelt het programma van D66 dat dit voorstel een einde maakt aan het ‘rondpompen’ van geld. Integendeel, er worden vele tientallen miljarden méér rondgepompt dan nu het geval is – zie het tekstkader. Mensen die het niet nodig hebben, ontvangen in de toekomst immers eveneens het basisinkomen; vervolgens gaat de belastingdruk voor ruwweg dezelfde groep extra omhoog om het basisinkomen te kunnen financieren. Het wekt geen verwondering, dat als randvoorwaarde voor dit gedurfde plan geldt dat de economie door het basisinkomen geen grote schade oploopt. Te verwachten valt namelijk dat het arbeidsaanbod (en daarmee de werk-

13 Het CPB heeft op verzoek van de PvdA de door die partij voorgestane wijzigingen van het sociale-zekerheids- en belastingstelsel doorgerekend [Koot *et al.* (2020a)]. Aangezien dat plan niet met zoveel woorden in het verkiezingsprogramma is terug te vinden, blijft het hier verder onbesproken.

gelegenheid) door dit experiment na verloop van tijd met bijna 5 procent krimpt.¹⁴ Dit betekent een ongeveer even grote krimp van de economie, ervan uitgaande dat de samenstelling van de werkgelegenheid onveranderd blijft. Voor de financiering van het basisinkomen rekent D66 verder op hogere belastingen op vervuiling en vermogen.

De partij wil directeuren-grootaandeelhouders in box 2 ‘eerlijker’ belasten; onbenoemd blijft hoe. Het eigenwoningforfait wordt progressief – een hogere bijtelling naarmate de woningwaarde hoger is – en de aftrek van hypotheekrente verdwijnt uiteindelijk volledig. In ruil daarvoor stelt D66 verlaging van het tarief van de inkomensheffing in het vooruitzicht.

Basisinkomen¹⁵

Het basisinkomen is een alternatief voor het bestaande stelsel van sociale zekerheid. Hierbij ontvangt iedereen – arm en rijk, jong en oud – maandelijks hetzelfde bedrag uit de schatkist. Neem aan dat de verzilverbare heffings - korting 1.000 euro in de maand bedraagt. Dit bedrag ligt in de buurt van het sociaal minimum voor een alleenstaande. Werknemers met een uitstekend salaris, succesvolle ondernemers en topbestuurders uit het bedrijfsleven krijgen er net zo goed 12.000 euro per jaar bij als arme sloebers. Twee samenlevers ontvangen ieder het volledige bedrag. Korting wegens de besparing door het samen voeren van een huishouden blijft achterwege. Want voor die korting zijn controles nodig. Voorstanders van het basisinkomen willen juist af van ‘tandenborstelcontroles’ door de overheid.

Een basisinkomen van 1.000 per maand voor alle 14 miljoen volwassen inwoners van Nederland kost 168 miljard euro. Wanneer senioren gewoon hun AOW houden en de overige uitkeringen (behalve de kinderbijslag) worden ingezet voor de financiering van het basisinkomen, stijgen de overheidsuitgaven met 96 miljard euro. Om te voorkomen dat het overheidssaldo verslechtert, moeten de belastingen met ruwweg eenzelfde bedrag omhoog. Het basisinkomen is geen ‘gratis’ geld. De fiscus dient het voor de financiering ervan benodigde geld eerst uit de economie te halen. Een belasting - verzwarende met 96 miljard euro betekent dat de collectievelastendruk¹⁶ in Nederland stijgt van 38 tot boven de 50 procent van de economie. Een dergelijke lastenverzwaring schaadt ongetwijfeld de bedrijvigheid. Zij kan worden gerealiseerd door aftrekposten en vrijstellingen te schrappen en de tarief - percentages op te schroeven.

14 Het CPB heeft in 2017 becijferd dat invoering van een basisinkomen van 10.000 euro per jaar voor alle meerderjarigen na verloop van tijd de werkgelegenheid met bijna 5 procent vermindert (Centraal Planbureau, 2017, p. 219).

15 De tekst van dit kader steunt met name op De Kam, Bolhuis en Lukkezen (2021).

16 De collectievelastendruk wordt becijferd door de totale opbrengst van belastingen en sociale premies te delen door het bruto binnenlands product (de omvang van de economie).

De gevolgen voor de arbeidsmarkt kunnen groot zijn. Na invoering van het basisinkomen zegt een deel van de werkende moeders hun baan op. Met hun huisvrouwensloon van netto 1.000 euro in de maand gaan zij liever voor de kinderen zorgen. Het arbeidsaanbod van hooggeschoolden daalt, doordat zij als gevolg van de veel hogere belastingtarieven hun netto beloning per uur sterk zien verminderen. Naarmate meer arbeidsaanbod zich terugtrekt van de arbeidsmarkt, zal de economie sterker krimpen. Daarmee kalft het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat – en het basisinkomen – af.

Acht miljoen werkenden brengen de benodigde 96 miljard euro op. De extra belastingafdracht zal per persoon verschillen. Gemiddeld gaat het om 12.000 euro per werkende, net zoveel als het basisinkomen. Eerst betaalt de gemiddelde verdienster 12.000 euro méér belasting, daarna ontvangt hij dit bedrag weer terug in de vorm van basisinkomen. Afgezien van de te verwachten schade voor de economie is dit het grootste bezwaar van een basisinkomen: het op gigantische schaal rondpompen van geld binnen de groep van de economisch actieven.

In vergelijking met het bestaande stelsel van sociale zekerheid houdt een algemeen basisinkomen geen rekening met specifieke persoonlijke omstandigheden. Sommige huishoudens, zoals eenoudergezinnen, hebben door een samenloop van hoge woonlasten en kosten van kinderen ook aan een basisinkomen niet genoeg. Voor deze gevallen lijken aanvullende toeslagen noodzakelijk te blijven.

Het bestaande stelsel van uitkeringen dempt de conjunctuurgolf (de schommeling in de omvang van de economie rond het structurele groeipad), doordat de overheidsuitgaven voor uitkeringen stijgen als de economie tegenzit, waardoor de bestedingen van gezinnen op peil kunnen blijven. In een tijd van hoogconjunctuur is het andersom: de werkloosheid is laag, er is minder geld voor de uitkeringen nodig. De lagere overheidsuitgaven gaan oververhitting van de economie tegen. Bij een basisinkomen voor iedereen – dat wordt uitgekeerd ongeacht de stand van de conjunctuur – valt deze ‘automatische stabilisatie’ van de economische bedrijvigheid via de sociale zekerheid weg.

Onze open grenzen maken invoering van het basisinkomen alleen in Nederland een utopie. Binnen de Europese Unie is het personenverkeer vrij. Het bericht dat hier ‘gratis’ geld wordt uitgedeeld zal als een magneet werken voor mensen uit andere lidstaten van de Europese Unie en nieuwkomers uit verre oorden. Over de te verwachten migratie-instroom hoor je verdedigers van het basisinkomen weinig. De extra kosten van het basisinkomen voor de instromers uit het buitenland zijn in het bovenstaande niet meegerekend.

Kleinknecht (2020) ziet nog om een andere reden niets in een basisinkomen. Hij onderschrijft onze conclusie dat een basisinkomen een bijzonder forse lastenverzwaring noodzakelijk zou maken, tenzij de overheid ruimte op haar begroting schept via bezuinigingen. Kleinknecht denkt dat volledige bekostiging van het basisinkomen via hogere belastingen niet mogelijk zal zijn; in dat geval zijn draconische bezuinigingen op de collectieve uitgaven onvermijdelijk. Aangezien de daarvoor noodzakelijke ingrepen in de collectieve voorzieningen niet gemakkelijk tot stand zullen komen, rekent hij erop dat uiteindelijk niet valt te ontkomen aan een andere mogelijkheid om ontsporing van de overheidsfinanciën te voorkomen: verlaging van het basisinkomen naar een bedrag ver beneden het huidige niveau van de netto bijstands - uitkering voor alleenstaanden. Dit zou volgens hem een hard gelag zijn voor mensen die vanwege fysieke of psychische handicaps niet kunnen werken.

8.5.6 GroenLinks

Blijkens haar verkiezingsprogramma wil GL dat iedereen die werkt, maar te weinig verdient om van rond te komen, in de toekomst maandelijks een bedrag krijgt uitgekeerd – de ‘verzilverbare heffingskorting’. Mensen met een hoger inkomen ontvangen dit bedrag als een korting op de belasting die ze betalen. Deze partij gaat niet zover als D66, dat in zijn programma uitdrukkelijk een toekomstperspectief schetst met een volwaardig basisinkomen, voor werkenden *en* niet werkenden. Het GL-plan beperkt zich tot werkenden en duidt eerder op fusie van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting (waarop alleen werkenden aanspraak kunnen maken). Het bedrag van beide kortingen daalt op dit moment naarmate het inkomen stijgt. Onduidelijk is of het bedrag van de nieuwe verzilverbare korting voor iedereen gelijk is, ongeacht de hoogte van het inkomen, of dat het daalt naarmate je meer inkomen hebt. Als de algemene heffingskorting niet meer aan niet-werkenden wordt uitbetaald, leveren uitkeringsontvangers – waarschijnlijk na een overgangstermijn – ruim 2.800 euro per jaar in. Vermoedelijk is dit niet de bedoeling, maar de tekst van het programma zaait hier verwarring.

GL wil verder de inkomstenbelasting voor *werkenden* met lage en middeninkomens verlagen. Onduidelijk is hoe dat moet. Een verhoging van de arbeidskorting ligt het meeste voor de hand. Het ligt volgens ons namelijk niet in de rede om voor werkenden en economisch niet-actieven verschillende schijftarieven in te voeren. De inkomensheffing is wat ons betreft al ingewikkeld genoeg.

Op verzoek van GroenLinks heeft het Centraal Planbureau een herziening van het stelsel van belastingen en sociale zekerheid doorgerekend.¹⁷ Het verkiezingsprogramma verwijst daar niet uitdrukkelijk naar. Bij het door het CPB doorgerekende alternatief vervalt een groot deel van de bestaande aftrekposten, inkomenstoelagen en heffingskortingen, en wordt de AOW gefiscaliseerd. Nu de laatstbedoelde maatregel niet in het verkiezingsprogramma van GL staat, laten wij de door het CPB doorgerekende stelselvariant hier buiten beschouwing.

17 Koot *et al.* (2020b).

Voor werkgevers komt er – als het aan GL ligt – een nieuwe ‘ceo-belasting’, die zij afdragen over salarissen en bonussen van salaristrekken van meer dan vijf ton. Box 1, 2 en 3 van de inkomstenbelasting krijgen bij GL dezelfde tarieven. Betekent dit dat inkomsten uit een aanmerkelijk belang (box 2) straks al snel zijn onderworpen aan een tarief van 49,5 procent (het toptarief van box 1)? Dan zullen aan de vooravond van deze wetswijziging directeuren-groottaandeelhouders vele miljarden aan zichzelf uitkeren, om nog te kunnen profiteren van het huidige tarief van 26,9 procent (*announcement effect*). Bij de voorgestelde tariefstructuur wordt in latere jaren amper meer winst uitgedeeld, waardoor in veel bv’s nodeloos kapitaal wordt opgehoopt. Uitvoering van het voorstel betekent ook een forse verzwaring van het tarief van de vermogensrendementsheffing (nu 31 procent). En die heffing ervaren velen die hun vermogen vooral in de vorm van spaargeld aanhouden toch al als onrechtvaardig hoog. Ook rijst de vraag of het logisch is om het tarief van de vermogensrendementsheffing afhankelijk te maken van het belastbare inkomen van de belastingplichtige: 37,1 dan wel 49,5 procent van het fictieve rendement.

Voor miljonairs wenst GL een nieuwe vermogensbelasting in te voeren – de eigen woning is hiervan voor het eerste miljoen vrijgesteld. GL wil versneld afscheid nemen van het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek. De winstbelasting voor grote bedrijven gaat omhoog, maar opvallend genoeg zwijgt GL over verhoging van het verlaagde tarief van de vennootschapsbelasting van 15 naar 25 procent.

8.6 Helpt inzicht?

Inmiddels ligt een karrevracht aan studies en rapporten op tafel, waarin wordt aangegeven hoe het Nederlandse belastingstelsel kan worden verbeterd. In Den Haag is het hoofdzakelijk boter aan de galg gesmeerd, getuige bijvoorbeeld de schamele oogst aan verbetervoorstellen die de verkiezingsprogramma’s van de zes geselecteerde partijen hebben gehaald (tabel 8.2). Het is geen gedurfde voorspelling dat bij het overleg dat moet leiden tot een regeerakkoord voor de periode 2022-2025 de toch al weinige in de programma’s opgenomen concrete voorstellen ook nog voor een deel buiten de boot zullen vallen, doordat zij voor een of meer van de onderhandelende partijen onverteerbaar zijn.

Onderzoekers die al jaren verbetervoorstellen promoten zouden de moed bijna verliezen. Het ontgaat ze niet dat aanpassingen van het stelsel vooral tot stand komen onder druk van de omstandigheden – de internationale pressie op Nederland om eindelijk paal en perk te stellen aan onze status als ‘doorstroomparadijs’ is een sprekend voorbeeld. De laatste grote herziening van de inkomensheffing (in 2001) kwam min of meer uit de lucht vallen – zij was in geen enkel verkiezingsprogramma aangekondigd.

Terwijl politici in Den Haag op hun handen zitten, groeit de stapel rapporten met aanbevelingen die ons belastingstelsel echt beter zouden maken. Een stelsel waarbij arbeid minder zwaar wordt belast en vermogensbezitters en milieuvuilers een groter deel van de overheidsuitgaven gaan financieren. De velden staan wit om te oogsten; bevlogen ambtenaren en wetenschapsmensen moeten politici blijven aansporen om de zeis ter hand te nemen. Die doelgroep wil herkozen worden. Goed geïnformeerde kiezers kunnen politici laten weten dat het stelsel anders moet. Wij hopen dat de bijdragen in dit boek partijleden en kiezers zullen motiveren aan de fiscale bel te trekken. Heeft dat dit jaar geen succes, wij horen de bel voor de volgende ronde al luiden ...

Literatuur

- Centraal Planbureau (2017), *Keuzes in Kaart 2018-2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's*, Den Haag: CPB
- Christen-Democratisch Appèl, *Zorg voor elkaar. Concept-verkiezingsprogramma 2021-2025*
- D66, *Een nieuw begin. Laat iedereen vrij, maar niemand vallen. Verkiezingsprogramma D66 2021-2025*
- GroenLinks, *Concept-verkiezingsprogramma GroenLinks 2021*, Utrecht: Partijbestuur GroenLinks
- Jacobs, Bas (2015), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker
- Jongen, Egbert (2019), Een verkenning van een optimale inkomstenbelasting in Nederland, in Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 166-177
- Kam, C.A. de, W.D. Bolhuis, en J.H.J. Lukkezen (2021), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Noordhoff (16de druk), te verschijnen
- Kleinknecht, Alfred (2020), Het onvoorwaardelijk basisinkomen is een doodlopende weg, *Economisch Statistische Berichten*, 105(4787), 333-335
- Koot, Patrick, Maurits van Kempen, Anniek Trommelen, en Eugene Verkade (2020a), *Doorrekening wijzigingen sociale-zekerheids- en belastingstelsel PvdA*, CPB Notitie, november 2002, Den Haag: Centraal Planbureau
- Koot, Patrick, Maurits van Kempen, Anniek Trommelen, en Eugene Verkade (2020b), *Doorrekening herziening sociale-zekerheids- en belastingstelsel GroenLinks*, CPB Notitie, november 2020, Den Haag: Centraal Planbureau
- Mirrlees, J.A. (1971), An exploration in the theory of optimum income taxation, *The Review of Economic Studies*, 38(2) 175-208
- Partij van de Arbeid, *Ons plan voor een eerlijker en fatsoenlijker Nederland. Verkiezingsprogramma 2021-2025*
- Partij voor de Vrijheid, *Het gaat om u. Verkiezingsprogramma PVV 2021-2025*
- Saez, Emmanuel (2001), Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies*, 68(1), 205-229
- Saez, Emmanuel (2002), Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses, *The Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 1039-1073
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, *Samen aan de slag. Nieuwe keuzes voor een nieuwe tijd, Verkiezingsprogramma 2021-2025 (concept)*
- Zoutman, Floris, en Bas Jacobs (2014), Werkende armen betalen belasting voor de middengroepen, *Me Judice*, 25 februari 2014

Aandeelhouderskosten

Kosten die het hoofdkantoor van een multi - nationaal concern maakt voor (in andere landen gevestigde) dochterondernemingen

Aanmerkelijk belang

De houder van een aanmerkelijk belang bezit ten minste 5 procent van de aandelen in een open of besloten vennootschap

Algemene heffingskorting

Een inkomensafhankelijke > heffingskorting waarop alle belastingplichtigen aanspraak kunnen maken

Arbeidsinkomsten

Loon (salaris), plus bijkomende voordelen, zoals de werkgeverspremie voor het pensioen en het privégebruik van de auto van de zaak

Arbeidskorting

Een inkomensafhankelijke > heffingskorting waarop alleen werkende belastingplichtigen aanspraak kunnen maken

Automatische inflatiecorrectie

In de wet geregelde jaarlijkse aanpassing van de schijflengten en bepaalde vaste bedragen in de → inkomensheffing, om zodoende rekening te houden met de geldontwaarding

Basisverzekering tegen ziektekosten

In de Zorgverzekeringswet geregelde > volksverzekering (heet niet zo) die voor alle inwoners toegang tot de gezondheidszorg garandeert; de toegang tot langdurige zorg (verpleeghuis) is verzekerd via een andere > volksverzekering (heet wel zo): de Wet langdurige zorg

Belasting

Een in de wet geregelde onvrijwillige betaling aan de overheid, waar geen rechtstreekse, individueel aanwijsbare prestatie van de overheid tegenover staat

Belastingmix

Samenstelling van de totale belastingopbrengst; de (procentuele) aandelen in die opbrengst van (de) afzonderlijke > belastingen

Belastingpeil

De totale opbrengst van de > belastingen (inclusief sociale premies) in procenten van de waarde van het bruto binnenlands product (de omvang van de economie)

Bronheffing

Bij uitbetaalde rente, dividend of een vergoeding voor het gebruik van intellectuele eigendom (merkrecht, royalty) houdt de uitbetalende vennootschap 'aan de bron' > belasting in die aan de overheid wordt afgedragen

* Wanneer in een omschrijving wordt verwezen naar een ander begrip uit de lijst, is dit gemarkeerd met: >.

Collectievelastendruk

De totale opbrengst van de > belastingen (inclusief sociale premies) in procenten van de waarde van het bruto binnenlands product (de omvang van de economie)

Directeur-grootaandeelhouder

Houder van een > aanmerkelijk belang in de (besloten) vennootschap waarvan hij tevens directeur is

Duale inkomstenbelasting

Een inkomstenbelasting met afzonderlijke tarieven voor arbeidsinkomsten en kapitaal - inkomen (winst en vermogensopbrengsten)

Effectieve druk van de inkomensheffing

De werkelijk betaalde > inkomensheffing in procenten van de > heffingsgrondslag; deze is het resultaat van de > statutaire schijftarieven en de > heffingskortingen

Effectieve marginale lastendruk op arbeidsinkomen

Het percentage van de laatstverdiende euro dat iemand kwijtraakt via een hogere afdracht van de inkomensheffing en minder aanspraak op inkomenstoelagen

Eigenwoningforfait

Voor de inkomensheffing tellen mensen met een eigen huis 0,5 procent van de door de gemeente getaxeerde waarde van hun woning op bij hun inkomen (belast in box 1); daartegenover is de betaalde hypotheekrente onder ruime voorwaarden aftrekbaar

Fiscale regelingen

Subsidies langs de weg van een tegemoet - koming in belastingwetten, in de vorm van een vrijstelling, aftrekpost of verlaagd tarief

Fiscalisering

De afzonderlijke premie voor de Algemene Ouderdomswet verdwijnt; de financiering van de AOW vindt voortaan plaats uit de algemene middelen

Forfait(aire regeling)

Een door de wetgever veronderstelde > heffingsgrondslag van een > belasting, waarbij door - gaans geen tegenbewijs mogelijk is, wanneer de werkelijke grondslag afwijkt van de door de wetgever veronderstelde

Gemiddelde belastingdruk

Het percentage van het totale inkomen dat naar de overheid gaat

Grondslagerosie

Als gevolg van door de overheid bedoelde (milieuheffingen) of onbedoelde gedrags - reacties (fraude) brokkelt de > heffingsgrond - slag van een belasting af

Heffingsgrondslag

De grootte waarover een > belasting wordt geheven, zoals het (belastbaar) inkomen, een vermogensbestanddeel, bepaalde bestedingen of een milieuvervuilende activiteit

Heffingskorting

Een bedrag dat in mindering komt op de volgens het schijventarief verschuldigde > inkomensheffing

Houdbaarheidsbijdrage

Ouderen die zijn geboren na 1945 passeren door een beperking van de > automatische inflatie - correctie eerder de > premiegrens van de AOW - premie; zij krijgen hierdoor eerder te maken met het volle tarief van de eerste schijf van de > inkomensheffing (box 1)

Inkomensheffing

Inkomstenbelasting plus premies voor drie > volksverzekeringen, die samen worden geheven over inkomsten in box 1

Innovatiebox

Over winst behaald met bepaalde vernieuwende activiteiten hoeft een onderneming maar 9 procent vennootschapsbelasting te betalen

Instrumentalisme

Het gebruik van fiscale regelingen om andere doelen te bereiken dan het vullen van de schatkist (opbrengstmotief)

Marginale belastingdruk

Het percentage van de laatste euro inkomen dat naar de overheid gaat

Mkb-winstvrijstelling

Zelfstandige ondernemers hoeven over 14 procent van hun winst geen > inkomensheffing te betalen

Negatieve externe effecten

Productie en consumptie van goederen en diensten hebben negatieve gevolgen voor derden (veroorzaken maatschappelijke kosten), die zonder overheidsingrijpen niet tot uitdrukking komen in prijzen die onder invloed van vraag en aanbod op markten tot stand komen

Netto-nettokoppeling

De netto bedragen van de laagste sociale uitkeringen worden afgeleid van (zijn gekoppeld aan) de hoogte van het netto minimumloon

Omkeerregel

Belasting (> inkomensheffing) wordt niet geheven wanneer inkomen wordt verdiend (de hoofdregel), maar pas op een later tijdstip; deze omkering van de hoofdregel is van groot belang bij regelingen voor aanvullend pensioen

Optimale marginale belastingtarief

De marginale lastendruk bij elk inkomens-niveau, die het resultaat is van het streven naar een zo hoog mogelijke maatschappelijke welvaart, waarbij die welvaart afhangt van de bereikte herverdeling en het daarmee gepaard gaande doelmatigheidsverlies

Premiegrens

De procentuele premie voor een > sociale verzekering wordt geheven over het inkomen tot aan de premiegrens

Progressieve belasting

De > gemiddelde druk van de > belasting neemt toe met de > heffingsgrondslag, dus naarmate het inkomen hoger of het vermogen groter is. Dit betekent dat de > marginale druk (altijd) hoger is dan de gemiddelde druk, en dat de belastingafdracht – in procenten – sneller stijgt dan de grondslag

Reparatiewetgeving

Aanpassing van belastingwetten om vormen van legale belastingvermijding tegen te gaan

Rijksbijdrage

Bijdrage uit de rijksbegroting aan een fonds dat een > sociale verzekering uitvoert, zoals het Algemeen Ouderdomsfonds en het Zorg-verzekeringsfonds

Sociale premies

Premies die worden geheven voor de financiering van > volksverzekeringen en > werknemersverzekeringen; wanneer de premie te weinig opbrengt, ontvangt het sociale fonds dat de regeling uitvoert een > rijksbijdrage

Statutair belastingtarief

De belastingpercentages die in de wet staan

Vermogensaanwasbelasting

Een belasting die jaarlijks wordt geheven over de ongerealiseerde waardeinstijging van vermogensbestanddelen

Vermogensrendementsheffing

Een forfaitaire heffing over het door de wet veronderstelde rendement op het vermogen (box 3 van de inkomstenbelasting); de eigen woning en het in de eigen zaak gestoken vermogen tellen hierbij niet mee

Vermogenswinstbelasting

Een belasting die wordt geheven over de gerealiseerde waardeinstijging van vermogensbestanddelen

Verzilveringsprobleem

Iemand betaalt volgens het schijventarief onvoldoende belasting om (volledig) te kunnen profiteren van > heffingskortingen en subsidies via een fiscale regeling

Volksverzekeringen

Geven alle ingezetenen aanspraak op een ouderdomsuitkering (Algemene Ouderdomswet), nabestaanden onder voorwaarden aanspraak op een uitkering (Algemene nabestaandenwet) en dekken het overgrote deel van de kosten bij gebruik van langdurige zorg (Wet langdurige zorg)

Werknemersverzekeringen

Beschermen werknemers tegen inkomensverlies bij ziekte, werkloosheid (WW) en arbeidsongeschiktheid (WAO/WIA)

Auteurs

Klaas Bangma werkt als econoom en beleidsmedewerker bij de Federatie Nederlandse Vakbeweging. Tot zijn takenpakket behoren economie, belastingen en pensioenen.

Sijbren Cnossen is *academic partner* bij het Centraal Planbureau en hoogleraar aan de Universiteit van Pretoria.

Jan Donders verzorgt economie-opleidingen van de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en is verantwoordelijk voor de organisatie van BoFEB, een programma met een traineeship voor jonge economen bij het Rijk.

Miriam Gielen is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Thomas Hofman was ten tijde van het schrijven van de bijdrage student-assistent bij de Sectie Belastingrecht van de Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam en werkt inmiddels bij Meijburg & Co.

Flip de Kam is emeritus hoogleraar Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit Groningen.

Eline Nabbe is student-assistent bij de Sectie Belastingrecht van de Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Arjan Lejour is hoogleraar Taxation and Public Finance bij de Tilburg School of Economics and Management (TiSEM) en het Fiscaal Instituut Tilburg. Daarnaast is hij werkzaam bij het Centraal Planbureau.

Maarten de Wilde is hoogleraar International and European Tax Law aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Patrick Koot is wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau.

Hendrik Vrijburg werkt als universitair docent aan de Universiteit Leiden.

* Auteurs en coreferenten/sprekers die werkzaam zijn bij departementen en het Centraal Planbureau leverden hun bijdragen op persoonlijke titel.

Coreferenten/sprekers

Nicole Bosch werkt als onderzoeker/business analyst bij DF&A, het onderdeel van de Belastingdienst dat zich bezighoudt met data-analyse.

Michiel van Goor werkt als beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Gerbert Romijn is programmaleider MKBA en duurzaamheid bij het Centraal Planbureau.

Oscar Schouw is Douane Raad bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU. Ten tijde van de webinars hield hij zich als leidinggevende bezig met fiscaal beleid en wetgeving bij het DG Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën.

Henk Vording is hoogleraar Algemeen Belastingrecht aan de Universiteit Leiden.

Sander Veldhuizen is projectmanager op het Ministerie van Financiën.

Jan Vleggeert is hoogleraar en hoofd van de afdeling Belastingrecht aan de Universiteit Leiden.

In de reeks Dreesforum verschenen tot nu toe de volgende titels.

- D.J. Kraan, en A.P. Ros (red.) (2005), *The visible hand. Ondernemingsbestuur in Nederland*, Dreesforum 1, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- C.A. de Kam, en A.P. Ros (red.) (2006), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum 2, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- D.J. Kraan, en C. Lever (red.) (2006), *In Holland staat een huis. Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt*, Dreesforum 3, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- C.A. de Kam, J.H.M. Donders, en A.P. Ros (red.) (2010), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*, Dreesforum 4, Den Haag: Sdu Uitgevers
- J.H.M. Donders, en C.A. de Kam (red.) (2012), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Dreesforum 5, Den Haag: Sdu Uitgevers
- C.A. de Kam, en J.H.M. Donders (2014), *Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Dreesforum 6, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- J.H.M. Donders, en C.A. de Kam (2021), *Geven en nemen. Over bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, Dreesforum 7, Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen

De overheid geeft (voorzieningen en uitkeringen) en neemt (belastingen). Het bestaande stelsel van belastingen en inkomenstoeslagen is niet alleen ingewikkeld, het is ook oneerlijk. Binnen de grenzen van de wet ontwijken multinationale ondernemingen in Nederland elk jaar naar schatting voor 1 tot 2,5 miljard euro aan winstbelasting. Minder aandacht krijgt de scheefgroei van de belastingheffing op persoonlijk inkomen uit arbeid en kapitaal. Bij een even hoog inkomen betalen ondernemers over hun inkomen tot 12 procentpunt minder belasting dan werknemers. De belastingdruk op inkomsten uit vermogen varieert van nul (!) tot 49,5 procent. Deze grote verschillen in effectieve tarieven verstoren de economie en ze maken de ongelijkheid van inkomens en vermogens groter. Door vervuilende activiteiten zwaarder te belasten kan het stelsel actief bijdragen aan het verduurzamen van de economie.

In de aanloop naar de Kamerverkiezingen in maart 2021 publiceren ambtenaren en fiscaal-economen een boek en rapporten met een groot aantal bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Deze publicaties verdienen bespreking in brede kring. Op basis van vier bijeenkomsten bericht dit boek over de strekking van een aantal bouwsteenrapporten:

- de belastingdruk op inkomsten uit arbeid en vermogen;
- een fair share van multinationals via de vennootschapsbelasting;
- beprijzen van ongunstige gevolgen van ons gedrag om klimaat- en milieudoelstellingen te realiseren;
- vereenvoudiging van het stelsel van inkomenstoeslagen.

Al het denkwerk van de fiscaal-economen heeft amper vrucht gedragen. Van de aanbevelingen voor verbetering en vereenvoudiging van ons stelsel van belastingen en inkomenstoeslagen is weinig terug te vinden in de verkiezingsprogramma's van zes politieke partijen die – afgaande op de uitslag van opiniepeilingen – na de komende Kamerverkiezingen op meer dan tien Kamerzetels mogen rekenen.

ISBN 978 90783 962 53



9 789078 396253 >

Koninklijke Hollandse Maatschappij der Wetenschappen