

VEEL GEDOE OVER UITEINDELIJK BIJNA NIETS

1 Geen lastenverlichting voor binnenlandse belastingbetalers

Uitgangspunt bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's en van de effecten van het regeerakkoord is de middellange-termijnverkenning van de economie en de overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau (CPB). Daaraan wordt gekoppeld de veronderstelde ontwikkeling van uitgaven en inkomsten van de overheid bij ongewijzigd beleid (politici passen alleen op de winkel). Op het zo uitgestippelde *basispad* stijgen de collectieve lasten in de komende kabinetsperiode met €5 miljard. Het kabinet haalt daar beleidsmatig €6,5 miljard aan lastenverlichting van af. Per saldo resteert in de komende kabinetsperiode een beperkte lastenverlichting met €1,5 miljard (tabel 1).

Tabel 1 Lastenontwikkeling 2017–2021 (miljard euro)

	Basispad	Regeerakkoord	Saldo
Arbeid	4,0	-7,5	-3,5
Vermogens en winst	0,0	-3,1	-3,1
Consumptie en milieu	0,9	4,2	5,1
	----	----	----
Totaal	4,9	-6,4	-1,5

De voorgenomen afschaffing van de dividendbelasting komt volledig ten goede aan buitenlandse beleggers en schatkisten. Dit laatste, aangezien - afhankelijk van belastingverdragen en nationale wetgeving - beleggers die elders domicilie houden geen Nederlandse dividendbelasting meer kunnen verrekenen met de in hun woonland verschuldigde belasting op inkomen en winst.

Voor de binnenlandse belastingbetalers zit er dus geen lastenverlichting in. Dat had €2 miljard kunnen zijn. Met dat bedrag blijven de nominale premie van de zorgverzekeraars en eigen betalingen van zorggebruikers - opnieuw afgezet tegen de ontwikkeling volgens het basispad - achter als gevolg van de beoogde matiging van de collectief gefinancierde zorguitgaven. Dit merken gezinnen in hun portemonnee, maar de schatkist wordt er niet wijzer van. Daarom wordt de meevaller bij de zorgkosten 'gecompenseerd' via verhoging van het basistarief van de inkomensheffing en - voor bedrijven - door verhoging van de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds.

2 Potverteren

Op het basispad toont de overheidsbegroting in 2021 een overschot van 1,6% van het bruto binnenlands product (bbp). Het Kabinet-Rutte III verhoogt de overheidsuitgaven met €8 miljard en het verlicht de lastendruk met €6,5 miljard. Hierdoor neemt het overheidstekort in eerste aanleg toe met €14,5 miljard, of 1,8% bbp. Het kabinet vindt dus budgettaire ruimte voor zijn plannen door in eerste aanleg méér dan het gehele begrotingsoverschot uit het basispad te 'verjubelen'.

Nu de overheid door het kabinetsbeleid meer uitgeeft en mensen door de lastenverlichting meer te besteden hebben, groeit de economie in de aankomende kabinetsperiode wat harder dan volgens het basispad. Door de hogere economische groei stijgt de werkgelegenheid, zodat minder geld voor uitkeringen nodig is, terwijl de schatkist beter wordt gevuld. Dankzij dit soort 'inverdieneffecten' rekt het CPB voor 2021 toch op een *feitelijk* begrotingsoverschot van ongeveer 0,5% bbp.

Dat de economie draait als een lier flatteert het feitelijke begrotingssaldo. Gecorrigeerd voor het effect van de gunstige conjunctuur komt het *structurele* begrotingssaldo in 2021 uit op nul. Het kabinet geeft gas, terwijl de economie al bovengemiddeld groeit. Doordat de begroting geen structureel overschot heeft, zijn bij een volgende recessie eerder maatregelen nodig om het tekort beneden 3% bbp te houden. Zulk 'procyclisch' beleid is in de Nederlandse begrotingspolitiek eerder regel dan uitzondering.

Dat het kabinet gaat potverteren blijkt het duidelijkst uit de omstandigheid dat de overheidsuitgaven op de zeer lange termijn niet langer 'houdbaar' zijn. Het - overigens geringe - houdbaarheidsoverschot op het basispad slaat om in een *houdbaarheidstekort* van 0,4% bbp. Dit betekent dat op enig moment in de toekomst uitgavenverlagingen dan wel inkomstenverhogingen nodig zijn om alle bestaande regelingen overeind te houden. De houdbaarheid neemt af, tekent het CPB aan, doordat uitgaven - voor defensie, onderwijs en openbaar bestuur - op lange termijn (over een aantal decennia) meer worden verhoogd dan de inkomsten.

3 Geen belastinghervorming

Het regeerakkoord bestempelt de beleidsvoornemens op fiscaal terrein als 'belastinghervorming'. Van werkelijke hervorming is geen sprake, al is op enkele onderdelen wel leentjebuurt gespeeld bij de rapporten van de commissies Van Weeghel en Van Dijkhuizen, zoals invoering van een tweeschijventarief in de inkomstenbelasting en verhoging van het lage btw-tarief.

Even los van afzonderlijke maatregelen: hoe ziet het fiscale macrobeeld er uit? Wat gebeurt er met het belastingpeil, de belastingmix en de verdeling van belastingopbrengst over bestuurslagen?

Het *belastingpeil* verandert van 2017 op 2021 niet. Het blijft stabiel op 38,8% bbp. In de tussenliggende jaren ligt het overigens iets hoger. Nu binnenlandse belastingbetalers niet van de lastenverlichting profiteren, groeit de opbrengst van belastingen en sociale premies endogeen kennelijk in lijn met de economie. De veronderstelde macro-economische progressiefactor is 1. Merk op dat we met dit belastingpeil iets onder het gemiddelde niveau van de EU-landen (blijven) zitten.

Belastingen hebben als grondslag arbeid, vermogen (inclusief winst) en consumptie. Bij de *belastingmix* is het aandeel van vermogensheffingen in Nederland het laagste (tabel 2). Daarin brengen de kabinetsplannen geen verandering.

Tabel 2 Belastingpeil en belastingmix, 2015

Land	Belastingpeil	Belastingmix (aandelen in procenten)		
		Consumptie	Arbeid	Vermogen
België	45	23	53	24
Frankrijk	46	24	52	24
Duitsland	39	27	57	16
Nederland	38	30	55	15
Ver. Koninkrijk	33	34	38	29
Europese-Unie*	39	29	50	22

* Met de omvang van nationale economieën gewogen gemiddelde.

De lastenverlichting van - ten opzichte van het basispad - per saldo €6,5 miljard gaat voor bijna de helft (€3 miljard) naar de vermogensbezitters. Gezinnen zien de lasten met €3,5 miljard dalen. Tegenover €7,5 miljard lagere lasten op arbeid en inkomen staat €4 miljard lastenverzwaring door de btw-verhoging en hogere milieulasten. Onderzoek van het CPB laat zien dat ondernemingen deze lasten vrijwel 1 op 1 door weten te berekenen aan de consumenten.

Het aandeel in de totale belastingopbrengst van de lokale overheden is nergens zo laag als in Nederland (tabel 3). Dat blijft zo. Het advies van de 15^{de} Studiegroep Begrotingsruimte om het ruwweg te verdubbelen is genegeerd.

Tabel 3 Belastingaandeel van drie bestuurslagen, 2015 (%)

Land	Europese Unie	Centrale overheid	Middenlaag	Gemeenten provincies	Sociale fondsen
België	1	54	8	5	32
Frankrijk	0	34	-	12	53
Duitsland	0	30	23	8	39
Nederland	1	57	-	4	38
Verenigd Koninkrijk	0	95	-	5	-
Europese Unie	-	53	6	10	30

4 Misverstand over de btw-druk

Bij de lastenverzwaringen domineert de voorgenomen verhoging van het lage btw-tarief van 6 naar 9%, per 1 januari 2019. Deze ingreep levert de schatkist €2,6 miljard op. De schuif van inkomensheffing naar btw kan de schade aan de economie door belastingheffing verminderen, doordat een stukje van de lastendruk verschuift naar personen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt en (vooral) naar economisch niet-actieven.

De publieke en wetenschappelijke discussie over de merites van de ih-btw schuif wordt ontsierd door de bewering dat deze maatregel huishoudens uit alle inkomensgroepen min of meer in dezelfde mate raakt. Integendeel, belastingen die zijn begrepen in de winkelprijzen drukken het zwaarste op mensen met lagere inkomens.

Inderdaad betalen huishoudens uit lage inkomensgroepen over hun *bestedingen* procentueel gemiddeld maar weinig méér btw dan huishoudens uit de hoge(re) inkomensgroepen. De berekening van de btw-druk moet - net zoals bij andere belastingen het geval is - vanzelfsprekend aangrijpen bij de hap die de btw neemt uit het inkomen vóór belastingheffing. Dan kantelt het druk-beeld, aangezien lagere inkomensgroepen een aanzienlijk groter deel van hun inkomen vóór belastingen besteden dan hoge inkomensgroepen. Dat heeft een dubbele oorzaak. De druk van de inkomensheffingen loopt snel op. Hierdoor hebben hoge inkomens in verhouding tot het inkomen vóór belastingheffing aanzienlijk minder te besteden. Bovendien neemt de spaarquote toe met het inkomen. Doordat mensen uit de hoge(re) inkomensgroepen een veel kleiner deel van hun inkomen vóór belastingheffing uitgeven aan btw-belaste goederen en diensten, daalt de btw-druk naarmate huishoudens meer verdienen. Bettendorf en Cnossen (2014) laten dit zien, wanneer de betaalde btw wordt uitgedrukt in procenten van het *besteedbaar inkomen*. Dit geldt in nog veel sterkere mate, wanneer de betaalde btw wordt gerelateerd aan het *inkomen vóór belastingen*. En dat is de aangewezen grondslag bij berekeningen van de belastingdruk.

Het CBS Budgetonderzoek laat zien dat de 20% van de huishoudens met de laagste inkomens gemiddeld bijna een kwart van hun inkomen kwijt zijn aan btw en andere indirecte

(kostprijsverhogende) belastingen. De 10% van de huishoudens met de hoogste inkomens betalen slechts 6% aan btw en indirecte belastingen.

Allerlei groene belastingen gaan omhoog. Ook van dit beleidsvoornemen hebben huishoudens met een bescheiden inkomen de meeste last. Door de rol van de btw en milieuheffingen groter te maken, beperkt het Kabinet-Rutte III de herverdelende werking van het belastingstelsel.

5 Een twee- en een drieschijventarief

Tegenover de hogere lasten op consumptie en activiteiten die de leefomgeving vervuilen staat een verlaging van de inkomensheffing - het samenstel van inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen. Voor de grote meerderheid van de 13 miljoen belastingplichtigen koerst het kabinet naar een tweeschijventarief met een basistarief van (afgerond) 37% en een toptarief van 49,5%. Met deze lastenverlichting is €6,5 miljard gemoeid. Hiervan was 5 miljard hiervan al begrepen in het basispad. Bij ongewijzigd beleid zou het percentage, waartegen hypotheekrente kan worden afgetrokken, in de periode tot 2042 namelijk toch al met kleine stapjes zijn teruggebracht tot circa 37%. Het kabinet haalt deze verlaging van het aftrektarief in de tijd fors naar voren, maar ten opzichte van het basispad is amper sprake van lastenverlichting.

Overigens krijgen AOW-ontvangers met drie tariefschijven van doen. Zij betalen op dit moment geen AOW-premie (17,9% over de eerste €33.791 van het inkomen). Het kabinet heeft het niet aangedurfd deze vrijstelling met inachtneming van een redelijke overgangperiode stapsgewijs af te schaffen.

De 6 miljoen belastingbetalers in de eerste schijf zien het tarief licht stijgen tot (afgerond) 37%. De nadelige gevolgen worden voor de laagste inkomens goedge maakt door een verhoging van de algemene heffingskorting - de korting die elke belastingplichtige krijgt op de verschuldigde inkomensheffing.

6 Marginale druk hoger dan wettelijke tariefpercentages

De aanspraak op de algemene heffingskorting en die op de arbeidskorting - waar uitsluitend economisch actieven aanspraak op hebben - vermindert, naarmate het inkomen stijgt. Het kabinet wil de aanspraak op beide kortingen versneld afbreken. Zodoende neemt de marginale druk van de inkomensheffing toe - de marginale druk geeft aan welk deel van een bruto-inkomensstijging de belastingplichtige niet terugziet in een verbetering van zijn besteedbaar inkomen. Door het voorgenomen beleid neemt de marginale druk van de inkomensheffing voor grote groepen belastingplichtigen in de middengroepen toe tot circa 50%.

7 Eigen woning en aftrekposten

Op dit moment is een aftrekpost meer waard, naarmate iemand in een zwaarder belaste tariefschijf valt. Over vijf jaar levert elke in aftrek gebrachte euro voor iedereen dezelfde belastingbesparing op - (afgerond) 37% van het afgetrokken bedrag -, ongeacht de hoogte van het inkomen. Dit betekent een lastenverzwaring van €0,8 miljard.

Deze maatregel geldt ook voor de aftrekbare hypotheekrente. Vanaf 2023 kunnen huizenbezitters de betaalde hypotheekrente tegen niet meer dan 37% aftrekken. Daar staat een belangrijke tegemoetkoming tegenover: de verlaging van het eigenwoningforfait. Huizenbezitters hoeven straks jaarlijks slechts 0,6 in plaats van de huidige 0,75% van de woningwaarde bij hun belastbaar inkomen te tellen - een lastenverlichting van structureel driekwart miljard euro. Eigenwoningbezitters die hun hypotheek hebben afgelost, gaan - anders dan nu - met inachtneming van een langjarige overgangperiode uiteindelijk 0,6% van de woningwaarde bij hun inkomen tellen. Een stap in de goede richting, aangezien vermogen dat is belegd in de eigen woning op dezelfde voet dient te worden belast als andere vermogensbestanddelen. Structureel is het budgettaire belang niet gering. De lastenverzwaring bedraagt uiteindelijk iets meer dan één miljard euro.

Het pleidooi van talrijke economen om de eigen woning over te hevelen naar box 3 (de vermogensrendementsheffing) is daarmee vooreerst niet gehonoreerd.

8 Zelfstandigen

De fiscale behandeling van zelfstandigen met en zonder personeel is veel gunstiger dan die van werknemers. Dit heeft geleid tot een vlucht in de 'zzp-status'. Het kabinet heeft het niet aangedurfd deze voordelen voor een stuk terug te nemen.

9 Nederland stimuleert belastingconcurrentie tussen landen

De belastingdruk op vermogen is in Nederland laag, in vergelijking met de belastingdruk op arbeid. Desondanks wil het kabinet de lasten op winst en vermogen met per saldo €3 miljard verlichten. De verlaging van het tarief van de winstbelasting voor vennootschappen met 4%-punten tot 16% (over de eerste €200.000 van de winst) en 21% vergt €3,3 miljard. Dit budgettaire offer wordt slechts voor twee derde goedge maakt door allerlei lastenverzwarende maatregelen, vooral door de beperking van de renteaftrek voor met veel vreemd vermogen gefinancierde bedrijven (geraamde opbrengst €1,3 miljard).

Het argument van het kabinet dat deze lastenverlichtingen noodzakelijk zijn om de Nederlandse economie internationaal concurrerend te houden, mist elke feitelijke onderbouwing. Fiscale overwegingen spelen bij de vestigingsbeslissing van grensoverschrijdend opererende productie-ondernemingen doorgaans geen doorslaggevende

rol. Een goed toegeruste beroepsbevolking, adequate infrastructuur en onafhankelijke rechtspraak leggen doorgaans veel meer gewicht in de schaal bij vestigingskeuze. Voor deze 'weggevers' bestaat des te minder aanleiding nu het aandeel van de vermogensverschaffers in de binnen de economie toegevoegde waarde groeit, hier en elders.

Buitenlandse vermogensverschaffers kunnen de Nederlandse dividendbelasting in de regel verrekenen met de binnenslands verschuldigde inkomsten- of winstbelasting. Navrant is dat - wanneer Nederland hier terugtreedt door deze belasting niet langer te heffen - de door buitenlandse vermogensverschaffers in het thuisland te betalen belasting in dezelfde mate stijgt. Elke prikkel om na afschaffing van de dividendbelasting extra in Nederland te investeren ontbreekt dus, want buitenlandse schatkisten zuigen de lastenverlichting in Nederland euro voor euro op.

Met de verlaging van de vennootschapsbelasting en afschaffing van de dividendbelasting danst de Nederlandse overheid naar het pijpen van grote transnationaal werkende ondernemingen. Voor de met deze tegemoetkomingen gemoeide €4,7 miljard zijn veel vruchtbaarder bestemmingen te vinden, zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant van de rijksbegroting. Daarmee wordt tevens voorkomen dat ons land een forse eigen bijdrage gaat leveren aan de voortwoekerende belastingconcurrentiestrijd, waarbij landen zichzelf en elkaar alleen maar tekortdoen.

Flip de Kam, Groningen, 29 november 2017