

## **BELASTINGPLAN KABINET RUTTE-III**

### **Inleiding**

De huidige President van de VS drukt zich zo nu en dan nogal krachtig en ongenueanceerd uit. Op 8 augustus jl. was zijn taalgebruik zelfs bijna apocalyptisch. Het regime van Noord-Korea "*will be met with fire and fury and, frankly, power the likes of which the world has never seen*". Trumps uitlatingen beheersten in de daarop volgende dagen de wereldpers. Op 9 en 10 augustus kopten vele internationale kranten hoe gevaarlijk de situatie in Zuidoost-Azië zich aan het ontwikkelen was. Trump deed niets om deze indruk uit de wereld te helpen. Integendeel, zo kreeg de wereld op 10 augustus ook nog eens te horen dat "*military solutions are now fully in place, locked and loaded, should North Korea act unwise*". En passant opperde hij op 11 augustus ook nog even de mogelijkheid van een militaire interventie in Venezuela.

Heel anders zagen de voorpagina's van de Nederlandse kranten er in die dagen uit. De Telegraaf kopte op 9 augustus "*Fortuin voor hospitaal*". Daarnaast werd op de voorpagina gemeld dat de vader van Koningin Maxima was overleden en er luizengif in koekjes zat. Dat luizengif, waarvan ik uiteraard het belang niet wil onderschatten, kreeg een prominente follow-up in de krant en op tv op 10 augustus. De kop op de eerste bladzijde van de Telegraaf die dag luidde "*Eierschandaal naar kookpunt*" en de NRC meldde die dag op haar eerste bladzijde: "*Nederland reageerde te traag op gif*". Het eierschandaal was ongetwijfeld belangrijk nieuws, maar eieren zijn geen kernbommen.

Groot nieuws in Nederland was voorts dat de onderhandelaars over een nieuw kabinet van vakantie waren teruggekeerd, wonderwel opgefrist en vol goede moed. Gelukkig is het land waarin verkiezingen zijn gehouden, men na zo'n 130 dagen onderhandelen wat vermoeid is geworden, op elkaar uitgekeken geraakt en daarom gewoon op vakantie wil en kan gaan, zonder dat dit tot massieve kritiek leidt. Een causaal verband wil ik niet leggen, maar tijdens de afwezigheid van de onderhandelaars werden de berichten over de Nederlandse economie steeds beter en groeide, althans bij mij, het verlangen dat de kabinetsformatie nog heel lang zou duren. Dat verlangen is vervolgens ten dele gehonoreerd.

### **Het regeerakkoord**

Op 26 oktober, een relaxte 2 maanden later, werd uiteindelijk het nieuwe kabinet beëdigd, in totaal dus zo'n 7 maanden na de verkiezingen. De vele maanden onderhandelen bleken niet slecht besteed. Er lag een document op tafel ("*Vertrouwen in de toekomst*". Regeerakkoord 2017-2021) van 68 blz. dat zo gedetailleerd is dat je het onmogelijk in één keer zonder in slaap te vallen kunt lezen, laat staan onthouden. Ondanks de titel is het wel enigszins beklemmend, dat voor de komende vier jaar zoveel in detail is vastgespijkerd, terwijl de

wereld om ons heen door ongekende onzekerheden wordt omgeven. Er zullen vast zwarte zwanen ons luchtruim binnen vliegen, die een flexibele attitude vergen en dus ook een bereidheid om van de vastgelegde paden af te wijken als dat nodig mocht zijn. De insteek van het regeerakkoord, waarin alles ex ante wordt vastgelegd, lijkt daar haaks op te staan. Onder de titel "*Vertrouwen in de toekomst*" lijkt toch iets van wantrouwen in elkaar verscholen te gaan.

Alvorens wat dieper op enkele belastingvoorstellen in te gaan eerst wat algemene opmerkingen over het Regeerakkoord. Dooreengenoemen werkt dit akkoord, blijkens de berekeningen van het CPB, gunstig uit voor de Nederlandse economie. De volgende cijfers zijn steeds gemeten ten opzichte van het basispad dat het Planbureau in augustus van dit jaar voor de periode t/m 2021 heeft gepubliceerd:

- Het bruto binnenlands product zal met 0,2% per jaar extra groeien;
- De werkloosheid zal in 2021 0,4%-punt lager uitkomen;
- De contractlonen en annex daaraan de prijzen zullen 0,8% resp. 0,6% sterker stijgen;
- Op langere termijn zal de inkomensongelijkheid geringer worden;
- De EMU-schuldquote zal rond 45% van het bbp liggen;
- De koopkracht zal gemiddeld per jaar 0,5% tot 0,9% hoger uitkomen.

Minder gunstig t.o.v. het basispad zullen in 2021 de begrotingssaldi (EMU-saldo, Houdbaarheidssaldo) uitvallen. Pessimisten voorzien dat Rutte-III over enkele jaren daarom alweer aan de bezuinigingsrem zal moeten trekken. Wat hier ook van moge zijn, het gepresenteerde totaalbeeld ziet er op zichzelf bezien, gemeten ten opzichte van het basispad, betrekkelijk evenwichtig uit. Geldt dat ook voor het belastingplan?

## **Het belastingplan**

Wat mij opvalt is de veelheid van kleinere maatregelen, naast enkele zeer grote. Door die veelheid van maatregelen ontsnapt mij soms de onderlinge samenhang. Daar komt nog iets anders bij. Nogal wat maatregelen gaan op verschillende momenten in en volle implementatie is vaak over meerdere jaren gespreid. Daardoor kreeg ik soms het gevoel van een kerstboom, waarin ieder zijn eigen balletjes heeft mogen ophangen, maar ook - en dat is veel relevanter - dat er vooral binnen de regeerperiode geen kabinetscrisis moet komen, anders zou het zeer wel kunnen dat bepaalde voornemens uiteindelijk niet of slechts ten dele zullen worden gerealiseerd.

In het belastingplan zitten belangrijke elementen die me aanspreken, zoals:

- De belastingen op inkomen en arbeid worden verlaagd;
- De belasting op consumptieve bestedingen (lage btw-tarief en de tabaksaccijns) gaat omhoog;

- De "*user cost of capital*" (kortweg de extra kosten die een onderneming moet maken voor additionele investeringen) gaat omlaag (via de verlaging van de vennootschapsbelasting), hetgeen een positieve invloed op investeringen en groei heeft;
- De bevoordeling van vreemd vermogen wordt verminderd (beperking aftrekbaarheid van rente voor bedrijven (tot 30% van winst voor belastingen, etc.: EBITDA).

Dit zijn allemaal elementen die een onderbouwing in de economische literatuur vinden. Voor een faire beoordeling van het totaalbeeld, moeten voorts deze (en andere, hier niet genoemde) elementen van het belastingplan uiteraard in onderlinge samenhang worden gezien.

De politieke en publieke reactie op het belastingplan is met name gericht geweest op onderdelen en niet op het geheel, en zeker niet op de onderlinge samenhang van de onderdelen van het belastingplan. Daaraan heeft niet alleen de veelheid van kleinere maatregelen bijgedragen, maar ook de gevoeligheid van sommige maatregelen, zoals de beperking van de hypotheekrenteaftrek, de afschaffing van de Wet-Hillen, d.w.z. de afschaffing van de aftrek vanwege geen of geringe eigen-woningschuld (in 20 jaar), de verhoging van het lage tarief van de btw van 6% naar 9%, en de afschaffing van de dividendbelasting. Het tumult in ons land over het belastingplan haalt het overigens niet bij de felle discussies over de belastingplannen van Trump. Daar keiharde, vaak op de persoon gerichte aanvallen. Hier gaat het er allemaal wat beschaafder aan toe.

### **Verhitte opvattingen over enkele maatregelen**

Onder beschaafde opwinding vat ik ook de poging van Van Rooijen (50Plus) en Mulder (PVV) om met filibusteren - net zo lang spreektijd benutten tot een maatregel niet meer op de geplande datum kan worden ingevoerd - de afschaffing van de Wet-Hillen tegen te houden. Ik ben geen groot liefhebber van dit tijdverspillende en kostbare proces, maar het is een van die winden die probeert over te waaien van de VS naar Nederland. Een groot succes is het overigens niet geworden.

De ergernis over de afschaffing van de Wet-Hillen alsook over de versnelde verlaging van de aftrekbaarheid van de hypotheekrenteaftrek kan ik wel begrijpen. Hier speelt opgewekt vertrouwen dat vervolgens niet wordt gehonoreerd. Daarbij moet worden bedacht dat nog maar betrekkelijk recentelijk en heel expliciet beleid was vastgelegd met betrekking tot deze onderwerpen. Ik denk dat zoiets niet te vaak moet voorkomen, wil de geloofwaardigheid van de politiek niet verder worden uitgehold.

Aan de andere kant moet men hierover ook niet te dramatisch doen. De Wet-Hillen wordt over een periode van 20 jaar afgeschaft, de gevolgen voor de individuele belastingplichtige zijn betrekkelijk beperkt en op termijn zou met deze aftrek een nogal substantieel bedrag (1,1 mld) zijn gemoeid. Toegegeven, dat had men eerder kunnen bedenken. Hetzelfde geldt voor

de versnelde verlaging van de hypotheekrenteaftrek. Maar men moet deze maatregelen wel in de bredere context blijven zien. Zij zijn niet onlogisch.

Ook de verhoging van het lage tarief van de btw is in een bredere context goed verdedigbaar. Deze verhoging past in een wenselijke verschuiving tussen belastingen op consumptieve bestedingen en belastingen op arbeid. Nederland heft, internationaal gezien, relatief veel belasting op arbeid. Dat gekozen is voor een verhoging van het lage en niet het hoge tarief van de btw is mijns inziens ook niet verwonderlijk. Zo wordt immers de verstorende werking die kan uitgaan van twee tarieven verminderd. Indien en voorzover de verhoging van het lage btw-tarief met name de lagere inkomens treft, kan dat beter worden gerepareerd door compensatie te zoeken bij de loonbelasting.

### **De dividendbelasting**

Aan enkele opmerkingen over de dividendbelasting kan ik niet ontsnappen. Het kabinet heeft voorgesteld deze belasting af te schaffen. Verfrissend vind ik de opstelling van het CPB. Dit Bureau is niet bereid nog verdere calculaties uit te voeren, nadat het al eerder gesteld had dat er geen empirisch bewijs is om iets over de gevolgen voor de economie te kunnen zeggen. De reden: het CPB heeft geen gegevens van over de landsgrens waar de onderzoekers zich op zouden kunnen baseren. Daarnaast heeft het Planbureau te weinig mankracht om zo'n grootschalige buitenlandse analyse te doen. Houden zo, ben ik geneigd te zeggen. Er zou vaker gezegd moeten worden dat van allerlei maatregelen niet meer dan de vermoedelijke richting van de effecten bepaald kan worden. De schijnzekerheid van sommige calculaties is wel erg groot.

Dit standpunt van het CPB heeft overigens in de Nederlandse context, waar men gewend is dat alles tot op de laatste cent wordt uitgerekend, wel tot gevolg dat meteen wordt geroepen: *"1,4 mld uitgeven en dan nog niet eens weten wat de effecten zijn"*. Vervolgens komen dan van kabinetszijde aanvullende pogingen tot onderbouwing, die uiteraard weer krachtig worden afgebrand.

- Voorzover er hoofdkantoren zijn waarvan verplaatsing naar het buitenland wordt overwogen, wordt meteen gesproken over chantage. Zo zou Unilever kwalijke druk hebben uitgeoefend.
- Voorzover het halen naar Nederland van nieuwe hoofdkantoren aan de orde is, komt er ineens een slimmerik die roept: *"Waarom hebben we die hoofdkantoren eigenlijk nodig?"*. Er zouden namelijk nauwelijks nieuwe arbeidsplaatsen mee gemoeid zijn.

Naar mijn gevoel moeten we het chantage argument gauw ter zijde schuiven, omdat het discussie-vervuilend werkt. Natuurlijk mag je voor je belangen opkomen, ook als je een multinational bent. Wat ik wel ongelukkig in de discussie vind, is dat hier niet volstrekt open kaart is gespeeld. De MP heeft duidelijk gesteld, dat de beslissing tot afschaffing van de dividendbelasting *"een eigenstandige van de onderhandelende partijen is geweest en*

*ingegeven door hun inschatting van de huidige internationale context en de kansen en bedreigingen hiermee samenhangend voor de werkgelegenheid in Nederland*". Er is geen enkele reden om hem niet te geloven, maar het feit dat deze afschaffing niet in enigerlei regeringsprogramma voor kwam, gecombineerd met een gebrek aan transparantie over de gesprekken die met derden hebben plaatsgevonden, heeft tot onnodig rumoer geleid. De communicatie had derhalve duidelijk beter gekund. Dit geldt ook voor de inhoudelijke onderbouwing van het voorstel. Overmatig overtuigend klinkt het niet dat door de maatregel de beurswaarde van een bedrijf omhoog gaat en dus overnames moeilijker worden.

Hoe zit het nu precies met die dividendbelasting? Het huidige tarief van de dividendbelasting van 15% is internationaal gezien aan de lage kant. Zo bedraagt deze heffing bijv. in Duitsland 25%, in Frankrijk en Zweden 30%, in België is het tarief - dacht ik - opgetrokken van 27% naar 30%, en in Zwitserland is het zelfs 35%. Nederland is dus wat het tarief betreft best concurrerend. Daarbij moet voorts worden bedacht dat in de context van het vestigingsklimaat veel meer factoren spelen dan de heffing van een dividendbelasting. Ik ga ze hier niet allemaal opsommen, maar gedacht kan worden aan de fysieke infrastructuur, scholen voor kinderen, woonomgeving, verschillen in beschermingsconstructies, het tarief van de vennootschapsbelasting, de stabiliteit van een valuta, het politieke klimaat, etc.. De belastingheffing is slechts een van de vele relevante factoren en draagt volgens sommigen slechts voor 10 tot 20% bij aan de vestigingsbeslissing. Daarbij moet bedacht worden dat het belang van bedoelde factoren van bedrijf tot bedrijf kan verschillen. Dit betekent dat alleen van een goed vestigingsklimaat kan worden gesproken als *in de breedte* de voorzieningen die een land biedt aantrekkelijk zijn. Alleen dan bereik je voldoende bedrijven. Te veel focussen op specifieke maatregelen zonder naar het totaalbeeld te kijken, kan daarom tot verkeerde conclusies leiden.

Nederland heeft op dit moment een goed - in de brede zin van het woord - "*vestigingsklimaat*". Het is de meest concurrerende economie van de EU en staat wereldwijd op plaats 4, althans volgens het World Economic Forum. Bedacht moet echter worden dat dit een foto van een bepaald moment is, genomen in een wereld vol beweging: Brexit, de "*America First*"-filosofie. En het gaat in casu om het reageren op een bewegend beeld.

Aangezien het "*vestigingsklimaat*" zo'n breed en moeilijk te kwantificeren begrip is, gaat het in laatste instantie om een kwalitatieve inschatting of een bijdrage daaraan van 1,4 mld de moeite waard is. Eerlijk gezegd weet ik het niet, maar ik zou ook niet durven zeggen dat het niet zo is. Toegegeven, zo'n bedrag kan natuurlijk ook heel nuttig besteed worden aan meer tastbare zaken als bijv. de verbetering van de zorg voor ouderen of lastenverlichting aan de onderkant van het inkomensgebouw of voor maatregelen in de sfeer van het onderwijs. Maar eigenlijk geldt dit voor de meeste collectieve uitgaven en lastenverlichtingen. Er is altijd wel iets te vinden dat op het eerste oog meer direct nut oplevert, economisch en/of politiek.

Wat bij de afschaffing van de dividendbelasting de zaak compliceert, is dat de wegvallende belastingopbrengsten gemakkelijk grotendeels in handen van buitenlandse overheden kunnen

vallen en niet neerslaan bij de buitenlandse belastingplichtige zelf. Voorzover dat het geval is, zal afschaffing van de dividendbelasting het gedrag van die buitenlandse belastingplichtige niet beïnvloeden. Voor de belastingplichtige blijft dan nog slechts de vermindering van de administratieve rompslomp als voordeel over.

Afschaffing van de dividendbelasting leidt al gauw tot de beschuldiging dat Nederland hiermee onderdeel wordt van een fiscale “*race to the bottom*”. Maar we moeten niet te naïef zijn; een concurrentie-race verloopt langs vele kanalen. Sommigen daarvan zijn nauwelijks zichtbaar. Er is overigens nog een argument voor afschaffing dat van volstrekt andere aard is en op grond waarvan men zou kunnen volhouden dat andere landen ons eigenlijk zouden moeten volgen. Schuldfinanciering is aantrekkelijk is doordat de rente kan worden afgetrokken van de belastbare winst, terwijl de vergoeding op kapitaal niet aftrekbaar is en over die vergoeding onder omstandigheden ook nog eens belasting moet worden geheven. Karel Lanoo’s betoog (Lanoo is directeur van de Brusselse denktank CEPS) is dat de dividendbelasting niet alleen in Nederland zou moeten worden afgeschaft, maar in de hele Europese Unie. Zo’n afschaffing zou Europese burgers er ook toe kunnen stimuleren om spaargelden minder bij een bank te plaatsen en meer te spreiden over andere activa. Vergeleken bij Amerika staat immers in Europa relatief wel erg veel op spaarbankboekjes.

### **Tot slot**

Abstraherend van een aantal “kleinere” belastingmaatregelen bevat het belastingplan van het Kabinet-Rutte III ook een aantal omvangrijker maatregelen, die weliswaar niet als een fundamentele hervorming van het belastingstelsel kunnen worden gezien, maar die wel in de juiste richting gaan en, dooreengenomen, goed onderbouwbaar zijn. Er is weliswaar geen sprake van een echte *belastinghervorming*, maar ik zou ook niet van een gemiste kans willen spreken. Uiteraard kan het altijd beter. Als het belastingplan getoetst zou worden aan de drie criteria van neutraliteit, stabiliteit en eenvoud, komt het mij voor dat de uitkomst zal zijn dat per saldo bepaald niet wordt bijgedragen aan een verdere vereenvoudiging van het stelsel.

Zijn de “grotere” maatregelen theoretisch goed aannemelijk te maken, bij de afschaffing van de dividendbelasting ligt dat aanzienlijk ingewikkelder. Toch zou ik over deze maatregel niet op voorhand volledig negatief willen oordelen. Heb ik twijfel: ja. Ben ik mordicus tegen: neen. De maatregel is onderdeel van het moeilijk in kwantitatieve termen te vangen “*vestigingsklimaat*”, dat voor een verscheidenheid van ondernemingen aantrekkelijk moet zijn.

*Nout Wellink, 29 november 2017*