

Potverteren in een belastingparadijs

Flip de Kam

Het in het regeerakkoord uitgestippelde beleid stopt de daling van de collectieve-uitgavenquote. Uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product lopen de overheidsuitgaven tot aan 2022 iets op. Hogere uitgaven en lastenverlichting doen het begrotingssaldo verslechteren. Ondanks de verschuiving van belastingen op arbeid en kapitaal naar heffingen op consumptie en milieuvervuiling groeit de werkgelegenheid door deze wijziging in de belastingmix naar verwachting niet structureel. De toch al geringe progressie van het belastingstelsel neemt verder af. De onnodige verlaging van de winstbelasting en afschaffing van de dividendbelasting wakkeren de internationale belastingconcurrentie aan.

1 Collectieve uitgavenquote stijgt licht, of toch niet

Stel dat het kabinet Rutte-III ervoor had gekozen de komende vier jaar uitsluitend ‘op de winkel te passen’. Bij zo een ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid zouden de overheidsuitgaven oplopen van 308 miljard (2017) tot 327 miljard euro (2021). In deze cijfers uit het basispad voor de Nederlandse economie – in kaart gebracht via de middellangetermijnverkenning van het Centraal Planbureau (CPB) – is de invloed van inflatie uitgeschakeld. Van de totale stijging van de reële overheidsuitgaven met 19 miljard euro – anderhalf procent per jaar – nemen de zorguitgaven 12 miljard voor hun rekening.

Voor nieuw beleid trekt het kabinet-Rutte III per saldo 8 miljard euro uit, bovenop de 327 miljard die ligt besloten in het basispad. Het gaat vooral om meeruitgaven voor defensie (1,5 miljard) en onderwijs (1,4 miljard). Het enige beleidsterrein dat het met iets minder moet doen – 0,5 miljard – is de zorg. Ondanks deze ingreep nemen de collectief gefinancierde zorguitgaven in de komende kabinetsperiode nog altijd disproportioneel toe, nu met 11,5 in plaats van met 12 miljard euro.

Bij het voorgenomen beleid groeien de reële uitgaven van de overheid met iets meer dan 2 procent per jaar. De impuls vanuit de overheidsfinanciën krikt de economische groei met 0,2 procentpunt op tot gemiddeld 2 procent per jaar. Nu de uitgaven een tikkeltje sneller toenemen dan de economie, loopt de collectieve-uitgavenquote tot het jaar 2022 een pietsje op. Dat betekent een trendbreuk, want de uitgavenquote *daalde* tijdens het bewind van het kabinet-Rutte II van 47 tot 43 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Nadat de kopij voor dit artikel was ingeleverd, publiceerde het CPB (2017a) een bijgestelde verkenning van de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën tot en met het jaar 2021, inclusief de verwerking van het regeerakkoord. Hier daalt de uitgavenquote met een half

procentpunt bbp, tot 42,5% bbp in 2021. Ik kan dit alleen verklaren, doordat de prijs van het bbp gedurende de kabinetsperiode bij veronderstelling kennelijk sneller stijgt ('noemereffect') dan de prijs van de overheidsuitgaven – de loon- en prijsbijstelling. Mijn vraag hierover aan het CPB is nog niet beantwoord, maar ik wil deze aanvulling graag nu al plaatsen.

2 Lastenverlichting

Zonder nieuw beleid loopt de druk van belastingen en sociale premies in de periode tot 2022 met 5 miljard euro op. Het kabinet belooft maatregelen om de druk van deze collectieve lasten – ten opzichte van het basispad – met 6,5 miljard te verlichten. Per saldo zakt de lastendruk in de komende kabinetsperiode dus met 1,5 miljard euro. Dat had 2 miljard euro méér 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- via verhoging van de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Tweede Kamer 2017-2018, p. 60).

3 Potverteren

Bij ongewijzigd beleid had de begroting in 2021 een overschot van 1,6 procent bbp laten zien. Het kabinet-Rutte III verhoogt de overheidsuitgaven met 8 miljard euro en het verlicht de lastendruk met 6,5 miljard euro – ten opzichte van de ontwikkeling van beide grootheden op het basispad. Hierdoor neemt het overheidstekort in eerste aanleg toe met 14,5 miljard euro, of 1,8 procent 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' rekent het CPB voor 2021 toch op een *feitelijk* begrotingsoverschot van ongeveer 0,5 procent bbp.

Dat de economie draait als een lier flatteert het feitelijke begrotingssaldo. Er stroomt extra belastinggeld binnen en de werkgelegenheid is tijdelijk hoger dan in conjunctureel neutrale tijden. Gecorrigeerd voor het effect van de gunstige conjunctuur komt het *structurele* begrotingssaldo in 2021 uit op nul. Daarmee beschikt de overheid over minder

budgettaire armslag om de economie bij een dip te stimuleren. Bij de volgende recessie lopen de belastingontvangsten terug en is meer geld voor uitkeringen nodig. Deswege loopt het feitelijke tekort op de begroting rap op. In Brussel is afgesproken dat het feitelijke tekort niet groter mag worden dan drie procent bbp. Dit maakt al snel bezuinigingen en lastenverzwaringen nodig, net op het moment dat de conjunctuur al tegenzit. Het door het kabinet uitgestippelde beleid vergroot dus de kans dat de overheid de schommelingen van de conjunctuur aanblaast. Nú gas geven, terwijl de economie al bovengemiddeld groeit, straks wellicht extra maatregelen moeten treffen om het tekort beneden drie procent bbp te houden. Zulk 'procyclisch' beleid stuit de meeste economen tegen de borst. Het is in de Nederlandse begrotingspolitiek eerder regel dan uitzondering (Suyker 2015).

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 procent 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 (2017b, p. 20) aan, doordat uitgaven – voor defensie, onderwijs en openbaar bestuur – op lange termijn (over een aantal decennia) meer worden verhoogd dan de inkomsten.

4 Roeren in de belastingmix

Achter het saldocijfer voor de bescheiden lastenverlichting met 1,5 miljard euro schuilt een verandering in de belastingmix. De lastendruk op inkomen uit arbeid en vermogen daalt, die op milieubelastende activiteiten en de consumptie stijgt.

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

Bron: Centraal Planbureau (2017, p. 6)

Bij de lastenverzwaringen domineert de voorgenomen verhoging van het lage btw-tarief van 6 naar 9 procent, per 1 januari 2019. Deze ingreep levert de schatkist 2,6 miljard euro op. De schuif van inkomensheffing (ih) 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 (Caminada 2017).

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 loopt de spaarquote op 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.

Trimp en De Kam (2009) bevestigen het denivellerende effect van btw-verhoging. Zij laten aan de hand van cijfers uit het CBS Budgetonderzoek zien dat de twintig procent van de huishoudens met de laagste inkomens gemiddeld bijna een kwart van hun inkomen kwijt zijn aan btw en andere indirecte (kostprijsverhogende) belastingen. De tien procent van de huishoudens met de hoogste inkomens betalen slechts zes procent aan btw en indirecte belastingen. De progressieve drukverdeling van de heffingen naar het inkomen valt – gemiddeld over alle huishoudens genomen – voor een groot deel weg tegen de degressieve drukverdeling van de belastingen op consumptie (btw, accijnzen) en vervuiling. De herverdelende werking van het belastingstelsel is al met al betrekkelijk klein.

Het regeerakkoord stipuleert dat ook allerlei groene belastingen omhoog gaan. Ook van dit beleidsvoornemen hebben huishoudens met een bescheiden inkomen de meeste last, aangezien het bedrijfsleven de gestegen milieulasten in de meeste gevallen zal weten door te berekenen aan de consumenten. 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 bezwadden 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 procent en een toptarief van 49,5 procent. Het regeerakkoord meldt dat met deze lastenverlichting 6,5 miljard euro is gemoeid. Zoals blijkt uit een voetnoot was 5 miljard hiervan al begrepen in het basispad (Tweede Kamer 2017-2018, p. 63). 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 procent. 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 procent over de eerste 33.791 euro van het inkomen). Het kabinet heeft het niet aangedurfd deze vrijstelling met inachtneming van een redelijke overgangsperiode stapsgewijs af te schaffen.

De 6 miljoen belastingbetalers in de eerste schijf zien het tarief licht stijgen – van 36,55 tot (afgerond) 37 procent. 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 die algemene heffingskorting en op de arbeidskorting – waaruitsluitend 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/haar besteedbaar huishoudensinkomen. Door het voorgenomen beleid neemt de marginale druk voor grote groepen belastingplichtigen toe tot (aanzienlijk) boven de wettelijke tariefpercentages. Caminada (2017) laat zien hoe bedrieglijk het schermen met de wettelijke tariefpercentages is. Hopelijk vraagt de oppositie het kabinet om een precies beeld hoe de geïntegreerde marginale druk zich bij uitvoering van het regeerakkoord voor de gehele huishoudenspopulatie ontwikkelt.

7 Eigen woning en aftrekposten

Op dit moment is een aftrekpost meer waard, naarmate iemand in een zwaarder belaste tariefschijf valt. Over 5 jaar levert elke in aftrek gebrachte euro voor iedereen dezelfde belastingbesparing op – (afgerond) 37 procent van het afgetrokken bedrag –, ongeacht de hoogte van het inkomen. Dit betekent een lastenverzwaring van 0,8 miljard euro.

Deze maatregel geldt ook voor de aftrekbare hypotheekrente. Vanaf 2023 kunnen huizenbezitters de betaalde hypotheekrente tegen niet meer dan 37 procent 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 procent 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 procent 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 – zie bijvoorbeeld Jacobs (2017a) – om de eigen woning over te hevelen naar box 3 (de vermogensrendementsheffing) is daarmee vooreerst niet gehonoreerd.

8 Nederland stimuleert belastingconcurrentie tussen landen

De belastingdruk op vermogen is in Nederland laag, in vergelijking met de belastingdruk op arbeid (Jacobs 2017b). Desondanks wil het kabinet de lasten op winst en vermogen met per saldo 3 miljard euro verlichten (tabel). De verlaging van het tarief van de winstbelasting voor vennootschappen met 4 procentpunten tot 16 procent (over de eerste 200.000 euro van de winst) en 21 procent vergt 3,3 miljard euro. 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 euro). De belasting van 15 procent op door vennootschappen uitgekeerd dividend wordt in één klap afgeschaft. Dit kost de schatkist 1,4 miljard euro.

Het argument van het kabinet-Rutte III 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 de pijpen van grote transnationaal werkende ondernemingen. Voor de met deze tegemoetkomingen gemoeide 4,7 miljard euro 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.

Auteur

Flip de Kam is Emeritus hoogleraar Overheidsfinanciën, Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Caminada, K., 2017, Fiscale balansverlenging, deze aflevering van het, *Tijdschrift Politieke Economie*.
Centraal Planbureau, 2017a, Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2018-2021 (verwerking Regeerakkoord), CPB Notitie 27 oktober, Den Haag: CPB.
Centraal Planbureau, 2017b, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB Notitie 4 oktober, Den Haag: CPB.
Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, Bouwstenen voor een moderne btw, CPB Policy Brief 2014/02, Den Haag: Centraal Planbureau.
Jacobs, B., 2017a, *Belastingplannen Rutte III: gemiste kansen*, <https://esb.nu/esb/20032796/belastingplannen-rutte-iii-gemiste-kansen>.
Jacobs, B., 2017b, Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 102(4753): 416-419.
Suyker, W., 2015, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid? CPB Achtergronddocument 15 september, Den Haag: Centraal Planbureau.
Trimp, R. en C.A. de Kam, 2009, De drukverdeling van collectieve lasten, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 96(4623): 698-701.
Tweede Kamer, 2017-2018, *Kabinetsformatie. Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en Christenunie*. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.