

# Een fiscalamiteit voor de PvdA dreigt

Het kabinet verwacht voor 2016 een begrotingsruimte van circa € 5 mrd. Die ruimte wordt niet gebruikt om bezuinigingen van de afgelopen jaren te verzachten, maar is bestemd voor een verlaging van de inkomstenbelasting. Deze lastenverlichting komt nagenoeg uitsluitend ten goede aan de economisch actieven. Uitkeringsontvangers en ouderen vissen achter het net. Hierdoor nemen de inkomensverschillen verder toe.

## FLIP DE KAM

*Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen*

Het kabinet Rutte-Asscher bezuinigt in de loop van de periode 2013-2017 ruwweg € 14 mrd op de collectieve uitgaven. Daarenboven verzwart het de druk van de belastingen en sociale premies met grofweg € 7 mrd.<sup>1</sup> Dit alles om het begrotingstekort te reduceren in het met Brussel afgesproken tempo. Nadat het parlement alle hiervoor noodzakelijke wetgeving had goedgekeurd, heette het kabinet vorig najaar bijna te zijn 'uitgeregeerd'. Er resteerde nog één klus: de herziening van het belastingstelsel. Voor de oppositie was het bal. Vanouds denken beide regeringspartijen immers fundamenteel verschillend over de fiscaliteit. De PvdA ziet belastingen als een belangrijk instrument om bestaande inkomens- en vermogensverschillen te verkleinen en de economie te vergroenen. De VVD maakt zich vooral sterk voor het ondernemersklimaat en wijst nivellering vierkant af. Beide partijen zijn het op één punt hartgrondig eens: de lasten op arbeid moeten omlaag om de banengroei te bevorderen.

De ervaring leert dat voor een succesvolle belastinghervorming 'smeergeld' nodig is. Volgens schattingen is daar € 5 mrd voor nodig. Door de met Brussel gemaakte afspraken om het begrotingstekort terug te dringen was dat geld er de afgelopen jaren niet. Hierin komt tegen de zomer van 2015 verandering. Dan bericht staatssecretaris Eric Wiebes van Financiën aan het parlement dat de begroting voor 2016 naar verwachting ruimte biedt om de belastingen in één klap met € 5 mrd te verlagen.<sup>2</sup> Hoewel er smeergeld is, heeft het kabinet gekozen voor belastingverlaging sec, zonder het breekijzer in het stelsel te zetten. Daarvoor lopen de opvattingen van beide regeringspartijen over de wenselijke stelselherziening kennelijk te ver uiteen.

### **De voorzet van Melkert**

Het verkiezingsprogramma dat de PvdA in september 2012 aan de kiezers voorlegt voorziet in een verzwaring van de belastingen op milieu-

aantastende activiteiten (met € 2,5 mrd) en de lasten op vermogen en winst (met € 1,5 mrd). De lasten op inkomen en arbeid dalen per saldo met bijna € 2 mrd, de overige belastingen (waaronder de btw) met € 2,5 mrd.<sup>3</sup> Door de bij de kabinetsformatie gesloten compromissen en de onverwacht lange duur van de recessie is van deze uitgangspunten weinig terug te vinden in het tot nu toe gevoerde kabinetsbeleid.

Intussen staat het denken over de economie ook in onze kring niet stil. Het in de partij goed ontvangen rapport van de commissie-Melkert (2013) bevat onder andere voorstellen om de belastingheffing 'in dienst van werk' te stellen. Sommige van die voorstellen vereisen internationale coördinatie, zoals belastingheffing over financiële transacties en de aanpak van belastingontwijking via belastingparadijzen. Maar de commissie draagt ook bouwstenen aan voor een op nationale leest geschoeide belastinghervorming:

- ▶ maximaliseer de opbrengst van heffingen op het gebruik van milieuwaarden;
- ▶ verhoog en versimpel de omzetbelasting (btw);
- ▶ herzie en verbreed de belasting op basis van het vermogen;
- ▶ verhoog met name de tarieven van de erfbelasting;
- ▶ top de aftrek van pensioenpremies af bij een salaris van maximaal € 55.000 en bereken de belastingbesparing via deze aftrekpost tegen ten hoogste 42% van de aftrekbare premie;
- ▶ zet aftrekposten (die meer waard zijn naarmate iemand in een zwaarder belaste tariefschijf zit) om in voor iedereen gelijke heffingskortingen;
- ▶ behandel eigen en vreemd vermogen van ondernemingen op voet van gelijkheid (momenteel is rente bij de bepaling van de winst aftrekbaar, de in de vorm van dividend uitgekeerde winst niet);
- ▶ en verklein het verschil in belasting- en premiedruk tussen werknemers en zelfstandigen (die over de eerste € 25.000 van hun inkomen effectief geen belasting betalen).<sup>4</sup>

### ***De visie van het kabinet***

Van deze acht voorstellen van de commissie-Melkert is in de brief van het kabinet teleurstellend weinig terug te vinden. Voor de VVD waren er kennelijk slechts twee bespreekbaar: verhoging van de btw en minder fiscale discriminatie tussen vreemd en eigen ondernemingsvermogen. Nadat beide regeringspartijen er niet uitkwamen, heeft Wiebes voorafgaand aan de publicatie van zijn brief in Den Haag gepeild welke steun van de oppositie voor bepaalde belastingvoorstellen mocht worden verwacht. In zijn brief meldt hij als uitkomst dat er onvoldoende politiek draagvlak bestaat voor grondslagverbreding van de inkomstenbelasting door te snoeien in concrete aftrekposten. Voor enkele denkbare maatregelen achtte het kabinet half juni vooralsnog politiek draagvlak mogelijk:

- ▶ afschaffing van het lage btw-tarief (van 6%) met uitzondering van voedingsmiddelen;
- ▶ een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd ondernemingsvermogen;
- ▶ verdere vergroening van het belastingstelsel;
- ▶ en verruiming van het gemeentelijk belastinggebied door (her)invoering van de in 2006 afgeschafte onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers en de introductie van een ingezetenenbelasting.

Na heftig protest van belangengroepen heeft de Tweede Kamer de optie om het lage btw-tarief af te schaffen al binnen een week afgeschoten. Gezien de versplintering van het politieke landschap – zestien partijen zijn vertegenwoordigd in de Tweede Kamer en twaalf in de Eerste Kamer – lijkt de kans gering dat de overige opties de eindstreep halen. Blijft over een 'kale' lastenverlichting van circa € 5 mrd.

### ***Het verdriet van de PvdA***

De VVD heeft het spel gewonnen. De liberalen afficheerden zich in de verkiezingscampagne van 2012 als groot voorstander van bezuinigin-

gen en belastingverlaging. In de eerstkomende campagne zullen zij benadrukken dat dit kabinet de overheidsfinanciën op orde heeft gebracht door € 14 mrd te bezuinigen, zonder dat de belastingdruk per saldo is opgevoerd. Van de oorspronkelijk voorziene verhoging van de collectieve lasten met € 7 mrd wordt in 2016 immers € 5 mrd aan de belastingbetalers teruggegeven. Bovendien liggen de zorgpremies komend jaar € 2 mrd lager dan ten tijde van de kabinetsformatie werd verwacht.<sup>5</sup>

De PvdA heeft het van beide regeringspartijen veruit het moeilijkste met de bezuinigingen van in totaal € 14 mrd. Van die pijnlijke ingrepen wordt ondanks de extra begrotingsruimte vrijwel geen enkele verzacht of teruggedraaid – uitgezonderd waarschijnlijk meeruitgaven voor de landsverdediging.

In zijn toelichting op de belastingverlaging verdedigt fractievoerder Nijboer dit beleid door eraan te herinneren dat meer banen en meer koopkracht topprioriteiten van de PvdA zijn. Maar de partij heeft meer prioriteiten: toegankelijke zorg, goed onderwijs en een eerlijke inkomensverdeling. Bovendien scheidt de komende belastingverlaging weinig extra banen, neemt alleen de koopkracht van werkenden toe en maakt zij daarmee de inkomensongelijkheid een stuk groter.

### **Hoge prijs voor extra banen**

Het kabinet gebruikt de beschikbaar geachte ruimte volledig om de lasten op arbeid te verlagen (tabel 1). De voorgenomen lastenverlichting kan volgens het model MICSIM van het Centraal Planbureau (CPB) leiden tot een extra arbeidsaanbod van 35.000 werkzoekenden. Dit model veronderstelt dat de werkgelegenheid op langere termijn volledig door het arbeidsaanbod wordt bepaald. Klopt deze aanname, dan zou ook de werkgelegenheid uiteindelijk met 35.000 arbeidsplaatsen toenemen – denk aan realisatie in 2030 of 2040. Het gaat om effecten op de lange termijn, want mensen hebben tijd nodig om hun gedrag aan te passen. Zit de conjunctuur tegen, dan is het boven-

dien extra lastig om snel aan de slag te komen. Wanneer de ramingen accuraat zijn, gaat het om 35.000 peperdure arbeidsplaatsen: elke bijkomende baan vergt € 143.000 belastingverlaging. Voor deze geringe effectiviteit van het pakket lastenverlichtende maatregelen bestaat een dubbele verklaring.

## **De komende belastingverlaging scheidt weinig extra banen en maakt de inkomensongelijkheid een stuk groter**

Ten eerste gaat € 3,6 mrd van de € 5 mrd naar twee maatregelen zonder effect op het structurele arbeidsaanbod: de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf met 2 punten tot 40% en de verhoging met € 10.000 van het inkomen van waaraf het toptarief van 52% is verschuldigd. Kindregelingen zijn het meest effectief om de arbeidsparticipatie te stimuleren.<sup>6</sup> Voor dit doel is evenwel slechts 10% van de lastenverlichting opzijgezet. Ten tweede constateert het CPB dat het arbeidsaanbod door twee oorzaken veel minder op financiële prikkels reageert dan vroeger het geval was.<sup>7</sup> Allereerst is de arbeidsdeelname in de afgelopen tientallen jaren al flink gestegen. De meeste room is hierdoor van de melk geschept. Bovendien zijn in het verleden diverse kortingen en toeslagen ingevoerd die hebben geholpen meer mensen aan het werk te krijgen. Hier geldt onverbiddelijk de wet van de afnemende meeropbrengst. Nog meer geld voor deze kortingen en toeslagen heeft steeds minder effect.

De resultaten van de belastingverlaging blijven daarmee ver achter bij de in het najaar van 2014 geventileerde doelstelling om de werkgelegenheid via lastenverlichting met ten minste 100.000 banen te vergroten.

De belastingverlaging met € 5 mrd (0,7% van het bruto binnenlands product) heeft op korte en middellange termijn een gunstige invloed op de economie en de werkgelegenheid. Voor neo-Keynesianen is dat niets nieuws. Als gevolg van deze bestedingsimpuls komt de jaarlijkse economische groei volgens het macro-economische CPB-model SAFFIER-II in de periode 2016-2019 circa 0,2% hoger te liggen en vermindert de werkloze beroepsbevolking met enkele duizenden personen (in 2019).<sup>8</sup>

### **Inkomensongelijkheid neemt toe**

De lastenverzwaringen van het kabinet Rutte-Asscher hebben bijna alle burgers geraakt. De compenserende lastenverlichting van € 5 mrd komt daarentegen uitsluitend ten goede aan de werkenden en mondjesmaat aan senioren met een aanvullend pensioen van meer dan € 500 per maand (tabel 2). De meer welvarende ouderen profiteren namelijk van de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf met 2 punten.

De belastingbetalers met een bruto jaarinkomen van minder dan € 34.000 (dit bedrag is gelijk aan 175% van het wettelijk minimumloon) staan op de nullijn. Zij hebben dooreen genomen niets aan de belastingverlaging. Aan-

dacht verdient dat tabel 2 per inkomensgroep en per sociaaleconomische groep de 'mediane' inkomensmutatie in procenten en in euro geeft. De ene helft van de huishoudens ervaart een minder gunstige, de andere helft een gunstiger inkomensverandering dan deze mediane mutaties. In procenten gaan mensen uit de hogere middengroep (bruto jaarinkomen tussen € 68.000 en € 97.000) er het meest op vooruit. In euro loopt de mediane koopkrachtverbetering sterk op met het inkomen. De top 10% met een bruto jaarinkomen van een ton en meer toucheert een voordeel van € 1.271 (mediane mutatie). Anders gezegd, de laagstbetaalden schieten niets op met de belastingverlaging, de grootverdieners gaan er meer dan € 100 per maand op vooruit. Al met al een merkwaardige invulling van het PvdA-ideaal 'eerlijk delen'. De met het inkomensniveau oplopende koopkrachtverbetering maakt duidelijk dat de inkomensongelijkheid als gevolg van de komende belastingverlaging (flink) toeneemt.

Bij de onderverdeling van de koopkrachtmutatie naar sociaaleconomische groep springt de nul van de nog niet-AOW-gerechtigde uitkeringsontvangers in het oog. Hun nulpositie volgt direct uit het streven van het kabinet de inkomenskloof tussen werkenden en uitkeringsontvangers te vergroten. Dit toe-

**Tabel 1** Lastenverlichting op arbeid (bedragen × € mln)

|   |              |
|---|--------------|
| Verhoging van de arbeidskorting voor inkomens tot € 50 000  | 2.500        |
| Verlaging van de tarieven in de tweede en de derde tariefschijf van 42 tot 40%                                      | 2.700        |
| Verhoging van het startinkomen van de vierde tariefschijf van € 57.000 tot € 67.000 (hierboven is 52% verschuldigd) | 900          |
| Gericht loonkostenvoordeel voor werkgevers die lager betaalde werknemers in dienst nemen                            | 500          |
| Stimuleren arbeidsdeelname ouders met jonge kinderen  | 500          |
| Volledig inkomensafhankelijke algemene heffingskorting  | -2.100       |
| <b>Totaal</b>   | <b>5.000</b> |

Bron: Herziening Belastingstelsel, Tweede Kamer 2014-2015, 32 140, nr. 13, p. 1



nemende inkomensverschil kan uitkeringsontvangers stimuleren beschikbaar werk sneller te aanvaarden. Eerder is toegelicht dat het gunstige effect op de werkgelegenheid relatief beperkt blijft.

### **'Kleine' vermogensman, wat nu?**

De modale vermogensbezitter heeft — afgezien van de eventuele overwaarde van zijn eigen woning en zijn niet-opneembare tegoed bij het pensioenfonds — vooral vermogen in de vorm van spaartegoeden en deposito's bij het bankwezen. De rentevergoeding is gedaald tot omstreeks 1%, maar de 'kleine' vermogensman moet — afgezien van een vrijstelling van € 21.330 per belastingplichtige — 30% inkomstenbelasting afdragen over een door de wetgever verondersteld rendement van 4%, de zogeheten 'vermogensrendementsheffing'. Tegenbewijs is bij deze wetsfictie niet mogelijk. De belastingdruk voor de gewone spaarder bedraagt momenteel dus 120% ( $1,2/1 \times 100\%$ ).

Het kabinet toont zich ontvankelijk voor het gevoel van veel belastingplichtigen 'be-

lasting af te dragen over een opbrengst die er niet is geweest'.<sup>9</sup> Een heffing op basis van het werkelijk genoten rendement heet evenwel zeer complex en binnen afzienbare termijn voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar te zijn. Dit argument is onbegrijpelijk. De op spaartegoeden uitbetaalde rente is voor de fiscus eenvoudig te achterhalen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt deze van de banken verkregen informatie nú al bij het samenstellen van de inkomensstatistiek. Dat kan de fiscus ook. De spaarsaldi zelf zijn nu al door de fiscus 'vooringevuld' in de elektronische aangifte.

Het kabinet heeft wel een alternatief uitgewerkt waarin het rendement per vermogenstitel (spaarsaldo, aandelenportefeuille, onroerend goed) periodiek wordt herijkt op basis van in de markt gerealiseerde rendementen. Zo zet het kabinet de deur open voor nieuwe complexiteiten en belastingarbitrage. Het zal niet lang duren of in de markt worden financiële producten aangeboden waarbij het resultaat van hoger belaste vermogensbestanddelen (aandelen) wordt omgezet in het

**Tabel 2** *Inkomensgevolgen van de belastingverlaging in 2016*

| Bruto jaarinkomen     | Inkomensmutatie <sup>a</sup> |       | Omvang <sup>b</sup> |
|-----------------------|------------------------------|-------|---------------------|
|                       | %                            | €     |                     |
| Minder dan € 34.000   | 0                            | 7     | 36                  |
| € 34.000 tot € 68.000 | 1,5                          | 742   | 39                  |
| € 68.000 tot € 97.000 | 1,75                         | 785   | 15                  |
| Meer dan € 97.000     | 1,5                          | 1.271 | 10                  |
| Inkomensbron          |                              |       |                     |
| Werkenden             | 2                            | 585   | 63                  |
| Uitkeringsontvangers  | 0                            | 0     | 10                  |
| Gepensioneerden       | 0,25                         | 34    | 25                  |

a Mediane inkomensverandering (in procenten van het besteedbaar inkomen). Zie de tekst over de betekenis van 'mediaan'.

b Aantal belastingplichtigen in deze groep als percentage van alle belastingplichtigen.

Bron: *Herziening Belastingstelsel*, Tweede Kamer 2014-2015, 32 140, nr. 14, p. 3 en mededeling Centraal Planbureau

beleggingsresultaat van lager belaste vermogensbestanddelen (spaarrekening). De goede oplossing is werkelijk behaalde rendementen te belasten, met inbegrip van gerealiseerde vermogenswinsten. Het buitenland laat zien dat deze aanpak werkbaar is.

Het fictieve vermogensrendement zal bij de door het kabinet gepresenteerde formules halveren van de fictieve 4% tot hooguit 2%. Dus halveert de opbrengst van de vermogensrendementsheffing. Voor dit budgettaire verlies van bijna € 2 mrd ontbreekt in de brief van het kabinet dekking.

### **Besluit**

Van een fundamentele herziening van het belastingstelsel gaat het niet komen. Dat staat vast, nu een groot deel van de serieuze oppositie (SP, D66, CDA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP) en regeringspartijen elkaar niet weten te vinden voor een via ‘achterkamertjesoverleg’ te bekostoven integraal plan voor stelselherziening. De lastenverlichting zal er wél komen. Welke partij durft, na jaren van bezuinigen en lastenverzwaringen en bij naderende verkiezingen in maart 2017, tégen lagere belastingen te stemmen? Wel zullen alle partijen

met elkaar in de slag gaan om de buit van € 5 mrd anders te verdelen: ook wat lastenverlichting voor de economisch niet-actieven, een extraatje voor de senioren, aanpassing van de vermogensrendementsheffing en zo verder.

Hier is de PvdA electoraal uiterst kwetsbaar. Stel dat de SP een amendement indient om de € 900 mln – die het kabinet uittrekt voor het oprekken van de grens van de vierde schijf met € 10.000 (een VVD-punt) – te verschuiven naar de uitkeringsontvangers, zodat zij gaan meeprofiteren van de lastenverlichting. Kan de PvdA-fractie met goed links fatsoen haar steun aan dit amendement onthouden? En stel dat 50PLUS een budgettair gedekte verhoging van de ouderenkorting voorstelt om senioren met alleen een AOW-uitkering extra koopkracht te bezorgen. Durft de PvdA tegen te stemmen?

Het belooft een weinig verheffend schouwspel te worden: zestien fracties in de Tweede Kamer en twaalf fracties in de Eerste Kamer die zich verdringen rondom de grabbelton waarin het kabinet € 5 mrd heeft gestopt, in een poging via ‘wheelen’ en ‘dealen’ zoveel mogelijk binnen te halen voor de eigen groepen cliënten. De PvdA zal daarbij al snel de verliezende partij zijn.

### **Noten**

- |   |  |   |
|---|--|---|
| <p>1 Suyker, W. (2013), <i>Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV2014-versie</i>, CPB Achtergronddocument, 17 september, p. 3, Den Haag: Centraal Planbureau.</p> <p>2 <i>Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën</i>, Tweede Kamer 2014-2015, 32 140, nr. 13, p. 1.</p> <p>3 Centraal Planbureau (2012), <i>Keuzes in Kaart 2013-2017. Een analyse van tien verkiezingspro-</i></p> | <p><i>gramma's</i>, Den Haag: CPB, p. 85. De veranderingen in de opbrengst van de diverse belastingen zijn afgezet tegen de ontwikkeling van de belastingmix op het ‘basispad’, dat het CPB in het voorjaar van 2012 heeft uitgestippeld.</p> <p>4 Commissie Melkert (2013), <i>De bakens verzetten</i>, pp. 27-31, 60, Amsterdam: PvdA.</p> <p>5 Centraal Planbureau (2015), <i>Centraal Economisch Plan 2015</i>, p. 54, Den Haag: Sdu Uitgevers.</p> <p>6 Centraal Planbureau (2015),</p> | <p><i>Kansrijk arbeidsmarktbeleid</i>, p. 12, Den Haag: Centraal Planbureau.</p> <p>7 Centraal Planbureau (2015), <i>Kansrijk arbeidsmarktbeleid</i>, p. 10.</p> <p>8 Es, F. van (2015), <i>Beleidsvarianten met SAFFIER-II</i>, p. 8, CPB Achtergronddocument   juni, Den Haag: Centraal Planbureau.</p> <p>9 <i>Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën</i>, Tweede Kamer 2014-2015, 32 140, nr. 13, p. 3.</p> |
|---|--|---|