

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 47, 2015, nr. 1

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>J.H.M. Donders en C.A. de Kam</i>	1
2	Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0 <i>C.L.J. Caminada</i>	4
3	Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland <i>B. Jacobs</i>	24
4	Belastinghervorming met toekomst <i>C.A. de Kam</i>	49
5	Paracetamol voor Baumol <i>B.L. van Hulst en J.L.T. Blank</i>	63
6	Het meerjarig financieel kader van de Europese Unie, 2014-2020 <i>A.R. Leen</i>	75

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF) is een uitgave van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Deze stichting stimuleert de beoefening van het vakgebied van de openbare financiën en de discussie over vraagstukken van de overheidsfinanciën. Haar activiteiten worden, behalve uit het rendement van haar vermogen, betaald uit donaties en sponsorbijdragen. Het stichtingsbestuur hoopt dat zo veel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van de donateurs of de vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40 en € 80.

Het TvOF bevat analyses van de overheidsfinanciën en het functioneren van de overheidsorganisatie. De meeste aandacht krijgen de openbare uitgaven, het belastingbeleid, vraagstukken op het terrein van de begrotingspolitiek en de overheidsschuld. Het blad is bedoeld voor iedereen die beroepshalve of als belangstellende staatsburger een beter zicht op de openbare financiën wil krijgen.

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Telefoonnummer: 070 3427359

Redactie

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
drs. L. Hoffman, Leen
prof. dr. J.G.A. van Mierlo, Hans
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie
dr. M. Roscam Abbing, Mark
dr. D.J. van Vuuren, Daniel

Eindredactie

dr. J.H.M. Donders, Jan
prof. dr. C.A. de Kam, Flip

Abonnement

Gratis. Het tijdschrift is te vinden op de website: www.tvof.nl.

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Website: www.wimdreesstichting.nl

VAN DE REDACTIE

Tijdens de Nederlandse Economendag 2014, die op 31 oktober 2014 plaatsvond op de burelen van De Nederlandsche Bank, verzorgde de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën een middagsessie over Belastinghervormingen met toekomst. Deze aflevering van het Tijdschrift opent met een uitgebreide weergave van de drie inleidingen die tijdens de sessie werden gepresenteerd. Daarnaast bevat deze aflevering bijdragen over de ‘ziekte van Baumol’ en over de meerjarenafspraken inzake de begroting van de Europese Unie voor de periode 2014-2020.

Belastinghervormingen met toekomst

In twee rapporten uit 2012 en 2013 heeft de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen een voorzet voor de hervorming van ons belastingstelsel gegeven. De volgende zet is aan de politiek. De kabinetsbrief over dit onderwerp heeft tot half september 2014 op zich laten wachten. De brief geeft weliswaar enige richting aan het beoogde proces, maar *Caminada* stelt vast dat het de opstellers ontbreekt aan een inhoudelijk doorwrochte visie. De voornaamste reden is hoogstwaarschijnlijk dat beide regeringspartijen heel verschillende ideeën hebben over het einddoel van de operatie belastingherziening. Al probeert het kabinet de sociaal-democratische kool en de liberale geit te sparen, fundamentele vragen over de wenselijke vormgeving van belastingen en inkomstenstoelagen komen in het vervolg van het politieke proces onvermijdelijk aan de orde. Daarom zouden beleidsmakers in Den Haag er goed aan doen deze fundamentele vragen van de meet af aan niet uit de weg te gaan. Motto: bezint eer ge begint!

De auteur laat zien dat de verdeling en de spreiding van de belastingdruk maar zeer ten dele worden bepaald door de hoogte van het inkomen. Grote drukverschillen – bij eenzelfde inkomensniveau – ontstaan onder andere door de verschillende behandeling van leefvormen en de verschillende invalshoek bij inkomensheffingen (individuele draagkracht) en de toekenning van inkomstenstoelagen (draagkracht van het huishouden). De bestaande drukverschillen nopen niet alleen tot kritische heroverweging van ‘grondslagversmallers’, maar zij dwingen tevens tot herbezinning op de maatvoering bij fiscale discriminatie tussen belastingplichtigen. Aanpassing van de belastingmix verdient aanbeveling – een grotere rol voor de btw en de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen vermindert de versturende werking van het belastingstelsel in zijn geheel.

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen heeft laten zien hoe de marginale druk van inkomensheffingen en inkomstenstoelagen omlaag kan, waarbij huidige uitschieters zijn geëgaliseerd. Verdwijnen kunnen de toeslagen niet, gezien de grote nadelige inkomensgevolgen voor enkele miljoenen huishoudens. Wel valt grote vereenvoudigingswinst te boeken door de toeslagen te bundelen via een huishoudenstoelag. Het kabinet heeft deze door de commissie naar voren geschoven optie afgewezen, onder verwijzing naar problemen met de ‘export’ van toeslagen. Die problemen werden vooral veroorzaakt door een toeslag voor ouderen (geen onderdeel van de commissievoorstellen), waarvoor inmiddels een bevredigende oplossing is gevonden. *Caminada* – lid van de commissie – pleit daarom voor eerherstel van de huishoudenstoelag.

In zijn bijdrage releveert *Jacobs* kort de lopende beleidsdiscussies over de belastingheffing op vermogen. Hij plaatst dit maatschappelijke debat tegen de achtergrond van enkele belangrijke recente veranderingen in de fiscale behandeling van vermogensinkomsten en van het bezit en de overgang van vermogen. De auteur geeft een beeld van de omvang, de samenstelling en de verdeling van het vermogen in Nederland en hoe de overheid dit momenteel belast. Hij noemt de Nederlandse belastingheffing op kapitaalinkomen een fiscaal curiosum, dat iedere economische logica tart. De voornaamste

vermogensbestanddelen worden gesubsidieerd (de eigen woning en de vorming van pensioenkapitaal), terwijl werkelijk genoten vermogensinkomsten (rente, dividend en vermogenswinsten) onbelast blijven. De conclusie luidt dan ook dat het huidige belastingregime op geen enkele manier voldoet aan de eisen die theorie en empirie aan een goed belastingstelsel stellen. De auteur bespreekt inzichten uit de optimale-belastingtheorie en concludeert dat uiteenlopende argumenten rechtvaardigen dat behalve arbeid ook kapitaal wordt belast. Zijn beschouwingen monden uit in een schets voor een fundamentele herziening van de fiscale behandeling van vermogen, vermogensinkomsten en nalatenschappen.

Uitgaande van de moderne optimale-belastingtheorie pleit *Jacobs* voor de invoering van een duale inkomstenbelasting, waarbij inkomens uit arbeid en kapitaal gescheiden worden belast. Voor de belastingheffing op kapitaalinkomen benoemt hij tien rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen. Mensen met grotere verdientalenten erven en sparen meer en halen hogere kapitaalrendementen. Daarnaast zullen mensen die het meezit in het leven meer vermogen opbouwen dan pechvogels. Heffingen op vermogensinkomsten zijn doelmatig, omdat ze de verstoringen van de belastingheffing op arbeidsinkomen in de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt, de verzekeringsmarkt en bij investeringen in menselijk kapitaal verminderen. Belastingen op vermogensinkomsten zijn daarnaast doelmatig om de integriteit van de inkomstenbelasting te waarborgen en te bereiken dat overwinsten worden belast. De auteur wil toe naar één geïntegreerd belastingregime voor sparen, beleggen, eigen huis, pensioen en onderneming, waarbij werkelijk genoten vermogensinkomsten (inclusief vermogenswinsten) worden belast tegen een vlak tarief, dat (wat) lager is dan het tarief voor arbeidsinkomsten. Dit regime kan worden aangevuld met een erfenisbelasting en een hogere heffing op het eigen huis (ozb) om op doelmatige wijze economische ‘rents’ te belasten.

Afgaande op uitspraken van beleidsmakers in Den Haag en van woordvoerders van de sociale partners staat verlaging van de collectieve lasten op arbeid bij de op handen zijnde herziening van ons belastingstelsel centraal. In zijn bijdrage laat *De Kam* zien dat ons land in het regiment van de lidstaten van de Europese Unie met de lastendruk op arbeid echter niet uit de pas loopt. Dat geldt ook voor het belastingpeil in het algemeen. Slechts in één opzicht is ons land fiscaal een buitenbeentje. In geen van de landen met een hoogontwikkelde economie is de lastendruk op vermogen inmiddels zo ver gedaald als in Nederland het geval is. Bij de komende belastingherziening zou daarom (gedeeltelijk) herstel van het aandeel van de belastingen op ‘kapitaal’ punt van aandacht moeten zijn. Een verschuiving van de lasten op arbeid naar de lasten op vermogen is onder andere te bereiken via verhoging van de winstbelasting van vennootschappen en van heffingen op het bezit en de overgang van vermogen(sbestanddelen).

Ziekte van Baumol geen natuurwet

Overheidsinstellingen gaan bij uitstek gebukt onder het fenomeen dat bekendstaat als de ‘ziekte van Baumol’. De kern van deze aandoening is dat de arbeidsproductiviteit bij de voortbrenging van veel diensten doorgaans aanmerkelijk minder verbetert dan elders in de economie. De gangbare verklaring is dat bij arbeidsintensieve dienstverlening minder mogelijkheden bestaan voor mechanisering en automatisering van het productieproces. Het onvermijdelijke gevolg is een groeiend kostenaandeel van de overheidsdiensten in het bruto binnenlands product. De ziekte van Baumol wordt dikwijls als een soort economische natuurwet gezien. Genezing zou niet mogelijk zijn.

In hun bijdrage presenteren *Van Hulst* en *Blank* resultaten van onderzoek naar de ontwikkeling van de productiviteit in veertien deelsectoren van de overheid. De waarnemingen betreffen ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia. Per sector zijn verschillende perioden onderscheiden. Trends uit deze perioden zijn gerelateerd aan de institutionele context waarmee de desbetreffende deelsector in deze perioden te maken had.

De grote lijn die uit hun analyses naar voren komt is dat de productiviteit bij de overheid niet per definitie daalt of achterblijft. Er zijn, afhankelijk van de beschouwde periode en deelsector, aanwijsbare momenten waarop de productiviteit duidelijk verbetert. Er is dus geen ‘natuurwet’ van Baumol, zoals de Amerikaanse econoom ook zelf heeft aangegeven. In een tijd van economische voorspoed (midden jaren negentig) is er ruimte om te investeren in de overheid en laait de ziekte van Baumol op. In een periode van tegenspoed (jaren tachtig) geldt het omgekeerde en krijgen bezuinigingen prioriteit. De publieke sector wordt afgeknepen, met als zichtbaar resultaat productiviteitsverbeteringen.

De hamvraag met welke instrumenten de productiviteit in de publieke sector valt te verbeteren, blijkt lastig te beantwoorden. Of een beleidsinstrument werkt of niet, hangt doorgaans van heel specifieke omstandigheden af. Een grondige analyse van de gehele omgeving is daarom een *conditio sine qua non*, wanneer beleidsmakers gaan sleutelen aan de vormgeving van instituties. Dit is wat beleidsmakers tot hun schade wel eens over het hoofd zien. Hoe dit alles zij, de besproken analyses leren één les. Willen overheden productiever worden, dan moeten zij de geldkraan voor een stukje dichtdraaien. In de praktijk blijkt dit zegenrijke gevolgen voor de productiviteit te hebben.

Rek in het Meerjarig Financieel Kader van de Europese Unie

Sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw kent de begroting van de Europese Unie een Meerjarig Financieel Kader (MFK), met in de praktijk een looptijd van zeven jaar. Na slepende onderhandelingen is eind 2013 het *Meerjarig Financieel Kader 2014-2020* beklonken. Het is het eerste kader dat tot stand is gekomen onder het Verdrag van Lissabon. De besluitvorming draagt daarvan de sporen. De greep van het Europees Parlement op de begroting is toegenomen. Een ruime meerderheid in het parlement wenst de uitgaven te verhogen. Ogenschijnlijk is die wens niet gehonoreerd. Uitgedrukt in procenten van het bruto nationaal inkomen van de EU dalen in de periode 2014-2020 zowel de verplichtingen als de betalingen. Het gaat hierbij om constitutioneel (in het EU-Verdrag) verankerde plafonds. Toch staat te bezien in welke mate de betalingen (als percentage van het bni) de komende jaren daadwerkelijk teruglopen. In zijn bijdrage laat *Leen* zien dat in de praktijk deze krimp waarschijnlijk niet in de in beleidsdocumenten gepresenteerde mate zal optreden.

Het totale MFK-pakket omvat namelijk tevens nieuwe regels en afspraken, die beogen de flexibiliteit bij de besteding van het overeengekomen budget te vergroten. Het Europees Parlement en Commissie – beide voorstander van een ruimer bemeten budget – zullen proberen deze flexibiliteitsregels te gebruiken om de volledige ruimte onder het verplichtingenplafond via hogere betalingskredieten tot besteding te brengen. Op deze manier wordt in het geval van de Europese Unie, op een schaal zoals nooit eerder het geval is geweest, het plafond van de toegestane verplichtingen mogelijk ook het bedrag van de daadwerkelijke betalingen. Dit zal naar verwachting leiden tot herhaalde botsingen met de Raad van Ministers, die tijdens de onderhandelingen over het MFK in 2013 tegenwicht bood aan de druk van Parlement en Commissie om de begroting op te voeren.

Daarnaast betekent de voor 2016 verplichte *midterm review* dat geen rust is gecreëerd voor de gehele MFK-periode van zeven jaar. En dat, terwijl die rust aan het begrotingsfront juist een van de doelstellingen van een meerjarig financieel kader is.

*Jan Donders
Flip de Kam*

KEUZES VOOR EEN BETER BELASTINGSTELSEL 2.0 ¹

C.L.J. Caminada *

Samenvatting

Nagenoeg alle belastingen verstoren de beslissingen die mensen nemen, maar sommige heffingen zijn (veel) schadelijker voor de economie dan andere. De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen heeft via twee rapporten een voorzet gegeven om ons belastingstelsel te vereenvoudigen en de versturende werking van de belastingen te verminderen. De volgende zet is aan de politiek. De kabinetsbrief *Keuzes voor een beter belastingstelsel* geeft weliswaar enige richting aan het beoogde proces dat moet leiden tot hervorming van het bestaande stelsel, maar het ontbreekt de opstellers aan een doorwrochte inhoudelijke visie. Al probeert het kabinet om ze uit de weg te gaan, fundamentele vragen over de wenselijke vormgeving van inkomensheffing en inkomenstoelagen komen in het vervolg van het politieke proces onvermijdelijk aan de orde.

Daarom is het verstandig goed over de grondslagen van de operatie na te denken. Waarom sluit het kabinet sommige belangrijke opties voor een beter stelsel bij voorbaat uit? Waar gaat het goed bedoeld maken van fiscaal onderscheid tussen typen huishoudens over in armetierig instrumentalisme? Verder is een doordachte samenstelling van de belastingmix nodig. Daarbij past het ontwerpen van een blauwdruk voor het fiscale instrumentarium ten dienste van te voeren inkomenspolitiek, waarin het systeem van toeslagen een weloverwogen plaats krijgt.

Haast is geboden. Uitstel van de zeer gewenste belastinghervorming vernietigt banen.

Trefwoorden: belastinghervorming, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

1 Context en afruil van beleidsafwegingen

Het fiscale stelsel krijgt mede vorm onder invloed van de voortschrijdende internationale en Europese economische integratie. Zo beperkt de mobiliteit van de productiefactoren arbeid en kapitaal de ruimte van nationale overheden om naar eigen inzicht belasting te heffen. En hoewel binnen de Europese Unie de inrichting van het fiscale stelsel nog steeds een nationale verantwoordelijkheid van de lidstaten is, doen Europese invloeden zich ook hier steeds meer gelden, bijvoorbeeld via beslissingen van het Europese Hof van Justitie.

Landen kennen – ondanks onmiskenbaar toenemende ‘belastingconcurrentie’ – nog altijd een grote variëteit van belastingssystemen.² In de meeste landen wordt de belastingmix gedomineerd door aan het arbeidsinkomen gerelateerde heffingen, en dan in het bijzonder door de premies voor de financiering van de sociale zekerheid. De genoemde overzichtsstudie van de OESO laat tevens zien dat de fiscale stelsels continu in beweging zijn. Waar komt die dynamiek vandaan? In algemene zin ligt het antwoord op die vraag over de Nederlandse grens. De tijd dat nationale staten, niet gestoord door de mobiliteit van belastingplichtigen en kapitaal, naar eigen inzicht de hoogte van hun belastingtarieven konden vaststellen, ligt achter ons. Dit geldt in het bijzonder voor het toptarief van de inkomstenbelasting en het tarief van de winstbelasting. De nationale beleidsruimte om met belastingregels allerlei niet-fiscale

¹ Binnen het bestek van dit artikel kunnen onmogelijk alle keuzes voor een beter belastingstelsel aan de orde komen. Daarom blijft een bespreking van alternatieven voor de behandeling van inkomsten uit box 2 en box 3 van de inkomstenbelasting hier achterwege.

² Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014).

beleidsdoelstellingen na te streven staat eveneens onder druk – al snel is sprake van in de Europese Unie verboden staatssteun. De ‘instrumentalisering’ van de belastingheffing stuit ook op binnenlandse grenzen, aangezien zij heeft geleid tot een bijzonder complex fiscaal stelsel.³

De klassieke doelstelling van belastingheffing is en blijft het vullen van de schatkist. Daarnaast staat belastingheffing als instrument in dienst van het algemene sociaal-economische beleid om een evenwichtige duurzame economische groei te bevorderen, om een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie te bereiken en om een redelijke inkomensverdeling tot stand te brengen. Met name de inkomstenbelasting getuigt in hoge mate van verdelings- en sturingsambities. De afwegingen die de regelgever terzake maakt, blijven echter vaak impliciet. Dat roept vervolgens allerlei vragen op. Worden gegeven doelstellingen wel op de meest doelmatige wijze nagestreefd? Hoe beïnvloeden deze doelstellingen de keuze tussen alternatieve vormen van fiscaal beleid? Een belangrijk dilemma bij herverdeling van materiële welvaart is de afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid. Naarmate de inkomensverschillen kleiner worden, loont het relatief minder om een hoger inkomen te verwerven. Mensen gaan daardoor minder uren werken, doen minder hun best om hogerop te komen, investeren minder in hun opleiding en vaardigheden, en kiezen vaker voor non-participatie. Op deze manier leidt herverdeling tot een kleinere economie, minder belastingopbrengsten, en lagere materiële welvaart (Okun, 1975). Het is de uitdaging aan politici om hierin een balans te vinden.

Beleidsmakers in Den Haag zijn de afgelopen periode bediend door de adviezen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen.⁴ De beide rapporten van de Commissie-Van Dijkhuizen zijn – met nogal wat vertraging – gevolgd door een brief van het kabinet, waarin de route wordt uitgestippeld naar een belastingherziening.⁵ De kabinetsbrief bevat een aantal nuttige gedachten, maar geeft helaas nog geen antwoord op de meest prangende vragen. Daarom komen die in dit artikel aan de orde, want het moment is aangebroken om duidelijke keuzen te maken. Keuzen, in welke mate de maatschappij bij de belastingheffing rekening wil houden met inkomensdraagkracht en in hoeverre allerlei andere kenmerken van huishoudens hierbij een rol mogen spelen (onderdeel 2). Een andere keuze betreft de maatvoering bij ‘fine tuning’ en fiscaal instrumentalisme (onderdeel 3). Ook moeten knopen worden doorgehakt inzake de samenstelling van de belastingmix (onderdeel 4) en het na te streven eindbeeld bij het systeem van toeslagen (onderdeel 5). Tot slot bevat onderdeel 6 een beoordeling van de kabinetsbrief over de hervorming van het belastingstelsel.

2 Politieke weging van gewenste fiscale discriminatie

De verdeling van de belastingdruk kent een opmerkelijk gevarieerd patroon, ook aan de top van de inkomensverdeling. Dit onderdeel presenteert de drukverdeling van de heffingen op het inkomen in het jaar 2012. De drukverdeling is samengesteld op basis van een steekproef van ongeveer honderdduizend huishoudens in het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor de presentatie zijn huishoudens gerangschikt van laag naar hoog op basis van het bruto huishoudensinkomen. Daarbij is relevant om op te merken dat deze huishoudens verschillen in achtergrondkenmerken, wat – zo zal blijken – hun gemeten belastingdruk fors beïnvloedt.

De af te dragen inkomensheffing is in dit onderdeel ruim gedefinieerd als het verschil tussen bruto inkomen en besteedbaar huishoudensinkomen. Zowel de werknemers- als de werkgeverslasten zijn meegenomen. De heffingen op het inkomen omvatten de belastingen op inkomen en vermogen, de sociale premies voor de werknemers- en de volksverzekeringen

³ Zie hierover uitgebreid: Stevens (2014).

⁴ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012; 2013).

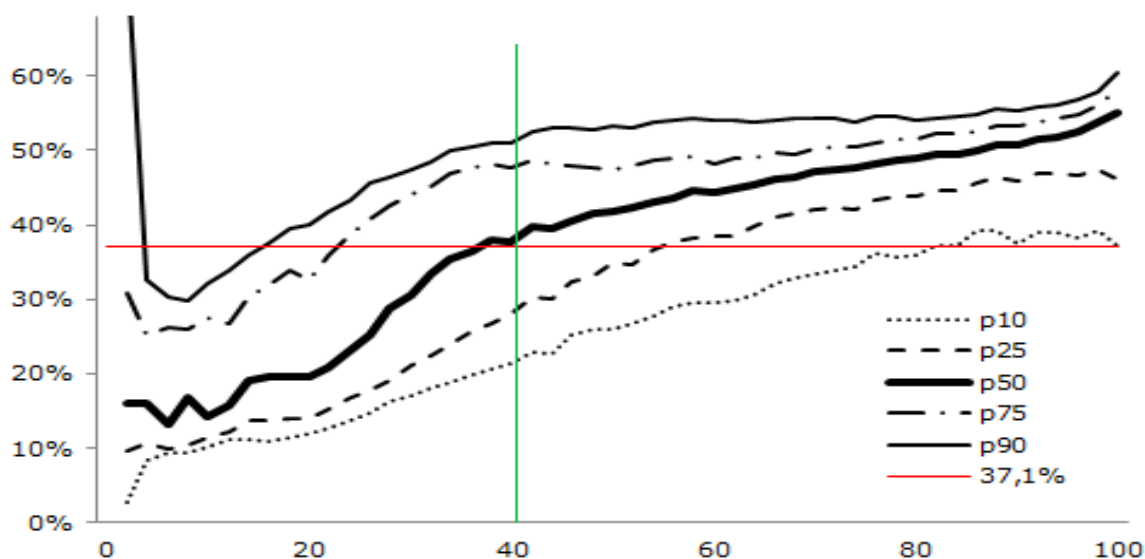
⁵ Tweede Kamer (2014-2015a).

(inclusief pensioenen) en de premies voor de ziektekostenverzekering (zowel nominale premies, als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, verminderd met de geclaimde zorgtoeslag). De indirecte belastingen (btw, accijnzen, belastingen op een milieugrondslag) en de heffingen op ‘kapitaal’ (vennootschapsbelasting, erfbelasting, overdrachtsbelasting en gemeentelijke onroerendezaakbelastingen) blijven in het vervolg dus buiten beschouwing.⁶

2.1 Verdeling belastingdruk

Bij belastingheffing naar draagkracht (progressie) moet onderscheid worden gemaakt tussen ongelijkheid binnen en tussen inkomensgroepen. Het principe van de draagkracht schrijft voor dat huishoudens met gelijke draagkracht een gelijke bedrag aan heffingen betalen en dat huishoudens met een hogere draagkracht een hogere bijdrage leveren. Belastingheffing binnen en tussen inkomensgroepen zijn in beeld gebracht in figuur 1. Het verschil tussen het bruto inkomen en het besteedbaar inkomen van huishoudens is hier gelijkgesteld aan het totaal van de inkomensheffingen. Het bedrag van deze inkomensheffingen is vervolgens uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudensinkomen.⁷ Dit levert de belastingdruk op.

Figuur 1 Mediane belastingdruk, 2012



Bron: CBS, IPO 2012; eigen berekeningen

Bij oplopend bruto huishoudinkomen neemt de mediane belastingdruk toe. De mediane belastingdruk ligt op 37,1 procent, maar er is veel variatie rondom de mediaan.⁸ Anders dan vaak wordt verondersteld, wordt de spreiding van de belastingdruk maar zeer ten dele bepaald door de hoogte van het inkomen. Dit blijkt, wanneer de huishoudens naar oplopend bruto inkomen worden gerangschikt in honderd 1%-groepen (percentielen). Neem de huishoudens

⁶ Hoewel box 2 en box 3 in dit artikel inhoudelijk buiten beschouwing blijven, maakt de inkomstenbelasting die is verschuldigd over inkomen in beide boxen wel onderdeel uit van de gepresenteerde drukverdeling.

⁷ Het bruto inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader van de inkomensverzekeringen (i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de uitkeringen ingevolge de sociale voorzieningen (bijstand, kinderbijslag), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie. Zie de bijlage voor een beknopte specificatie van onderdelen tussen het bruto inkomen en het besteedbaar inkomen die in de analyse zijn meegenomen.

⁸ De ene helft van de huishoudens heeft een lagere gemiddelde druk dan de mediane druk (37,1 procent), de andere helft heeft een hogere gemiddelde druk.

in het 40^{ste} percentiel met een bruto huishoudinkomen van € 47.000, die een mediane belastingdruk kennen van 37,8 procent (de verticale gestippelde lijn in figuur 1). Merk op dat circa 39 procent van alle huishoudens een lager bruto inkomen heeft dan de huishoudens in dit 40^{ste} percentiel, 60 procent van alle huishoudens heeft een hoger bruto inkomen. De spreiding van de belastingdruk blijkt uit de vijf lijnen in figuur 1. In dit 40^{ste} percentiel ervaart 10 procent van de huishoudens een belastingdruk van 21,4 procent of minder (p10). In ditzelfde 40^{ste} percentiel ervaart 10 procent van de huishoudens een druk van 51 procent of meer (p90).

Verticaal valt in figuur 1 dus af te lezen in hoeverre huishoudens met een vergelijkbare inkomenspositie (hier benaderd via verschillende inkomenspercentielen) te maken hebben met vergelijkbare belastingheffing. Dit valt verticaal af te lezen, omdat per onderscheiden inkomenshoogte (op de horizontale as) diverse percentielen van de belastingdruk zijn weergegeven (op de verticale as). Zo blijkt de mediane belastingdruk van de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens 51,8 procent te bedragen, maar ook de spreiding rondom deze mediane waarde is groot. Er worden belastingdrukken waargenomen die variëren van 38,5 procent (p10) tot 57,4 procent (p90). Uit de CBS-data valt verder af te leiden dat zelfs bij de top 1 procent huishoudens met de hoogste inkomens maar liefst 10% een belastingdruk heeft van minder dan de mediane 37,1 procent. En er is een aanzienlijke groep grootverdieners die minder dan de helft van het bruto inkomen afdraagt aan inkomensheffingen. Hoe kan dit opmerkelijke verloop van de belastingprogressie worden verklaard?

2.2 *Spreiding belastingdruk verklaard*⁹

Ten eerste is bekend dat mensen met hogere inkomens ruimere mogelijkheden hebben om de belastingdruk ‘eigenhandig’ te verlagen, door gebruik te maken van aftrekposten en de mogelijkheid belastingheffing soms uit te stellen. Deze planning mitigeert het effect van de progressieve belastingtarieven. De sterkste schouders dragen dan niet altijd de zwaarste lasten.

Ten tweede kampen beleidsbepalers met de spanning tussen de ambitie belasting naar draagkracht te heffen en de wens het heffingsinstrument in te zetten voor arbeidsmarktbeleid en andere beleidsdoeleinden. In de uitwerking kunnen hierdoor grote verschillen in belastingdruk ontstaan. Een rekenvoorbeeld kan dit illustreren. Bij een huishoudensinkomen van € 40.000 is de gemiddelde belastingdruk, inclusief de premies volksverzekeringen, gemiddeld 24 procent. Bij twee partners die beiden € 20.000 verdienen, is de belastingdruk 16 procent, dus 8 procentpunten lager, oftewel een derde lager dan bij een alleenverdiener. Dat is natuurlijk merkwaardig, gezien vanuit draagkrachtoverwegingen.

Ten derde worden in de huidige regelgeving twee invalshoeken gehanteerd: het individuele belastbare inkomen in de inkomstenbelasting en het huishoudinkomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) voor de toeslagen. Bij de vraag of de wetgever het individuele inkomen of het huishoudinkomen als grondslag zou moeten nemen voor inkomensherverdeling, hinkt de overheid dus op twee gedachten. Huishoudens die verschillen in grootte en samenstelling ervaren hierdoor een verschil in belastingdruk. Ten vierde ontstaan forse belastingdrukverschillen, doordat de rechtsgrond voor de inkomensheffing niet louter op inkomen betrekking heeft, maar ook op andere kenmerken.¹⁰ Gegeven de grote variatie rondom de mediane belastingdruk in elk percentiel, komt bij beleidskeuzen voor belastinghervorming de vraag op welke kenmerken van huishoudens bij de tariefstelling relevant zouden moeten zijn. In welke mate dient bijvoorbeeld rekening te

⁹ Dit onderdeel is gebaseerd op Caminada, Goudswaard en Knoef (te verschijnen).

¹⁰ Zie hierover: Caminada en Den Boogert (2014).

worden gehouden met een huishoudenkenmerk, zoals de aanwezigheid van (jonge) kinderen? De wetgever kan het standpunt innemen dat niet mag worden gediscrimineerd tussen welke leefvorm of preferentie dan ook, bijvoorbeeld om te werken, of om samen te wonen, of hoe de taken in een huishouden zijn verdeeld, of kinderen te krijgen.¹¹ Veel fiscale faciliteiten en inkomensafhankelijke regelingen zouden dan moeten worden afgeschaft of aangepast: regels die beogen arbeidsmarktprikkels te geven, kindregelingen, regels die leiden tot belastingverschillen tussen samenwonenden en alleenstaanden, tussen twee- en alleenverdieners, tussen eigen-woningbezitters en huurders, tussen zelfstandigen en werknemers, en zo meer.

Ten vijfde varieert de hoogte van de inkomensheffing (bij gelijk inkomensniveau) met de sociaal-economische achtergrond van huishoudens. Zo worden senioren in de eerste twee schijven van de inkomensheffing tegen lagere tarieven belast. Ook ondernemers kennen veelal een lagere druk van de inkomensheffingen. Dat komt enerzijds door allerlei fiscale faciliteiten voor ondernemers en anderzijds door de mate waarin zelfstandigen kiezen voor pensioenopbouw en de verzekering tegen risico's van arbeidsongeschiktheid.

De Nederlandse samenleving houdt kennelijk niet zo van fiscale neutraliteit. De wetgeving discrimineert immers volop in de belastingen en sociale regelingen, naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillende huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor de opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen.

2.3 *Maak keuze over maatvoering van fiscale discriminatie*

De belastingdrukverschillen in Nederland zijn – ook aan de top van de inkomensverdeling – fors. Deze verschillen zullen niet verdwijnen, zolang de wetgever wil blijven discrimineren in de belastingheffing en bij inkomensafhankelijke regelingen naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillen in huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen.

3 **Beperk de mate van ‘fine tuning’ en het instrumentalisme**

Binnen de huidige loon- en inkomstenbelasting bestaan ongeveer honderd faciliteiten zoals aftrekposten, belastinguitgaven en heffingskortingen. Samen met de inkomstenstoeslagen zijn deze faciliteiten erop gericht de koopkracht voor specifieke groepen te bevorderen, of bepaald gewenst gedrag te stimuleren. Voor burgers is het uitzicht op fiscale voordelen weliswaar prettig, maar de veelheid aan regelingen heeft als nadeel dat iedere burger goed op moet letten op welke regelingen hij allemaal recht heeft. Dit leidt tot ongelijkheid tussen de goed geïnformeerde burger die weet van welke regelingen hij gebruik kan maken, en de minder goed geïnformeerde burger die dit niet weet. Algemeen bekende toeslagen zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag hebben een niet-gebruik van 17 à 18 procent.¹² Bij minder bekende inkomensondersteunende regelingen blijkt het niet-gebruik nog veel hoger te zijn. Ook bij fiscale regelingen die mensen zelf moeten aanvragen mag een fors niet-gebruik worden verondersteld.

Tegenover niet-gebruik staan fenomenen die veel geld kosten, zoals onbedoeld gebruik en soms ook misbruik, ten koste van rechtschapen burgers. Fiscale pogingen tot

¹¹ Vanzelfsprekend hebben huishoudens met kinderen een lagere draagkracht, omdat ze het inkomen met meer mensen moeten delen. De vraag is of, en in welke mate, de maatschappij rekening wil houden met de preferentie van mensen voor het hebben van kinderen.

¹² Tempelman *et al.* (2011).

beïnvloeding van gedrag lijken in een complex stelsel eveneens aan effectiviteit in te boeten. Van slechts 16 procent van de fiscale regelingen is vastgesteld dat zij effectief zijn. De rest is ineffectief, de effectiviteit is onzeker, er wordt geen uitspraak over de effectiviteit gedaan of er is niet geëvalueerd.¹³ Kortom, het stelsel lijkt vast te lopen in goede bedoelingen. Het is naar verwachting aanzienlijk effectiever en efficiënter om gedrag te beïnvloeden met een kleiner aantal eenvoudige en meer zichtbare regelingen.¹⁴ Een aanvullend aspect van de complexiteit is dat de inkomstenbelasting en de toeslagen apart moeten worden aangevraagd en dat definities niet altijd synchroon lopen.¹⁵ Ook op dit punt liggen kansen om de administratieve lasten voor burgers te beperken.

4 Schuif in de mix van meer naar minder verstorende belastingen

De heffing van belastingen zal altijd verstorende effecten teweegbrengen, maar sommige heffingen brengen meer verstoringen met zich mee dan andere. In de internationale empirische literatuur krijgt dit thema de laatste jaren veel aandacht.¹⁶ Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen wordt in een rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2008) een aantal belastingsoorten gerangschikt naar hun verstorende effecten op het bruto binnenlands product (bbp) per capita. Oplopend van weinig naar veel verstorende effecten ziet deze rangschikking er als volgt uit:

Tabel 1 Economische verstoringen door belastingen

← weinig		→ veel	
Vermogensbelasting (met name ‘immovable property’)	Indirecte belastingen	Inkomstenbelasting	Vennootschaps- belasting

4.1 Schuif inkomstenbelasting-omzetbelasting (btw)

Veel studies concluderen inmiddels dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen een positieve invloed heeft op het bbp per capita. Dit betreft tevens één van de belangrijkste internationale trends op fiscaal terrein: de verschuiving van directe naar indirecte belastingen.¹⁷

Momenteel kent Nederland twee btw-tarieven – afgezien van vrijstellingen en een nultarief bij export: een verlaagd tarief van 6 procent en een algemeen tarief van 21 procent. Deze zouden vervangen kunnen worden door één uniform btw-tarief. Nu wordt het lage btw-tarief wel gemotiveerd als herverdelingsinstrument, maar uit empirische studies blijkt dat het nivellerende effect van het verlaagde btw-tarief gering is.¹⁸ Kortom, bij de omzetbelasting valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief en de vrijstellingen af te schaffen. Een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie en de inflatie is momenteel laag, dus het prijsverhogende effect zal vermoedelijk

¹³ Algemene Rekenkamer (2010); Caminada en Ros (2012).

¹⁴ Chetty (2011).

¹⁵ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012; 2013).

¹⁶ Zie onder andere Gruber en Saez (2002), Meghir en Phillips (2008), De Mooij en Ederveen (2008) en de literatuur die is samengebracht in Jacobs (2010).

¹⁷ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014).

¹⁸ Bettendorf en Cnossen (2014); Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014). De min of meer proportionele verdeling van de btw-druk geldt, wanneer de door huishoudens betaalde btw wordt uitgedrukt in procenten van de bestedingen. Uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudinkomen drukt de btw zwaarder op de lagere inkomensgroepen.

beperkt blijven. En bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen – anders dan bij een verzwaring van belastingheffing op arbeidsinkomen – automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan.

Nu zal een lastenverschuiving van inkomstenbelasting naar btw de werkgelegenheid beperkt bevorderen als wordt vastgehouden aan de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit. Voor positieve werkgelegenheidseffecten van zo'n schuif zal de verlaging van de inkomstenbelasting voor actieven groter moeten zijn dan hun btw-verhoging. Maar het is onjuist om te stellen dat een btw equivalent is aan een belasting op arbeidsinkomen, want dat is louter het geval zolang al het inkomen uit arbeidsinkomen bestaat. En dat is niet het geval. De inkomstenbelasting (ib) en de btw zijn niet langer equivalent als mensen, behalve arbeidsinkomen, ook andere bronnen van inkomen hebben. Uitkeringsontvangers, gepensioneerden en vermogenden profiteren niet van een lagere inkomstenbelasting die is gericht op werkenden (bijvoorbeeld via verhoging van de arbeidskorting), maar zij worden wel geconfronteerd met een hogere btw. De prikkels om arbeid aan te bieden worden dus wel degelijk sterker, doordat de inkomensverschillen tussen werkenden en niet-werkenden toenemen. Zouden daarentegen al deze inkomenseffecten voor uitkeringsontvangers en gepensioneerden volledig worden gerepareerd, dan heeft lastenverschuiving van arbeid naar consumptie vanzelfsprekend nauwelijks effect.

Over dit onderwerp is evenwel nog meer te zeggen. De argumentatie voor de ib-btw-schuif is recent aangescherpt door De Mooij en Keen (2012). Hun argument verloopt via *fiscal devaluation*. Een schuif naar de btw kan nuttig zijn om de loonkosten te matigen en zo de internationale concurrentiepositie te verbeteren in economische omstandigheden waarin werknemers weinig of geen mogelijkheden hebben om de btw-verhoging af te wentelen. Voordeel van een btw-schuif is dat de lonen dan nominaal niet omlaag hoeven. Deze remedie kan vooral helpen in Zuidelijke lidstaten met tekorten op de lopende rekening, en het argument is daardoor natuurlijk niet direct een goede reden voor een btw-schuif in Nederland. Niettemin kan Nederland wel voordeel behalen. De Mooij en Keen (2012) vinden een groot effect voor de eurozone: 'Our preferred results suggest that a fiscal devaluation switching revenues of around 1% of GDP– which in the Eurozone means, on average, reducing the social contribution rate by 2.6 percentage points and increasing the standard VAT rate by 2.7 percentage points– generates an immediate increase in net exports of between 0.9% and 4% of GDP'.

4.2 *Verder schuiven binnen de mix*

Bij een fundamentele herziening van het belastingstelsel hoort vanzelfsprekend tevens herbezinning op de belastingmix. Het ligt in de rede om een pleidooi te verwachten voor een forse verhoging van de minst verstorende belastingen, zoals de erfbelasting, de vermogensbelasting en belastingen op onroerende zaken. De schenk- en erfbelasting zou vanuit een oogpunt van soliditeit en economische efficiëntie een stevige plaats in de belastingmix verdienen,¹⁹ maar dit ligt politiek nogal gevoelig. Ook vermogensbelastingen en belastingen op onroerende zaken zijn relatief impopulair, bij veel kiezers en ook in het parlement.

Het meest kansrijk lijkt nog een verhoging van de belasting op onroerende zaken – door de OESO gekenmerkt als meest efficiënte belasting. De gemeentelijke onroerendezaakbelasting (ozb) is efficiënt door het inelastische aanbod, en de nauwkeurige afbakening in de overheidsadministratie, waardoor de ozb niet of nauwelijks kan worden ontlopen. Het welvaartsverlies als gevolg van deze heffing blijft daardoor zeer beperkt. Een

¹⁹ Zie voor een onderbouwing van de argumenten: Van Gilst *et al.* (2008).

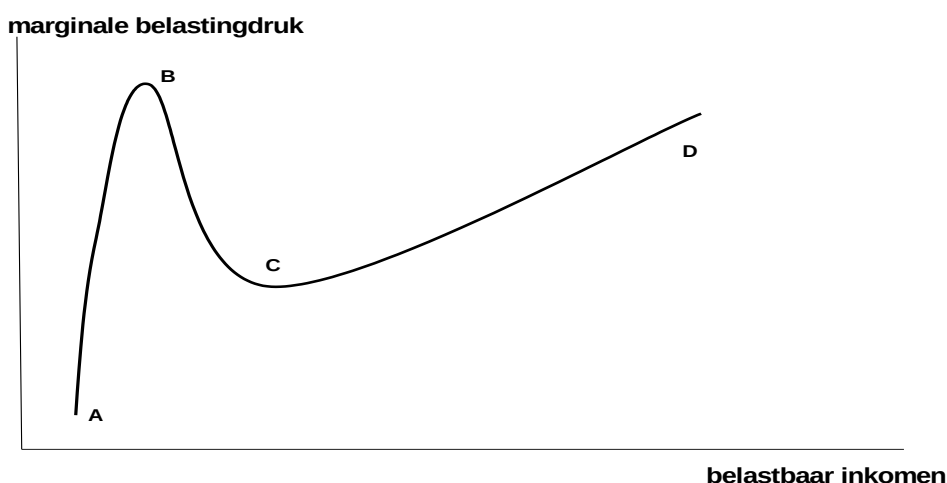
verschuiving in de belastingdruk naar de ozb is daardoor naar verwachting gunstig voor de economie en de maatschappelijke welvaart.

Nu kan slechts beperkt in de belastingmix geschoven worden, gezien het relatief kleine aandeel van belastingen op onroerende zaken in de totale belastingopbrengst. Het is dus lastig om een groot deel van de belastingopbrengst te verplaatsen naar belastingen op onroerende zaken. Maar in andere OESO-landen zijn belastingen op onroerende zaken belangrijker in de mix, wat duidt op ruimte voor Nederland om dezelfde weg in te slaan. Een bijkomend praktisch voordeel van zo'n verschuiving zou overigens zijn dat de belasting op onroerende zaken door lagere overheden wordt geheven. Er is veel te zeggen voor een grotere rol voor de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen, in combinatie met een reductie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In de kabinetsbrief wordt deze schuifoptie overigens inderdaad genoemd.

4.3 *Verschuiving binnen de inkomensheffing*

Mirrlees ontving voor de door hem bedachte 'optimale belastingtheorie' een *Nobel Memorial Prize*. Hij heeft de optimale structuur van de marginale druk afgeleid, wanneer de overheid inkomens wil herverdelen en zij tegelijkertijd te maken heeft met belastingheffing die het arbeidsaanbod van huishoudens verstoort. Volgens de analyse van Mirrlees hangt de optimale belastingstructuur af van de mate waarin de maatschappij aversie koestert tegen ongelijkheid, de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor belastingen en de verdeling van de bevolking over diverse inkomensniveaus. De optimale tariefstructuur blijkt een U-vorm aan te nemen; zie figuur 2. De marginale belastingdruk is hoog voor mensen met lage inkomens (punt B). Herverdeling vraagt namelijk om inkomensoverdrachten naar mensen met de laagste inkomens. De overheid wil dit gepaard laten gaan met een positieve belasting op de midden- en hogere inkomens. Dit leidt onvermijdelijk tot een hoge marginale belastingdruk aan de onderkant van het inkomensgebouw, die meestal wordt veroorzaakt door de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huurtoeslag. Voor middeninkomens is de optimale marginale belastingdruk lager. De reden is dat in dit traject de dichtheid hoog is, waardoor een hoge marginale belasting verstorend werkt voor het totale arbeidsaanbod (punt C). Voor de hoogste inkomens neemt de marginale druk weer wat toe, omdat hier de dichtheid kleiner is en om extra herverdeling tot stand te brengen (punt D).

Figuur 2 Verloop marginale belastingdruk volgens de optimale belastingtheorie



De vraag die in de beleidspraktijk van belastinghervorming 2.0 opkomt, is hoe bruikbaar deze theorie in de praktijk is. Wie veel belang hechten aan een efficiënt belastingstelsel, en dus scherp letten op de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor belastingen, zullen de belastingdruk willen verleggen. Van arbeids- naar kapitaalinkomen. Van partners die vaker in deeltijd werkzaam zijn naar mannen die vaker hoofdverdieners zijn. Van jongeren die actief (op zoek) zijn op de arbeidsmarkt naar senioren die de arbeidsmarkt hebben verlaten om te genieten van hun pensioeninkomen. Verder dienen verslaafden aan alcohol, benzine en tabak veel zwaarder te worden belast dan nu het geval is. Ook noodzakelijke eerste levensbehoeften zouden dan zwaarder moeten worden belast.

Maar een dergelijk fiscaal beleid kan ‘onrechtvaardig’ uitpakken en/of op politieke grenzen stuiten. Bovendien geeft de voorhanden zijnde empirische kennis over gedragseffecten van belastingheffing (nog) te weinig houvast voor beleidsmakers om er lustig op los te discrimineren. Het is niet wenselijk om structurele belastingpolitiek te baseren op vaak gewijzigde inzichten over elasticiteiten. Illustratief in dit verband is dat het CPB recent een nieuw microsimulatiemodel MICSIM in gebruik heeft genomen.²⁰ In dat model voor de analyse van structurele arbeidsaanbodeffecten van veranderingen in het belastingstelsel worden gedifferentieerde elasticiteiten gehanteerd, die veel lager liggen dan in eerdere modellen. Anders gezegd: het arbeidsaanbod reageert veel minder sterk op generieke belastingmaatregelen dan in oudere modellen werd verondersteld.

4.4 Welvaartsverhogende belastingpolitiek

Op basis van de Mirrlees Review (2010; 2011), studies van de OESO, en resultaten die zijn gerapporteerd in de nationale en de internationale literatuur staat inmiddels wel vast dat via schuiven in de belastingmix welvaartsverhogende belastingpolitiek valt te bedrijven. Wie nog niet overtuigd is, [start dit filmpje](#). Maar de nieuwste inzichten van de optimale belastingtheorie bieden vooralsnog te weinig concrete handvaten om de tarieflijn van de belasting op arbeidsinkomen in te tekenen. In die zin moet het advies van de Commissie-Van Dijkhuizen gelezen worden als een toepassing van *best practices*. Het is verstandig om de bezem door allerlei goedbedoelde, maar ineffectieve fiscale regelingen, kortingen, toeslagen en aftrekposten te halen, en met de opbrengst de tarieven te verlagen. Via slimme uitruiloperaties kunnen de tarieven over de hele linie fors omlaag, en kan tevens de marginale druk worden verlegd ten dienste van het arbeidsmarktbeleid. In combinatie met een verhoging en uniformering van de btw-tarieven, fiscalisering van de AOW, beperking van ondernemersfaciliteiten en invoering van een hogere arbeidskorting, is veel werkgelegenheidswinst te boeken. Het advies van de Commissie-Van Dijkhuizen wist als uitkomst een winst van 142 duizend banen te presenteren (budget-neutraal). Overigens zou een deel van deze papieren winst kunnen vervliegen wanneer de plannen opnieuw worden uitgerekend door het Centraal Planbureau. Generieke belastingmaatregelen zijn in het nieuwe model MICSIM minder effectief, maar op de doelgroep gerichte maatregelen kunnen juist een groter effect sorteren vanwege de variatie van elasticiteiten voor het arbeidsaanbod die in MICSIM wordt gebruikt.

5 Visie op inkomenspolitiek en toeslagen

5.1 Hoe heeft het zover kunnen komen?

Het is algemeen aanvaard, dat de wetgever het fiscale stelsel mede inricht om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen na te streven. Dat wil zeggen, zolang dit ‘instrumentalisme’ althans niet leidt tot te grote complexiteit van het fiscale stelsel en het functioneren van de

²⁰ Jongen *et al.* (2014).

arbeidsmarkt niet te zeer bemoeilijkt. En daar wringt de schoen. De belasting- en premietarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist – hoog, en zijn de afgelopen jaren alleen maar gestegen.²¹ Het afgelopen decennium is tegelijkertijd een tegemoetkoming gecreëerd voor vrijwel ieder huishouden. Tabel 2 brengt dit in beeld. Te zien is dat de arbeidskorting bijna is verdubbeld sinds 2001, de ouderenkorting is verviervoudigd, de ondernemersfaciliteiten aanzienlijk zijn geïntensiveerd, net als de financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen. Het saldo van de nominale zorgpremie en de zorgtoeslag voor lage inkomens is nauwelijks gestegen, ondanks een forse toename van de collectief gefinancierde uitgaven voor gezondheidszorg.

Het instrumentalisme is duidelijk ten koste gegaan van de belastingtarieven in de eerste twee schijven, die elk met bijna vijf procentpunten zijn gestegen. Deze verschuiving is het resultaat geweest van veel kleine stapjes. Door iedere keer te kiezen voor een kleine intensivering van een instrument, gefinancierd door een hoger belastingtarief, kon aan specifieke doelgroepen een belastingvoordeel worden verleend, zonder dat dit ten koste ging van de opbrengst voor de schatkist. Doordat inmiddels bijna iedereen zijn eigen tegemoetkoming of fiscale voordeel ontvangt, is het uiteindelijke resultaat dat de belastingtarieven sterk zijn verhoogd, zonder dat dit heeft geleid tot grote veranderingen in de personele inkomensverdeling. De meest gebruikte maatstaf voor inkomensongelijkheid, de Ginicoëfficiënt, is de afgelopen jaren nagenoeg constant gebleven.²²

Tabel 2 Enkele belastingtarieven, heffingskortingen en andere regelingen

	2001	2013	Toename
Tarief eerste schijf	32,35%	37%	4,65%-punt
Tarief tweede schijf	37,60%	42%	4,40%-punt
Algemene heffingskorting	1.576	2.001	27%
Arbeidskorting	920	1.723	87%
Ouderenkorting	236	1.032	337%
MKB-winstvrijstelling	0%	14%	14%-punt
Nominale zorgpremie in ziekenfonds	157		18%
Nominale zorgpremie minus zorgtoeslag		185	
Kinderbijslag en (aanvullende) kinderkorting ^a	2.117		77%
Kinderbijslag en kindgebonden budget ^a		3.743	

a. Bij 2 kinderen tussen 6-11 jaar.

Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013)

5.2 Marginale druk

Een gerelateerd knelpunt is de stapeling van de marginale druk van de inkomensheffing en inkomensafhankelijke toeslagen. De Mirrlees Review (2010; 2011) en veel empirisch onderzoek laten zien dat het huidige belastingstelsel in veel landen een belangrijke oorzaak is van geringe prikkels op de arbeidsmarkt vanwege te hoge marginale tarieven op arbeid. Huishoudens met lage inkomens die gebruik maken van toeslagen, kennen veelal een marginale druk die ver boven het toptarief in de inkomstenbelasting ligt; zie figuur 3. De hoge marginale druk zorgt ervoor dat het aanvaarden van werk in sommige gevallen niet of nauwelijks loont.

Maar ook aan de bovenkant van de inkomensverdeling is de marginale druk hoog, vanwege verhullende tariefsverhogingen. Nadat de inkomensafhankelijke zorgpremie al

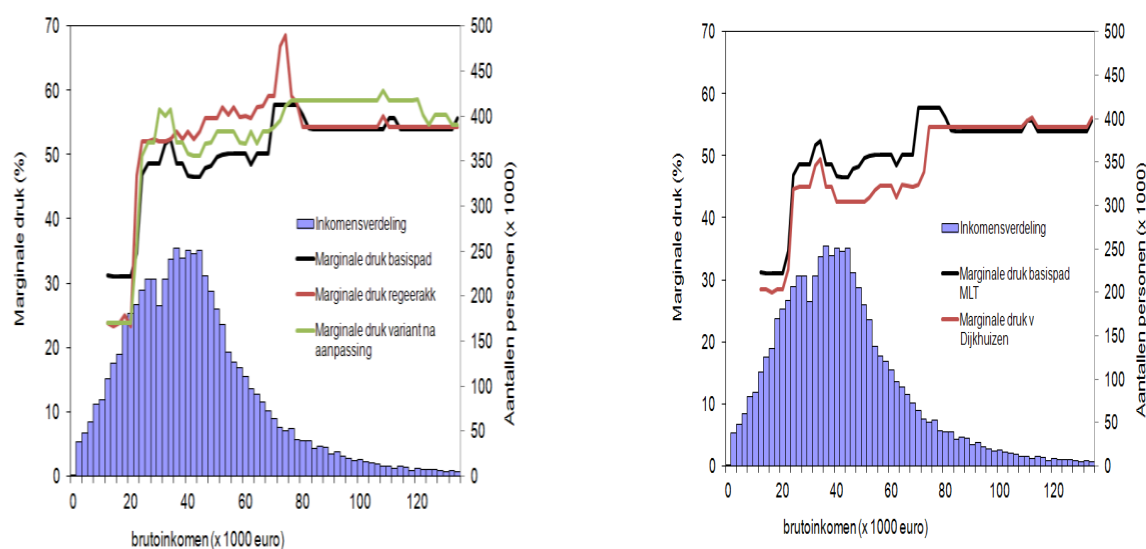
²¹ Vording *et al.* (2006); Caminada en De Kam (2010).

²² Zie: Caminada *et al.* (2014) en Wang *et al.* (2013).

enkele weken na de formatie van het kabinet-Rutte II sneuvelde, is het politieke compromis gevonden de arbeidskorting en de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk af te bouwen. Hierdoor is de marginale druk hoger in het traject tussen minimum en 1½ modaal, vanwege de afbouw van de algemene heffingskorting met 3 procent. Inkomens vanaf €70.000 krijgen te maken met de verdere afbouw van de arbeidskorting– wat ook tot een hogere marginale druk leidt. Bij inkomens vanaf ruim €110.000 is de arbeidskorting volledig afgebouwd en daalt de marginale druk weer naar 52%; het tarief van de vierde schijf. Echter, de transparantie van het stelsel zou gediend zijn met een zichtbaar toptarief van 60 procent in het relevante inkomenstraject in plaats van de huidige zeer verhullende tariefstelling.

Het kan slimmer, zo blijkt uit het verloop van de marginale-druklijn die ontstaat na implementatie van de voorstellen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. De zwarte lijn in het linker- en het rechterpaneel van figuur 3 geeft de marginale druk weer, als het beleid uit 2012 in deze kabinetsperiode ongewijzigd was gebleven. Deze marginale druklijn strookt met het basispad uit de middellange-termijnverkenning (MLT) van het CPB, het uitgangspunt voor de onderhandelaars bij de laatste kabinetsformatie. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II joeg de marginale druk voor de hogere middengroepen omhoog (de rode lijn in het linkerpaneel van figuur 3). Na de aanpassing van het regeerakkoord stijgt vooral de marginale druk in het traject tussen 80.000 en 120.000 euro (de groene lijn in het linkerpaneel van figuur 3). De marginale druk ligt na uitvoering van de plannen van de Commissie-Van Dijkhuizen over een heel lang inkomenstraject beduidend lager (de rode lijn in het rechterpaneel van figuur 3). Volgens het CPB zou invoering van de plannen van de Commissie-Van Dijkhuizen veel banen opleveren (budget-neutraal), terwijl het huidige kabinetsbeleid vermoedelijk banen vernietigt (via lastenverhogingen om het tekort terug te brengen).

Figuur 3 Marginale druk basispad CPB, regeerakkoord, en na aanpassing regeerakkoord



Verder is komen vast te staan dat het huidige stelsel van toeslagen (systeem)fraude in de hand werkt. Het stelsel gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en van de veronderstelling dat de gegevens die door de burger worden aangeleverd ook betrouwbaar zijn. De door de burger aangeleverde gegevens worden gebruikt bij de toekenning van een

voorschot. Pas achteraf wordt gecontroleerd of de verstrekte gegevens kloppen. Gebleken is dat deze werkwijze in de praktijk gevoelig is voor fraude.

In een betrekkelijk korte tijdsperiode van vijf jaar (tussen 2001 en 2005) hebben twee stelselherzieningen plaatsgevonden met als doel het fiscaal-sociale instrumentarium beter en effectiever te richten op lage inkomens. Hierdoor is enerzijds de doelgroep van huishoudens met lage inkomens steeds beter bereikt. Anderzijds is een lappendeken ontstaan van regelingen gericht op ‘bemillimeterd’ inkomensbeleid. De vormgeving en uitvoering van het beleid zijn meer bepaald door toevalligheden, dan de vrucht van logische analyse. Een deel van de inkomensafhankelijke regelingen/heffingskortingen kreeg vorm binnen de inkomstenbelasting, een ander deel is verplaatst naar de sfeer van de inkomensvoetlagen of daarbuiten. Bij het uitstippelen van het beleid ontbrak een principiële afweging welk instrument op welke plek het best tot zijn recht komt.

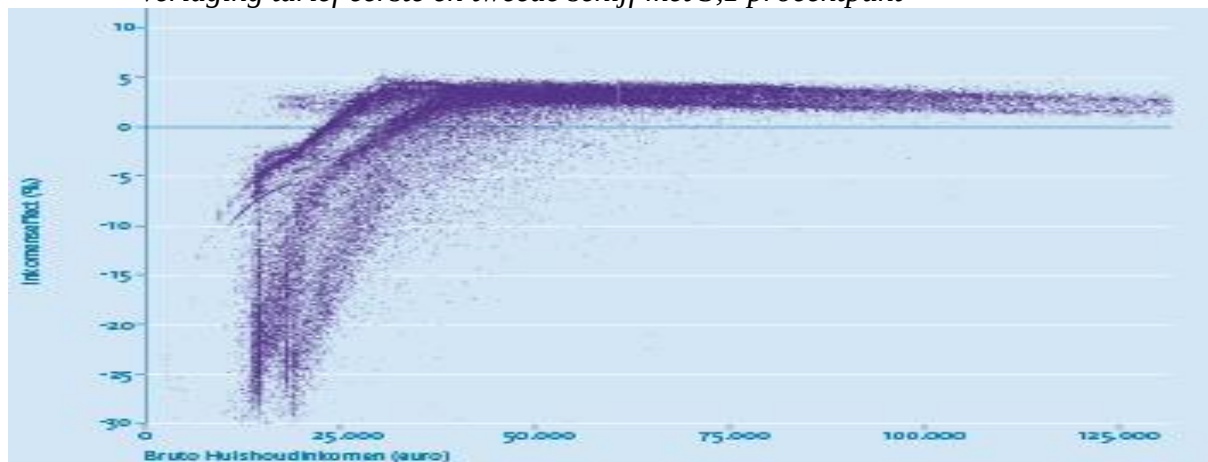
Al met al worden allerlei beslissingen om betaalde arbeid te verrichten, te sparen en te investeren door de bestaande lappendeken van regelingen negatief beïnvloed. Bovenal is het stelsel erg complex geworden. Is het niet de hoogste tijd om het (fiscale) inkomensbeleid slimmer vorm te geven?

5.3 *Moet de overheid liever stoppen met toeslagen?*²³

In het publieke debat is zelfs de vraag opgeworpen of het toeslagenstelsel niet afgeschaft moet worden. Door de toeslagen af te schaffen en de belastingtarieven te verlagen, zou dezelfde inkomensverdeling bereikt kunnen worden, zo is de achterliggende gedachte. Deze operatie zou echter zeer nadelig uitpakken voor huishoudens met lage inkomens, zo heeft de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013, 81) laten zien.

Figuur 4 toont de inkomenseffecten van de afschaffing van de huurtoeslag (2,8 miljard euro), het kindgebonden budget (1,0 miljard euro) en de zorgtoeslag (4,9 miljard euro). De opbrengst van 8,7 miljard euro is vervolgens ingezet om de tarieven van de eerste en de tweede schijf van de inkomensheffing met 3,1 procentpunt te verlagen. De figuur laat zien dat een verschuiving van toeslagen naar belastingen erg negatief uitpakt voor lage inkomens, en fors positieve effecten geeft voor hoge inkomens. Dit komt, doordat lage inkomens meer afhankelijk zijn van toeslagen en weinig belasting betalen, terwijl hoge inkomens geen toeslagen ontvangen en meer belasting betalen.

Figuur 4 Inkomenseffecten afschaffen toeslagen (exclusief kinderopvangtoeslag) in ruil voor verlaging tarief eerste en tweede schijf met 3,1 procentpunt



Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), 81

²³ De gedachten in onderdeel 5.2 en 5.3 zijn overgenomen uit Caminada en Veldhuizen (2013). Er is reden om de analyse van de huishoudenstoelag nogmaals over het voetlicht te brengen; zie onderdeel 5.4.

Het toeslagenstelsel moet in de kern dus overeind blijven, zolang beleidsmakers de huidige inkomensverdeling min of meer in stand willen houden.

5.4 *Oplossingsrichting via een viersporenaanpak*

De hervorming van het (fiscale) instrumentarium voor inkomensbeleid zou via vier sporen kunnen verlopen. Ten eerste dient helder onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds stimulering van de arbeidsparticipatie en anderzijds inkomensondersteuning. Bundel vervolgens alle instrumenten via een huishoudenstoelag. Dat leidt tot minder rondpompen van geld en gaat fraude tegen. Ten slotte verdient een betere afstemming tussen toeslagen en heffingskortingen in de inkomstenbelasting aandacht.

5.4.1 *Helder onderscheid stimulering arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning*

Het is allereerst van belang om helder en consequent onderscheid te maken tussen belastingheffing over het inkomen (draagkracht van de individuele belastingplichtige) en inkomensondersteuning op het niveau van het huishouden (draagkracht van het huishouden). Figuur 5 laat dit schematisch zien. Belastingheffing vindt zoveel mogelijk plaats op individueel niveau, aangezien dit de prikkels om betaalde arbeid te verrichten zo weinig mogelijk afstompt. De structuur van de inkomensheffing en de instrumenten voor werkenden worden zo ingezet dat dit de arbeidsparticipatie stimuleert, dan wel haar zo min mogelijk belemmert. Deze regelingen zijn gebaseerd op het inkomen van de individuele werkende. Inkomensondersteuning kan het meest gericht vorm krijgen door uit te gaan van de draagkracht op huishoudniveau. Het belang van inkomensondersteuning prevaleert hier. Omdat de kinderopvangtoeslag niet is gericht op inkomensondersteuning, maar op het stimuleren en ondersteunen van arbeidsparticipatie, verdient het de voorkeur om de aanspraak op deze toeslag niet langer te baseren op het huishoudinkomen, maar op het individuele arbeidsinkomen van de minstverdienende partner.

Figuur 5 Schematische weergave stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen



5.4.2 *Bundeling van toeslagen via een huishoudenstoelag*

Ten tweede zal integratie en vereenvoudiging van toeslagen via de invoering van een huishoudenstoelag het aantal rechthebbenden van een toeslag fors kunnen terugbrengen. Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal toeslagen. De tabel laat zien dat 4,6 miljoen huishoudens in Nederland één of meer toeslagen ontvangt (exclusief kinderopvangtoeslag).

Tabel 3 Aantal toeslagen (budgettaire cijfers 2013, aantallen raming voor 2015)

	Budget (mln euro)	Aantal huishoudens ($\times 1.000$)
Huurtoeslag	2.774	1.107
Kindgebonden budget	1.047	824
Zorgtoeslag	4.855	3.628
Totaal	8.676	6.316
(aantal huishoudens dat toeslagen ontvangt)		4.589
Idem, na invoering huishoudenstoelag		3.651
Idem, na verplichte uitbetaling via zorgverzekeraars		1.405

Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013)

Hoewel toeslagen primair bedoeld zijn om inkomensondersteuning naar draagkracht te geven, wordt thans weinig rekening gehouden met de draagkracht van huishoudens die meer dan één toeslag ontvangen. Iedere toeslag kent zijn eigen afbouwpercentage, zodat huishoudens die verschillende toeslagen ontvangen te maken krijgen met een cumulerende marginale druk. Omdat het doel van toeslagen is inkomensondersteuning naar draagkracht te bieden, hebben huishoudens met minder draagkracht vaak recht op meer toeslagen. Door het hogere gestapelde afbouwpercentage neemt het netto inkomen van huishoudens met meer toeslagen bij een stijging van het inkomen minder snel toe dan bij huishoudens met één toeslag.

De oplossing van dit probleem is te vinden door toeslagen samen te voegen en te stroomlijnen. Het draagkrachtprincipe van toeslagen komt beter tot zijn recht, wanneer de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag gecombineerd worden tot één huishoudenstoelag, met een uniform afbouwpercentage dat onafhankelijk is van het aantal ontvangen toeslagen. Om recht te doen aan de verschillen tussen leefvormen, dient het afbouwpercentage van de huishoudenstoelag te verschillen tussen alleenstaanden en partners. Een alleenstaande met een inkomen van 30.000 euro heeft – gecorrigeerd voor huishoudsamenstelling – een hoger besteedbaar inkomen dan partners met hetzelfde inkomen. Het CBS gebruikt zogeheten equivalentiefactoren om te corrigeren voor de grootte en de samenstelling van huishoudens. Op basis hiervan zou de verhouding in het afbouwpercentage tussen paren en alleenstaanden moeten worden vastgesteld in een 70/100 verhouding, om te corrigeren voor het verschil in welvaartsniveau.

5.4.3 Minder geld rondpompen - het tegengaan van fraude

Ten derde kan het aantal huishoudens dat een toeslag direct krijgt uitbetaald fors dalen door een deel van de huishoudenstoelag verplicht uit te betalen via de zorgverzekeraar. De achtergrond hiervan is dat iedereen van 18 jaar en ouder in Nederland verplicht verzekerd is. Iedere toeslagontvanger betaalt dus ook een nominale premie aan zijn zorgverzekeraar. Door een deel van de toeslag verplicht uit te betalen aan de zorgverzekeraar zelf, kan deze het bedrag verrekenen met de te betalen zorgpremie. Dit beperkt het rondpompen van geld via miljoenen burgers. Doordat de betaling verplicht via de zorgverzekeraar loopt, wordt het onmogelijk een toeslag te verstrekken aan mensen die niet verzekerd zijn. Het frauderisico van de toeslag wordt zo beperkt. Met geld dat niet wordt uitbetaald aan de burger, kunnen burgers ook niet frauderen. Ook beperkt het de wanbetalerproblematiek bij zorgverzekeraars, omdat het immers niet langer mogelijk is de toeslag aan andere zaken te besteden dan aan de nominale zorgpremie.

5.4.4 *Afstemming toeslagen en heffingskortingen in de inkomstenbelasting*

Een heldere taakafbakening tussen de fiscaliteit en het toeslagenstelsel heeft tot nu toe niet plaats gehad. Een voorbeeld van onvoldoende onderlinge afstemming is dat het recht op toeslagen mede afhangt van het gebruik van fiscale aftrekposten. In de denkbeeldige situatie van twee identieke huishoudens die elk een exact gelijk (bruto) inkomen genieten, kan hierdoor toch verschil in het recht op toeslag ontstaan. Als het ene huishouden hypotheekrenteaftrek heeft, dan ontvangt dit huishouden niet alleen een fiscale tegemoetkoming, maar ook meer toeslag dan het andere huishouden. Aftrekposten worden in mindering gebracht bij de berekening van het verzamelinkomen van het huishouden. Het toeslagenstelsel knoopt aan bij dit inkomensbegrip, waardoor een aftrekpost ook doorwerkt op de hoogte van de toeslagen. Deze doorwerking is willekeurig, ondoorzichtig en leidt in gelijke gevallen tot andere uitkomsten. Dit effect kan worden tegengegaan door aftrekposten te schrappen of om te zetten in een directe subsidie. Resterende aftrekposten zouden vervolgens moeten worden omgezet in heffingskortingen, door de kosten die in aftrek gebracht worden af te rekenen tegen een vast tarief. Door omzetting van de gesaldeerde hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in een heffingskorting, blijft voor de meeste huishoudens het fiscale voordeel van de aftrekpost gelijk, terwijl de doorwerking op de toeslagen volledig verdwijnt.

Ook een verdere integratie van de administratieve processen bij de verlening van toeslagen en de heffing van inkomstenbelasting ligt voor het grijpen. Burgers hoeven dan maar op één plek hun (verwachte) inkomen door te geven dat de Belastingdienst kan gebruiken bij de voorlopige aangifte en de voorlopige toekenning van een toeslag. Dit opent op termijn de mogelijkheid tot het creëren van één burgerportaal, waar gelijktijdig belastingaangifte en de aanvraag van toeslagen kan worden geregeld. Uitbetaling kan door middel van een rekeningcourantrelatie met de overheid.

5.5 *Onterechte afwijzing van de huishoudenstoelag door kabinet*

Het idee van de huishoudenstoelag is in politiek Den Haag in eerste aanleg zeer enthousiast ontvangen en omarmd. Enkele weken na het uitkomen van het rapport van de Commissie-Van Dijkhuizen werd in de *Miljoenennota 2014* aangekondigd dat een huishoudenstoelag zou worden ingevoerd met ingang van 2015. Een buitengewoon hoog ambitietempo voor zo'n majeure operatie. Wegens de samenvoeging van de toeslagen werd tevens een besparing ingeboekt van 1 miljard euro. Verder werd aangekondigd dat de huishoudenstoelag gefaseerd zou worden ingevoerd en dat in dat kader de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB) in 2015 het veld zou ruimen.

In april 2014 is evenwel geconstateerd dat de invoering van de huishoudenstoelag op problemen stuitte in verband met de exporteerbaarheid van de toeslag. Wat ging er mis? Was het plan door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen niet goed doordacht? Het kabinet suggereert dat in de al aangehaalde brief door te schrijven: 'De commissie Van Dijkhuizen heeft geadviseerd bestaande toeslagen te bundelen in één zogenoemde huishoudenstoelag. Deze als vereenvoudiging bedoelde operatie is echter niet uitvoerbaar gebleken.'

Waar het voorstel van de Commissie-Van Dijkhuizen uitging van een bundeling van de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget met één uniform afbouwpercentage, was de invulling door het kabinet geheel anders. Ten eerste werd een bezuiniging ingeboekt van 1 miljard euro. Ten tweede werden ook de ouderenkortingen en de MKOB meegenomen in de huishoudenstoelag. Dáár ontstond de problematiek van de exporteerbaarheid van de toeslagen. Bij de uitwerking is namelijk gebleken dat de vormgeving van de huishoudenstoelag aan juridische randvoorwaarden is gebonden. De verschillende toeslagen kennen elk een eigen 'exportregime'. Dit regime bepaalt in hoeverre huishoudens die buiten

Nederland wonen aanspraak op een toeslag kunnen maken. Het exportregime is geregeld in een Europese verordening over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en is vastgelegd in de diverse bilaterale socialezekerheidsverdragen. Om te voorkomen dat de export van toeslagen fors toe zou nemen, achtte het kabinet het nodig om de huishoudens-toeslag juridisch op te kunnen delen in componenten (zorg, huur, kind én ouderen). Indien de verschillende componenten van de huishoudenstoeslag niet van elkaar zijn te onderscheiden, kunnen zij worden beschouwd als één uitkering die in zijn geheel exporteerbaar is, volgens het meest gunstige exportregime van de betrokken toeslagen. Dit zou mogelijk leiden tot een forse stijging van de uitgaven voor toeslagen aan huishoudens in het buitenland. Dit gold dan in het bijzonder rondom de AOW, aangezien het kabinetsvoorstel nu ook de ouderenkortingen en de MKOB onder de huishoudenstoeslag voor senioren had geschoven.

Dit mogelijke exportprobleem had de Commissie-Van Dijkhuizen onderkend door de bundeling van toeslagen te beperken tot de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget. Blijkbaar was dit ‘detail’ aan de aandacht van het kabinet ontsnapt, toen het in een weergaloos tempo de huishoudenstoeslag wilde invoeren. Doodzonde, dat het kind zo met het badwater is weggegooid. Het verdient stellig aanbeveling deze kansrijke beleidsoptie nog eens te heroverwegen. Dat te meer, aangezien de MKOB inmiddels per 1 januari 2015 is afgeschaft en vervangen door een nieuwe tegemoetkoming, de Inkomensondersteuning AOW. Deze toeslag is afhankelijk van het aantal jaren dat iemand AOW-aanspraak heeft opgebouwd.²⁴ AOW-ontvangers in het buitenland hebben alleen aanspraak op de volledige toeslag wanneer zij tijdens de opbouwperiode van hun aanspraken vijftig jaren in Nederland hebben gewoond.²⁵ Het exportprobleem is hiermee grotendeels opgelost.

6 Kabinetsbrief

In zijn brief over de komende belastinghervorming stelt het kabinet terecht vast dat via herschikking van fiscale lasten aanzienlijke maatschappelijke winst kan worden behaald, met een werkgelegenheidsgroei van zo’n 100 duizend banen. Positief is dat de brief een aantal nuttige gedachten bevat en een goede algemene richting aanwijst, de lijn van de adviezen van de Commissie-Van Dijkhuizen onderschrijft en aangeeft dat vereenvoudiging van het stelsel bitter nodig is. Te prijzen valt in de kabinetsbenadering de keuze voor een helder doel en voor een voldoende lang tijdpad om dit te bereiken. Opvallend is het taalgebruik, dat wemelt van verzuchtingen en beeldspraak. Zo moet de zolder worden opgeruimd (aftrekposten, vrijstellingen, toeslagen), treedt een draaideurcrimineel op (de wig), en gebeurt er van alles met een hark (marginale druk)... Maar hóe de herschikking van de belastingmix er uit zou moeten zien, blijft onduidelijk. De ambities zijn hoog, maar een forse lastenverlichting op arbeid vergt een forse verschuiving naar andere grondslagen. De kabinetsbrief geeft vooral een lijstje van beperkingen en onmogelijkheden (hypotheekrenteaftrek en pensioensparen). Waar het kabinet dan wel op aankoerst blijft in nevelen gehuld.²⁶

Belangrijke vragen ontbreken, zoals wat ‘de buitenwereld’ vraagt van de Nederlandse fiscaliteit.²⁷ In welke mate zou consumptie zwaarder moeten worden belast? Dienen IB-ondernemers en directeuren-grotoaandeelhouders meer bij te dragen? En gepensioneerden?

²⁴ Tweede Kamer (2014-2015b), 92.

²⁵ Bij verblijf in het buitenland kunnen Nederlanders die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt hun AOW-opbouw vrijwillig voortzetten. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk nauwelijks gebruikgemaakt.

²⁶ Is het gepast dat ik als lid van die commissie kritisch ben op de kabinetsbrief die reageert op de adviezen van de Commissie-Van Dijkhuizen? Een slager keurt immers ook niet zijn eigen vlees. Echter, het is niet onjuist om te stellen dat het kabinet in feite nog geen inhoudelijke reactie heeft gegeven op de voorstellen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen.

²⁷ Zie voor een mooie uitgebreide en kritische analyse: Vording (2014).

Hoe belangrijk is neutraliteit (óók van leefvorm) in de belastingheffing en in welke mate is fiscale discriminatie maatschappelijk gewenst? En wat is de kabinetsvisie op de lastendruk van diverse vermogensbestanddelen en erfenissen? Hoe kunnen de prikkels aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden versterkt? En zijn de grenzen van het rondpompen van fiscaal geld in zicht, zodat stevig moet worden ingezet op fiscale balansverkortings?

Het blijft gissen naar de redenen van het zo lang uitblijven van een fiscale stelselwijziging in Nederland. Het kabinet zelf stelt in de brief dat een herziening van het stelsel niet goed denkbaar is zonder 'smeerolie' ter grootte van 3 tot 5 miljard euro per jaar, en wil deze lastenverlichting pas inzetten zodra de benodigde middelen in de komende jaren beschikbaar komen.²⁸ Het draagvlak voor een aanpak van het stelsel lijkt inmiddels aanzienlijk, maar is er onvoldoende politieke steun voor krachtdadige ingrepen? Is het angst voor rumoer van georganiseerde belangengroepen? Politici zijn gekozen om knopen door te hakken en lastige dilemma's uit te leggen! Daarom verdient het aanbeveling om een versie 2.0 van de kabinetsbrief te schrijven, waarin de in dit artikel opgevoerde thema's alsnog worden uitgewerkt. Versie 2.0 mag veel zakelijker, door *alle* opties voor belastinghervorming in kaart te brengen en de argumentatie en keuzes te baseren op de aanwezige fiscaal-economische inzichten.

Koen Caminada

* Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden. Koen Caminada was lid van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie-Van Dijkhuizen). Dank aan Marike Knoef en Jim Been voor assistentie bij de data-analyse van onderdeel 2, en aan Kees Goudswaard en Flip de Kam die nuttig commentaar gaven op een eerdere versie van dit artikel.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2010), *Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*, Den Haag: ARK
- Bettendorf, L., en S. Cnossen (2014), *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB Policy Brief, 2014/02, Den Haag: Centraal Planbureau
- Caminada, K., J. Been, K. Goudswaard, en M. de Graaf-Zijl (2014), *De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012*, Department of Economics Research Memorandum 2014.02, Leiden University
- Caminada, K., en K. den Boogert (2014), Discrimineren of een leefvormneutraal belastingbeleid?, *Vakstudie Nieuws* (Bijzonder nummer Leo Stevens), 69, 18 december 2014, 50-56
- Caminada, K., K.P. Goudswaard, en M.G. Knoef (te verschijnen), *Belastingprogressie aan de top*, mimeo.
- Caminada, C.L.J., en C.A. de Kam (2010), Op weg naar de volgende belastingherziening, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.) *Miljardendans in Den Haag. Overheidsuitgaven en belastingen in analyse*, Dreesforum 4, Den Haag: Sdu Uitgevers, 221-248

²⁸ Tweede Kamer (2014-2015a), 3.

- Caminada, K., en A.P. Ros (2012), Belastingfaciliteiten, in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 157-182
- Caminada, K., en S. Veldhuizen (2013), Hervorming van het fiscale instrumentarium voor inkomensbeleid, *Liberaal Reveil*, oktober 2013, 162-168
- Chetty, R. (2011), *Salience and Taxation: Evidence and Policy Implications. Testimony for the Committee of Finance United States Senate*; zie: www.finance.senate.gov/imo/media/doc/033011rc.pdf
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, en C.L.J. Caminada (2008), De successiebelasting vanuit economisch perspectief, *Weekblad fiscaal recht*, 137(6793), 1423-1429
- Gruber, J., en E. Saez (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84(1), 1-32
- Jacobs, B. (2010), Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag, 175-212
- Jongen, E.L.W., H-W. de Boer, en P. Dekker (2014), *MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands*, CPB Background Document, 27 November, Den Haag: Centraal Planbureau
- Meghir, C., en D. Phillips (2008), *Labour supply and taxes*, IFS Working Papers W08/04. London: Institute for Fiscal Studies
- Mirrlees Review, The (2010), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press
- Mirrlees Review, The (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press
- Mooij, R.A. de, en S. Ederveen (2008), Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, *Oxford Review of Economic Policy* 24(4), 680-697
- Mooij, R.A. de, en M. Keen (2012), *"Fiscal Devaluation" and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times*, IMF Working Paper no. 12/85, Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2008), *Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper no. 643, Paris: OECD
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), *Revenue Statistics 1965-2013*, Parijs: OECD
- Okun, A.M. (1975), *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, Washinton D.C.: The Brookings Institution
- Saez, E., J.B. Slemrod, en S.H. Giertz (2009), Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies* 68(1), 205-229
- Stevens, Leo (2014), *100 Jaar inkomstenbelasting en hoe nu verder? Een oplossingsrichting voor bestaande probleemdossiers*, Deventer: Kluwer
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag
- Tempelman, C., A. Houkes, en J. Prins (2011), *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, SEO-rapport 2011-15, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek

- Tweede Kamer (2014-2015a), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 5
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015. Memorie van Toelichting*, 34 000 XV, nr. 2
- Vording, H. (2014), Fiscale Beleidsnotities 2015, *Weekblad fiscaal recht*, 143(7066), 1204-1214
- Vording, H., K.P. Goudswaard, en K. Caminada (2006), De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek? In: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer, 131-146
- Wang, C., K. Caminada, and K. Goudswaard (2014), Income redistribution in 20 countries over time, *International Journal of Social Welfare* 23(3), 262-275

BIJLAGE

Samenstelling inkomensbegrippen CBS Inkomenspanelonderzoek

In onderdeel 2 is het verschil tussen het bruto inkomen en het besteedbaar inkomen van huishoudens aangemerkt als inkomensheffingen; zie hieronder voor een specificatie. Het bedrag van deze inkomensheffingen is vervolgens uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudensinkomen. Dit levert de belastingdruk op.

- Het bruto inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader inkomensverzekeringen (i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de sociale voorzieningen (bijstand), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie.
- De belastingdruk is breed gedefinieerd en omvat zowel de werknemers- als de werkgeverslasten. De inkomensheffingen omvatten de belastingen op inkomen en vermogen, de premies inkomensverzekeringen i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden en de premies voor de ziektekostenverzekeringen (nominale premie, inkomensafhankelijk deel minus zorgtoeslag).

1 Inkomen uit arbeid

1.1 Inkomen uit arbeid (loon van werknemers, ambtenaren en dga, loon in natura en overig)

1.2 Sociale lasten van werkgever

2 Inkomen uit eigen onderneming

3 Inkomen uit vermogen

3.1 Inkomsten uit bezittingen (financieel vermogen en onroerend goed)

3.2 Betaalde rente (hypotheekrente eigen woning en overig)

4 Primair inkomen (1+2+3)

5 Uitkering inkomensverzekeringen

5.1 Uitkering i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden

5.2 Sociale lasten van uitkeringsinstantie

6 Uitkering sociale voorzieningen

6.1 Uitkering sociale voorzieningen (bijstand)

6.2 Sociale lasten van uitkeringsinstantie

6.3 Uitkering kinderbijslag

6.4 Uitkering studietoelage

7 Ontvangen gebonden overdrachten

7.1 Overdracht i.v.m. wonen (huurtoeslag)

7.2 Tegemoetkoming studiekosten

8 Ontvangen inkomensoverdrachten (alimentatie)

Secundair inkomen, onbekend

9 Bruto inkomen (= 4+5+6+7+8+onb.)

10 Betaalde inkomensoverdrachten (alimentatie)

11 Premies inkomensverzekeringen (werkgevers- en werknemersdeel) i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden

12 Premies ziektekostenverzekeringen (nominale premie, inkomensafhankelijk deel minus zorgtoeslag)

13 Belastingen op inkomen en vermogen

14 Besteedbaar inkomen (= 9-10-11-12-13)

BELASTINGEN OP KAPITAALINKOMEN IN NEDERLAND ¹

B. Jacobs *

Samenvatting

De Nederlandse belastingheffing op kapitaalinkomen is internationaal een fiscaal curiosum, dat iedere economische logica ontbeert. De belangrijkste vermogensbestanddelen worden gesubsidieerd (huis en pensioen) en werkelijk genoten vermogensinkomsten (rente, dividend en vermogenswinsten) zijn onbelast. Op basis van de moderne optimale-belastingtheorie wordt hier een duale inkomstenbelasting bepleit, waarbij inkomens uit arbeid en kapitaal gescheiden worden belast. Kapitaalinkomen wordt belast op grond van tien rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen. Mensen met grotere verdientalenten erven en sparen meer en halen hogere kapitaalrendementen. Daarnaast zullen mensen met mazzel meer vermogen opbouwen dan mensen met economische pech. Heffingen op vermogensinkomsten zijn doelmatig, omdat ze de verstoringen van de belastingheffing op arbeidsinkomen in de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt, de verzekeringsmarkt en bij investeringen in menselijk kapitaal verminderen. Belastingen op vermogensinkomsten zijn daarnaast doelmatig om de integriteit van de inkomstenbelasting te waarborgen en overwinsten te belasten. Het is wenselijk één geïntegreerd belastingregime voor sparen, beleggen, eigen huis, pensioen en onderneming in te voeren, waarbij werkelijk genoten vermogensinkomsten (inclusief vermogenswinsten) worden belast tegen een vlak tarief. Dit regime kan worden aangevuld met een erfenisbelasting en een hogere heffing op het eigen huis (ozb) om op doelmatige wijze economische rents te belasten.

Trefwoorden: belastinghervorming, belasting kapitaalinkomen

1 Inleiding

Met een baanbrekend boek heeft de Franse econoom Piketty (2014) de maatschappelijke discussie over de belastingheffing op vermogen ('kapitaal') aangezwengeld. Al eerder waren politici in Den Haag tot de conclusie gekomen dat het tijd is voor een fundamentele belastingherziening. Het grondwerk is eerder verzet door twee studiecommissies. In een Kamerbrief heeft staatssecretaris Wiebes namens het kabinet ideeën voor een belastinghervorming gelanceerd.² In navolging van Piketty bepleiten de meeste linkse politieke partijen (PvdA, GroenLinks en SP) invoering van een progressieve vermogensbelasting. Daarnaast willen zij werkelijk genoten vermogenswinsten gaan belasten in box 3 van de inkomstenbelasting.

Deze bijdrage belicht hoe vermogensinkomsten, vermogen en erfenissen in ons land worden belast. Om te beginnen wordt in onderdeel 2 kort gerefereerd aan beleidsdiscussies over belastingen op vermogen. In onderdeel 3 volgt een bespreking van enkele van de belangrijkste beleidsveranderingen op dit terrein gedurende de afgelopen jaren. Daarna biedt onderdeel 4 een beeld van de omvang, samenstelling en verdeling van het vermogen in Nederland en hoe de overheid dit belast. Vervolgens wordt in onderdeel 5 vanuit de optimale-belastingtheorie betoogd hoe vermogensinkomsten, vermogen en erfenissen zouden moeten worden belast. De conclusie luidt dat het huidige belastingregime op geen enkele manier

¹ Veel ideeën in deze bijdrage vinden hun oorsprong in eerder werk. Zie Jacobs (2008, 2010, 2013, 2014) voor diverse beschouwingen over het belasten van kapitaalinkomen

² Tweede Kamer (2014-2015).

voldoet aan de eisen die theorie en empirie aan een goed belastingstelsel stellen. Een en ander mondt uit in een schets voor een fundamentele herziening voor de fiscale behandeling van vermogen, vermogensinkomsten en nalatenschappen (onderdeel 6).

2 Beleidsdiscussies

De discussie over de belastingheffing op kapitaal, kapitaalinkomen en erfenissen vindt in diverse gremia plaats en toont aan dat de gedachtewisseling over de vormgeving van het belastingstelsel de laatste jaren aan maatschappelijk belang heeft gewonnen, zowel nationaal als internationaal.

De Studiecommissie belastingstelsel (2010) heeft talloze beleidssuggesties gedaan voor een meer neutrale behandeling van uiteenlopende vormen van kapitaalinkomen, hoewel de voorstellen niet gedetailleerd zijn uitgewerkt. De Studiecommissie vraagt expliciet aandacht voor de asymmetrische fiscale behandeling van vreemd- en eigen vermogen in zowel de vennootschapsbelasting (vpb) als de inkomstenbelasting (fiscale behandeling van het eigenwoningbezit). Onder andere wordt voorgesteld een vermogensaftrek voor eigen vermogen in te voeren in de vpb. Verder wil de Studiecommissie het eigen huis geleidelijk overhevelen van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting en de overdrachtsbelasting afschaffen in ruil voor een hoger eigenwoningforfait, of een hogere gemeentelijke onroerende-zaakbelasting (ozb). Daarnaast bepleit de commissie een forfaitair kapitaalinkomen (in plaats van een forfaitair arbeidsinkomen) in box 2 van de inkomstenbelasting voor directeur-groottaandeelhouders (dga's).³ Tot slot stelt de Studiecommissie een versobering voor van de pensioenfaciliteiten, bijvoorbeeld via aftopping van het pensioengevend salaris en verlaging van de opbouwpercentages. Zij ziet geen aanleiding om het regime van box 3 of de erfbelasting te herzien.

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) beveelt aan om het forfaitaire rendement in box 3 te baseren op een voortschrijdend vijfjaars-gemiddelde en het huidige rendement te verlagen van 4 naar 3 procent.⁴ Dit gezien de zeer lage rente die de laatste jaren wordt behaald op spaartegoeden en risicovrije beleggingen. Ook beveelt deze commissie een aantal wijzigingen aan in box 2, te weten: i) het gebruikelijk loon van de dga dient hoger te worden vastgesteld en meer in lijn te worden gebracht met dat van gewone werknemers, ii) er moet een forfaitaire heffing komen van 2,4 procent, als voorheffing op vermogenswinsten op aanmerkelijk-belangaandelen, en iii) het box-2 tarief zou kunnen worden verlaagd van 25 naar 22 procent. Verder beveelt ook deze commissie aan om het eigen huis uiteindelijk over te hevelen naar box 3.

Momenteel studeert de Nederlandse overheid op een belastingherziening. In de verkennende notitie uit september 2014 stelt het kabinet voor om te onderzoeken of de huidige heffing in box 3 kan worden vervangen door een inkomstenbelasting die werkelijk genoten vermogensinkomsten belast.⁵ De notitie zwijgt over belastingwijzigingen in het regime voor het eigen huis, de pensioenen en de fiscale behandeling van nalatenschappen. Ook is het kabinet terughoudend met suggesties om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar kapitaal.

De discussie over een beter belastingstelsel speelt niet alleen in Nederland. Een gezaghebbende analyse is de Mirrlees Review (2011), die bestaat uit twee deelrapporten. In

³ Aandeelhouders met een aanmerkelijk belang bezitten 5 procent of meer van de aandelen, winstbewijzen, genotsrechten of zeggenschap in een (besloten) vennootschap.

⁴ Werkelijk genoten vermogensinkomsten blijven sinds de belastingherziening in 2001 onbelast. Belastingplichtigen worden geacht 4 procent rendement te maken op hun vermogen dat aan het begin van het kalenderjaar aanwezig is. Over dit forfaitaire rendement van 4 procent is 30 procent inkomstenbelasting verschuldigd. In wezen is dit een vermogensbelasting met een tarief van 1,2 procent.

⁵ Tweede Kamer (2014-2015).

het eerste deel geven toonaangevende internationale wetenschappers hun visie hoe belastingheffing moet worden georganiseerd. In het hoofdstuk over de belasting op kapitaalinkomen concluderen Banks en Diamond (2010) dat zowel het normale als het bovennormale rendement op kapitaalinkomen in zijn algemeenheid moet worden belast op grond van zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsoverwegingen. In hun toepassing voor het Verenigd Koninkrijk bepleiten de editors van het tweede deel van de Mirrlees Review evenwel een belastingstelsel waarin alleen de bovennormale rendementen op kapitaal worden belast, zowel bij huishoudens als bedrijven (vpb). Een normaal te achten kapitaalrendement van 4 procent zou worden vrijgesteld op huishoudniveau (via een rendementsvrijstelling) of op ondernemingsniveau (via een vermogensaftrek in de vpb).

Dankzij het baanbrekende werk van Piketty (2014) over de ontwikkeling van vermogensbezit en vermogensongelijkheid in de afgelopen eeuwen is de maatschappelijke discussie over het belasten van vermogen opgelaaid, in Nederland en daarbuiten. Piketty's utopie is om een wereldwijde, progressieve vermogensbelasting in te voeren, teneinde zo een halt toe te roepen aan toenemende vermogensongelijkheid. Het gaat hem er vooral om te voorkomen dat in de loop van deze eeuw een patrimoniaal kapitalisme ontstaat, waarbij ongelijkheid tussen mensen hoofdzakelijk wordt bepaald door vererfd vermogen.

3 Recente wetswijzigingen

Niet alleen de actualiteit noopt tot bezinning op de manier waarop vermogen wordt belast. In een al langer lopend proces is een groot aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd in de Nederlandse belastingheffing op inkomen uit vermogen, vermogen en erfenissen.

In 2001 heeft de laatste fundamentele belastingherziening in Nederland plaatsgevonden. Zij behelsde een wezenlijke verandering van het regime voor door particulieren genoten vermogensinkomsten. Voor 2001 werden dividend en rente op huishoudniveau belast onder de toen geldende progressieve tarieven op arbeidsinkomen, die opliepen tot 60 procent. Particuliere vermogenswinsten waren onbelast.⁶ De overheid legde ook een vermogensbelasting op van 0,7 procent over vermogens boven 200.000 gulden (90.756 euro). In 2001 is het boxenstelsel ingevoerd waarbij de inkomstenbelasting over rente en dividend is afgeschaft, evenals de oude vermogensbelasting. Daarvoor in de plaats is de vermogensbelasting in box 3 ingevoerd van 1,2 procent over vermogens groter dan de vrijstelling van ongeveer 20.000 euro per belastingplichtige.⁷ Internationaal bezien is het Nederlandse belastingstelsel een fiscaal curiosum, want vrijwel nergens ter wereld blijven de vermogensinkomsten uit sparen en beleggen onbelast. Het eigen huis en de pensioen(aansprak)en zijn ondergebracht in box 1 voor arbeidsinkomen. Voor de aandeelhouder met een aanmerkelijk belang is box 2 ontworpen.

In 2010 is het regime voor de erfbelasting ingrijpend gewijzigd. Het aantal tariefschijven is van zeven naar twee teruggebracht, waarbij de tarieven, die opliepen tot 68 procent, fors zijn verlaagd tot maximaal 40 procent. Daarnaast is het aantal tariefgroepen verkleind van drie naar twee. Eveneens zijn de vrijstellingen voor partners en kinderen fors verhoogd. Daarnaast kreeg een aantal aanzienlijke lastenverlichtingen vorm bij de overgang van familiebedrijven.

⁶ Hierop bestonden (en bestaan) twee belangrijke uitzonderingen. Inkomstenbelasting wordt wél geheven over vermogenswinst van zelfstandige ondernemers en vermogenswinsten bij de vervreemding van aandelen van aandeelhouders met een aanmerkelijk belang.

⁷ Eufemistisch wordt box 3 door de wetgever een forfaitaire vermogensrendementsheffing genoemd. Echter, in box 3 wordt een belasting van 30 procent over een vast rendement van 4 procent geheven, wat neerkomt op een vermogensbelasting van 1,2 procent over het aanwezige vermogen. Zie ook voetnoot 4.

Het kabinet Rutte-II heeft een begin gemaakt met het verminderen van de fiscale bevoordeling van het eigen huis en het pensioensparen. Sinds januari 2013 kan alleen nog maar volledige aftrekbaarheid van hypotheekrente worden genoten bij een (annuïtaire, lineaire) hypotheek die in een periode van dertig jaar volledig wordt afgelost. De overheid zal bovendien, te beginnen in 2014, het maximale aftrektarief voor de hypotheekrente terugbrengen met jaarlijkse stappen van een half procentpunt, tot uiteindelijk 38 procent. Door deze ingrepen verdwijnt structureel ongeveer een derde van de subsidies op het eigen huis.⁸

Daarnaast heeft de overheid besloten de fiscale ondersteuning bij de pensioenopbouw te versoberen. Bij de gangbare middelloonregelingen is het opbouwpercentage verlaagd tot 1,875 procent (per jaar) en het pensioengevend salaris afgekapt op 100.000 euro. Dit laatste is een overwegend cosmetische ingreep, aangezien de hoogste inkomensgroepen in box 3 nog steeds een vrijstelling voor hun opgebouwde pensioenkapitaal krijgen.⁹

4 Belasting op kapitaalinkomen, vermogen en nalatenschappen in Nederland

4.1 Vermogen

Tabel 1 geeft een schatting van het in 2013 in totaal in Nederland aanwezige vermogen.¹⁰ De waarde van dit vermogen bedraagt ongeveer viermaal de omvang van het bruto binnenlands product (bbp). Van het nationale vermogen is ongeveer 10 procent in handen van de overheid en 90 procent in handen van de private sector. De overheid bezit een netto vermogen van zo'n 248 miljard euro (41 procent bbp, cijfers 2012). Dit is het saldo van 112 procent bbp aan diverse bezittingen en 71 procent overheidsschuld. De eigen woning en de pensioenaanspraken zijn de belangrijkste private vermogensbestanddelen, met respectievelijk 1.154 miljard euro (191 procent bbp) en 953 miljard euro (157 procent bbp) vermogen.¹¹

Daar staat een grote hypotheekschuld tegenover, ter grootte van 111 procent bbp, waardoor de nettowaarde van het eigenwoningbezit 479 miljard euro bedraagt. Financiële bezittingen (spaartegoeden, aandelen en andere effecten) tellen op tot 538 miljard euro. Overig onroerend goed is daarna het belangrijkste vermogensbestanddeel (166 miljard euro).¹² De conclusie is dat de Nederlandse private sector zijn vermogen voornamelijk heeft belegd in huizen, pensioenen en financiële activa.

⁸ Centraal Planbureau (2012).

⁹ Deze groep profiteert van de vrijstelling voor box 3 en heeft nauwelijks voordeel van het tariefverschil bij premieaftrek en pensioenuitkering, doordat deze inkomensgroep zowel voor als na pensionering in de hoogste tariefschijf valt.

¹⁰ Omwille van de vergelijkbaarheid sluiten deze en de hierna volgende cijfers aan bij de nationale rekeningen van voor de revisie in 2014. In sommige gevallen waren cijfers voor 2013 niet bekend en zijn cijfers voor 2012 gehanteerd.

¹¹ Zowel het eigenwoningbezit als het pensioenvermogen zijn in waarde gestegen in 2014. De waarde van eigen woningen is gestegen met ongeveer 1,2 procent tot aan september 2014 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014b), zodat de waarde van het woningbezit ongeveer 1.168 miljard euro bedraagt. De waarde van de pensioenen is gestegen tot 1.049 miljard euro in het tweede kwartaal van 2014 (De Nederlandsche Bank, 2014).

¹² Overigens blijven de via spaar- en beleggingshypotheken opgebouwde vermogens buiten het zicht van het Centraal Bureau voor de Statistiek, evenals de consumptieve kredieten.

Tabel 1 Waarde vermogen in Nederland, 2013

	Waarde (miljard euro)	In % bbp
Financieel vermogen ^a	538	89
Netto vermogen eigen huis ^a	479	79
Bruto vermogen eigen huis ^a	1154	191
Hypotheekschulden ^a	-675	-112
Onroerend goed overig ^a	166	27
Roerende zaken ^a	36	6
Ondernemingsvermogen ^a	40	7
Schulden (behalve hypotheek) ^a	-92	-15
Pensioenvermogen ^b	953	157
Overheidsvermogen – schuld ^c	248	41
Bruto overheidsbezit ^c	678	112
Bruto overheidsschuld ^c	430	71
Netto vermogen	2368	391

a Centraal Bureau voor de Statistiek (2014a).

b De Nederlandsche Bank (2014).

c Centraal Planbureau (2013). Gegevens voor 2012.

4.2 Vermogensongelijkheid

De Nederlandse vermogensverdeling is zeer scheef (figuur 1). De top-1 procent van de vermogensbezitters heeft in 2012 23,4 procent van alle vermogen (exclusief pensioen). De top-5 procent bezit 46 procent, de top-10 procent heeft 61,2 procent. De onderste 50 procent heeft helemaal geen vermogen, maar een (kleine) netto schuld van 2,2 procent van het totale vermogen. Met andere woorden, alle vrije vermogen in Nederland is geconcentreerd bij de rijkste helft van de bevolking en ongeveer 60 procent van dat vermogen zit bij de top-10 procent. Deze scheve verdeling komt overeen met de situatie in andere continentaal-Europese landen.¹³

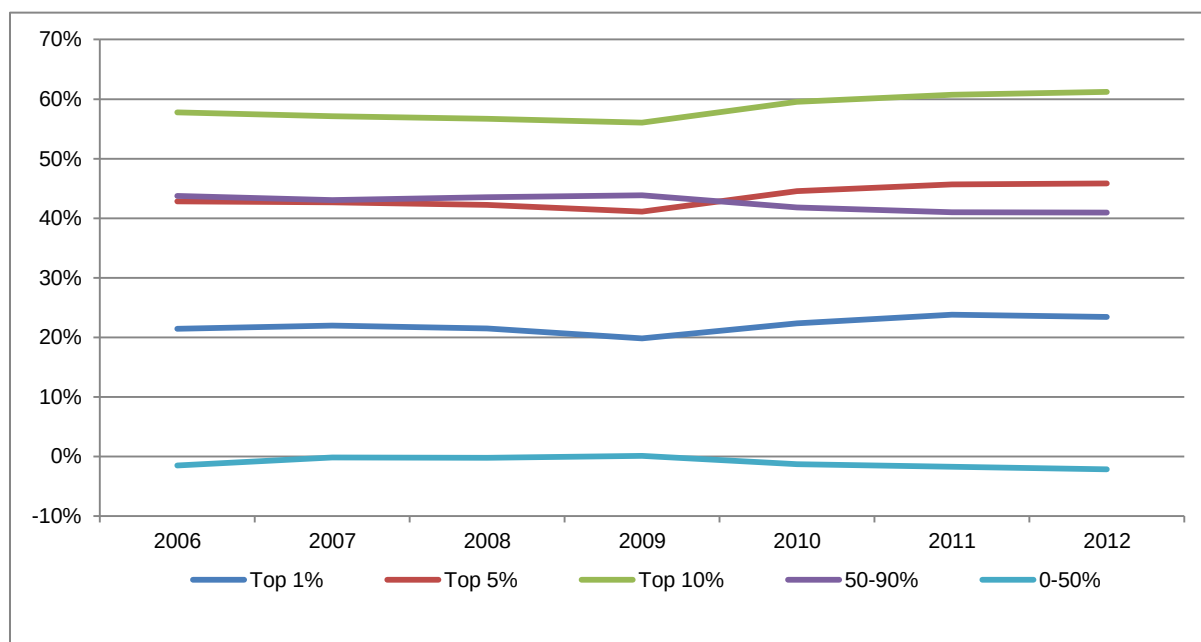
Het Centraal Bureau voor de Statistiek houdt geen rekening met het pensioenvermogen (bijna tweemaal het bbp). Veel Nederlanders hebben pensioen opgebouwd en dat vertekent de internationale vergelijking. De totale vermogensongelijkheid is kleiner, wanneer tevens rekening wordt gehouden met de pensioenen.¹⁴ In dat geval bezit de top-1 procent 17 procent van het totale vermogen. En de top 10-procent bezit de helft van het vermogen. Alleen de onderste 35 procent bezit nu geen netto vermogen. Dat brengt Nederland meer in de categorie van Scandinavische landen.¹⁵

¹³ Zie Piketty (2014), 248, tabel 7.2.

¹⁴ Caminada *et al.* (2014).

¹⁵ Zie nogmaals Piketty (2014), 248, tabel 7.2.

Figuur 1 Vermogensaandelen in het totale vermogen, exclusief pensioenvermogen 2006-2012



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2014c)

De vermogensverdeling in Nederland is stabiel over de periode 2006-2012. In deze jaren is een lichte toename van de ongelijkheid waarneembaar in de top-1 procent, de top-5 procent en de top-10 procent van de vermogensverdeling. We zien een lichte daling in het vermogensaandeel van de overige groepen. Dat kwam door de dalende huizenprijzen. De zeer vermogenden hebben daar minder last van gehad, aangezien de eigen woning voor mensen aan de top van de vermogensverdeling een (aanzienlijk) minder belangrijk vermogensbestanddeel is dan voor het merendeel van de bevolking.

4.3 Belastingen op vermogens en vermogensinkomsten

Tabel 2 geeft een overzicht van de belastingen op vermogens- en vermogensinkomsten. Hun opbrengst bedraagt ongeveer 10 miljard euro, of 1,7 procent van het bbp. Het kapitaalaandeel in het bbp bedraagt 19 procent (1 minus de arbeidsinkomensquote).¹⁶ Dit impliceert dat de gemiddelde belastingdruk op kapitaalinkomen ruwweg 9 procent bedraagt, hetgeen substantieel lager is dan de gemiddelde belastingdruk op arbeidsinkomen van circa 40-45 procent. Dit is overigens een zeer ruwe inschatting.¹⁷

De belastingdruk op vermogen, vermogensinkomsten en nalatenschappen is in Nederland laag. Het eigen huis en de pensioenopbouw zijn veruit de belangrijkste vermogensbestanddelen (totaal ongeveer viermaal het bbp) en die worden gesubsidieerd. De totale opbrengst van belastingen en premies bedroeg in 2013 circa 240 miljard euro (tabel 2). Dit bedrag wordt hoofdzakelijk afgeroomd uit de economie door arbeid te belasten met de inkomstenbelasting en sociale premies (146 miljard euro) en door consumptie te belasten (71 miljard euro).

¹⁶ Centraal Planbureau (2014), 14.

¹⁷ De Eurostat (2014) komt op basis van een andere berekeningswijze op een hogere opbrengst van de belastingen op kapitaal van 5,6 procent bbp. Belastingsubsidies op de pensioenopbouw zijn niet meegeteld bij de belasting op kapitaal maar op arbeid. Zie Eurostat (2014), 274. De aftrek van hypotheekrente is wel meegenomen bij de bepaling van de belasting op kapitaalinkomen. Zie Eurostat (2014), 301.

Tabel 2 Belasting op vermogen en vermogensinkomsten, 2013 (miljard euro)

<i>Belastingen op vermogen</i>	<i>Tarief</i>	<i>Opbrengst (mld)</i>
Vennootschapsbelasting	20-25%	12,4
Dividendbelasting	15%	3,2
Box 2 (vermogensinkomsten DGA) ^a	25%	1,8
Box 3 (heffing sparen en beleggen) ^b	30%	3,7
Successieheffingen	10-40%	1,7
Overdrachtsbelasting	2%/6%	1,1
Onroerende-zaakbelasting	variabel	3,4
Subtotaal		27,3
<i>Subsidies op vermogen</i>		
Hypotheekrenteaftrek minus eigenwoningforfait ^c	32-52%	10,5
Pensioenopbouw ^d	52% aftrek, 35% belast	6,4
Subtotaal		16,9
<i>Totaal</i>		10,4
<i>In procenten bbp ^e</i>		1,7

Tenzij anders aangegeven, komen alle cijfers komen uit Centraal Bureau voor de Statistiek (2014d).

a Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), 29. Bedrag voor 2010.

b Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), 58.

c Ministerie van Financiën (2013), 12.

d Gegevens voor 2012. Het gemiddelde aftrektarief van de premies is 52 procent en het gemiddelde belastingtarief over de pensioenuitkeringen is 35 procent, zie Centraal Planbureau (2010), 49. De genoemde 52 procent slaat niet op het toptarief van de inkomstenbelasting, maar op het gemiddelde aftrektarief, waarbij ook rekening is gehouden met de doorwerking van hogere pensioenpremies op de arbeidskosten. Het Centraal Planbureau liet bij navraag weten dat 34,3 miljard euro aan pensioenpremie wordt afgetrokken en 32,7 miljard euro aan pensioen wordt uitgekeerd.

e Centraal Planbureau (2014): het bbp 2013 in prijzen van 2013 bedraagt 605,5 miljard euro (voor de revisie van de nationale rekeningen).

Box 3

Huishoudens met spaartegoeden, beleggingen, of een tweede woning, betalen belasting over hun vermogen in box 3. Boven de vrijstelling van ruim 20.000 euro per persoon wordt in feite een belasting over het vermogen geheven van 1,2 procent. De opbrengst van de heffing in box 3 bedraagt 3,7 miljard euro. Voor groene beleggingen en durfkapitaal gelden hogere vrijstellingen in box 3. Kosten van schulden voor consumptief krediet of studieleningen zijn niet verrekenbaar in box 3.

Eigen woning

De eigen woning wordt door de fiscus aangemerkt als een vermogensbestanddeel dat wordt belast in box 1. De kosten voor de financiering zijn aftrekbaar, terwijl de (forfaitaire) huuropbrengst wordt belast. De hypotheekrente is aftrekbaar tegen het progressieve tarief in box 1. De bijtelling bij het inkomen in box 1 via het eigenwoningforfait (ewf) is voor de overgrote meerderheid van de eigen woningen 0,6 procent van de WOZ-waarde (tarief 2012 en 2013), opgetrokken via 0,7 procent van de WOZ-waarde (tarief 2014) naar 0,75 procent

van de WOZ-waarde (tarief 2015).¹⁸ Huishoudens met een eigen woning waarop geen hypotheekschuld drukt, hebben geen bijtelling voor het eigenwoningforfait. Via het eigenwoningforfait wordt dus aan in het eigen huis geïnvesteerd eigen vermogen een bescheiden forfaitair kapitaalrendement toegerekend, dat progressief wordt belast in box 1. Het bezit van het eigen huis wordt netto gesubsidieerd. Netto bedraagt de opbrengstderving (verlies aan opbrengst inkomstenbelasting (ib) door de hypotheekrenteaf trek, gesaldeerd met de ib-opbrengst door het eigen-woningforfait) zo'n 10,5 miljard euro.

Over onroerendgoedtransacties wordt 2 procent overdrachtsbelasting (odb) geheven voor woningen en 6 procent op alle andere onroerende zaken (bijvoorbeeld bedrijfspanden). Deze heffing levert 1,1 miljard euro op.

Ten slotte betalen eigenaren onroerende-zaakbelasting (ozb) op gemeentelijk niveau op basis van de WOZ-waarde van de woning. De tarieven verschillen per gemeente. De totale opbrengst van de ozb bedraagt ongeveer 3,7 miljard euro. Overigens kan de ozb worden geïnterpreteerd als een profijtheffing voor lokale publieke goederen, aangezien de WOZ-waarde in beginsel zal stijgen bij een ruimer of kwalitatief beter aanbod van lokale publieke goederen.

De totale subsidie op het eigenwoningbezit (renteaf trek – ewf – odb – ozb) bedraagt daarmee omstreeks 6 miljard euro (1 procent bbp). De fiscale voordelen van de vrijstellingen voor box 3 (van spaar- en bankspaarhypotheken) zijn hier niet meegeteld. Die vrijstellingen bepalen het wel voordeel van sparen via het eigen huis en pensioen ten opzichte van sparen in box 3 en leiden tot opbrengstderving in box 3. Maar met dat laatste is rekening gehouden bij de bepaling van de belastingopbrengst in box 3.

Pensioenen

De pensioenopbouw wordt niet belast, maar gesubsidieerd. De pensioenpremies zijn aftrekbaar voor de inkomstenbelasting, de pensioenaangroei is onbelast en de uitkeringen zijn belast. De kosten van de pensioenpremieaf trek (zo'n 17,8 miljard euro) zijn fors hoger dan de belastingen over de pensioenuitkeringen (11,4 miljard euro). Dat komt hoofdzakelijk, doordat het gemiddelde tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken (zo'n 52 procent) 17 procentpunt hoger is dan het gemiddelde tarief van 35 procent ,waartegen de pensioenuitkeringen (later) worden belast.¹⁹ Dit lage tarief voor pensioeninkomen heeft onder andere te maken met het feit dat AOW-ontvangers zijn vrijgesteld van AOW-premie in de eerste twee tariefschijven van de inkomensheffing. De netto belastingderving ten gevolge van de pensioenopbouw bedraagt momenteel zo'n 6,4 miljard euro per jaar. Net als bij het eigen huis, is bij de bepaling van de netto fiscale opbrengstderving geen rekening gehouden met het belastingvoordeel van pensioensparen, doordat opgebouwd pensioenkapitaal in vergelijking met vrije besparingen is vrijgesteld in box 3.

Box 2

De directeur-groootaandeelhouders met een aanmerkelijk belang in een besloten vennootschap (zij hebben 5 procent of meer van de aandelen, winstbewijzen, genotsrechten of zeggenschap) betalen 25 procent belasting over hun gerealiseerde vermogensinkomsten (dividend en vermogenswinst) in box 2. Kosten ter verwerving van het aanmerkelijk belang zijn aftrekbaar. Verliezen zijn verrekenbaar met gerealiseerde winsten. De totale opbrengst bedraagt ongeveer 1,8 miljard euro.

¹⁸ WOZ = Wet waardering onroerende zaken.

¹⁹ Dit staat los van het toptarief van de inkomstenbelasting en heeft te maken met de doorwerking van pensioenpremies op de arbeidskosten.

Erfbelasting

Nalatenschappen worden belast op basis van twee tariefschijven. De tweede schijf begint bij een verkrijging van meer dan 117.214 euro. Zowel de vrijstellingen als het van toepassing zijnde tarief hangen af van de verwantschap van de verkrijger met de erflater. De tariefpercentages zijn 10 en 20 voor partners en kinderen, 18 en 36 voor kleinkinderen en verdere afstammelingen en 30/40 voor overige erfgenamen. De vrijstelling voor partners is 627.367 euro (in 2014), die voor (klein)kinderen bedraagt 19.868 euro, voor ouders 47.053 euro, voor kinderen met een handicap 59.601 euro en voor andere erfgenamen 2.092 euro. De erfbelasting levert in 2013 ongeveer 1,7 miljard euro op over een totaal nagelaten vermogen van zo'n 14 miljard euro in 2012.²⁰ De gemiddelde belastingdruk op erfenissen bedraagt daarmee ongeveer 12 procent.

Vennootschapsbelasting

De Nederlandse overheid belast via de vennootschapsbelasting (vpb) het normale en het bovennormale rendement op het door aandeelhouders geïnvesteerde eigen vermogen van bedrijven. De vpb kent een tweeschijventarief, van 20 procent voor winsten tot aan 200.000 euro en 25 procent over het meerdere (in 2014). De kosten voor vreemd vermogen (rente) zijn aftrekbaar, dus belast de vpb de verschaffers van vreemd vermogen niet. Daarnaast gelden speciale aftrekmogelijkheden, bijvoorbeeld voor investeringen in milieu, energiebesparing, speur- en ontwikkelingswerk. Verliezen zijn verrekenbaar met gerealiseerde winsten. Dubbele belastingheffing over winsten en verliezen van dochterondernemingen wordt voorkomen met de deelnemingsvrijstelling, waarbij winsten van de dochter niet bij de moeder worden belast en verliezen van de dochter niet verrekenbaar zijn. De opbrengst van de vennootschapsbelasting bedraagt ongeveer 12,5 miljard euro.

Overigens betreft dit de statutaire opbrengst van de vpb. In een kleine open economie als de Nederlandse zal het merendeel van de vpb worden afgewenteld op immobiele grondslagen, met name arbeid, waardoor de vpb de lonen verlaagt en daarmee ook de belastingopbrengsten in box 1 verkleint. Jacobs (2008) schat dat meer dan 80 procent van de vpb wordt afgewenteld op arbeid. Dit impliceert dat – bij een gemiddelde belastingdruk van circa 40 procent²¹ – de overheid circa 32 procent van de vpb-opbrengst verliest door lagere opbrengsten van de inkomstenbelasting in box 1. Daarnaast dragen de werknemers meer dan 48 procent van de vpb-opbrengst via lagere netto inkomens.

Dividendbelasting

De dividendbelasting van 15 procent fungeert als voorheffing op de belasting die Nederlandse aandeelhouders moeten betalen over uitgekeerde dividenden. De opbrengst bedraagt ruim 3 miljard euro. Nederland kan verdragen hebben gesloten om dubbele belastingheffing voor buitenlandse aandeelhouders te voorkomen. Buitenlandse overheden verrekenen de in Nederland betaalde vpb en dividendbelasting met de nationale belastingen, of stellen Nederlands kapitaalinkomen vrij van de eigen belastingheffing.

Fiscale behandeling vermogen is een lappendeken

Het Nederlandse fiscale regime voor kapitaalinkomen is een lappendeken. Verschillende vormen van vermogen worden zeer verschillend behandeld. Dit leidt in zijn algemeenheid tot verstoringen, aangezien de vermogens- en risico-allocaatie in de economie door de fiscus worden gestuurd en niet langer uitsluitend door economische overwegingen worden bepaald. De meest opmerkelijke asymmetrieën zijn weergegeven in tabel 3.

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2014e).

²¹ Centraal Planbureau (2014).

Tabel 3 Fiscale behandeling rente, dividend, vermogenswinst, vermogensbezit en vermogensoverdracht

	Sparen en beleggen	Eigen huis	Pensioen	Eigen onderneming (ib)	Eigen onderneming (dga)	Vennootschappen
Rente	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast
Dividend	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Belast (box 1 minus MKB-vrijstelling)	Belast (box 2)	Belast (vpb)
Vermogenswinst	Onbelast	Onbelast	Onbelast		Belast (box 2)	Belast (vpb)
Vermogensbezit	Belast (box 3)	Belast (box 1 ewf)	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast
Vermogensoverdracht	Belast (successie)	Belast (odb, successie)	Onbelast	Gesubsidieerd (faciliteiten bedrijfsopvolging)	Gesubsidieerd (faciliteiten bedrijfsopvolging)	Onbelast

Rente-inkomsten worden nergens belast, zowel op huishoudniveau (box 1, box 3) als bij eigen huis en pensioenen. Rentekosten zijn niet aftrekbaar in de inkomstenbelasting (box 1), maar wel bij de financiering van het eigen huis (box 1), de eigen onderneming (ib) en vennootschappen (vpb). Dividend is niet belast op huishoudniveau (box 3) en niet belast bij pensioenen, maar wel belast bij de ib- en dga-ondernemer (box 1 en box 2) en op ondernemingsniveau (vpb). Aangezien de kosten van eigen vermogen niet aftrekbaar zijn in zowel box 1, box 2 als onder de vpb, wordt het uitgekeerde dividend/ondernemingswinst geraakt door zowel de heffing in box 1 (ib-ondernemer), in box 2 (dga) als door de vpb. Vermogenswinst is niet belast op huishoudniveau, niet belast bij pensioenen en het eigen huis. Vermogenswinst is wel belast op ondernemingsniveau (ib- en dga-ondernemer). Vermogensbezit is belast op huishoudniveau (box 3) en bij het eigen huis, voor zover de aftrekbare hypotheekrente hoger is dan het ewf (box 1, ewf). Net als in box 3 pakt het forfaitaire rendement op de vermogensinkomsten uit het eigen huis – de huurinkomsten in natura – uit als een vermogensbelasting. Vermogensbezit bij pensioenfondsen en bedrijven (vpb) is onbelast. Vermogensopbouw van ondernemers (ib- en dga- ondernemers) wordt bevoorreed door bedrijfsopvolgingsfaciliteiten. De overgang van vermogen is belast op huishoudniveau (odb, erfbelasting), bedrijven (odb), maar niet bij pensioenen.

De fiscale behandeling van vermogensinkomsten, -bezit en -overdracht in Nederland kent dus nauwelijks enige economische consistentie en logica. Hoe worden deze grootheden het beste belast? Op die vraag geeft de optimale-belastingtheorie het antwoord. In het hierna volgende wordt de economische literatuur gevolgd en overwegend over belastingheffing op kapitaal(inkomsten) gesproken.²²

5 Waarom moet kapitaalinkomen worden belast?

5.1 Optimale belastingheffing

De theorie van de optimale belastingheffing probeert antwoord te geven op de vraag hoe kapitaal(inkomen) dient te worden belast.²³ Uitgangspunt is dat de overheid een verlichte despoot is, die de maatschappelijke welvaart beoogt te maximaliseren. De maatschappelijke welvaart stijgt bij een gelijkmatiger verdeling van inkomen en vermogen. Aangenomen mag

²² De vennootschapsbelasting blijft in het nu volgende onbesproken. Jacobs (2008, 2010, 2013) bespreekt diverse voorstellen om tot een betere vennootschapsbelasting te komen. Hij bepleit in elk geval het gelijktrekken van de fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen van ondernemingen, via een (gedeeltelijke) vermogensaftrek voor zowel vreemd als eigen vermogen. Ook stelt hij voor om dubbele belastingheffing via de vpb en de inkomstenbelasting te voorkomen.

²³ Zie ook Jacobs (2008, 2010, 2013, 2014).

worden dat de overheid een groter gewicht toekent aan individuen (of huishoudens) met een lagere welvaart. Dit is een weerspiegeling van maatschappelijke opvattingen over draagkracht en (verdelende) rechtvaardigheid. Economen gaan niet over de vraag hoeveel inkomen en vermogen de overheid dient her te verdelen. Dat is aan de politiek. Het equivalente, duale probleem is om de maatschappelijke kosten te minimaliseren teneinde een bepaalde welvaartsverdeling te realiseren, gegeven de gedragsreacties op belastingheffing.

De overheid is begrensd in haar mogelijkheden om iedere denkbare welvaartsverdeling te realiseren. Ten eerste moet de budgetrestrictie van de overheid worden gerespecteerd. De belastinginkomsten moeten immers voldoende zijn om de overheidsuitgaven te kunnen financieren. Ten tweede reageren huishoudens en bedrijven in hun economisch gedrag op de belastingen die de overheid oplegt.

Asymmetrische informatie tussen de overheid en de private sector is de fundamentele oorzaak waardoor een afriuil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid ontstaat. Het verdientalent van individuen is private informatie (Mirrlees, 1971). Daardoor kan de overheid geen belasting op basis van het verdientalent heffen (Tinbergen, 1970). Zo'n talentbelasting is een economisch niet-verstorende, geïndividualiseerde *lump sum* belasting. Door haar gebrek aan informatie kan de overheid echter alleen belasting heffen op basis van geobserveerde kenmerken van individuen, zoals hun arbeids- en kapitaalinkomsten. Door belastingheffing drijft de overheid wiggen tussen de maatschappelijke opbrengsten en de private opbrengsten van economisch nuttige activiteiten. Huishoudens en bedrijven zullen door belastingheffing minder economisch zinvolle activiteiten ontplooiën, aangezien zij de maatschappelijke opbrengsten daarvan niet langer volledig in hun portemonnee terugzien. Zo ontstaan door belastingheffing economisch relevante en kwantitatief belangrijke welvaartsverliezen. Voor de inkomstenbelasting bedragen die verliezen gemiddeld ongeveer 10-15 procent per belaste euro en aan de marge kan dit oplopen tot boven de 50 procent per belaste euro (Jacobs, 2008). De economische kosten zijn daarom een veelvoud van de uitvoerings-, innings- en nalevingskosten die in de orde van 3-4 cent per belaste euro liggen (Allers, 1994).

De theorie van de optimale belastingheffing probeert een antwoord te geven op de vraag welke grondslagen belast moeten worden en tegen welke tarieven dat dan dient te gebeuren. Dit is een toepassing van second-best analyse. De overheid probeert een optimale afriuil te maken tussen de baten van inkomens-/vermogensherverdeling enerzijds en de kosten in de vorm van doelmatigheidsverliezen door welvaartsrelevante gedragsreacties anderzijds. De optimale-belastingtheorie geeft aan dat kapitaalinkomen belast moet worden om zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsredenen.²⁴ Hierna worden de belangrijkste argumenten besproken.

5.2 *Kapitaalinkomen niet belasten?*

Twee belangrijke bijdragen in de optimale-belastingtheorie concluderen dat kapitaal(inkomen) niet zou moeten worden belast. Het theorema van Atkinson en Stiglitz (1976) is de eerste. Dit theorema stelt dat de belasting op kapitaalinkomen nul moet zijn, wanneer de overheid inkomen kan herverdelen via een niet-lineaire belasting op arbeidsinkomen en bereidheid van huishoudens om te sparen *niet* varieert met het arbeidsaanbod.²⁵ Belastingen op kapitaalinkomen zouden wenselijk kunnen zijn, mochten zij het arbeidsaanbod aanmoedigen, aangezien het arbeidsaanbod neerwaarts is verstoord door de heffing op arbeidsinkomen. De overheid ruilt dan grotere verstoringen in het spaargedrag uit

²⁴ Zie ook Banks en Diamond (2010), Diamond en Saez (2011) en Jacobs (2013).

²⁵ In jargon: de nutsfunctie van huishoudens, die definieert hoeveel nut mensen ontleen aan consumptie en vrije tijd, moet zwak scheidbaar zijn tussen consumptie enerzijds en vrije tijd anderzijds. Bovendien moet de sub-nutsfunctie van consumptie voor iedereen gelijk zijn. Bij een gelijk arbeidsinkomen vertoont iedereen dan exact hetzelfde spaargedrag.

tegen kleinere verstoringen in het arbeidsaanbod. Echter, als de bereidheid van huishoudens om te sparen niet varieert met het arbeidsaanbod, dan heeft het geen zin besparingen te ontmoedigen met belastingen op kapitaalinkomen. Dit leidt niet tot winst in de arbeidsmarkt, maar wel tot verstoringen bij de spaarbeslissing. Bijgevolg zijn de optimale belastingen op kapitaalinkomen gelijk aan nul.

De tweede bijdrage is die van Chamley (1986) en Judd (1985). Deze auteurs betogen dat een belasting op kapitaalinkomen op de zeer lange termijn naar nul moet tenderen. Belastingen op kapitaalinkomen zorgen voor een, in de tijd exponentieel groeiende, verstoring op consumptie verder weg in de toekomst. Die groeiende verstoring dient vanuit optimale belastingbeginselen vermeden te worden. Het principe van Ramsey (1927) dicteert namelijk dat belastingverstoringen zo gelijkmatig mogelijk moeten worden uitgesmeerd in de tijd. Een exponentieel groeiende verstoring is hiermee strijdig. Een andere veelgebruikte intuïtie is dat kapitaal op de lange termijn oneindig elastisch is, waardoor alle heffingen op kapitaalinkomen worden afgewenteld op de productiefactor arbeid. Het is dan beter om kapitaalinkomen helemaal niet te belasten en alle belastingen direct op arbeidsinkomen te heffen.

Jacobs en Rusu (2015) laten echter zien dat de intuïties voor het Chamley-Judd resultaat – oneindige verstoringen en een oneindig elastisch kapitaal aanbod – mank gaan. Om met de laatste te beginnen, zelfs als het kapitaal aanbod *niet* oneindig elastisch is, dan zal het optimale tarief op kapitaalinkomen op termijn toch naar nul tenderen. Een oneindig elastisch kapitaal aanbod is dan ook niet het juiste argument om te begrijpen waarom kapitaalbelastingen op de lange termijn nul zouden moeten worden. Jacobs en Rusu (2015) laten zien dat op lange termijn, bij een economie in stationaire toestand, de Engelcurven voor consumptie lineair worden: besparingen worden een constante fractie van het verdiende arbeidsinkomen. Zij demonstreren daarmee dat in de modellen van Chamley en Judd het arbeidsaanbod op de lange termijn onafhankelijk wordt van het spaargedrag. De resultaten van Chamley (1986) en Judd (1999) zijn daarom een toepassing van het Atkinson-Stiglitz (1976) theorema: belastingen op kapitaalinkomen – ook op de lange termijn – worden nul, doordat kapitaalbelastingen niet behulpzaam zijn bij het verminderen van de verstoringen door de arbeidsbelasting.

Het theorema van Atkinson en Stiglitz (1976) zien velen nog steeds als rechtvaardiging voor een laag tarief of nultarief op kapitaalinkomen. Dit theorema biedt evenwel geen houvast voor de beantwoording van de praktische vraag of kapitaalinkomen wel of niet moet worden belast. Daarvoor is het model van Atkinson en Stiglitz (1976) te eenvoudig en worden in het model essentiële zaken weggelaten, die de praktische toepasbaarheid van het theorema ondergraven. De optimale-belastingliteratuur geeft minimaal tien redenen waarom kapitaalinkomen wel moet worden belast: vier rechtvaardigheidsargumenten en zes doelmatigheidsargumenten. Deze argumenten worden in het resterende deel van dit onderdeel besproken.

5.3 Vier rechtvaardigheidsoverwegingen om kapitaalinkomen te belasten

Belastingen op kapitaalinkomen zijn maatschappelijk optimaal om de rechtvaardigheidsdoelen van de overheid tegen de geringste maatschappelijke kosten te realiseren. Cruciaal hierbij is het inzicht dat niet alle ongelijkheid in kapitaalinkomen wordt veroorzaakt door ongelijkheid in arbeidsinkomen, zoals in de analyse van Atkinson en Stiglitz (1976) het geval is. Individuen kunnen – afgezien van hun arbeidsinkomen – namelijk ook verschillen in hun bereidheid om te sparen, in de hoeveelheid besparingen, de rendementen op hun besparingen en economisch geluk of pech over de levensloop.

1 Mensen met grotere verdientalenten sparen meer

Mensen met grotere verdientalenten en hogere inkomens zijn bereid om meer te sparen – bij hetzelfde arbeidsinkomen – dan mensen met kleinere verdientalenten. Behalve informatie over het achterliggende arbeidsinkomen, bevat de hoogte van het kapitaalinkomen dus ook belangrijke informatie over het verborgen verdientalent van individuen. Verschillende auteurs²⁶ geven hard empirisch bewijs dat besparingen sterk samenhangen met verdientalenten – conditioneel op het verdiende arbeidsinkomen. Dit blijkt ook uit de sterk toenemende ongelijkheid in consumptie over de levensloop.²⁷ Aangezien de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid zijn oorsprong vindt in de onmogelijkheid om verdientalent direct waar te nemen, is het optimaal de opbrengsten van besparingen te belasten – naast het arbeidsinkomen – teneinde de herverdelingsdoelstellingen van de overheid tegen de laagste maatschappelijke kosten te realiseren.²⁸

2 Mensen met grotere verdientalenten ontvangen grotere erfenissen

Individen met grotere verdientalenten ontvangen gemiddeld ook grotere erfenissen. Ook hierdoor bestaat een positieve samenhang tussen besparingen en verdientalenten, conditioneel op arbeidsinkomen. Cremer, Pestieau en Rochet (2001) en Piketty en Saez (2013) laten formeel zien dat het dan wenselijk is om kapitaalinkomen te belasten, teneinde de herverdelingsdoelstelling van de overheid tegen de laagste maatschappelijke kosten te bereiken. Piketty (2014) toont aan dat een zeer sterke empirische samenhang bestaat tussen verdientalenten en erfenissen.

3 Mensen met grotere verdientalenten halen hogere rendementen

Individen met grotere verdientalenten en dus hogere inkomens zijn volgens de standaard portfoliotheorie bereid om meer risico in hun beleggingen te aanvaarden. Hierdoor behalen zij hogere beleggingsrendementen. Daarnaast zullen individuen met grotere talenten vaker aandelen in een eigen onderneming hebben. De rendementen daarop zijn niet alleen een vergoeding op het geïnvesteerde ondernemingsvermogen, maar meestal ook een vergoeding voor de eigen arbeidsinzet in de onderneming. Daarmee weerspiegelen ondernemingsrendementen eveneens verschillen in verdien capaciteiten. Ook kunnen individuen met grotere verdientalenten hogere kapitaalrendementen behalen vanwege superieur beleggingsinstinct of door schaalvoordelen in het samenstellen van beleggingsportefeuilles. Stiglitz (1985) en Piketty (2014) speculeren dat kapitaalinkomen dan belast zou moeten worden, naast arbeidsinkomen. Gerritsen *et al.* (2014) geven het formele bewijs dat belastingen op kapitaalinkomen optimaal zijn wanneer kapitaalrendementen verschillen tussen individuen en wanneer kapitaalrendementen hoger zijn voor individuen met grotere verdientalenten.

4 Mensen met meer geluk hebben grotere kapitaalinkomens

Individen met een hoog kapitaalinkomen hebben meer geluk gehad op de arbeids- en de kapitaalmarkt dan mensen met een lager of geen kapitaalinkomen. Het is optimaal om risico in verdientalenten te verzekeren, zeker als dat niet goed kan op de markt. Inkomensrisico kan niet goed worden verzekerd op de markt door de onmogelijkheid om menselijk kapitaal te verhandelen (slavernij is afgeschaft) en vanwege allerlei informatieproblemen die uitmonden in risicoselectie en moreel gevaar. Door risicoselectie kan de verzekeringsmarkt zelfs helemaal ophouden te bestaan. Het opgebouwde vermogen is een

²⁶ Banks en Diamond (2010), Pirttilä en Suoniemi (2014) en Gordon en Kopzuck (2014).

²⁷ Attanasio en Weber (2010).

²⁸ Zie Mirrlees (1976), Saez (2002) en Diamond en Spinnewijn (2009) voor de formele onderbouwing.

goede indicator voor het gematerialiseerde verdientalent in de arbeids- en de kapitaalmarkt. Kapitaalbelastingen herverdelen inkomen van mensen met economisch geluk naar mensen met economische pech over de levensloop. Deze verzekeringswinst moet worden uitgeruild tegen de verstoringen in het spaargedrag.²⁹ Banks en Diamond (2010) laten zien dat de rol van inkomensrisico empirisch belangrijk is en dat dus belastingen op kapitaalinkomen economisch wenselijk zijn.

5.4 *Zes doelmatigheidsredenen om kapitaalinkomen te belasten*

De inkomstenbelasting en de indirecte belastingen – waarvan de btw de belangrijkste is – drijven een wig tussen de maatschappelijke opbrengsten en de private opbrengsten van arbeidsaanbod. Immers, individuen moeten langer/meer werken om een bepaald pakket goederen en diensten te kopen, naarmate de inkomstenbelasting of de btw hoger zijn. Aldus ontstaan aanzienlijke economische verstoringen in de arbeidsmarkt. Volgens de optimale-belastingtheorie zijn belastingen op kapitaalinkomen optimaal om de verstoringen in de arbeidsmarkt te helpen verkleinen om zo het arbeidsaanbod te stimuleren, investeringen in menselijk kapitaal aan te moedigen en fiscaal constructiewerk met bv's te voorkomen. Dit zijn allemaal variaties op het falen van het Atkinson-Stiglitz theorema: arbeidsmarktgedrag en spaargedrag blijken wel samen te hangen.

1 Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen in de arbeidsmarkt

Belastingen op kapitaalinkomen zijn optimaal om de verstoringen in de arbeidsmarkt te verminderen.³⁰ Empirisch blijkt dat individuen met minder kapitaalinkomen en vermogen meer arbeid aanbieden³¹ en later met pensioen gaan.³² Pirttilä en Suoniemi (2014) en Gordon en Kopczuk (2014) tonen bovendien aan dat hogere uitgaven aan het eigen huis – net als andere vormen van kapitaalinkomen – ook leiden tot minder arbeidsaanbod. Belastingen op kapitaalinkomen stimuleren dus het arbeidsaanbod en ze moedigen mensen aan om later met pensioen te gaan. Erosa en Gervais (2002) en Conesa *et al.* (2009) laten zien dat belastingen op kapitaalinkomen optimaal zijn om het arbeidsaanbod (op hogere leeftijd) aan te moedigen. Dat is maatschappelijk gewenst, omdat de heffing op arbeidsinkomen (en de indirecte belastingen) mensen aanzetten om minder te werken en eerder met pensioen te gaan.

2 Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen in menselijk kapitaal

Belastingen op kapitaalinkomen verminderen de schade die progressieve belastingen op arbeidsinkomen aanrichten bij investeringen in menselijk kapitaal (scholing, training) en het maken van carrière. Aangezien niet alle investeringen in menselijk kapitaal waarneembaar zijn, kan de overheid die verminderde prikkels niet volledig teniet doen met behulp van subsidies of belastingfaciliteiten. Jacobs en Bovenberg (2010) laten zien dat het dan optimaal is om belasting op kapitaalinkomen te heffen, omdat dit een impliciete subsidie is op investeringen in menselijk kapitaal. Immers, zowel besparingen als investeringen in menselijk kapitaal zijn manieren om in de toekomst een hoger inkomen te verwerven. Als investeringen in menselijk kapitaal belast zijn, dan zullen individuen om fiscale redenen te veel sparen en te weinig investeren in menselijk kapitaal. Dit is ondoelmatig. Beter is het om de onvermijdelijke verstoringen door de belastingheffing uit te smeren over zowel investeringen in menselijk kapitaal als financieel kapitaal. Ook hier is de belasting op kapitaalinkomen een second-best instrument om de verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen (op de

²⁹ Jacobs en Schindler (2012).

³⁰ Jacobs en Boadway (2014).

³¹ Zie Pirttilä en Suoniemi (2013) en Gordon en Kopczuk (2014).

³² Gruber en Wise (1999).

investeringen in menselijk kapitaal) te verminderen. De overheid ruilt de verstoringen bij de besparingen af tegen de winst in de vorm van geringere verstoringen bij beslissingen om te investeren in menselijk kapitaal. Jacobs en Bovenberg (2010) tonen in een eenvoudig model aan dat aanzienlijke kapitaalbelastingen optimaal zijn. Empirisch is verder weinig bekend hoe hoog de heffing op kapitaalinkomen zou moeten zijn om de verstoringen op menselijk kapitaal te verminderen.

3 Belastingen op kapitaalinkomen voorkomen arbitrage met de belasting op arbeidsinkomen

Belastingen op kapitaalinkomen zijn ook optimaal om de integriteit van de belasting op arbeidsinkomen te handhaven. Als kapitaalinkomen onbelast zou zijn, dan zouden allerlei individuen een bv opzetten en zichzelf als aandeelhouder onbelaste dividenden uitkeren, om zodoende de progressieve heffing op arbeidsinkomen te omzeilen. Feitelijk schuilt in ieder stelsel van duale inkomstenbelasting, waarin arbeid- en kapitaalinkomen gescheiden en tegen verschillende tarieven wordt belast, een arbitragemogelijkheid, waarbij arbeidsinkomen wordt getransformeerd in veelal lager belast kapitaalinkomen. Het is optimaal om die arbitrage in te dammen door kapitaalinkomen te belasten.³³ De Mooij en Nicodème (2008) tonen empirisch aan dat deze vorm van arbitrage belangrijk is. Door kapitaalinkomen wel te belasten, wordt de verstoring van de belasting op arbeidsinkomen lager aangezien minder mensen bv-constructies zullen optuigen. Daar staat alleen wel tegenover dat het spaargedrag wordt verstoord.

4 Belastingen op kapitaalinkomen zijn optimaal om ‘rents’ te belasten

Belastingen op kapitaalinkomen corrigeren niet alleen verstoringen in de arbeidsmarkt, zij zijn ook doelmatig om ‘rents’ te belasten. Niet alle kapitaalinkomen wordt namelijk genoten als gevolg van het uitstellen van consumptie of het dragen van financieel risico. Kapitaalinkomens weerspiegelen ook overwinsten vanwege monopolieposities, locatievoordelen of ‘rents’ op bijvoorbeeld land en onroerend goed. Het is economisch doelmatig om overwinsten tegen confiscatoire tarieven te belasten. Dat is namelijk niet verstorend, want er zijn geen economische inspanningen verricht – uitstel van consumptie of dragen van risico – om overwinsten te genereren. De fiscus kan echter geen onderscheid maken tussen normale winsten en overwinsten die zijn begrepen in het kapitaalinkomen van individuen. Het is vervolgens optimaal om alle kapitaalinkomen enigszins te belasten, teneinde in ieder geval een deel van de overwinsten weg te belasten.³⁴ De prijs is opnieuw dat het spaargedrag wat wordt verstoord. Het is empirisch lastig om het belang van overwinsten in kapitaalinkomens te kwantificeren. Net als de overheid kunnen onderzoekers het onderscheid tussen normale winsten en overwinsten niet makkelijk maken. Echter, het is aannemelijk dat overwinsten een belangrijke rol spelen bij de kapitaalinkomens uit onroerend goed en land. Om dezelfde reden is het in beginsel ook goed om niet-bedoelde nalatenschappen zwaar te belasten. De ontvanger heeft geen economische inspanning hoeven te verrichten voor het krijgen van de erfenis.

5 Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen in de kapitaalmarkt

Belastingen op kapitaalinkomen zijn ook optimaal om tekortkomingen van kapitaalmarkten te corrigeren. Zien huishoudens zich geconfronteerd met liquiditeits- of leenbeperkingen, dan zullen zij maatschappelijk gezien te veel sparen en te weinig consumeren. Dit falen van de kapitaalmarkt zorgt voor impliciete subsidies op besparingen. Het is dan optimaal om kapitaalinkomen te belasten om de impliciete subsidies op

³³ Christiansen en Tuomala (2008).

³⁴ Correia (1996).

besparingen weg te nemen.³⁵ Kapitaalbelastingen zorgen voor herverdeling van inkomen van mensen zonder naar mensen met leenbeperkingen. Hierdoor neemt de verstoring in de kapitaalmarkt af en wordt consumptie gemiddeld genomen doelmatiger uitgesmeerd over de levensloop. Uiteraard moeten de maatschappelijke winsten van minder kapitaalmarktverstoringen worden uitgeruild tegen grotere verstoringen in spaargedrag. In hun overzichtsartikel laten Attanasio en Weber (2010) zien dat kapitaalmarktbeperkingen een belangrijke rol spelen bij consumptiebeslissingen van huishoudens. Hubbard en Judd (1986) tonen aan dat een nultarief op kapitaalinkomen niet optimaal is in een realistisch gecalibreerd model voor de Verenigde Staten.

6 Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen in de verzekeringsmarkt

Ook verzekeringsmarkten falen. Niet alle risico's zijn te verzekeren. Daarom biedt de overheid allerlei publieke verzekeringen aan tegen verlies van inkomen door werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Echter, niet alle inkomensrisico's zijn voor honderd procent afgedekt, omdat moreel gevaar anders een te groot probleem zou worden. Dus ligt een deel van het inkomensrisico – typisch zo'n 30 procent van het laatst verdiende inkomen en boven een bepaald inkomensniveau nog meer – bij mensen zelf. Bij onzekere inkomens sparen huishoudens uit voorzorg: het spreekwoordelijke appeltje voor de dorst.

Voorzorgssparen is op zich economisch wenselijk; individuen dekken zichzelf in tegen risico, daar waar dat op de markt niet lukt. Als risico in beginsel gedeeld kan worden – de pech van de een is de meevaller van de ander – dan leidt voorzorgssparen tot grotere verstoringen in de arbeidsmarkt. Immers, huishoudens zullen gemiddeld meer vermogen aanhouden, waardoor het arbeidsaanbod afneemt via vermogens- en inkomenseffecten. Dat is maatschappelijk ongewenst, want er wordt al suboptimaal weinig arbeid aangeboden door de belastingheffing op arbeidsinkomen. De onder punt 1 geciteerde studies tonen aan dat huishoudens met meer vermogen inderdaad minder werken en eerder met pensioen gaan.

Diamond en Mirrlees (1979, 1986), Jacobs en Schindler (2012) en allerlei studies in de *new dynamic public finance*³⁶ tonen aan dat kapitaalbelastingen daarom positief moeten zijn. Door kapitaalinkomen te belasten, nemen verzorgingsbesparingen af, waardoor huishoudens meer en langer blijven werken. Deze winsten in de arbeidsmarkt worden uitgeruild tegen verstoringen in de kapitaalmarkt. Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de vraag hoe belangrijk inkomensrisico is bij het zoeken naar de optimale kapitaalbelasting met gecalibreerde modellen. Enerzijds vinden bijvoorbeeld Nishiyama en Smetters (1995) dat inkomensrisico leidt tot hoge belastingen op kapitaalinkomen in een toegepast algemeen-evenwichtsmodel voor de VS. Tegelijkertijd vinden de meeste studies uit de *new dynamic public finance* dat de rol van de belasting op kapitaalinkomen om het arbeidsaanbod te stimuleren bij verzorgingsbesparingen zeer marginaal is.³⁷

Uit het voorafgaande volgt dat doorslaggevende argumenten pleiten voor het heffen van belasting op kapitaal(inkomen). Een zuivere consumptiebelasting – waarbij kapitaalinkomen onbelast blijft – dient op economische gronden te worden verworpen.

6 Hoe kapitaalinkomen belasten?

Dit onderdeel bevat een 'houtskoolschets' van de na te streven belastingheffing op vermogen en vermogensinkomsten.

³⁵ Aiyagari (1994).

³⁶ Zie Golosov *et al.* (2006).

³⁷ Zie bijvoorbeeld Golosov *et al.* (2006) en Farhi en Werning (2012).

Alle vermogensinkomsten belasten in één box, tegen een vast tarief

Een duale inkomstenbelasting waarbij arbeids- en kapitaalinkomens gescheiden worden belast is waarschijnlijk het meest optimaal. De Scandinavische landen kennen zo'n duale inkomstenbelasting. Het is in beginsel niet optimaal om kapitaalinkomen tegen dezelfde tarieven te belasten als arbeidsinkomen. De reden is dat zowel de doelmatigheidsverliezen als de herverdelingswinsten van heffingen op kapitaalinkomen en op arbeidsinkomen verschillen. Toepassing van optimale belastingprincipes leert dat tarieven lager moeten zijn als doelmatigheidsverliezen groter en herverdelingswinsten kleiner zijn. Het is om twee redenen aannemelijk, dat de tarieven op kapitaalinkomen wat lager zouden moeten zijn dan die op arbeidsinkomen.

Enerzijds zijn de elasticiteiten van kapitaalinkomen waarschijnlijk groter dan die van arbeidsinkomen. In een indrukwekkende studie op *alle* Deense belastingbetalers vinden Kleven en Schultz (2014) dat de elasticiteiten van kapitaalinkomen twee tot drie maal groter zijn dan die voor arbeidsinkomen. Hierbij spelen arbitrage (over de tijd en tussen grondslagen) en de (internationale) mogelijkheden voor kapitaalbezitters om hun kapitaal aan het zicht van de fiscus te onttrekken waarschijnlijk een belangrijke rol. Dat is lastiger voor arbeidsinkomen, al was het maar doordat werkgevers het arbeidsinkomen rapporteren aan de fiscus. Overigens bestaat relatief weinig empirisch bewijs voor de effecten van belastingen op kapitaalinkomen op het spaargedrag in Nederland.³⁸ Het is waarschijnlijk dat belastingen op kapitaal meer verstorend zijn dan belastingen op arbeidsinkomen. Belastingen op kapitaalinkomen lijken daarnaast ook behoorlijk wat arbitrage te veroorzaken. Arbitrage-effecten impliceren niet zonder meer welvaartsverliezen. De reden is dat de inkomsten op andere belaste grondslagen vanwege arbitrage toenemen.³⁹

Anderzijds kunnen de herverdelingswinsten van belastingen op kapitaalinkomen lager zijn dan die van belastingen op arbeidsinkomen. De verschillen in arbeidsinkomen worden al verkleind via de progressieve heffing op arbeidsinkomen. De cruciale vraag is hoe groot de resterende ongelijkheid in kapitaalinkomens is, conditioneel op het verdiende arbeidsinkomen. Kapitaalinkomens zijn veel schever verdeeld dan arbeidsinkomens. Bijvoorbeeld door verschillen in spaargedrag, ontvangen nalatenschappen en de hoogte van genoten rendementen. Het is aannemelijk dat kapitaalbelastingen nog steeds relatief aanzienlijke herverdelingswinsten opleveren, zelfs als via de arbeidsbelasting de verschillen in arbeidsinkomen al worden verkleind. De waardering van die herverdelingswinsten berust overigens op politieke overwegingen.

Het optimale tarief voor kapitaalinkomen ligt op basis van alle argumenten in de literatuur vermoedelijk in de orde van grootte van 30-50 procent. Deze inschatting veronderstelt dat huishoudens hun vermogen om fiscale redenen niet internationaal kunnen verplaatsen, wat in het geval van bezitters van grote vermogens weinig realistisch is. De tarieven op kapitaalinkomen kunnen daarom in de praktijk vermoedelijk niet hoger dan 35 procent zijn. Deze inschatting is echter met grote onzekerheden omgeven. Hoe hoog de tarieven op kapitaalinkomen zouden moeten zijn, kan niet met wetenschappelijke hardheid worden onderbouwd.

De optimale tarieven op kapitaalinkomen dienen wel mee te ademen met de tarieven op arbeidsinkomen, omdat een belangrijke reden om kapitaalinkomen te belasten is de verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen te verminderen. Als de belastingtarieven op

³⁸ Zoutman (2014) gebruikt de belastingherziening van 2001 als een natuurlijk experiment om de effecten van belastingen op kapitaalinkomen op het spaargedrag te schatten. Hij laat zien dat besparingen inderdaad afnemen bij hogere tarieven op kapitaalinkomen. Maar de elasticiteiten van het spaargedrag zijn relatief laag. Individuen lijken met name in hun portefeuille tussen woningen en andere vermogenstitels te substitueren. Chetty *et al.* (2014) vinden ook lage spaarelasticiteiten en aanzienlijke portefeuille-elasticiteiten voor Denemarken.

³⁹ Chetty (2009).

arbeidsinkomen dalen, zijn er minder verstoringen die via de heffing op kapitaalinkomen hoeven te worden gecompenseerd. Daarnaast vloeien de tarieven op kapitaalinkomen voort uit opvattingen over draagkracht en verdelende rechtvaardigheid. Als rechtvaardigheidsoopvattingen minder (zwaarder) wegen en de tarieven op arbeidsinkomen om die reden worden verlaagd (verhoogd), dan zullen om precies dezelfde reden de tarieven op kapitaalinkomen moeten worden verlaagd (verhoogd).

Toepassing van optimale-belastingprincipes zou ertoe leiden dat verschillende vormen van kapitaalinkomen tegen verschillende tarieven en niet-lineair worden belast. Dit lijkt echter bij diverse vermogensbestanddelen ondoenlijk te zijn, door de mogelijkheid van arbitrage tussen verschillende vermogensbestanddelen. Kapitaalinkomens uit spaargeld, beleggingen of eigen onderneming kunnen makkelijk in elkaar worden omgezet. Met het oog op deze arbitragemogelijkheden moeten vermogensbestanddelen tegen hetzelfde, vlakke tarief worden belast. Een afwijkende fiscale behandeling van het eigen huis en erfenissen kan echter wel optimaal zijn.

Daarnaast dienen ook de (vermogens)inkomsten uit het eigen huis en de vermogensaanwinst in pensioenfondsen onder het regime voor kapitaalinkomens te worden gebracht. Als bijvoorbeeld het inkomen in natura en de vermogenswinst op de eigen woning niet worden belast, maar spaargeld wel, dan zullen mensen hun spaargeld in hun huis steken en daalt de belastingopbrengst op spaargeld. Dit is ook de voornaamste reden om het eigen huis niet te de-fiscaliseren. Eenzelfde redenering geldt voor de pensioenen: zonder begrenzing op de fiscale faciliteiten om belastingvrij pensioen op te bouwen kan de overheid fluiten naar belastinginkomsten op kapitaalinkomen.

Zo ontstaat één box, met één tarief voor vermogen dat wordt aangehouden in de vorm van spaartegoeden, effecten, een eigen huis, opgebouwd pensioen en vermogen dat is gestoken in de eigen onderneming. De vrijstelling voor de vermogenswinstbox zal politiek bepaald moeten worden. Besloten kan worden tot een grotere vrijstelling, naarmate beleidsmakers het bijvoorbeeld van groter belang vinden dat individuen een goede ouderdomsvoorziening opbouwen. Echter, de overheid stuurt dan niet langer fiscaal hoe mensen hun vermogen opbouwen (sparen, beleggen, pensioensparen, eigen huis of eigen onderneming) aangezien de vrijstelling van toepassing is op *alle* vermogensinkomsten.

In dat regime dienen de werkelijke vermogensinkomsten te worden belast en niet fictieve vermogensinkomsten. De vormgeving van een vermogenswinstbelasting verdient in dit kader serieuze beleidsaandacht. Een slecht ontwerp kan blokkeringseffecten uitlokken: uitstel (of afstel) van winstneming en daarmee uitstel (of afstel) van belastingheffing. Om het blokkeringseffect te voorkomen kan vermogenswinst worden belast via een vermogensaanwasbelasting. Dan wordt (jaarlijks) de aangroei van het vermogen belast. Zo'n vermogensaanwasbelasting is alleen uitvoerbaar bij de belastingheffing van liquide vermogensbestanddelen met een duidelijke marktwaaiering, zoals aandelen. Belastingplichtigen kunnen dan altijd vermogensbestanddelen verkopen en zo over voldoende middelen beschikken om de belastingaanslag te voldoen. Bij illiquide en moeilijk te waarden vermogensbestanddelen is het moeilijk om de belastinggrondslag – de waardevermeerdering – op objectieve gronden te bepalen. Bovendien kunnen belastingplichtigen in liquiditeitsproblemen komen, wanneer het vermogensbestanddeel niet (gemakkelijk) verkocht kan worden. In deze gevallen ziet de overheid zich gedwongen om gerealiseerde vermogenswinsten te belasten, zoals de vermogenswinst na verkoop van het eigen huis.

Om blokkeringseffecten te vermijden, dient altijd rente te worden verrekend bij uitstel van winstneming.⁴⁰ Ook moeten gerealiseerde winsten worden belast bij overlijden of

⁴⁰ Zie Auerbach (1991, 1992).

emigratie, zodat mensen geen ontsnappingsroutes hebben om winsten weg te sluizen voor de fiscus. Gerealiseerde vermogensverliezen zouden bovendien alleen gedurende een beperkt aantal jaren verrekend kunnen worden met gerealiseerde vermogenswinsten. Als alle vermogensinkomsten uit sparen, beleggen, onderneming, huis en pensioen worden belast, dan dienen de vermogenskosten ook aftrekbaar te zijn. Dat betekent dat bijvoorbeeld de rente van hypotheekleningen aftrekbaar is (ook die voor het tweede huis), maar ook de rente op consumptieve kredieten, studieleningen en andere schulden.

Worden vermogenswinsten niet belast, maar dividend wel – zoals vóór 2001 in Nederland gebruikelijk was – dan transformeren huishoudens belast dividend in onbelaste koerswinsten via fiscale constructies. Om dit tegen te gaan, is in 2001 de forfaitaire vermogensrendementsheffing (frh) ingevoerd. De risicovrije rente (het fictieve rendement van 4 procent) wordt belast tegen 30 procent, en alles dat daarboven uitgaat niet. In box 3 belast Nederland helemaal geen kapitaalinkomen uit rente, dividend en vermogenswinst meer. Het Nederlandse stelsel verwerd zo tot diametraal het tegendeel van wat de Mirrlees Review (2011) heeft bepleit voor Engeland: belast de eerste 4 procent kapitaalrendement niet en alles daarboven wel.

Box 3 bizar internationaal fiscaal curiosum

Het Nederlandse belastingstelsel, waar vermogen wordt belast in box 3, terwijl werkelijk genoten rente, dividend en vermogenswinsten onbelast zijn bij huishoudens, is een bizar internationaal fiscaal curiosum. Vrijwel alle landen in de Westerse wereld belasten de inkomsten uit rente en dividend. Daarnaast heffen vrijwel alle ontwikkelde landen een vermogenswinstbelasting (tarief tussen haakjes):⁴¹ Australië (47 procent), Canada (48 procent), Ierland (48 procent), het Verenigd Koninkrijk (28 procent), de Verenigde Staten (21 procent), Denemarken (42 procent), Finland (32 procent), Noorwegen (28 procent), Zweden (30 procent), Israël (20 procent), Frankrijk (39 procent), Italië (20 procent), Spanje (27 procent), Polen (19 procent), Estland (21 procent), Slovakije (19 procent), Slovenië (5 procent) en Japan (10 procent). Sommige landen kennen een voorheffing op vermogenswinst: Oostenrijk (25 procent), Duitsland (26 procent), Portugal (25 procent) en Turkije (10 procent). De volgende landen – sommige daarvan zullen niet verbazen – hebben geen vermogenswinstbelasting: België, Griekenland, Luxemburg, Zwitserland, Hongarije, Korea, Nieuw Zeeland, Mexico, Chili. Het door sommige Nederlandse politici (en anderen) telkenmale aangehaalde argument dat een vermogenswinstbelasting praktisch onuitvoerbaar zou zijn, berust op een leugen.

Het vaak gebruikte argument van de zogenaamde ‘robuuste belastingopbrengst’ onder de forfaitaire rendementsheffing in box 3 is economische quatsch. Een vermogensbelasting (in dit geval van 1,2 procent per jaar) is procyclisch, degressief, genereert lagere belastingopbrengsten en is welvaartsverlagend in vergelijking met een belasting op vermogensinkomsten.

Wanneer de economie goed draait en huishoudens hoge rendementen genieten, daalt de gemiddelde belastingdruk op vermogensinkomsten onder de frh. Bij economische tegenwind, wanneer huishoudens lage rendementen halen, stijgt de gemiddelde belastingdruk op vermogensinkomsten. Sterker, huishoudens moeten zelfs bij vermogensverliezen toch frh betalen. De overheid versterkt daarmee onnodig de conjunctuurbeweging, waardoor de maatschappelijke welvaart afneemt.

De overheid vergroot bovendien de inkomensverschillen door niet de werkelijk genoten, maar fictieve vermogensinkomsten te belasten. Daardoor pakt de vermogensrendementsheffing formidabel regressief uit. Mensen die lage rendementen op hun

⁴¹ Harding (2013).

vermogen realiseren (bijvoorbeeld bankspaarders), betalen gemiddeld meer belasting over hun vermogensinkomsten dan mensen die hoge rendementen behalen.

De frh laat bovendien de risicopremie op risicovolle beleggingen, vergoedingen voor verdientalent en ondernemerschap, overwinsten en de extra inkomsten door superieur beleggingsinstinct onbelast. Dat is niet maatschappelijk optimaal omwille van zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsoverwegingen, zoals eerder bleek. De belastingopbrengst neemt af, aangezien de overheid niet langer deelt in de risicopremie op risicovolle beleggingen. De overheid staat minder bloot aan financiële risico's (de 'robuuste opbrengst'), maar Nederlandse huishoudens juist des te meer. De maatschappelijke welvaart daalt daarom onherroepelijk.

Een vermogenswinstbelasting is – dit in tegenstelling tot de fictieve rendementsheffing – anticyclisch, niet-regressief en genereert gemiddeld hogere belastingopbrengsten. Om die reden is een vermogenswinstbelasting superieur aan een vermogensbelasting/frh.

Eigen woning

Het eigen huis dient ook te worden beschouwd als een bron van kapitaalinkomen. Helaas hebben de ingrepen onder het kabinet Rutte-II niets wezenlijks veranderd aan de manier waarop het eigen huis wordt belast. Dit vermogensbestanddeel wordt nog steeds belast in box 1, waarbij de opbrengsten in natura nauwelijks worden belast via het lage eigenwoningforfait, terwijl vermogenswinsten bij het eigen huis onbelast blijven.

Consistente behandeling van het eigen huis met andere vermogensbestanddelen vereist dat betaalde hypotheekrente (geleidelijk) aftrekbaar wordt gemaakt tegen het tarief van de vermogenswinstbelasting. Het eigenwoningforfait kan geleidelijk worden opgehoogd tot zo'n 4 procent van de WOZ-waarde. Zodoende wordt vreemd en eigen vermogen bij de financiering van het eigen huis fiscaal gelijk behandeld. Vermogenswinsten bij het eigen huis moeten worden belast onder de vermogenswinstbelasting. Het tweede huis kan onder het zelfde regime vallen als het eerste huis. Een overgangsregime is wel noodzakelijk en compenseert huishoudens met een hogere restschuld (waarde hypotheek minus WOZ-waarde huis) meer dan huishoudens met een lage restschuld.

Overdrachtsbelasting vervangen door onroerende-zaakbelasting

De overdrachtsbelasting is een zeer verstorende transactiebelasting die de mobiliteit op de woningmarkt en de arbeidsmarkt afremt. Zij kan beter worden ingeruild voor een hogere onroerende-zaakbelasting. Een hogere ozb is ook wenselijk om 'rents' die neerslaan in de huizenprijzen op efficiënte wijze af te romen. De ozb kan mede functioneren als een profijtbelasting, aangezien huizenprijzen zullen stijgen bij een groter en kwalitatief hoogwaardiger aanbod van lokale publieke goederen.

Pensioensparen

Ook de bestaande fiscale behandeling van de pensioenopbouw wijkt sterk af van het hier voorgestelde regime voor kapitaalinkomen. Het kabinet-Rutte II heeft weliswaar beperkingen opgelegd aan de maximale pensioenopbouw, maar de bestaande systematiek blijft gehandhaafd. De pensioenpremies worden afgetrokken, terwijl de pensioenuitkeringen gemiddeld tegen veel lagere tarieven worden belast. Vermogensaangroei in de pensioenfondsen is onbelast. Waarom wil de overheid verplichte besparingen fiscaal subsidiëren? De pensioenverplichting kan altijd worden uitgebreid, als de overheid mocht willen dat mensen meer pensioen opbouwen.

Consistente fiscale behandeling van vermogen(sinkomsten) vereist dat pensioenen door de fiscus op voet van gelijkheid worden behandeld met spaartegoeden of beleggingen.

De omkeerregel⁴² kan wel gehandhaafd blijven, zolang de belastingtarieven op de pensioenuitkeringen maar worden opgetrokken in de richting van de aftrektarieven. Dit vereist dat de AOW-premievrijstelling voor AOW-ontvangers (sneller) wordt beëindigd. Daarnaast moeten vermogenswinsten van pensioenfondsen onder de vermogenswinstbelasting gaan vallen; de fondsen dragen de belasting ook af, om liquiditeitsproblemen bij huishoudens te voorkomen. De fiscale behandeling van pensioenen wordt dan vrijwel identiek aan die van besparingen en beleggingen.

Directeur-groootaandeelhouder

Het box-2 regime voor de directeur-groootaandeelhouder kan direct worden samengevoegd met de vermogenswinstbelasting. Feitelijk hoeft niet veel aan dit regime te worden versleuteld. Alle voordelen uit het aanmerkelijk belang tellen mee bij de vermogenswinst. Op dit moment moet de dga zichzelf een forfaitair arbeidsinkomen toerekenen. De uitgekeerde bv-winst is na heffing van vpb belast in box 2. Daarbij kan voor langere tijd uitstel van belastingheffing worden gerealiseerd. Afstel van belastingheffing is zelfs mogelijk door tien jaar in het buitenland te gaan wonen, voordat de aanmerkelijk-belangaandelen worden vervreemd. Het zou beter zijn om een forfaitair kapitaalinkomen voor de dga in te voeren van 10 procent van het geïnvesteerde aandelenvermogen. Het forfaitaire kapitaalinkomen is niet aftrekbaar en wordt aldus geraakt door zowel de vpb en de vermogenswinstbelasting (of box 2). De uitkeringen aan de dga die de forfaitaire kapitaalvergoeding te boven gaan, zijn arbeidsinkomen en worden belast volgens het progressieve tarief voor arbeidsinkomsten.⁴³

Moeten vermogens en nalatenschappen nog worden belast?

Is een vermogens- en erfbelasting nog nodig, wanneer alle inkomsten uit (geërfd) vermogen worden belast? Het antwoord luidt in beginsel ontkennend: een vermogensbelasting belast de facto alleen het risicovrije rendement, terwijl een vermogenswinstbelasting alle rendement belast, inclusief het risicovrije rendement. Zijn inderdaad alle inkomsten uit vermogen belast, dan is het dus overbodig om nog een vermogensbelasting te heffen.⁴⁴ Hetzelfde geldt voor de erfbelasting: zij is eigenlijk overbodig als de inkomsten uit geërfde vermogens reeds worden belast.

Een aanzienlijk deel van de nalatenschappen wordt evenwel onbedoeld verkregen⁴⁵ Daarmee lijken nalatenschappen op ‘rents’. De erfgenamen hebben geen economische inspanning voor de erfenis hoeven te leveren in de vorm van het uitstellen van consumptie of het dragen van risico. Het is daarom optimaal om onbedoelde nalatenschappen tegen zeer hoge tarieven te belasten. Echter, de fiscus kan niet goed waarnemen of erfenissen bedoeld of onbedoeld zijn nagelaten. Dit betekent dat erfenissen extra belast moeten worden – zelfs als alle kapitaalinkomsten reeds belast zijn – om zo de onbedoelde nalatenschappen tegen lage efficiëntiekosten af te romen. De overheid dient hier een uitruil te maken tussen het efficiënt belasten van overwinsten en het sterker verstoren van het spaargedrag. Immers, mensen zullen door de belastingheffing minder prikkels hebben om bedoeld een erfenis na te laten. Los van doelmatigheidsaspecten kunnen erfbelastingen ook worden gerechtvaardigd omwille van ideeën over gelijke startkansen in het leven.

Het veelgehoorde argument dat erfenissen niet moeten worden belast, omdat al eerder belasting is betaald, is grotendeels onjuist. Zo bestaat 43 procent van de erfenissen uit

⁴² De omkeerregel houdt in dat over pensioenpremies van zowel werkgevers als werknemers geen belasting wordt afgedragen en dat pas belasting wordt geheven bij de pensioenuitkering.

⁴³ Sørensen (2009).

⁴⁴ Boadway, Chamberlain en Emersson (2010).

⁴⁵ Alessie en Kapteyn (2001) en Haffner (2005).

onroerend goed, dat eerder door de fiscus riant is gesubsidieerd via de hypotheekrenteaftrek.⁴⁶ Daarnaast bestaat 9 procent van de nalatenschappen uit bedrijfsopvolgingen en ook die worden door de fiscus gesubsidieerd.

Zolang de overheid nalaat – zoals thans het geval is in Nederland – om alle vermogensinkomsten te belasten, zijn vermogens- en erfbelasting third-best optimaal. Zeker als belangrijke vermogensinkomsten zijn vrijgesteld of gesubsidieerd. Denk daarbij aan de fiscale subsidies op het eigen huis en pensioen, de onbelaste vermogenswinsten, onbelaste risicopremies op beleggingen en de fiscale voor bedrijfsopvolgingen. Maar beter dan het verhogen van de vermogensbelasting (in box 3) is het om de werkelijk genoten vermogensinkomsten te belasten.

7 Conclusies

De totale opbrengst van heffingen op vermogensinkomsten, het bezit en de overgang van vermogen(sbestanddelen) is in Nederland relatief gering. Belangrijker nog is dat er geen enkele economische logica schuilt in de manier waarop de Nederlandse overheid vermogen belast. Het Nederlandse stelsel is internationaal een fiscaal curiosum. De belangrijkste vermogensbestanddelen zijn gesubsidieerd: eigen huis en pensioen. Inkomsten uit sparen en beleggen zijn onbelast in box 3, alleen het bezit van financieel vermogen is belast.

Op basis van de optimale-belastingtheorie is betoogd dat kapitaalinkomen om tien redenen moet worden belast: vier rechtvaardigheidsgronden en zes doelmatigheidsgronden. Belastingen op vermogensinkomsten helpen om de herverdelingsdoelstelling van de overheid vorm te geven, aangezien niet alle inkomensongelijkheid voortvloeit uit verschillen in arbeidsinkomen. Mensen met grotere verdientalenten erven meer, sparen meer en halen hogere rendementen. Daarnaast zullen mensen met mazzel meer vermogen opbouwen dan mensen met pech in het economische leven. Heffingen op vermogensinkomsten zijn ook doelmatig om de verstoringen door belastingheffing op arbeidsinkomsten te verminderen. Die verstoringen doen zich voor op de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt en de verzekeringsmarkt en bij investeringen in menselijk kapitaal. Vermogensinkomsten moeten ten slotte worden belast om zo goed mogelijk de integriteit van de inkomensheffing te handhaven en overwinsten te belasten.

In dit artikel wordt voorgesteld om één geïntegreerd belastingregime in te voeren voor sparen, beleggen, eigen huis, pensioen en onderneming. Werkelijk genoten vermogensinkomsten (inclusief vermogenswinsten) zouden moeten worden belast. Een vermogensbelasting is in beginsel overbodig, wanneer alle inkomen uit vermogen wordt belast. Het eigen huis en erfenissen zouden wel zwaarder moeten worden belast, omdat het doelmatig is om vermogensinkomsten waarvoor geen inspanning is verricht zwaarder te belasten (rents).

Ondanks alle discussies over een fundamentele belastingherziening lijkt de Nederlandse overheid niet voornemens om wezenlijke hervormingen door te voeren ten aanzien van het fiscale regime voor vermogensbestanddelen. Dat is opvallend, nu de belastingheffing op vermogen nationaal en internationaal ter discussie staat. Het zou jammer zijn, wanneer dit maatschappelijke momentum niet wordt aangegrepen om te komen tot een meer fundamentele belastingherziening.

Bas Jacobs

* Hoogleraar economie en overheidsfinanciën, Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam

⁴⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2014e).

LITERATUUR

- Aiyagari, S. Rao (1995), Optimal Capital Income Taxation with Incomplete Markets, Borrowing Constraints, and Constant Discounting, *Journal of Political Economy*, 103(6), 1158-1175
- Alessie, Rob, en Arie Kapteyn (2001), New Data for Understanding Saving, *Oxford Review of Economic Policy*, 17(1), 55-69
- Allers, Maarten A. (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Groningen: Wolters Noordhoff
- Atkinson, Anthony B., en Joseph E. Stiglitz (1976), The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75
- Attanasio, Orazio P., en Guillermo Weber (2010), Consumption and Saving: Models of Intertemporal Allocation and their Implications for Public Policy, *Journal of Economic Literature*, 48(3), 693-751
- Auerbach, Alan J. (1991), Retrospective Capital Gains Taxation, *American Economic Review*, 81(1), 167-178
- Auerbach, Alan J. (1992), On the Design and Reform of Capital-Gains Taxation, *American Economic Review – Papers and Proceedings*, 82(2), 263-267
- Banks, James, en Peter A. Diamond (2010), The Base for Direct Taxation, in: James A. Mirrlees et al. (eds), *The Mirrlees Review. Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press, 548-648
- Boadway, Robin, Emma Chamberlain, en Carl Emmerson (2010), Taxation of Wealth and Wealth Transfers, in: James A. Mirrlees et al. (eds), *The Mirrlees Review. Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press, 737-814
- Caminada, Koen, Kees Goudswaard, en Marike Knoef (2014), Vermogen in Nederland Gelijker Verdeeld sinds Negentiende Eeuw, *Me Judice*, 27 juni
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014a), *Welvaart in Nederland*, Den Haag/Heerlen: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014b), *Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen*, www.statline.cbs.nl
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014c), *Vermogensverdeling huishoudens 2006-2012*, www.cbs.nl
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014d), *Overheid; ontvangen belastingen 1987-2013*, www.statline.cbs.nl
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014e), *Nalatenschappen*, www.statline.cbs.nl
- Centraal Planbureau (2010), *Vergrijzing Verdeeld – Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, CPB Speciale Publicatie No. 86, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, 12 november, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2013), *De naakte feiten over de Nederlandse overheidsschuld*, CPB Achtergronddocument, 5 juni, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2014), *Centraal Economisch Plan 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Chamley, Christophe (1986), Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium With Infinite Lives, *Econometrica*, 54(3), 607-622
- Chetty, Raj (2009), Is the Taxable Income Elasticity Sufficient to Calculate Deadweight Loss? The Implications of Evasion and Avoidance, *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(2), 31-52
- Chetty, Raj, John N. Friedman, Søren Leth-Petersen, Torben Nielsen, en Tore Olsen (2014), Active vs. Passive Decisions and Crowd-out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark, *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1141-1219

- Christiansen, Vidar, en Matti Tuomala (2008), On Taxing Capital Income with Income Shifting”, *International Tax and Public Finance*, 15(4), 527-545
- Conesa, Juan C., Sagiri Kitao, en Dirk Krueger (2009), Taxing Capital? Not a Bad Idea After All, *American Economic Review*, 99(1), 25-48
- Correia, Isabel H. (1996), Should Capital Income be Taxed in the Steady State”, *Journal of Public Economics*, 60(1), 147-151
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel – Eindrapport Commissie inkomstenbelasting en toeslagen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Cremer, Helmuth, Pierre Pestieau, en Jean-Charles Rochet (2001), Direct versus Indirect Taxation: The Design of Tax Structure Revisited, *International Economic Review*, 42(3), 781-799
- Diamond, Peter A., en James A. Mirrlees (1978), A Model of Social Insurance with Variable Retirement, *Journal of Public Economics*, 10(3), 295-336
- Diamond, Peter A., en James A. Mirrlees (1986), Payroll-Tax Financed Social Insurance with Variable Retirement, *Scandinavian Journal of Economics*, 88(1), 25-50
- Diamond, Peter A., en Emmanuel Saez (2011), The Case for a Progressive Income Tax, *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165-190
- Diamond, Peter A., en Johannes Spinnewijn (2011), Capital Income Taxes with Heterogeneous Discount Rates, *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(4), 52-76
- De Nederlandsche Bank (2014), *Statistieken: Toezichtsgegevens Pensioenfondsen*, www.statistics.dnb.nl.
- Erosa, Andrés, en Martin Gervais (2002), Optimal Taxation in Life-Cycle Economies, *Journal of Economic Theory*, 105(2), 338-369
- Eurostat (2014), *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxemburg: Publications Office of the European Union
- Farhi, Emmanuel, en Iván Werning (2012), Capital Taxation: Quantitative Explorations of the Inverse Euler Equation, *Journal of Political Economy*, 120(3), 398-445
- Gerritsen, Aart F., Bas Jacobs, Alexandra Rusu en Kevin Spiritus (2015), *Optimal Taxation of Capital Income when Individuals Have Different Returns*, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Golosov, Mikhail, Aleh Tsyvinski, en Iván Werning (2006), New Dynamic Public Finance: A User’s Guide, *NBER Macroeconomics Annual*, 317-363
- Gruber, Jonathan, en David Wise (1999), *Social Security and Retirement around the World*, Chicago: Chicago University Press
- Gordon, Roger H., en Wojciech Kopczuk (2014), The Choice of the Personal Income Tax Base, *Journal of Public Economics*, 118, 97-110
- Haffner, Marietta E.A. (2005), *Appel voor de dorst? Vermogen van ouderen op de woningmarkt*, Utrecht: NETHUR
- Harding, Michelle (2013), *Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income*, OECD Taxation Working Papers, No. 19, Paris: OECD Publishing
- Hubbard, R. Glenn, en Kenneth L. Judd (1986), Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-59
- Jacobs, Bas (2008), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Jacobs, Bas (2010), Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 175-212
- Jacobs, Bas (2013), From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy, *FinanzArchiv*, 69(3), 338-389

- Jacobs, Bas (2014), Piketty en Belastingen op Kapitaal, in: Robert Went (red.), *Waarom Piketty lezen?*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 48-59
- Jacobs, Bas, en Robin Boadway (2014), Optimal Linear Commodity Taxation under Optimal Non-Linear Income Taxation, *Journal of Public Economics*, 117(1), 201-210
- Jacobs, Bas, en A. Lans Bovenberg (2010), Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income, *International Tax and Public Finance*, 17(5), 451-478
- Jacobs, Bas, en Alexandra Rusu (2015), *Why is the Long-Run Tax on Capital Income Zero? Reinterpreting the Chamley-Judd Result*, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Jacobs, Bas, en Dirk Schindler (2012), On the Desirability of Taxing Capital Income in Optimal Social Insurance, *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 853-868
- Judd, Kenneth L. (1985), Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model, *Journal of Public Economics*, 28, 59-83
- 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 (2013), *Fiscale kengetallen 2012*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Mirrlees, James A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, *Review of Economic Statistics*, 38(2), 175-208
- Mirrlees, James A. (1976), Optimal Tax Theory: A Synthesis, *Journal of Public Economics*, 6(4), 327-358
- Mirrlees Review (2011), *Tax by Design*, Oxford: Oxford University Press
- Mooij, Ruud A. de, en Gaëtan Nicodème (2008), Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance*, 15(4), 478-498
- Nishiyama, Shinichi, en Kent Smetters (2005), Consumption Taxes and Economic Efficiency with Idiosyncratic Wage Shocks, *Journal of Political Economy*, 113(5), 1088-1115
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge Massachusetts/London: The Belknap Press of Harvard University Press
- Piketty, Thomas, en Emmanuel Saez (2013), A Theory of Optimal Inheritance Taxation, *Econometrica*, 81(5), 1851-1886
- Pirttilä, Jukka, en Ilpo Suoniemi (2014), Public Provision, Commodity Demand and Hours of Work: An Empirical Analysis, *Scandinavian Journal of Economics*, 116(4), 1044-1067
- Ramsey, Frank P. (1927), A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal*, 37(145), 47-61
- Saez, Emmanuel (2002), The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes, *Journal of Public Economics*, 83, 217-230
- Sørensen, Peter Birch (2009), *Dual Income Taxes: A Nordic Tax System*, Economic Policy Research Unit, mimeo: University of Copenhagen
- Stiglitz, Joseph E. (1985), *Inequality and Capital Taxation*, IMSSS Technical Report No. 457, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences, Stanford University
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tinbergen, Jan (1970), Belasting op bekwaamheid, *Intermediair*, 30(6), 1-3
- Tweede Kamer (2014-2015), *Herziening belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 5
- Zoutman, Floris T. (2014), *The Effect of Capital Taxes on Household's Portfolio Composition and Intertemporal Choice: Evidence from the Dutch 2001 Capital Income Tax Reform*, mimeo: Norwegian School of Economics.

BELASTINGHERVORMING MET TOEKOMST

Vermogen zwaarder belasten

C.A. de Kam *

Samenvatting

De gong klinkt voor een volgende ronde belastinghervormingen. Afgaande op uitspraken van beleidsmakers in Den Haag en van woordvoerders van de sociale partners staat verlaging van de collectieve lasten op arbeid bij de op handen zijnde herziening van ons belastingstelsel centraal. Met de lastendruk op arbeid loopt Nederland in het regiment van de lidstaten van de Europese Unie echter niet uit de pas. Dat geldt ook voor het belastingpeil in het algemeen. Slechts in één opzicht is ons land fiscaal een buitenbeentje. In geen van de landen met een hoogontwikkelde economie is de lastendruk op vermogen inmiddels zo ver gedaald als in Nederland het geval is. Bij de komende belastingherziening zou daarom (gedeeltelijk) herstel van het aandeel van de belastingen op ‘kapitaal’ punt van aandacht moeten zijn. Dit doel is onder andere te bereiken via verhoging van de winstbelasting en van heffingen op het bezit en de overgang van vermogen(sbestanddelen).

Trefwoorden: belastinghervorming, lastendruk op arbeid, vermogensbelastingen

1 Inleiding

Nederland maakt zich op voor een herziening van zijn belastingstelsel. Dat is niets nieuws. De afgelopen halve eeuw is voortdurend aan het stelsel gesleuteld (onderdeel 2). Onbekend is welke gevolgen deze stelselwijzigingen al met al hebben gehad voor de personele verdeling van de belastingdruk. Bovendien is het niet goed mogelijk om de impact van opeenvolgende hervormingen rechtstreeks te koppelen aan mutaties in belastingpeil en belastingmix. Bezien over een lange periode, hier de jaren 1955-2012, staan niveau en samenstelling van de collectieve lasten¹ – gegeven de regelgeving die in een bepaald jaar van kracht is – immers onder de in belangrijke mate meebepalende invloed van de algemene economische ontwikkeling, gedragsreacties van belastingplichtigen, jurisprudentie van de belastingrechters en, niet in de laatste plaats, de slagkracht van de Belastingdienst (onderdeel 3). Dat gezegd zijnde, wordt in onderdeel 4 onderzocht welke veranderingen zich sinds 1955 hebben voltrokken in zowel het belastingpeil als de belastingmix. De uitkomst van deze analyse kan behulpzaam zijn bij de zoektocht naar prioriteiten bij de aankomende belastinghervorming (onderdeel 5).

2 Een halve eeuw belastinghervorming

Achter actie van de wetgever op fiscaal terrein kunnen verschillende drijfveren zitten. Een steeds belangrijker geworden beweegreden is dat beleidsmakers proberen het gedrag van huishoudens en ondernemingen bij te sturen. Voorbeelden van deze ‘instrumentalisering’ van de belastingheffing liggen voor het oprapen. Denk aan maatregelen die zijn bedoeld om autokopers te prikkelen tot aanschaf van een milieuvriendelijker voertuig. Denk aan de combinatiekorting, de extra heffingskorting die het voor werkende tweeverdieners met kinderen financieel aantrekkelijker maakt beiden te participeren op de arbeidsmarkt. Denk aan de belastingvermindering voor bedrijven die investeren in onderzoek en ontwikkeling. Al

¹ In lijn met de definitie van collectieve lasten behandelt deze bijdrage belastingen en sociale premies op voet van gelijkheid.

zulke regelingen maken de wetgeving (erg) gecompliceerd en ze hebben soms onbedoelde neveneffecten. Onder fiscalisten is de opvatting inmiddels gemeengoed dat de wetgever bij de instrumentalisering (veel) te ver is doorgeschoten.² Vereenvoudiging door een deel van de bedoelde regels te schrappen is dan ook een van de idealen van de meeste belastinghervormers.

Ook ‘reparatiewetgeving’ beoogt het gedrag van belastingplichtigen bij te sturen, nu met het oogmerk een dam op te werpen tegen het gebruik van belastingbesparende juridische constructies. Een treffend voorbeeld van reparatiewetgeving is de in 2001 ingevoerde vermogensrendementsheffing. Voordien was het voor bemiddelde inkomstenbelastingplichtigen een sport om belaste vermogensopbrengsten via gehaaide constructies om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. De wetgever heeft hier enerzijds terrein prijs gegeven. Sinds 2001 blijven ook de vermogensopbrengsten onbelast. De vroegere vermogensbelasting is bovendien vervallen. Anderzijds wordt nu van het vermogen eenmaal per jaar 1,2 procent afgeroomd. Effectief is dit een vermogensbelasting-nieuwe-stijl, die tevens wordt geheven over nog niet gerealiseerde vermogensaanwas.³

Een heel andere drijfveer om het belastingstelsel in het verleden op belangrijke onderdelen aan te passen was druk van buiten de landsgrenzen. Zo is de zeer forse verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting en van het tarief van de vennootschapsbelasting tot op zekere hoogte afgedwongen door de ‘concurrentiestrijd’ met andere landen. Beleidsmakers in met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ontwikkelden in de tweede helft van de jaren zeventig een ideologisch gedreven voorkeur voor lagere tarieven. De meer extreme stroming onder de ‘aanbodeconomen’ beweerde dat tariefverlaging zou leiden tot hogere economische groei en meer werkgelegenheid, zodat het initiële verlies voor de schatkist als gevolg van tariefverlagingen snel zou zijn goedge maakt. Voor deze gepretendeerde positieve inverdieneffecten is in de economische statistieken geen overtuigend bewijs te vinden. Wel nam in beide genoemde landen de ongelijkheid van de inkomens- en vermogensverdeling (fors) toe, voor een deel door het gevoerde belastingbeleid.⁴

Ons belastingstelsel krijgt tevens vorm onder invloed van internationale verdragen. Als uitvloeisel van een Europese Richtlijn voerde Nederland de btw in. En halverwege de jaren tachtig moest de premieheffing voor de volksverzekeringen worden geïndividualiseerd, als uitvloeisel van de aan ons land opgelegde gelijke behandeling van individuen in de sociale zekerheid.⁵

De besproken voorbeelden geven aan dat hervormingen tal van belastingen kunnen raken. Desalniettemin worden zulke operaties in de maatschappelijke discussie vooral geassocieerd met ingrijpende wijzigingen van de inkomstenbelasting en van haar voorheffing, de loonbelasting. Grote herzieningen van deze belastingen kregen in de naoorlogse periode hun beslag met ingang van achtereenvolgens 1965, 1990 en 2001. Tussentijds vinden min of meer sluipenderwijs evenwel eveneens belangrijke aanpassingen plaats. Zo is in 1973 een begin gemaakt met de stapsgewijze individualisering van de inkomstenbelasting.⁶ Een ander

² Stevens (2014), 9-10.

³ Dat is het verschil tussen een vermogensaanwasbelasting en een vermogenswinstbelasting. De laatstgenoemde belasting wordt pas geheven, nadat de waardevermeerdering van een vermogensbestanddeel daadwerkelijk is gerealiseerd.

⁴ Stiglitz (2012), 71-74.

⁵ Voordien werden de inkomens van echtgenoten voor de premieheffing volksverzekeringen samengeteld en werd over het totaal slechts bij de man geheven (tot aan de premiegrens). Door de individualisering van de heffing van de bedoelde premies gingen beide echtgenoten vanaf 1985 premie betalen over hun eigen inkomen. Verdienden twee verdieners ieder al meer dan het bedrag van de premiegrens, dan verdubbelde dus de premielast.

⁶ Tot 1973 werden de inkomsten van de gehuwde vrouw belast bij haar echtgenoot, terwijl haar inkomsten voor een (beperkt) deel bij hem waren vrijgesteld.

voorbeeld betreft de fiscale behandeling van de eigen woning, waarbij opeenvolgende beperkingen van de aftrek van betaalde hypotheekrente in het oog springen. Ondanks de fixatie op de inkomstenbelasting is de term fiscale hervorming echter even goed van toepassing op de wijziging van de omzetbelasting met ingang van 1969⁷ en op de invoering van de onroerendezaakbelasting, die met ingang van 1975 de vroegere gemeentelijke opcenten op de grondbelasting en de personele belasting verving.

Verder was de belastingmix voortdurend in beweging, doordat oude belastingen van het toneel verdwenen en nieuwe belastingen uit de coulissen kwamen. In de loop van de afgelopen vijftig jaar ruimden onder andere de grondbelasting, de personele belasting, het zegelrecht, de kapitaalbelasting en de vermogensbelasting het veld.⁸ Daar stonden nieuwe rijksbelastingen tegenover: belastingen op een milieugrondslag in een poging het stelsel te ‘vergroenen’ en de recent ingevoerde verhuurderheffing en bankbelasting.

Afgezien van dit alles brengt het jaarlijkse belastingplan een duizelingwekkende hoeveelheid wijzigingen teweeg op min of meer ‘ondergeschikte’ punten.

3 Belastinghervormingen en belastingopbrengst

Forse belastinghervormingen verlopen zelden budgettair neutraal. Nieuw ingevoerde belastingen zijn in de regel uitdrukkelijk bedoeld om extra opbrengst voor de schatkist te genereren. In andere gevallen zien beleidsmakers juist ruimte voor lastenverlichting door een verouderde belasting af te schaffen of bepaalde tarieven te verlagen. Bovendien leert de ervaring dat voor een maatschappelijk en politiek haalbare belastinghervorming ‘smeergeld’ nodig is.⁹ Verwonderlijk is dit niet. Onvermijdelijk hebben aanpassingen van de fiscale wetgeving uiteenlopende gevolgen voor de ondernemingswinst (na belasting) en voor de koopkracht van huishoudens. Wie erop vooruitgaan, tellen hun zegeningen en laten zich weinig horen. Wie voorzien dat zij een veer moeten laten, mobiliseren de media en bombarderen Kamerleden met eisen voor compensatie. Om hun hervormingsproject te redden zullen bewindslieden gedeeltelijk aan de naar voren gebrachte bezwaren tegemoet moeten komen.¹⁰ In een democratie kost hervormen bedstro.

Ook wanneer de wetgever stil zit, nemen de belastinginkomsten van jaar op jaar toe, doordat de inkomens en de bestedingen groeien, zeker in nominale termen. De macro-economische progressiefactor linkt de ‘endogene’ – dat wil zeggen de voor de invloed van beleidsmaatregelen geschoonde – mutatie van de belastinginkomsten aan de verandering van het nominale bruto binnenlands product (bbp). Is de groei van de endogene belastinginkomsten (in procenten) lager dan die van het nominale bbp (in procenten), dan ligt de waarde van de progressiefactor beneden de 1.

Voor de periode 1961-1994 vond Caminada een macro-economische progressiefactor (mep) die gemiddeld niet significant van 1 verschilt.¹¹ Wel stelde deze auteur vast dat de factor vanaf het midden van de jaren tachtig substantieel is gedaald.¹² Berekeningen van het Ministerie van Financiën van latere datum laten zien dat de niet-beleidsmatige groei van de

⁷ Met ingang van 1 januari 1969 kwam de btw in de plaats van de vroegere omzetbelasting op basis van het cumulatief cascadestelsel, dit als uitvloeisel van een Europese Richtlijn.

⁸ De afschaffing van de vroegere vermogensbelasting vormde onderdeel van de belastingherziening 2001. Bij deze gelegenheid is een nieuwe vermogensbelasting ingevoerd onder de naam vermogensrendementsheffing.

⁹ Het tweede kabinet-Rutte denkt voor ‘smeergeld’ circa 5 miljard euro nodig te hebben (Tweede Kamer, 2014-2015, 5).

¹⁰ Illustratief is de gang van zaken bij een recente poging van het kabinet een einde te maken aan de vrijstelling voor *old timers* in de motorrijtuigenbelasting.

¹¹ Caminada (1996), 81. Mijn voorkeur gaat uit naar zijn variant waarbij de automatische inflatiecorrectie deel uitmaakt van het geldende fiscale regime.

¹² Caminada (1996), 84.

belastinginkomsten sinds halverwege de jaren negentig permanent achterblijft bij de stijging van het nominale bbp. Sinds de eeuwwisseling schommelt de waarde van de progressiefactor in de bandbreedte tussen 0,7 en 0,9.¹³ Volgens de meest recente analyse ligt de factor na de millenniumwisseling (duidelijk) lager dan 1.¹⁴ Waren de belastinginkomsten vanaf 1998 gelijkop gegroeid met het bbp, dan hadden zij in 2013 liefst 30 miljard euro meer bedragen.¹⁵

Het getal van de macro-economische progressiefactor hangt onder andere af van de samenstelling van de belastingmix want de deelprogressiefactor van elke belasting verschilt. Gezien haar progressieve tarief, neemt de endogene opbrengst van de inkomstenbelasting normaal gesproken sneller toe dan het nominale bbp.¹⁶ Hoe groter het aandeel van de inkomstenbelasting in de totale belastingopbrengst is, hoe hoger de mep – het overige gelijk zijnde – dus uitkomt. De kostprijsverhogende belastingen – btw, accijnzen, energiebelasting – hebben daarentegen een deelprogressiefactor van 1 of lager.¹⁷ Veranderingen van de arbeidsinkomensquote hebben eveneens invloed: van arbeidsinkomsten wordt een groter deel besteed dan van winsten en vermogensopbrengsten. Ook bij een gelijke omvang van het bbp neemt de opbrengst van de belastingen op consumptie na een stijging van de aiq dus toe, waardoor de mep hoger uitpakt. Een structurele verandering van het bestedingspatroon heeft een vergelijkbare impact, wanneer het aandeel van met het verlaagde btw-tarief belaste bestedingen van huishoudens terugloopt. Stijgen belaste vermogensbestanddelen sneller in waarde dan het bbp aanwast, dan loopt de mep op – het overige gelijk zijnde. De sterke stijging van de huizenprijzen in de periode 1985-2007 – in vergelijking met de groei van de economie – duwde de mep bijvoorbeeld omhoog (geïsoleerd gezien) door de fors toenemende opbrengst van de overdrachtsbelasting.¹⁸

Nog slechts twee andere factoren worden hier aangestipt: gedragsveranderingen en het functioneren van de Belastingdienst. De macro-economische progressiefactor daalt, naarmate een groter aantal belastingplichtigen de belastingheffing succesvol ontwijkt via het gebruik van belastingbesparende juridische constructies en door te frauderen. De kans hierop neemt toe, naarmate de Belastingdienst minder effectief optreedt tegen fiscale fraude en minder tijd besteedt aan serieuze controle van ingediende belastingaangiften.

De hierna te bespreken veranderingen van het belastingpeil en de belastingmix in deze periode kunnen dus lang niet uitsluitend worden toegeschreven aan de invloed van beleidsmaatregelen,¹⁹ met inbegrip van de effecten van ‘grote’ belastingherzieningen. Dit geldt eveneens voor de laatste twee decennia. Toen bleef de endogene groei van de belastinginkomsten juist achter bij de toename van het nominale bbp. Met deze niet onbelangrijke kanttekeningen wordt in het volgende onderdeel een beeld neergezet van de ontwikkeling van het belastingpeil en de belastingmix sinds 1955. Het beloop van beide grootheden is immers toch voor een groot deel gerelateerd aan het decennialang gevoerde fiscale beleid.

¹³ Met het oog geschat uit grafiek 2.1.1 in het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel (2010), 27. Zie voor een schatting van de deelprogressiefactor van de voornaamste rijksbelastingen bijlage 12 van dit rapport. De mep is bepaald met het 5-jaars en het 10-jaars voortschrijdend gemiddelde voor jaren uit de periode 1980-2008.

¹⁴ Floor (2014), 10. De auteur berekent een voortschrijdende progressiefactor over zes jaar en analyseert data voor de periode 1998-2013.

¹⁵ Floor (2014), 14.

¹⁶ In de jaren nul van deze eeuw lag de factor echter vaak beneden de 1; zie: Floor (2014), 16.

¹⁷ Floor (2014), 20-27.

¹⁸ Floor (2014), 28.

¹⁹ Stuut (2014) geeft een overzicht van de beleidsmatige lastenontwikkeling in de periode 1998-2013.

4 Belastingpeil en belastingmix

Het belastingpeil wordt gevonden door de totale belastingopbrengst uit te drukken in procenten van het bbp. De belastingmix wordt bepaald door het aandeel van de onderscheiden belastingen in de totale belastingopbrengst.

4.1 Data

Omdat het interessant is de ontwikkelingen hier en elders te vergelijken, zijn gegevens gebruikt uit de *Revenue Statistics* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de publicatie *Taxation trends in the European Union* van Eurostat, het bureau voor de statistiek van de Europese Unie. De data voor Nederland in beide publicaties zijn afkomstig van het Ministerie van Financiën, zij het dat formeel het Centraal Bureau voor de Statistiek de gegevens aan Eurostat levert. De OESO en Eurostat rubriceren de belastingen op basis van hun heffingsgrondslag en gebruiken hierbij elk een eigen classificatie.

De OESO bedient zich van een viercijferige code en onderscheidt bij de rubricering van belastingen de volgende hoofdgroepen:

- . 1000 Belastingen op inkomen (1100) en vennootschapswinst (1200)
- . 2000 Sociale premies voor werkgevers en werknemers
- . 3000 Loonsomheffingen
- . 4000 Belastingen op vermogen (*property*)
- . 5000 Belastingen op consumptie.

Eurostat onderscheidt drie belastinggrondslagen:

- . de finale consumptie van gezinnen;
- . arbeidsinkomen en sociale uitkeringen; en
- . winst en vermogen (*capital*).

Eurostat koppelt de opbrengst van elke belasting aan een van de drie genoemde grondslagen. Als voornaamste heffingen op de consumptie tellen de omzetbelasting, de accijnzen en de milieubelastingen. De opbrengst van de inkomstenbelasting wordt gesplitst, aangezien zij wordt geheven over inkomsten uit arbeid én vermogen. De heffingen op arbeid (*employed labour*) bestaan uit de door werknemers opgebrachte inkomstenbelasting (box 1), plus de premies voor de sociale verzekeringen. Bij de heffingen op vermogen gaat het met name om de door zelfstandigen (*self-employed*) betaalde inkomstenbelasting (box 1), de door huishoudens betaalde belasting over inkomsten uit aanmerkelijk belang (box 2) en vermogensrendementsheffing (box 3),²⁰ de winstbelasting van vennootschappen, de erfbelasting en de onroerendezaakbelasting.²¹

4.2 Revenue Statistics van de OESO

Tabel 1 toont de ontwikkeling van belastingpeil en belastingmix sinds 1955. Hiervoor zijn gegevens uit de *Revenue Statistics* gebruikt, omdat de tijdreeksen in *Taxation trends* eerst in 1995 beginnen.

Gedurende de eerste twintig jaar van de beschouwde periode stijgt het lastenpeil sterk. Vanaf het midden van de jaren zeventig loopt het aandeel van de inkomstenbelasting met 7 à

²⁰ Deze splitsing wordt gemaakt op basis van gegevens uit het Inkomens Panel Onderzoek 2010.

²¹ De Annex geeft een verbijzondering van de belastingen die de OESO rangschikt onder *property* en van de belastingen die Eurostat toerekent aan *capital*.

8 procentpunten terug. Mogelijke verklaringen zijn het groeiende gebruik van aftrekposten,²² de hoge inflatie²³ en de vlucht van een aanzwellende groep goedverdienende ondernemers in de besloten vennootschap (bv). Het aandeel van de vennootschapsbelasting (vpb) blijft lange tijd betrekkelijk stabiel, piekt halverwege de jaren nul en is daarna gehalveerd onder invloed van de Grote Recessie. Het stabiele aandeel van de vpb verhult onderliggende beroering. Een toename van het vpb-aandeel ligt in de lijn van de verwachting, door de massale vlucht van succesvolle ondernemers in de bv en het feit dat een deel van de aardgaswinst voor de staat door de vpb-buis stroomt. Daar staat tegenover dat het tarief van vpb bijna is gehalveerd.²⁴

De opbouw van de verzorgingsstaat en de scherpe stijging van de inactieven/actieven-ratio verklaren dat het aandeel van de sociale premies oploopt van 16 procent in het midden van de jaren vijftig tot 44 procent in het midden van de jaren tachtig. De hervorming van de verzorgingsstaat en het economisch herstel maakten vanaf het midden van de jaren negentig een aanzienlijke premieverlaging mogelijk. Daarna nam het aandeel van de premies in de mix weer toe, onder invloed van de collectivisatie van de particuliere ziektekostenverzekering (2006), de Grote Recessie (2008 en daarna) en de pensionering van de eerste jaargangen babyboomers (2011 en daarna).

Het aandeel van de vermogensbelastingen was nooit zo groot als ruim een halve eeuw geleden en kreeg recent een knauw van de Grote Recessie. Door de malaise op de huizenmarkt (lagere woningprijzen, veel minder transacties) kreeg vooral de overdrachtsbelasting een oplawaai.²⁵ Ondanks successievelijke verhogingen van beide btw-tarieven²⁶ en de invoering van belastingen op een milieugrondslag is het aandeel van de belastingen op consumptie in 2012 niet groter dan in 1965.

Tabel 1 Belastingpeil en belastingmix, Nederland

	Belastingpeil (procenten bbp)	Belastingmix (aandelen in procenten) ^a					
		1100	1200	2000	3000	4000	5000
1955	26	26	13	16	-	7	32
1965	33	28	8	31	-	4	29
1975	41	27	8	38	-	2	24
1985	42	19	7	44	-	4	26
1995	42	19	8	42	-	4	27
2005	38	18	10	34	-	5	32
2012	36	20	5	41	-	3	29

a. Telt door afrondingen niet steeds op tot 100; voor 1955 heeft de OESO enkele (auto)belastingen niet meegenomen.

Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

²² Sinds het midden van de jaren zeventig is het eigenwoningbezit toegenomen van 35 procent tot 60 procent van de woningvoorraad. Samen met de sterke stijging van de huizenprijzen na het midden van de jaren tachtig verklaart dit de sterk toegenomen uitholling van de heffingsgrondslag door de aftrek van hypotheekrente.

²³ In de jaren zeventig nam de geldontwaarding snel toe. Als gevolg van de in 1972 ingevoerde automatische inflatiecorrectie van het tarief werden belastingplichtigen minder snel geconfronteerd met een oplopende gemiddelde druk, zij het dat toepassing van de inflatiecorrectie in sommige jaren achterwege bleef.

²⁴ Tot 1984 bedroeg het algemene vpb-tarief 48 procent; anno 2015 is dat 25 procent.

²⁵ De overdrachtsbelasting is verschuldigd bij aan- en verkoop van bestaande onroerende zaken. In 2012 is het tarief voor woningen bovendien verlaagd van 6 procent tot 2 procent.

²⁶ Bij haar invoering stond het algemene tarief van de btw op 12 procent; het verlaagde tarief bedroeg 4 procent. Anno 2015 is dat 21 procent, respectievelijk 6 procent.

Tabel 2 onderstreept dat het belastingpeil in de eerste drie decennia van de beschouwde periode ook buiten onze landsgrenzen steeg. Die stijging was het sterkst in België, Nederland en Scandinavië, opvallend genoeg landen die in 1955 juist nog een relatief laag belastingpeil kenden. Na het midden van de jaren tachtig is het belastingpeil in geen van de OESO-landen zo sterk gedaald als in Nederland het geval was. Inmiddels ligt het hier nog maar iets boven het ongewogen OESO-gemiddelde (34 procent bbp). Dit gemiddelde wordt omlaag getrokken door landen zoals Mexico. Onder de economisch hoogontwikkelde landen ligt het belastingpeil alleen lager in Canada (31 procent bbp), Japan (30 procent bbp), Korea (32 procent bbp), Zwitserland (27 procent bbp), het Verenigd Koninkrijk (33 procent bbp) en de Verenigde Staten (25 procent bbp).

Tabel 2 Belastingpeil (procenten bbp)^a

	1955	1965	1975	1985	1995	2005	2013 ^b	mutaties	
								1955-1985	1985-2013
België	24	31	39	44	44	44	45	20	1
Zweden	26	33	41	47	47	49	43	21	-4
Nederland	26	33	41	42	42	38	36 ^c	16	-6
VK	30	30	35	37	34	35	33	7	-4
Duitsland	31	32	34	36	37	35	37	5	1
OESO	n.b.	25	29	32	34	35	34	n.b.	2

a. Landen gerangschikt naar oplopend belastingpeil in 1955.

b. Voorlopig cijfer.

c. Voor Nederland: 2012.

Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

Figuur 1 presenteert voor de landen uit tabel 2 de ontwikkeling van het aandeel van de inkomstenbelasting en de *property taxes* (zie de Bijlage) in de belastingmix.²⁷

In Zweden is het aandeel van de inkomstenbelasting sinds het midden van de jaren vijftig gehalveerd tot een kwart. In het Verenigd Koninkrijk blijft het aandeel sinds het begin van de jaren tachtig opvallend stabiel, op bijna 30 procent. In België groeit het aandeel van de inkomstenbelasting in de periode 1955-1980 sterk (tot 36 procent), daarna loopt het geleidelijk wat terug. Duitsland toont, iets minder afgetekend, hetzelfde omgekeerd U-vormige beeld. Sinds het begin van de jaren tachtig is het aandeel van de inkomstenbelasting in Nederland het kleinste. Dit kan te maken hebben met grondslagerosie – zie hiervoor. Een andere mogelijke verklaring is dat sinds 1990 de inkomstenbelasting samen met de premies voor de volksverzekeringen wordt geheven ('Oortwetgeving'). De sterke groei van de premies voor Algemene Ouderdomswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten²⁸ drukte de inkomstenbelasting nadien steeds verder weg uit het gecombineerde schijventarief van de

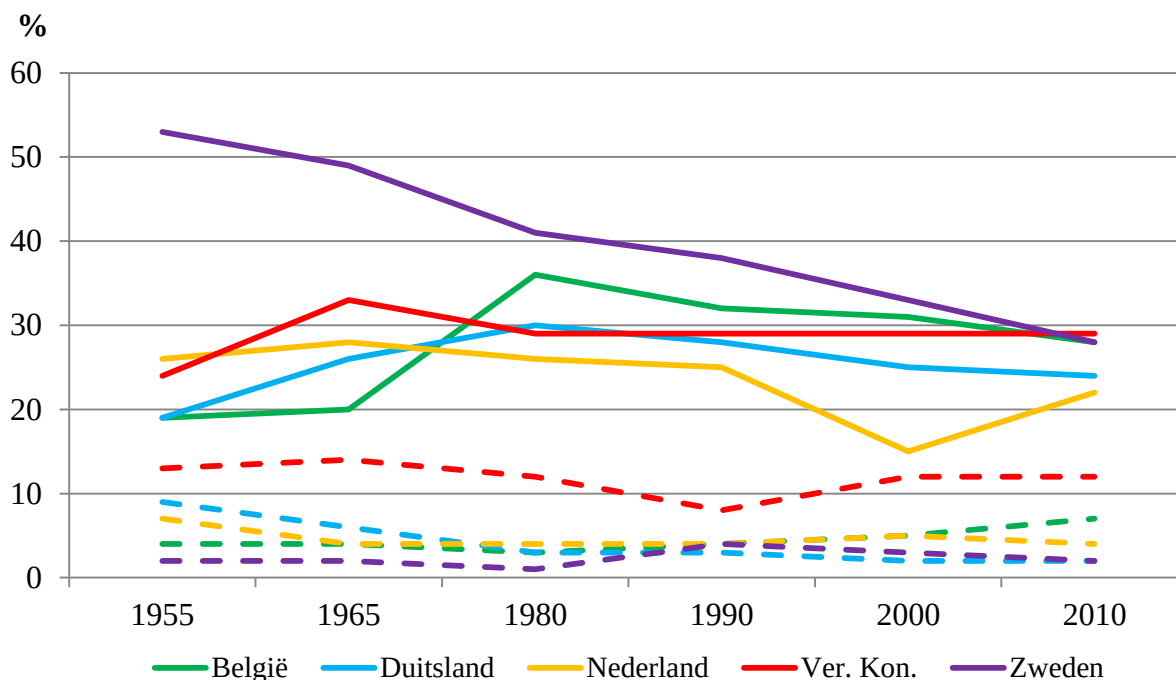
²⁷ De zes peiljaren in de drie figuren wijken conform de *RevStats* iets af van de zeven peiljaren in tabel 2.

²⁸ In 1997 is de AOW-premie gemaximeerd. De uitgaven voor de AOW worden sindsdien in toenemende mate gefinancierd met een bijdrage ten laste van de rijksbegroting. De forse beperking van het pakket vroeger via de AWBZ gefinancierde voorzieningen – in 2015 opgevolgd door de Wet langdurige zorg – is mede ingegeven om binnen het tarief van de inkomensheffing levensruimte aan de inkomstenbelasting te geven. In 2015 is de Wlz-premie 3 procentpunten lager dan de AWBZ-premie. Dat het deze kant op zou gaan is al voorspeld door De Kam (1992, 1373-1374).

inkomensheffing. De opvallende dip in 1990 hangt rechtstreeks samen met de statistische verwerking van de Oort-operatie in dat jaar.

Het aandeel van de *property taxes* biedt een tamelijk gelijkmatig beeld, met enkele opvallende trends en één uitschieter. In de eerste vijftien jaar van de waarnemingsperiode loopt het aandeel van de belastingen op vermogen in Nederland en vooral in Duitsland terug, in de loop van deze eeuw neemt het in België juist met enkele punten toe. De reeks voor het Verenigd Koninkrijk toont in 1990 een opvallende dip. Hier is het effect zichtbaar van de protesten tegen de *poll tax*.

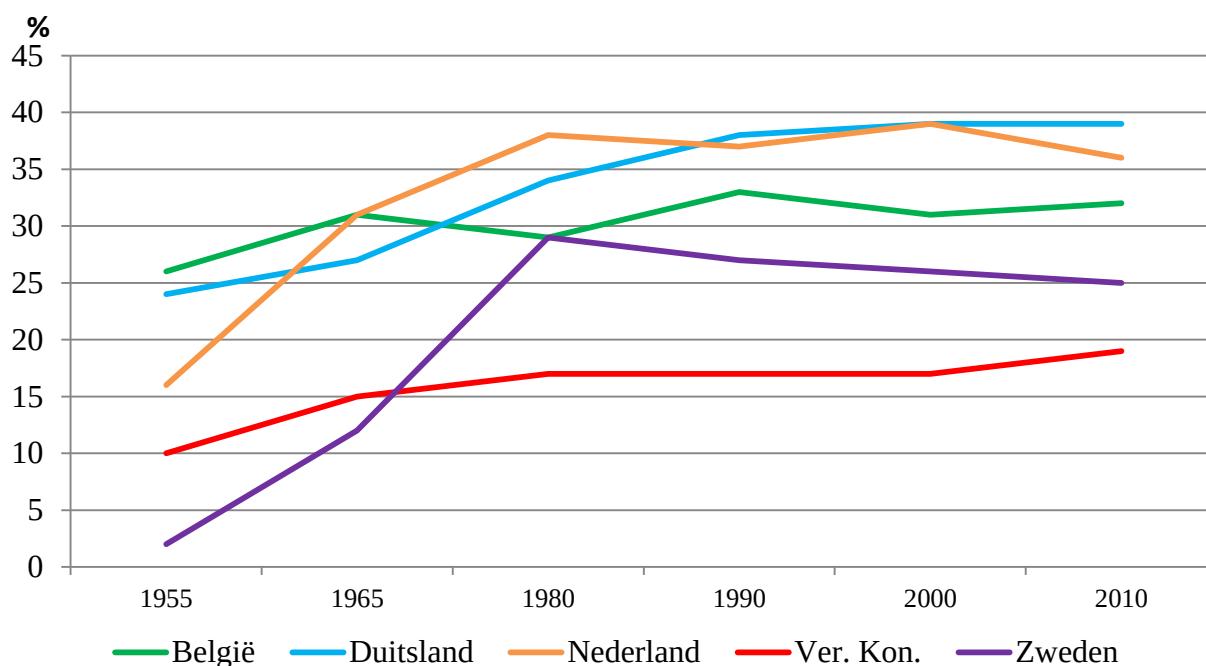
Figuur 1 Aandeel inkomstenbelasting en property taxes in de belastingmix (procenten)



Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

Figuur 2 brengt het aandeel van de sociale premies in de belastingmix in beeld. Aan het begin van de beschouwde periode ligt het premie-aandeel in België en Duitsland – twee landen met een verzorgingstaat van het ‘continentale’ type – al relatief hoog. Vooral in Duitsland neemt het premie-aandeel nog sterk toe. De relatief geringe betekenis van de premie in het Verenigd Koninkrijk past bij het ‘Angelsaksische’ type verzorgingstaat. De sterkste groei van het premie-aandeel in de periode 1955-2010 vindt plaats in Zweden (23 procentpunten) en Nederland (20 procentpunten).

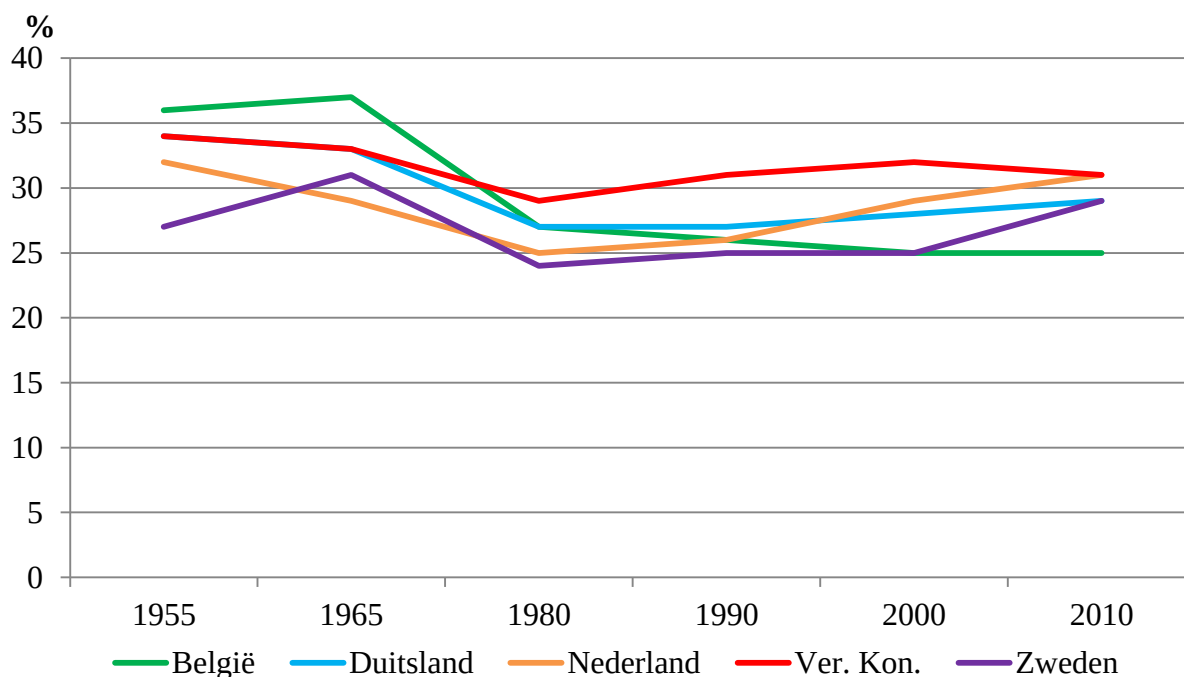
Figuur 2 Aandeel sociale premies in de belastingmix (procenten)



Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

In de periode 1965-1980 is het aandeel van de consumptiebelastingen in de mix in alle vijf landen met 4 tot 10 procentpunten gedaald. Behalve in België, zet daarna een tegenbeweging in. Na 1990 neemt het aandeel van de consumptiebelastingen in het Nederland het snelst toe (met 5 punten). De beschouwde periode loopt tot en met het jaar 2010. De verhoging van het algemene btw-tarief van 19 procent tot 21 procent met ingang van 1 oktober 2012 is dus nog niet meegenomen.

Figuur 3 Aandeel belastingen op consumptie in de belastingmix (procenten)



Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

4.3 Taxation trends van Eurostat

De meest recente cijfers van Eurostat over belastingpeil en belastingmix hebben betrekking op 2012.²⁹ Tabel 3 vat een aantal uitkomsten samen. De eerste kolom van tabel 3 vergelijkt het belastingpeil. Merk op dat deze cijfers hoger liggen dan die uit de *Revenue Statistics* van de OESO. De verklaring is dat in de laatste editie van de *RevStats* al rekening is gehouden met de revisie van de nationale rekeningen in 2014. De belastinginkomsten (teller) werden door deze revisie amper geraakt, maar het bbp (noemer) is overal opwaarts bijgesteld, zij het in uiteenlopende mate.³⁰ Door dit ‘noemereffect’ daalde het belastingpeil in van land tot land verschillende mate. Op basis van de nog niet gereviseerde nationale rekeningen lag ons belastingpeil in 2012 (39 procent bbp) op hetzelfde niveau als in Duitsland en in de Europese Unie als geheel (gewogen gemiddelde).

Uitgedrukt in procenten van het bbp verschilt de opbrengst van de consumptiebelastingen in vijf van de zes vergelijkingslanden amper. Omdat het belastingpeil wel verschilt, loopt het aandeel van de heffingen op consumptie in de totale opbrengst uiteen. Het ligt tussen 24 procent (België) en 34 procent (Verenigd Koninkrijk).

Uitgedrukt in procenten van het bbp ligt de opbrengst van de belastingen op arbeid in vijf van de zes vergelijkingslanden tamelijk dicht bij elkaar (22-24 procent). Alleen in het Verenigd Koninkrijk (VK) draagt de grondslag arbeid aanzienlijk minder bij. Het aandeel van de arbeidsbelastingen in de totale opbrengst ligt in Nederland en Duitsland (57-58 procent) enkele procentpunten hoger dan in België, Frankrijk en Italië.

Uitgedrukt in procenten van het bbp kennen Nederland en Duitsland de laagste opbrengst van belastingen op vermogen(sinkomsten) (6 procent). Het aandeel van dit type belastingen in de totale opbrengst ligt tussen 14 procent (Nederland) en 27 procent (het VK).

Tabel 3 Belastingpeil en heffingsgrondslagen, 2012

Land ^a	Belastingpeil		Consumptie		Arbeid		Vermogen	
	% bbp		% bbp	aandeel (%)	% bbp	aandeel (%)	% bbp	aandeel (%)
VK	35		12	34	14	39	10	27
Duitsland	39		11	28	22	57	6	16
Nederland	39		11	28	22	58	6	14
België	45		11	24	24	54	10	22
Denemarken	48		15	31	24	51	9	18
Europese Unie (28) ^b	39		11	28	20	51	8	21
Eurozone (18) ^b	40		11	27	22	53	8	20

a. Landen gerangschikt naar oplopend lastenpeil (kolom 1).

b. Gewogen gemiddelde.

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 174; 213-214; 217-218; 227-228

In *Taxation trends* rapporteert Eurostat onder andere de *implicit tax rate* op de consumptie, op arbeidsinkomsten en op ‘kapitaal’ (tabel 4).

²⁹ Tabel 3 en tabel 4 zijn ook gebruikt in een eerdere bijdrage aan dit Tijdschrift, waarin wordt aangetoond dat de lastendruk op arbeid in Nederland niet buitensporig hoog is. Zie: De Kam (2014a), 147 en 149-150.

³⁰ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), 32-35.

Tabel 4 Belastingdruk op consumptie, arbeid en vermogen(sinkomsten)

Grondslag:	Consumptie ^a	Arbeid ^b	Kapitaal ^c
2000	23	35	21
2004	24	32	20
2008	26	37	17
2012	25	38	14

a. In procenten van de finale consumptie van gezinnen.

b. In procenten van de loonsom.

c. In procenten van het kapitaalinkomen; zie tabel 4, kolom 3.

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 122

In Nederland blijkt de gemiddelde druk van de belastingen op vermogen(sopbrengsten) in de loop van deze eeuw met ongeveer een derde te zijn gedaald (tabel 4, kolom 3). Oorzaken dat vermogen(sinkomsten) lichter wordt/worden belast zijn onder andere de in verhouding achterblijvende endogene opbrengst van de vpb, en de beleidsmatige verlaging van de tarieven van de erfbelasting en de overdrachtsbelasting. De opbrengst van de laatstbedoelde belasting is tevens geraakt door de daling van de huizenprijzen in de jaren 2008-2013 met gemiddeld bijna twintig procent.

In scherp contrast met de dalende druk van belastingen op basis van het vermogen is de belastingdruk op de consumptie van gezinnen en het arbeidsinkomen in het afgelopen decennium gestegen.

5 Drie lessen voor belastinghervormers

Het aandeel van de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de belastingen op vermogen in de belastingmix is de afgelopen halve eeuw afgenomen. De sociale premies drukken een stuk zwaarder. Het aandeel van de consumptiebelastingen daalde in de periode 1965-1985 met enkele procentpunten, maar het is sindsdien teruggekeerd op het niveau van een halve eeuw geleden (tabel 1). Deelnemers aan het debat over de belastingdruk lijken vaak in het verleden te leven. Het lastenpeil in Nederland ligt inmiddels beneden het EU-gemiddelde (tabel 2). Met de lastendruk op arbeid loopt Nederland in het regiment van de lidstaten van de Europese Unie niet uit de pas (tabel 3). Slechts in één opzicht is ons land fiscaal een buitenbeentje. In geen van de landen met een hoogontwikkelde economie is de lastendruk op vermogen inmiddels zo ver gedaald als in Nederland het geval is (tabel 4). Bij de komende belastingherziening zou daarom (gedeeltelijk) herstel van het aandeel van de belastingen op ‘kapitaal’ punt van aandacht moeten zijn. Dit doel is onder andere te bereiken via verhoging van de winstbelasting en van heffingen op het bezit en de overgang van vermogen(sbestanddelen). Tabel 5 somt enkele denkbare maatregelen op.

Tabel 5 Vermogen(sinkomsten) zwaarder belasten: enkele opties

Werkelijke vermogensinkomsten belasten, vermogensrendementsheffing afschaffen	p.m.
Particuliere vermogenswinsten belasten	1,0
Vermogensbelasting pensioenfondsen (0,2%)	2,0
Afschaffen zelfstandigenaftrek/landbouwwijziging	2,0
Eén vpb-tarief van 30%	3,5
Halvering MKB-winstvrijstelling	0,5
Tarief erfbelasting verdubbelen/overdrachtsbelasting naar 6%	2,5
Onroerendezaakbelasting verdubbelen	4,0

Totaal	15,5

Een aantal pro's en contra's van deze maatregelen heb ik op een andere plaats uitgebreider besproken.³¹ Teneinde voorkomen dat deze bijdrage te veel uitdijt en om zelfplagiaat tegen te gaan wordt de belangstellende lezer naar dit artikel verwezen. Een voorzichtige conclusie luidt dat het mogelijk is de lasten op arbeid met 5 miljard tot 15 miljard euro te verlagen door de lasten op vermogen met een overeenkomstig bedrag te verzwaren. In het bijzonder de optie van een verdubbeling van de onroerendezaakbelasting verdient mijns inziens overweging. Deze heffing met een bij uitstek immobiele heffingsgrondslag is niet via gedragsreacties te ontgaan. Een prominenter rol voor de ozb zou het gemeentelijk belastinggebied meer in lijn brengen met wat in andere landen gebruikelijk is³² en versterkt de lokale democratie.

Flip de Kam

* Als honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen; eindredacteur van dit tijdschrift.

LITERATUUR

- Caminada, Koen (1996), *De progressie van het belastingstelsel*, Amsterdam: Thesis Publishers
- Floor, Erik (2014), *Progressiefactor onder druk tijdens crisis*, CPB Achtergronddocument, 24 oktober, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kam, C.A. de (1992), De volgende honderd jaar, *Weekblad voor fiscaal recht*, 121(6026), 1371-1374
- Kam, C.A. de (2014a), Belastingheffing in crisistijd, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 46(3), 138-155
- Kam, Flip de (2014b), Ongelijkheid: belastingen als breekijzer, *Socialisme & Democratie*, 71(4), 35-51
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981), *Long-term trends in tax revenues of OECD Member Countries*, Parijs: OESO

³¹ De Kam (2014b).

³² Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), 269; Publications Office of the European Union (2014), 21.

- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), *Revenue Statistics 1965-2013*, Parijs: OESO
- Publications Office of the European Union (2014), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*- 2014 edition, Luxembourg: Eurostat
- Stevens, Leo (2014), *100 jaar inkomstenbelasting en hoe nu verder? Een oplossingsrichting voor bestaande probleemdossiers*, Deventer: Kluwer
- Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality*, New York: W.W. Norton & Company
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Stuut, Kasper (2014), *De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland 1998-2013*, CPB Achtergronddocument, 19 maart, Den Haag: Centraal Planbureau

BIJLAGE**Belastingen op *property* (OESO), 2012 (miljard euro)**

CODE	BELASTING	BEDRAG
4100	Belastingen op onroerende zaken	4.510
4300	Erfbelasting en schenkingsbelasting	1.382
4400	Overdrachtsbelasting	1.128

Totaal		7.020

Belastingen op *capital* (Eurostat), 2012 (miljard euro)

CODE	BELASTING	BEDRAG	ECONOMISCHE FUNCTIE
D214CA	Overdrachtsbelasting	1.128	KS
D29AA	Onroerendzaakbelasting	3.348	KS
D29BA	Motorrijtuigenbelasting	1.097	KS
D29EA	Pbo-heffingen	165	KS
D29EB	Inschrijfgelden KvK	192	KS
D29FC	Omslagheffing waterschappen	705	KS
D29HA	Voorraadheffing aardolieproducten	81	KS
D29HD	Overige niet-productgebonden belastingen	51	KS
D29HE	Bankenbelasting	536	KS
D51M	Inkomstenbelasting zelfstandigen (split)	6.426	KISe
D51OA	Vennootschapsbelasting	11.854	KIC
D51OB	Dividendbelasting bedrijven	886	KIC
D51DA	Kansspelbelasting	229	KIH
D59AB	Vermogensbelasting	2	KS
D59FA	Motorrijtuigenbelasting	4.011	KS
D59FE	Hondenbelasting	68	KS
D59FG	Overige belastingen op vermogen	126	KS
D91AA	Erfbelasting en schenkingsbelasting	1.382	KS
D91CA	Baatbelasting	1	KS
D61121Ab	Wn-premies wn-verzekeringen (split)	4.903	KISe
D61121Ac	Wn-premies wn-verzekeringen (split)	-4.277	KIH
D61131Ab	Ze-premies soc verzekeringen (split)	2.520	KISe
D61131Ac	Ze-premies soc verzekeringen (split)	-2.198	KIH

Totaal		12.893	

KIC Kapitaalinkomen van vennootschappen

KIH Kapitaalinkomen van huishoudens

KISe Kapitaalinkomen zelfstandige ondernemers (inkomstenbelasting)

KS Kapitaalinkomen

Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), 209;
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/article_5985_en.htm

PARACETAMOL VOOR BAUMOL

B.L. van Hulst en J.L.T. Blank*

Samenvatting

Met de ‘ziekte van Baumol’ wordt bedoeld dat de verbetering van de arbeidsproductiviteit in dienstverlenende sectoren doorgaans achterblijft bij die in de rest van de economie. Vooral de publieke sector is vatbaar voor deze aandoening. Een analyse van veertien deelsectoren van de publieke sector met gegevens over een periode van twintig tot dertig jaar levert een genuanceerd beeld op. Lang niet al deze deelsectoren lijden aan de ziekte van Baumol. Een bovengemiddelde groei van de productieomvang gaat vaak gepaard met een verbetering van de productiviteit. Per sector zijn verschillende waarnemingsperiodes onderscheiden. De productiviteitsontwikkeling in elke periode is afgezet tegen typerende institutionele kenmerken uit die periode. In een tijd van economische voorspoed (midden jaren negentig) daalt de productiviteit. Bij economische tegenspoed (jaren tachtig) geldt het omgekeerde. In slechte tijden staan bezuinigingen voorop, met als zichtbaar resultaat een toenemende productiviteit. De hamvraag met welke instrumenten de productiviteit in de publieke sector valt te verbeteren is lastig te beantwoorden; daarvoor blijkt de praktijk te weerbarstig te zijn.

Trefwoorden: arbeidsproductiviteit in de publieke sector; ziekte van Baumol

1 Inleiding

Overheidsinstellingen – kortweg: de publieke sector – gaan bij uitstek gebukt onder het fenomeen dat bekendstaat als de ziekte van Baumol. De kern van deze aandoening is dat de arbeidsproductiviteit bij de voortbrenging van veel diensten doorgaans aanmerkelijk minder verbetert dan elders in de economie. De gangbare verklaring is dat bij arbeidsintensieve dienstverlening minder mogelijkheden bestaan voor mechanisering en automatisering van het productieproces. Bij minder arbeidsintensieve producten – kortweg: in de marktsector – maakt een stijgende arbeidsproductiviteit loonsverhogingen mogelijk, zonder dat kapitaalverschaffers tekortkomen. Op markten voor diverse soorten arbeid concurreert de publieke sector met de marktsector. Om concurrerend te blijven, dienen de salarissen in de publieke sector min of meer gelijke tred te houden met die in de marktsector. De verbetering van de arbeidsproductiviteit in de publieke sector blijft echter achter. Het onvermijdelijke gevolg is een groeiend kostenaandeel van de overheidsdiensten in het bruto binnenlands product, het symptoom bij uitstek van de ziekte van Baumol.

De ziekte van Baumol wordt dikwijls als een soort economische natuurwet gezien. Genezing zou niet mogelijk zijn. Nauwgezette lezing van een van de artikelen van Baumol (1993) maakt duidelijk dat hij daar zelf anders over denkt. Zo schrijft hij over ‘*a looming crisis for public choice*’ dat ‘... both an explanation and solution in principle are available’ en dat ‘... we can afford even more abundant education, even more adequate support of the indigent, and all this along with a growing profusion of private comfort and luxuries. It is only an illusion that we cannot do so ...’. De auteur wijst er in het bijzonder op dat door de groei van de arbeidsproductiviteit in de overige sectoren van de economie automatisch een verbreding van de belastinggrondslag optreedt waaruit de extra arbeidskosten van de publieke sector kunnen worden gefinancierd. Ook geeft Baumol de uitvoering van een strijkkwartet van Mozart als voorbeeld. Daarvoor is nog precies hetzelfde aantal musici nodig als in het verleden en er wordt ook niet sneller gespeeld dan vroeger. Wel is het door aanzienlijk kortere

reistijden mogelijk meer concerten te geven in hetzelfde tijdsbestek. Hierbij blijft dan nog buiten beschouwing dat het tegenwoordig overal ter wereld mogelijk is te luisteren/kijken naar het concert via internet en beeld- en geluidsdragers.

Sommige onderzoekers menen zelfs dat in de commerciële dienstverlening de ziekte van Baumol overwonnen is. Zo laten Triplett en Bosworth (2003; 2006) zien dat in de laatste decennia in het bank- en verzekeringswezen, de transportsector, de communicatiesector en het winkelbedrijf sprake was van een forse productiviteitsgroei. De opmars van de informatietechnologie heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. De vraag is of vergelijkbare ontwikkelingen zich (kunnen) voordoen in de Nederlandse publieke sector en zo ja, hoe dat kan worden bevorderd.

Verder geldt dat de publieke sector op een indirecte manier bijdraagt aan de verbetering van de arbeidsproductiviteit in de marktsector. Uitstekend onderwijs, goede zorgvoorzieningen, adequate infrastructuur en rechtshandhaving door onkreukbare autoriteiten zijn van essentieel belang voor de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de marktsector.

Dit artikel analyseert de productiviteitsontwikkeling in de Nederlandse publieke sector in de afgelopen twintig tot dertig jaar¹. Daarbij wordt gebruik gemaakt van veertien studies die de afgelopen vier jaar zijn uitgevoerd door het onderzoeksinstituut IPSE Studies.² De ontwikkeling van de productiviteit in verschillende sectoren wordt geplaatst in de context van beleidsmatige en institutionele ontwikkelingen.

2 Sectorale productiviteitsontwikkeling

Productiviteit is het quotiënt van productie en ingezette middelen. Van belang is dus hoe de productie wordt gemeten, in het bijzonder wanneer verschillende producten worden voortgebracht met de ingezette middelen. Bij de ingezette middelen telt om welke middelen het gaat. Worden de totale kosten in aanmerking genomen, dan gaat het om de (totale) productiviteit. Wordt de geproduceerde hoeveelheid alleen gerelateerd aan de factor arbeid, dan gaat het om de arbeidsproductiviteit. Het is goed om op te merken dat bij de analyses in dit artikel het uitgangspunt de totale productiviteit is.

Productiviteitsonderzoek vindt vaak plaats op het niveau van afzonderlijke instellingen *casu quo* bedrijven. Centrale vragen zijn daarbij: hoeveel en welke middelen gebruikt een instelling en wat levert dit op in termen van geleverde diensten of opbrengsten? De focus is gericht op de gevolgen van beslissingen van het management en hoe resultaten van een instelling worden beïnvloed door de omgeving, zoals de situatie op de arbeidsmarkt. Dezelfde onderzoeksmethode is beschikbaar bij het zoeken naar antwoorden op sectorniveau. Een voordeel van een analyse op sectorniveau is dat in de regel gegevens over een lange periode (25 à 40 jaar) beschikbaar zijn. Een analyse van de ontwikkeling van de productiviteit over zo'n lange periode maakt het mogelijk de invloed te traceren van institutionele ontwikkelingen binnen een sector.

Tijdreeksanalyses over een lange periode kunnen weliswaar meer inzicht verschaffen in de invloed van institutionele *settings*, maar ze kennen ook nadelen. Het detailniveau van de analyse vermindert. Het is niet mogelijk om veel effecten tegelijkertijd te analyseren. Verder is het dikwijls erg lastig om consistente tijdreeksen te creëren. Registraties veranderen nogal

¹ In de analyses zijn ook twee sectoren meegenomen, die buiten de publieke sector vallen. Wel bemoeit de overheid zich indringend met deze sectoren. Daarnaast zijn (of waren tot voor kort) de aandelen van de bedrijven die in beide sectoren opereren in handen van overheidslichamen.

² IPSE Studies is een samenwerkingsplatform van de Technische Universiteit Delft en de Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). Alle veertien rapporten die verslag doen van onderzoek naar de deelsectoren zijn opgenomen in de literatuurlijst, ook wanneer in de tekst niet expliciet naar een rapport wordt verwezen.

eens door de tijd. Daar moeten dan *ad-hoc*-oplossingen voor worden bedacht. Over meer subtiele veranderingen in de aard van de dienstverlening (de *casemix*, het kwaliteitsniveau) is sowieso weinig bekend.

De confrontatie van veranderingen in de productiviteit met institutionele hervormingen kent eveneens haken en ogen. Hervormingen worden niet van de ene op de andere dag ingevoerd, maar geleidelijk, waardoor ook de effecten niet gelijk zichtbaar zijn. Overigens is het ook mogelijk dat agenten al (lang) van tevoren anticiperen op door principalen aangekondigde institutionele veranderingen. De hervorming van instituties gaat bovendien vaak gepaard met veranderingen van nog andere relevante factoren. Dat gegeven kan de test van gepostuleerde causale relaties vertroebelen.

Voor de tijdreeksanalyses zijn voor veertien deelsectoren historische reeksen verzameld over kosten, inzet van middelen, prijsontwikkeling en productie. Het gaat om jaargegevens met totalen per sector. Deze gegevens zijn gestructureerd, volgens een vast stramien verzameld. Op de kosten, productiecijfers en prijzen is een statistische analyse losgelaten om de verschillende componenten cijfermatig in beeld te brengen en de ontwikkeling van de productiviteit uit te rekenen. Hierbij wordt uitgegaan van een bepaalde relatie tussen de productie en de ingezette middelen, en van het streven naar kostenminimalisatie. Dit economische model is vervolgens vertaald naar een empirische specificatie van de kostenfunctie. Voor de details van de gehanteerde kostenfunctie en schattingsmethode wordt verwezen naar één van de trendstudies.³

De analyse laat per sector zien hoe de kosten zich hebben ontwikkeld als gevolg van:

- veranderingen van lonen en prijzen;
- veranderingen in de omvang van de dienstverlening;
- productiviteitsontwikkelingen.

De productiviteitsontwikkeling is hier gedefinieerd als de kostengroei, gecorrigeerd voor mutaties van lonen en prijzen en veranderingen in de omvang van de dienstverlening (het 'volume'). In de analyses zijn twee componenten van de productiviteitsontwikkeling onderscheiden: de structurele ontwikkeling van de productiviteit en de incidentele productiviteitsontwikkeling. De structurele ontwikkeling van de productiviteit geeft de globale trend in de groei van de productiviteit weer over een langere periode. De incidentele productiviteitsontwikkeling betreft kleine veranderingen van jaar op jaar. Voor een tijdsbestek van 25 tot 30 jaar ligt het niet voor de hand dat de structurele ontwikkeling van de productiviteit ongewijzigd blijft. Daarom is bij het vaststellen van de structurele ontwikkeling de analyseperiode in stukken geknipt. De subperioden zijn zo bepaald dat de structurele ontwikkeling van de productiviteit een goede afspiegeling is voor de desbetreffende subperiode.

Vervolgens is de ontwikkeling in de verschillende subperioden vergeleken met de institutionele context. Die context is getypeerd met een aantal stelselbepalende instrumenten die de centrale overheid hanteert. Op basis van Blank *et al.* (2010) onderscheiden we het BEMO-model, dat bestaat uit de volgende instrumenten:

- **Bekostigingssystemen** kunnen zijn gebaseerd op prestaties, budgetten (een vast bedrag, *lumpsum*), ingezette middelen (toegestane personeelsformatie en middelen voor huisvesting zijn bijvoorbeeld vastgelegd), een bedrag per potentiële gebruiker (bijvoorbeeld per hoofd van de bevolking), ze hebben een open eind (*ex-post*-verrekeningen) of kennen gebruikersbijdragen.
- **Eigendomsverhoudingen** verwijzen naar de rechtsvorm, zoals overheidsinstelling, semi-overheid, privaat (al dan niet met winstoogmerk).

³ Zie bijvoorbeeld Blank en Eggink (2011).

- **Marktstructuur** heeft betrekking op de inrichting van de markt. In welke mate is sprake van concurrentie, zijn prijzen gereguleerd, vindt (verplichte) *benchmarking* plaats, is eventueel sprake van maatstafconcurrentie, hoe wordt toezicht gehouden op de markt?
- **Omgeving** is een containerbegrip voor externe ontwikkelingen of omstandigheden die de productiviteit beïnvloeden, maar waar instellingen zelf geen invloed op kunnen uitoefenen. Het gaat hierbij vooral om instrumenten die aan de vraagzijde aangrijpen, zoals eigen risico's, eigen bijdragen, kwaliteitseisen, regionale planning en spreiding van voorzieningen. Veelal gaat het om instrumenten die beogen de rol van coproductanten te beïnvloeden.⁴

3 Resultaten

Tabel 1 toont de resultaten van de productiviteitsanalyse per sector. Voor details hoe de resultaten per sector zijn verkregen, wordt verwezen naar de onderliggende studies. Omdat voor iedere sector de periode van onderzoek kan variëren, zijn de uitkomsten omgerekend naar jaarlijkse groeicijfers voor de bij de sector horende analyseperiode. De tabel toont per sector de kostenontwikkeling door de verandering van lonen en prijzen, veranderingen in het productievolume en de ontwikkeling van de productiviteit (dit is de som van genoemde structurele en incidentele productiviteitsontwikkeling). De totale kostenontwikkeling is dus uiteengelegd in het effect van lonen en prijzen, wijzigingen in de productieomvang en de productiviteitsontwikkeling. Als de productiviteitsontwikkeling positief is, heeft zij de kostenontwikkeling afgeremd, bij een negatieve productiviteitsontwikkeling is sprake van additionele kosten. Uit tabel 1 kan ook de totale kostenontwikkeling worden gehaald: bij benadering is de kostenontwikkeling de som van de bijdragen van prijs- en productieontwikkeling min die van de productiviteitsontwikkeling.

Tabel 1 Jaarlijkse prijs-, productie- en productiviteitsontwikkeling per sector

<i>Sector</i>	<i>Bron</i>	<i>Periode</i>	<i>Prijs</i>	<i>Productie</i>	<i>Productiviteit</i>
Energiesector	Dumaij, van Heezik, & Felsö (2012)	1988-2011	3,6	1,6	2,2
Ziekenhuizen	Blank & Eggink (2011)	1972-2008	5,1	3,7	1,7
GGZ	Niaounakis (2013)	1982-2010	3,0	4,2	1,6
MBO	Blank, Felsö, & Aa (2012)	1980-2010	2,0	3,5	1,1
Drinkwater	Dumaij & Van Heezik (2012)	1985-2010	2,1	1,1	1,3
WO	Blank & Niaounakis (2011)	1982-2009	4,4	2,4	1,0
Spoorwegen	Blank, Dumaij, & van Heezik (2013)	1985-2012	2,1	2,0	0,7
HBO	Niaounakis (2012)	1975-2010	2,8	2,9	0,2
Politie	Urlings (2012)	1985-2011	3,0	0,5	-1,3
Gehand. zorg	Dumaij & Niaounakis (2013)	1975-2010	3,7	2,3	-1,4
VO	Wilschut & Urlings (2012)	1980-2010	1,9	-0,9	-1,8
PO	Hulst van & Urlings (2012)	1970-2010	3,8	-0,2	-1,9
VVT	Dumaij (2011)	1972-2010	5,0	2,2	-2,5
Rechtbanken	Dumaij, Niaounakis, & Urlings (2014)	1983-2011	2,7	0,2	-4,5

Legenda: GGZ geestelijke gezondheidszorg VO voortgezet onderwijs
MBO middelbaar beroepsonderwijs PO primair onderwijs
WO wetenschappelijk onderwijs VVT verpleging, verzorging en thuiszorg
HBO hoger beroepsonderwijs

⁴ Zie bijvoorbeeld Davis en Ostrom (1991).

Tabel 1 toont een brede spreiding in de verandering van de productiviteit, variërend van een verbetering met 2,2 procent per jaar in de energiesector tot een verslechtering met 4,5 procent per jaar voor de rechtbanken. Verder valt op dat de groei van de productiviteit en die van de productie sterk zijn gecorreleerd. De partiële correlatiecoëfficiënt tussen beide variabelen is 0,62. Bij een toenemende productieomvang wordt vaak een stijgende productiviteit waargenomen, en omgekeerd. In de verschillende trendstudies wordt met name voor de sectoren met een krimpende productie geconstateerd dat de capaciteit maar moeizaam wordt aangepast aan de vraag. Dit vertaalt zich in een dalend productiviteitscijfer.

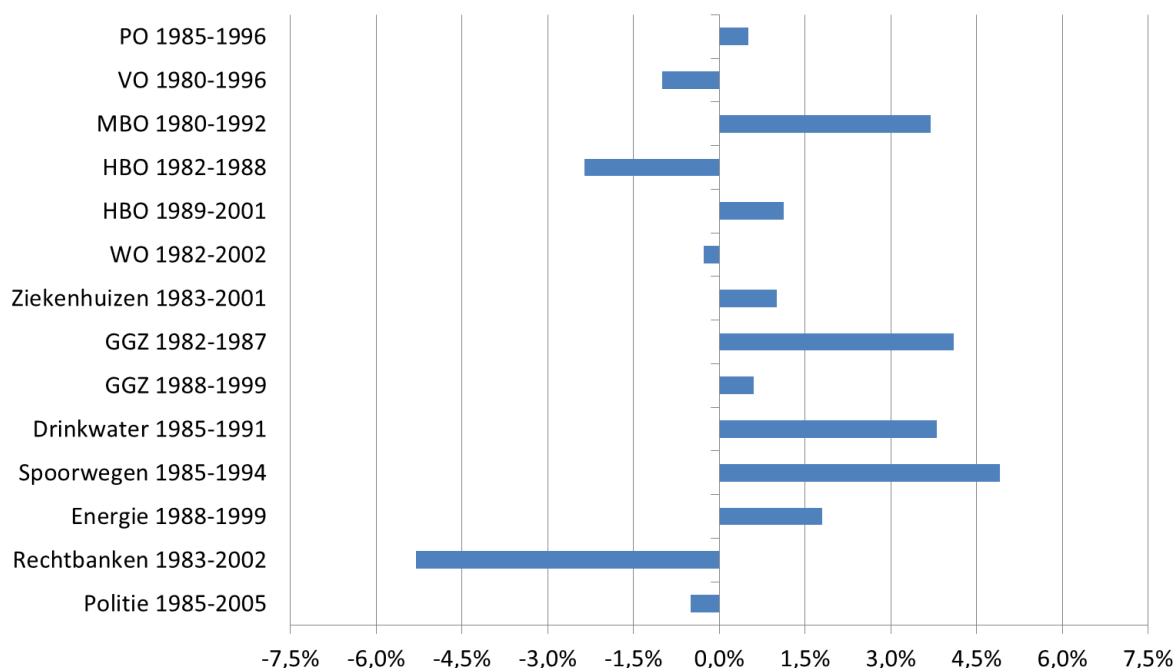
Daarnaast is een waarschuwing op haar plaats. Het achterliggende doel van productiviteitsverbetering is de kosten te beheersen. Aangezien de productiviteit vooral verbetert wanneer de productie toeneemt, spreekt het lang niet vanzelf dat de overheidsuitgaven voor de desbetreffende deelsector zullen dalen.

Dat in een aantal sectoren de productiviteit over een langere periode verbetert, laat in elk geval zien dat niet de gehele publieke sector lijdt aan de ziekte van Baumol. Sterker nog: een analyse van de subperioden van de structurele productiviteitsontwikkeling leert dat – op een enkele deelsector na – voor elke deelsector wel een periode bestaat waarin de structurele productiviteit is verbeterd. De figuren 1 tot en met 3 tonen per sector de jaarlijkse structurele ontwikkeling van de productiviteit, uitgesplitst naar de onderscheiden subperioden. Zij laten de jaarlijkse ontwikkeling van de productiviteit te zien in de subperioden, die in de drie onderscheiden decennia beginnen. De gedachte is dat jaren waarin de politieke besluitvorming over hervormingen heeft plaatsgevonden bepalend zijn voor de effecten. Daadwerkelijke implementatie van die hervormingen is evenwel goed mogelijk op een later tijdstip. Zichtbare effecten van hervormingen kunnen eerder (anticipatie-effecten) of later (bestuurlijke vertraging) optreden, dan in het jaar waarin formeel het besluit over die hervormingen valt.

Jaren tachtig

Aan het begin jaren tachtig staan de overheidsfinanciën onder druk. Een lange reeks maatregelen, hervormingen en bezuinigingen beoogt de toestand van de overheidsfinanciën te verbeteren. Zij gaan gepaard met productiviteitsverbeteringen in verschillende van de onderzochte deelsectoren (figuur 1). In andere deelsectoren is de daling van de productiviteit tamelijk beperkt. Dat geldt evenwel niet voor de rechtbanken, terwijl ook de productiviteitsdaling in het hoger beroepsonderwijs in de periode 1982-1988 vrij fors is.

Figuur 1 Structurele productiviteitsontwikkeling in de jaren tachtig



Per sector zijn verschillende instrumenten gebruikt om de kostengroei te beteugelen. In de onderwijssectoren is bezuinigd. Nog niet alle onderwijssectoren zijn overigens in de jaren tachtig al gebudgetteerd. Veelal is in de declaratiestelsels ingegrepen om de kostengroei aan banden te leggen. In vrijwel alle onderwijssectoren wordt ingezet op schaalvergroting. In het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en het primair onderwijs (PO) verbetert de productiviteit, terwijl zij slechts weinig verslechtert in het voortgezet onderwijs (VO) en het wetenschappelijk onderwijs (WO). Voor het hoger beroepsonderwijs (HBO) is er aanvankelijk een periode (1982-1988) met een dalende productiviteit; in deze periode gaat het HBO tegelijkertijd behoorlijk op de schop. Het wordt losgemaakt uit het voortgezet onderwijs; de beslissingsvrijheid van HBO-instellingen wordt verruimd. Later, vanaf 1989, begint een periode met productiviteitsverbeteringen.

In de zorgsectoren krijgt de overheid op een iets andere manier grip op de kostenontwikkeling. In deze sectoren worden openeinderegelingen vervangen door budgetten, waarop beter kan worden gestuurd. De ziekenhuissector laat een lichte verbetering van de productiviteit zien, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) een forse verbetering. In de laatste sector is dan ook sprake geweest van een sterke focus op kostenbeheersing. Tegen het einde van het decennium zwakt de productiviteitsverbetering in de GGZ fors af.

Voor de netwerksectoren zijn de gebruikte beleidsinstrumenten heterogeen van aard. In de energiesector en de drinkwatersector is sprake van schaalvergroting. Daarnaast wordt in de energiesector een begin gemaakt met de introductie van marktprikkels. Voor de spoorwegen is een ingreep aan de vraagzijde de motor achter de waargenomen forse toename van de productiviteit. In de geanalyseerde periode (1985-1994) krijgen defensiepersoneel en studenten een ov-jaarkaart. Dit geeft een enorme impuls aan de bezettingsgraad van het reizigersvervoer.

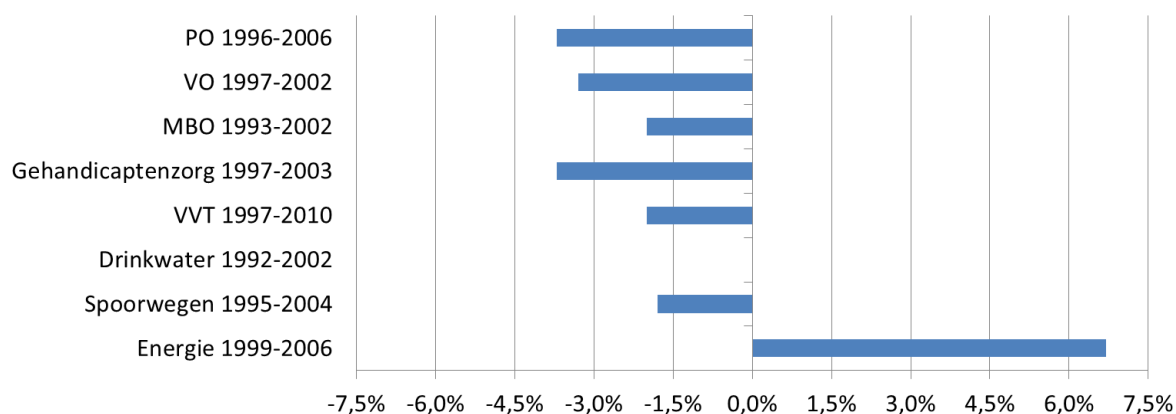
In de veiligheidssectoren, politie en rechtbanken, daalt de productiviteit gedurende een lange periode, bij de politie overigens in lichte mate. Jarenlang nemen de uitgaven voor de politiezorg sterk toe, maar door een vergelijkbare toename van de productie blijft het effect op de arbeidsproductiviteit beperkt. De daling bij de rechtbanken is fors. De hoofdoorzaak ligt bij

een forse toename van de materiaalkosten (ICT en huisvesting). Ook aan de vraagkant zijn ontwikkelingen te melden. Zo vermindert door de Wet-Mulder het aantal kantonzaken – kleine zaken worden administratief afgehandeld door het Centraal Justitieel Incassobureau. Ook de afschaffing van het betalingsbevelrekest en de verruiming van transactiemogelijkheden spelen een rol. Door deze ontwikkelingen is de gemiddelde behandelde zaak naar alle waarschijnlijkheid zwaarder geworden, iets waarvoor in de analyse beperkt is gecorrigeerd. Tegelijkertijd blijkt uit de analyses dat de kostenontwikkeling nauwelijks verband houdt met productieontwikkelingen. De productiegroei fluctueert, terwijl de kostenontwikkeling vrijwel constant is.

Jaren negentig

Halverwege de jaren negentig begint de regeringsperiode van de paarse kabinetten. Zij hebben economisch de wind mee. Door de forse groei van de economie stapelen de inkomstenmeevallers zich op, en nemen de werkloosheidsuitgaven af. De meevallers worden niet alleen voor lastenverlichting en aflossing van de overheidsschuld gebruikt, maar bieden ook de mogelijkheid om meer geld uit te geven en de strak aangehaalde budgettaire teugels iets te laten vieren. Dit resulteert in productiviteitsverliezen (figuur 2).

Figuur 2 Structurele productiviteitsontwikkeling in de jaren negentig



In het onderwijs vinden hervormingen plaats en wordt geïnvesteerd in kwaliteit. Bij zowel het MBO als het VO wordt de wetgeving aangepast, met het oogmerk de (financiële) vrijheid en de autonomie van de scholen te vergroten. In het kielzog hiervan vindt verdere schaalvergroting plaats. De beleidswijzigingen in het MBO starten aan het begin van de jaren negentig, met in 1990 de Wet sectorvorming en vernieuwing middelbaar onderwijs, in 1992 de *lumpsum*bekostiging en uiteindelijk in 1996 de Wet educatie beroepsonderwijs. Vergelijkbare ontwikkelingen doen zich voor bij het voortgezet onderwijs – de invoering van de basisvorming in 1993 en van *lumpsum*bekostiging in 1996. Het primair onderwijs krijgt een impuls om de kwaliteit te verhogen. Hiertoe komen vanaf 1997 extra middelen beschikbaar voor klassenverkleining.

In de zorg zijn in de jaren negentig als gevolg van de stringente budgetten wachtlijsten ontstaan. Tegen het eind van de jaren negentig is het beleid erop gericht deze wachtlijsten weg te werken met extra middelen. Verder is er een trend om de zorg steeds meer te bieden buiten de muren van instellingen ('extramuralisering'). In 1997 doen bovendien de persoonsgebonden budgetten hun intrede. Specifiek voor de gehandicaptenzorg geldt een beleid waarbij aanbod op kleinschalige locaties prioriteit heeft. In de verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT-sector) heeft het terugdringen van meer-persoonkamers prioriteit. Bij de

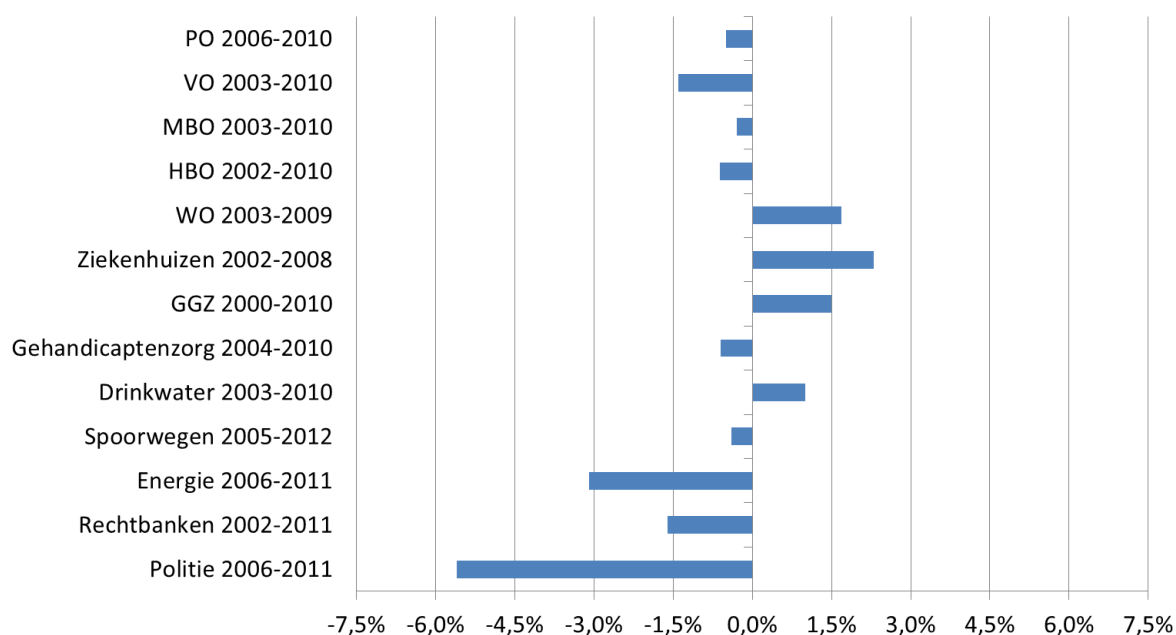
gehandicaptenzorg en in de VVT-sector loopt de productiviteit terug. Mogelijk als gevolg van de kwaliteitsimpulsen (kleinschaligheid en eenpersoonskamers), maar mogelijk ook als een gevolg van de ontwikkeling in de zorgzwaarte – door de extramuralisering verblijven alleen de meest hulpbehoevende patiënten in instellingen.

De netwerksectoren laten qua productiviteitsontwikkeling grote verschillen zien. Bij het railvervoer vinden grote hervormingen plaats: in 1995 worden de Nederlandse Spoorwegen verzelfstandigd en het railbeheer afgesplitst. Deze hervormingen gaan gepaard met grote problemen; rond de eeuwwisseling is sprake van een zware crisis. De productiviteit in deze deelsector daalt dan aanhoudend. In de drinkwatersector is discussie over privatisering, maar deze voornemens worden uiteindelijk afgeblazen. Wel gaat de sector (in eerste instantie vrijwillig) aan *benchmarking* doen. Effecten op de productiviteit blijven in de drinkwatersector uit. In de energiesector is, qua ontwikkeling van de productiviteit, sprake van een succesverhaal. Met de liberalisering en gedeeltelijke privatisering van de sector is niet alles aan de markt overgelaten. De Dienst Toezicht Energie (DTe), later de energiekamer van de NMa, houdt toezicht en dwingt via doelmatigheidskortingen productiviteitsverbeteringen in de energiesector af.

Jaren nul

Kort na de eeuwwisseling stagneert de economische groei in Nederland; in 2002-2003 heeft Nederland te maken met de laagste economische groei sinds de crisis van begin jaren tachtig. Dit beperkt de ruimte voor extra uitgaven in de publieke sector. De focus van bezuinigingen ligt overigens vooral bij de sociale zekerheid. In 2004 dienen de eerste tekenen van economisch herstel zich aan, en de economie blijft het goed doen totdat in 2008 een wereldwijde economische crisis uitbreekt. De jaren na de eeuwwisseling kennen kabinetten met een korte levensduur, van wisselende politieke kleur. Dit heeft het niet eenvoudiger gemaakt om grote beleidswijzigingen tot stand te brengen.

Figuur 3 Structurele productiviteitsontwikkeling in de jaren nul



In de meeste onderwijssectoren loopt de productiviteit iets terug. Wel zijn de productiviteitsverliezen nu vaak geringer dan in de voorafgaande periode. In het onderwijs

vinden over het algemeen geen ingrijpende institutionele veranderingen plaats. Behalve dan in het primair onderwijs, waar in 2006 de *lumpsum* bekostiging is ingevoerd. De relatieve rust in de sector komt de ontwikkeling van de productiviteit blijkbaar ten goede. Bij het MBO is de verslechtering van de productiviteit beperkt gebleven door fijnafstemming van de bekostiging (met prestatie-elementen) en beheersing van het macrobudget. Binnen het onderwijs vormt het WO een uitzondering met een jaarlijkse productiviteitsverbetering na 2003. In het WO nemen de studentenaantallen sneller toe dan de budgetten.

In de zorg zijn de veranderingen er vooral op gericht dat vraagsturing de tot dan toe geldende aanbodsturing vervangt. Rond de eeuwwisseling zijn prikkels ingevoerd en extra middelen beschikbaar gesteld om de wachtlijsten weg te werken. In de op genezing gerichte zorg (ziekenhuizen en GGZ) wordt geleidelijk aan een nieuwe vorm van bekostiging geïntroduceerd: de diagnosebehandelcombinatie (DBC). Een en ander prikkelt zorgaanbieders om hun productie op te schroeven. In het kielzog van deze trend verbetert ook de productiviteit.

Bij de netwerksectoren zakt de productiviteit in de energiesector weg. De effecten van de liberalisering van de sector en van opgelegde doelmatigheidskortingen lijken voorlopig weggeëbd. Een verklaring kan zijn dat maatstafconcurrentie lastig is geworden door de krimp van het aantal aanbieders. Een andere oorzaak kunnen de perikelen rond de Splitsingswet zijn. Via deze wet kunnen de energiebedrijven worden gedwongen het netwerkbeheer los te maken van hun productie- en verkoopactiviteiten. De wet stuitte op grote weerstand bij de energiebedrijven, met een slepend juridisch conflict als gevolg. De drinkwatersector laat een afnemende productiviteitsverbetering zien. In de sector wordt intensief gebenchmarkt. Deelname aan de *benchmark* is sinds 2004 verplicht.

De veiligheidssector kent sinds de jaren tachtig een aanhoudende productiviteitsdaling. Vanaf 2006 daalt de productiviteit van de politie sterk. Het aantal geregistreerde misdrijven loopt terug, zonder dat de ingezette middelen hierop worden aangepast, terwijl het aantal opgehelderde misdrijven of geregistreerde overtredingen niet groeit. Dit hoeft overigens niet *per se* slecht te zijn voor de veiligheid, mogelijk vond een verschuiving plaats van repressie naar preventie. De politiesector is bij uitstek een sector waarbij meetbare *output* en gewenste *outcome* verschillende zaken zijn. Overigens laat een studie van Urlings en Blank (2013) zien dat extra middelen in de periode 2002-2011 niet hebben geleid tot grotere veiligheid. Ook bij de rechtbanken blijft de productiviteit teruglopen, zij het minder sterk dan in de voorgaande periode. Net na de eeuwwisseling is de organisatie van de rechtspraak grondig herzien.

4 Conclusies

Dit artikel presenteert resultaten van onderzoek naar de ontwikkeling van de productiviteit in een aantal deelsectoren van de publieke sector. De waarnemingen betreffen ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia. Per sector zijn verschillende perioden onderscheiden. Trends uit deze perioden zijn gerelateerd aan de institutionele context waarmee de desbetreffende deelsector in deze perioden te maken had. Door allerlei factoren is het verklaren van de productiviteitsontwikkeling uit institutionele kenmerken te kort door de bocht. Institutionele wijzigingen vinden niet plaats van de ene op de andere dag. Niet alleen instituties veranderen, maar de hele omgeving waarin producenten van publieke diensten opereren. Bovendien is de vastgestelde productiviteit een grove maat; de meer subtiële veranderingen in de dienstverlening (*casemix*, kwaliteit) blijven buiten beschouwing. Een en ander noopt tot terughoudendheid bij het trekken van conclusies.

De grote lijn die uit de analyses naar voren komt is dat de productiviteit in de publieke sector niet per definitie daalt of achterblijft. Er zijn, afhankelijk van de beschouwde periode en deelsector, aanwijsbare momenten waarop de productiviteit duidelijk verbetert. Er is dus geen ‘natuurwet’ van Baumol, zoals de Amerikaanse econoom ook zelf heeft aangegeven.

Hooguit hebben dienstverlenende sectoren last van de ziekte van Baumol, die in bepaalde omstandigheden met een stevige paracetamol (beleidsinstrumenten) te bestrijden is.

Vaak gaat een productiviteitsverbetering samen met een bovengemiddelde groei van de productie. Wellicht is bij een groeiende productie een betere bezettingsgraad haalbaar. Productiviteitswinsten leiden niet automatisch tot lagere overheidsuitgaven. Wel scheppen zij ruimte om ter beschikking gestelde budgetten neerwaarts aan te passen. Zo'n beleid kan worden aangevuld met maatregelen om het gebruik van publieke diensten te beperken, bijvoorbeeld door een ruime toepassing van het profijtbeginsel en eigen betalingen ('remgelden').

Wanneer in de rest van de economie de arbeidsproductiviteit gemiddeld sneller toeneemt dan in de publieke sector, ontstaat extra economische groei, waardoor de belastingontvangsten ook bij gelijkblijvende tarieven toenemen. Uit deze bron kan worden geput voor de financiering van de oplopende arbeidskosten in de publieke sector. In een tijd van economische voorspoed (midden jaren negentig) is er ruimte om te investeren in de publieke sector en zien we de ziekte van Baumol oplaaien. Bij economische tegenspoed (jaren tachtig) geldt het omgekeerde en krijgen bezuinigingen prioriteit. De publieke sector wordt afgeknepen, met als zichtbaar resultaat productiviteitsverbeteringen.

De hamvraag met welke instrumenten de productiviteit in de publieke sector valt te verbeteren, blijkt lastig te beantwoorden. Hoewel voor bijna iedere deelsector sprake is van één of meer perioden waarin de productiviteit verbetert (of in elk geval minder hard terugloopt), zijn in de afgelopen decennia heel verschillende beleidsinstrumenten ingezet. Een instrument dat op een gegeven moment in een bepaalde sector effectief blijkt te zijn, kan later zijn uitgewerkt en zal vaak ook niet zonder meer naar andere deelsectoren kunnen worden getransplanteerd. Een goed voorbeeld is de schaalvergroting in de jaren tachtig in het onderwijs die aanvankelijk effect lijkt te hebben, maar later in de jaren negentig te ver doorschiet. Een ander voorbeeld is de sterke groei van de productiviteit in de energiesector door doelmatigheidsprikkels, die later stomp worden. Een voorbeeld dat de effectiviteit van een en hetzelfde instrument in vergelijkbare sectoren toch verschillend kan uitpakken is de *lumpsum*bekostiging. De invoering daarvan in het voortgezet onderwijs ging gepaard met fors productiviteitsverlies, maar in het primair onderwijs bleef productiviteitsverlies beperkt. Daar is dan wel weer een verklaring voor. Bij de invoering van de *lumpsum*bekostiging heeft het voortgezet onderwijs ook geïnvesteerd in kwaliteit (ICT en huisvesting), en zijn de basisvorming en het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) geïntroduceerd. In het primair onderwijs is de *lumpsum*bekostiging ingevoerd, nadat aan het eind van de jaren negentig eerst al in kwaliteit was geïnvesteerd (klassenverkleining).

Dat instrumenten niet altijd hetzelfde uitpakken heeft natuurlijk te maken met de eerdere constatering dat de dynamiek van diverse factoren samenloopt. Of een beleidsinstrument werkt of niet, hangt doorgaans van heel specifieke omstandigheden af. Een grondige analyse van de gehele omgeving is daarom een *conditio sine qua non*, wanneer beleidsmakers gaan sleutelen aan de vormgeving van instituties. Dit is wat beleidsmakers tot hun schade wel eens over het hoofd zien. Hoe dit alles zij, de besproken analyses leren één les. Willen overheden productiever worden, dan moeten zij de geldkraam voor een stukje dichtdraaien. In de praktijk blijkt dit zegenrijke gevolgen voor de productiviteit te hebben.

Bart van Hulst
Jos Blank

* De eerstgenoemde auteur is onderzoeker aan de TU Delft. De tweede auteur is universitair hoofddocent aan de TU Delft, en universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

LITERATUUR

- Baumol, W.J. (1993), Health care, education and the cost disease. A looming crisis for public choice, *Public Choice*, 77(1), 17-28
- Blank, J.L.T., F. Felsö, en R. van der Aa (2012), *Productiviteitstrends in het middelbaar beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Blank, J.L.T., A.C.M. Dumaij, C. Haelermans, A. van Heezik, B.L. van Hulst, en P. Koot (2010), *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te vergroten*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Blank, J.L.T., A.C.M. Dumaij, en A.A.S. van Heezik (2013), *Productiviteitstrends in de spoorsector. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1985 en 2012*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Blank, J.L.T., en E. Eggink (2011), *Productiviteitstrends in ziekenhuiszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1972 en 2008*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Blank, J.L.T., en T.K. Niaounakis (2011), *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2009*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Davis, G., en E. Ostrom (1991), A Public Economy Approach to Education. Choice and Co-Production, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 12(4), 313-335
- Dumaij, A. (2011), *Productiviteitstrends in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op productiviteit 1972-2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Dumaij, A.C.M., T. Niaounakis, en T. Urlings (2014), *Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Dumaij, A., A.A.S. van Heezik, en F.A. Felsö (2012), *Productiviteitstrends in de energiesector. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1988 en 2011*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Dumaij, A.C.M., en A.S. Van Heezik (2012), *Productiviteitstrends in de drinkwatersector. Een empirische studie naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1985 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Dumaij, A.C.M., en T.K. Niaounakis (2013), *Productiviteitstrends in de gehandicaptenzorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010*, IPSE Studies/TU Delft
- Hulst van, B.L., en T.H. Urlings (2012), *Productiviteitstrends in het primair onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Niaounakis, T.K. (2012), *Productiviteitstrends in het hoger beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Niaounakis, T.K. (2013), *Productiviteitstrends in de geestelijke gezondheidszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft

- Triplett, J.E., en B.P. Bosworth (2003), Productivity Measurement Issues in Services Industries. 'Baumol's Disease' Has Been Cured, *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 9(3), 23-33
- Triplett, J.E., en B.P. Bosworth (2006), 'Baumol's Disease' Has Been Cured. IT and Multifactor Productivity in US Services Industries, in Dennis W. Jansen (red.), *The New Economy and Beyond. Past, Present and Future*, Bush School Series in the Economics of Public Policy, vol. 5, Cheltenham, U.K. en Northampton, Mass.: Edward Elgar, 34-71
- Urlings, T.H. (2012), *Productiviteitstrends bij de politie. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1955 en 2011*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Urlings, T.H., en J.L.T. Blank (2013), *Samen sterk voor sociale veiligheid. Empirisch onderzoek naar netwerk-aspecten en effecten van ketenpartners op sociale veiligheid tussen 2002 en 2011*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Wilschut, J., en T.H. Urlings (2012), *Productiviteitstrends in het voortgezet onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft

HET MEERJARIG FINANCIËEL KADER VAN DE EUROPESE UNIE, 2014-2020

A.R. Leen *

Samenvatting

De begroting van de Europese Unie geldt voor een kalenderjaar. Deze jaarbegroting moet passen binnen het raam van een meerjarig financieel kader. De bevoegde autoriteiten stellen dit kader vast voor een periode van zeven jaar. Na slepende onderhandelingen is eind 2013 het *Meerjarig Financieel Kader 2014-2020* beklonken. Op papier voorzien de vastgelegde begrotingsafspraken voor de komende jaren in krimpende EU-uitgaven, althans indien deze uitgaven worden uitgedrukt als percentage van het bruto nationaal inkomen van de Unie. In de praktijk zal deze krimp waarschijnlijk niet in de in beleidsdocumenten gepresenteerde mate optreden.

Trefwoorden: begroting van de Europese Unie, meerjarig financieel kader (MFK) van de EU

1 Inleiding

Sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw moet het jaarbudget van de Europese Unie (EU) passen in het korset van een meerjarig financieel kader. Dit MFK geeft de begrotingsautoriteiten van de EU – de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement – de mogelijkheid om vooraf voor een meerjarige periode besluiten over de begroting te nemen. Vóór 2009 had het MFK geen juridische basis in de Europese verdragen. Het *Meerjarig Financieel Kader 2014-2020*¹ is het eerste kader dat wortelt in het Verdrag van Lissabon. Artikel 312, eerste lid, EU-Verdrag stelt dat het jaarlijkse budget van de Unie in overeenstemming moet zijn met het meerjarig financieel kader.² Het Verdrag bepaalt dat, op basis van een voorstel van de Commissie, de Raad met eenparigheid van stemmen beslist over het MFK. Dit na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van stemmen.

Het MFK is geen meerjarenbegroting. Het is in het leven geroepen als mechanisme om zeker te stellen dat de uitgaven planmatig verlopen en dat bij de uitgaven de vereiste budgettaire discipline in acht wordt genomen. Op basis van politieke prioriteiten worden de maximale bedragen bepaald voor elke onderscheiden categorie uitgaven. Het MFK is dus zowel een politiek als een budgettair raamwerk. Binnen dit kader moeten de budgettaire autoriteiten van de Unie elk jaar tot overeenstemming komen over het budget voor het daaropvolgende kalenderjaar.

De onderhandelingen die hebben geleid tot het huidige zogenoemde ‘MFK-pakket’ zijn gekarakteriseerd als een politiek machtsspel tussen de daarbij betrokken Europese instanties.³ Deze bijdrage analyseert de resultaten van deze ‘oorlog van veto’s tussen de betrokken partijen, waarbij alle verantwoordelijkheid om tot een coherente uitkomst te komen, is overgelaten aan geselecteerde bemiddelaars’.⁴ Onderdeel 2 bespreekt de

¹ Europese Unie (2013).

² Europese Unie (2008).

³ Dhéret *et al.* (2012). Voor een overzicht van het politieke machtsspel zelf en de politieke koehandel die daarmee gepaard ging, zie: Europees Parlement (2013). Zie verder: *Europees financieel kader 2014-2020*, europa-nu.nl (laatst bezocht 14 november 2014).

⁴ Benedetto en Milio (2012), 172.

beweegredenen voor de invoering van het MFK-pakket. Onderdeel 3 stipt het nut van begrotingsregels aan. Onderdeel 4 gaat in op de vraag in hoeverre het MFK effectief zal functioneren als bindend begrotingskader. Onderdeel 5 concludeert: het sleutelwoord bij het duiden van de onderhandelingsresultaten die in het MFK zijn neergeslagen, is de toegenomen budgettaire flexibiliteit, die zowel het Europees Parlement als de Europese Commissie speelruimte geven om de EU-uitgaven op te voeren.

2 De ratio van begrotingsregels

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) definieert een begrotingsregel als een permanente beperking van de vrijheid van beleidsmakers, die vorm krijgt via eenvoudige getalsmatige grenzen aan begrotingstotalen.⁵ Idealiter kan zo'n begrotingsregel eenvoudig worden geoperationaliseerd, gecommuniceerd en gecontroleerd.⁶ Begrotingsregels verwijzen evenwel ook naar budgettaire instanties en procedures. Zelfs de aanwijzing van instellingen en gremia die overheden gebruiken om het budget voor te bereiden kunnen als een begrotingsregel worden beschouwd.⁷ Een op regels gebaseerd budgettair frame is op te vatten als een incompleet constitutioneel contract.⁸

Het meerjarig financieel kader van de Europese Unie bestaat uit een set begrotingsregels. Dit kader vormt het noodzakelijke en logische complement van de uitbreiding van de doelstellingen van de EU. De voorloper van de Unie – de Europese Economische Gemeenschap – was primair gericht op het tot stand brengen van één interne markt, gekenmerkt door vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen. Het oorspronkelijke Verdrag van Rome kon daarom volstaan met slechts een beperkt aantal begrotingsregels.⁹ In de loop van de tijd heeft de Unie zich in toenemende mate ontwikkeld tot producent van (publieke) goederen en ontpopt als herverdelingsmachinerie.¹⁰ Die herverdeling blijkt uit de nettopositie van de 28 lidstaten. Sommige landen dragen netto bij – Nederland in 2015 circa 3,6 miljard euro.¹¹ Andere landen – vooral de later toegetreden landen uit Oost-Europa – zijn netto-ontvanger, vooral dankzij uitkeringen uit de cohesie- en structuurfondsen.

In lijn met de geschetste ontwikkeling kwam de noodzaak van een sterk en transparant financieel raamwerk naar voren. Al was het alleen maar om, gezien de groei van de uitgaven, de jaarlijks terugkerende begrotingsonderhandelingen in goede banen te leiden. Het doel van een meerjarig kader was af te komen van het jaarlijkse geruzie over de verdeling van de beschikbare middelen, waaraan de Europese Raad, het Europees Parlement en de Commissie zich bezondigden. De strijd om de beschikbare middelen werd in de regel beslecht door het sluiten van vreemde compromissen, die eerst laat in de avond van de laatste onderhandelingsdag uit de bus kwamen.

Dit is de achtergrond van het Inter-institutioneel Akkoord over de EU-begroting dat de Raad, de Commissie en het Europees Parlement sluiten voor een meerjarige periode van minimaal vijf jaar. Deze budgettaire innovatie stamt uit de late jaren tachtig van de vorige eeuw. Door de voortgaande groei van de doelstellingen van de Unie was het niet langer voldoende de bestaande budgettaire regels wat bij te schaven. Een 'constitutionele' hervorming was gewenst.¹² In het Verdrag van Lissabon is de status van het meerjarig financieel kader, voordien financieel perspectief geheten, geformaliseerd.

⁵ Internationaal Monetair Fonds (2009).

⁶ Zie Schuknecht (2004) en Debrun *et al.* (2008).

⁷ Poterba (1996), 4.

⁸ Buchanan (2000).

⁹ Treaty establishing the European Economic Community (1957), Title II Financial Provisions, artikel 199-206.

¹⁰ Blankart (1996).

¹¹ Tweede Kamer (2014-2015), 34.

¹² Vergelijk Buchanan (2000), 213.

3 De effectiviteit van begrotingsregels

De geschetste ontwikkeling in de Europese Unie staat niet op zichzelf. In de afgelopen halve eeuw adopteerde een groeiend aantal landen een complex van begrotingsregels, vaak mede met het expliciete oogmerk de houdbaarheid van de overheidsschuld te garanderen. Zulke regels ter versterking van het budgettaire raamwerk hebben bijvoorbeeld betrekking op de implementatie van periodieke beleidsevaluaties en de verplichte publicatie van rapporten, dit laatste met het oog op grotere transparantie en versterkte publieke controle.¹³

De literatuur is verdeeld, of een dergelijk samenstel van begrotingsregels effectiever is dan het werken met slechts enkele budgettaire vuistregels. Enerzijds zijn er auteurs die begrotingsinstituties weinig relevant achten. Volgens deze – inmiddels wat gedateerde – literatuur kunnen beleidsmakers budgettaire regels desgewenst betrekkelijk gemakkelijk ontlopen door boekhoudkundige regels aan te passen. Voorbeelden zijn manipulatie van de cijfers door tijdsperioden aan te passen of over te gaan op een andere classificatie van belastingen en uitgaven.¹⁴ Anderzijds tonen recente empirische studies overtuigend aan dat goed gehandhaafde budgettaire regels leiden tot verbeterde uitkomsten, zoals een sterker cyclisch aangepast evenwicht in de primaire begroting.¹⁵ In Nederland is het met ingang van 1995 ingevoerde trendmatig begrotingsbeleid over het geheel genomen een groot succes geweest,¹⁶ dat internationaal tot voorbeeld strekt. Daarnaast verbeteren begrotingsregels de accuratesse van projecties van de toekomstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën.¹⁷ De vraag is in hoeverre het MFK 2014-2020 voldoet aan de eisen van een gewenst bindend begrotingskader.

4 MFK 2014-2020: bindend begrotingskader?

Het MFK 2014-2020 is het eerste dat is gebaseerd op het Verdrag van Lissabon, dat in werking trad op 1 december 2009. Het ‘constitutionele’ MFK is geregeld in artikel 312 van het EU-Verdrag, in aanvulling op de al bestaande regels over evenwicht op de begroting (artikel 310) en de bepalingen inzake de eigen middelen (artikel 311).¹⁸ Bij de onderhandelingen over het MFK gaat het om een heel pakket, waarover de onderhandelaars overeenstemming moeten zien te bereiken.¹⁹ Naast het eigenlijke MFK bestaat het uit een Inter-institutioneel Akkoord (IIA).²⁰ Daarnaast omvat het pakket een aantal verklaringen (*declarations*) over bijvoorbeeld de eigen middelen, de aanpak van de jeugdwerkloosheid en de herziening van het MFK.²¹ Het gehele MFK-pakket bestrijkt zowel de uitgaven als de inkomsten van de Unie.

Het MFK 2014-2020 brengt de financiële verplichtingen die de Unie mag aangaan (de vastleggingskredieten) stapsgewijs terug van 1,12 procent van het bruto nationaal inkomen van de Unie tot iets minder dan 1 procent (tabel 1). Het plafond voor de te verrichten betalingen (de betalingskredieten) daalt van 1,06 procent tot 0,95 procent van het bruto

¹³ Internationaal Monetair Fonds (2009).

¹⁴ Poterba (1997).

¹⁵ Zie: Von Hagen en Harden (1995), Debrun *et al.* (2008) en Internationaal Monetair Fonds (2009).

¹⁶ Zie voor een toelichting op het trendmatig begrotingsbeleid: Donders en Gradus (2012), 143-155 en Vos *et al.* (2013), 46-52.

¹⁷ Luechinger en Schaltegger (2013).

¹⁸ Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union (2008).

¹⁹ Europese Raad (2013).

²⁰ Europese Raad (2013).

²¹ Europese Commissie (2013).

nationaal inkomen (bni).²² Worden deze cijfers gerealiseerd, dan zou het nu geldende kader voorzien in de eerste (relatieve) budgetverlaging uit de geschiedenis van de Unie.

Om te kunnen nagaan hoe groot de kans op zo'n reductie in de praktijk is, dient de invloed van enkele veranderingen in de opzet van het MFK te worden geanalyseerd. Het betreft achtereenvolgens:

- het opnemen van het MFK in het Verdrag van Lissabon (de 'constitutionalisering' van het MFK)
- het afschaffen van de ratificatie van het MFK door de nationale parlementen en het stellen van een absolute bovengrens aan de verplichtingen die mogen worden aangegaan, en
- de toegenomen flexibiliteit, doordat met uitgaven binnen het budget (aanzienlijk) meer kan worden geschoven.²³

Tabel 1 Meerjarig uitgavenkader Europese Unie, 2014-2020 (miljard euro)^a

Vastleggingskredieten	2014	2020	Totaal 2014-2020	%
Economische groei en de regio's	60	70	450	47
Landbouw en platteland ^b	56	50	375	39
Overige uitgaven	18	20	135	14
	----	----	----	----
Totaal	134	140	960	100
% bruto nationaal inkomen	1,03	0,98	1,00	

a. In prijzen van 2011.

b. Officieel aangeduid als 'sustainable growth: natural resources'.

De constitutionalisering van het MFK

Doordat het MFK in 2009 is opgenomen in het Verdrag van Lissabon, kreeg het een 'grondwettelijke' basis. Een sterkere verplichting tot begrotingsdiscipline kan een overheid jegens haar burgers en zichzelf bijna niet aangaan. Wijziging van de regeling vergt immers verdragsverandering. Als gevolg van deze hoge drempel kan het MFK minder gemakkelijk dan vroeger tussentijds worden gewijzigd. Instituties die het MFK niet zouden respecteren, lijden voortaan groter reputatieverlies. Tussentijdse verhoging van het uitgavenplafond of het *ad hoc* op de rails zetten van nieuw beleid is minder gemakkelijk geworden. Op het eerste gezicht heeft de constitutionalisering van het MFK dus de macht ingeperkt van partijen die grotere flexibiliteit bij de uitvoering van de begroting (lees: hogere uitgaven) wensen.

Afschaffen van nationale ratificatie en invoering van absoluut verplichtingenplafond

De afschaffing van het moeizame en tijdrovende proces van ratificatie door (thans 28) nationale parlementen heeft de armslag van de boven-nationale begrotingsinstanties verruimd. Dit laat onverlet dat nationale parlementen nog steeds vooraf invloed (kunnen) uitoefenen op de besluitvorming over de begroting, zeker voor zover die plaatsvindt in de Raad, door hun minister met een bepaalde opdracht het Europese strijdperk in te sturen.²⁴

²² In het EU-budget wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de verplichtingen die jaarlijks maximaal kunnen worden aangegaan en die vaak eerst in latere jaren tot betalingen leiden (vastleggingskredieten), en anderzijds het jaarlijkse plafond voor de daadwerkelijke betalingen (betalingskredieten), dat lager ligt.

²³ Voor een vergelijking van het MFK 2007-2013 (IIA) en het MFK 2014-2020, zie: Benedetto (2012), 43-54.

²⁴ Zie voor een bespreking: Hagemann (2012), 24-28.

Het instellen van een absolute bovengrens aan de verplichtingen, die jaarlijks gedurende de looptijd van het MFK mogen worden aangegaan, beperkt duidelijk de speelruimte van de Europese begrotingsinstanties.²⁵ Onder artikel 272, negende lid, van het oude Verdrag konden Commissie, Raad en Europees Parlement nog eendrachtig beslissen over een maximale en een daadwerkelijk hogere stijging van de zogenaamde ‘niet-verplichte uitgaven’.

Flexibiliteit

Idealiter verzekert het MFK bij de voorbereiding en de uitvoering van de EU-begroting een (veel) grotere stabiliteit in de tijd, zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven. Het kader werpt een dam op tegen jaarlijkse gevechten om de centen, zowel binnen de EU-bureaucratie zelf (‘stammenoorlog’) als tussen de lidstaten onderling.²⁶ Tegelijkertijd is bij de uitvoering van de begroting een zekere mate van flexibiliteit gewenst, opdat beleidsmakers kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Tijdens de onderhandelingen over het jongste MFK was flexibiliteit dan ook een issue.

De nagestreefde grotere flexibiliteit kan op verschillende manieren vorm krijgen. Ten eerste door sommige algemene begrotingsregels wat ruimer te formuleren of ze reukelijker te interpreteren. Die regels krijgen daarmee het karakter van een instrument ten dienste van een flexibeler begrotingsuitvoering. Een alternatief is de mogelijkheid te openen dat ‘tijdens de rit’ alsnog bedragen worden gewijzigd, die in eerste aanleg aan de onderscheiden bestemmingen zijn toegewezen. Ook is het mogelijk flexibiliteit te scheppen door het eenvoudiger te maken op bepaalde regelingen een beroep te doen.²⁷

Het MFK-pakket omvat een Inter-institutioneel Akkoord (IIA) op basis van artikel 312, vijfde lid, EU-Verdrag. Het bedoelde artikellid heeft betrekking op de budgettaire discipline en de samenwerking van de lidstaten over budgettaire aangelegenheden.²⁸ Het IIA bevat aanvullende regelingen over flexibiliteitsinstrumenten, die niet in het MFK zijn begrepen. In tegenstelling tot de oude situatie, hoeft de EU ongebruikt gebleven gelden niet langer terug te geven aan de lidstaten. Verschillen tussen de bedragen uit het verplichtingenplafond en de daadwerkelijk uitgegeven gelden kunnen naar een volgend jaar worden overgebracht. Net zo kunnen vertraagde betalingen naar een volgend jaar worden meegenomen. Het IIA staat toe dat overschietende bedragen worden besteed op andere terreinen van het budget.²⁹ Los hiervan opent het MFK thans de mogelijkheid beschikbare fondsen in het algemeen over te hevelen naar andere uitgavencategorieën.³⁰ De genoemde aanpassingen leiden er hoogstwaarschijnlijk toe dat alle ruimte onder het verplichtingenplafond in de komende jaren daadwerkelijk tot uitgaven zal leiden (zij het soms met een jarenlange vertraging).

Behalve deze algemene instrumenten introduceert het IIA specifieke instrumenten. Zo is er een speciale flexibiliteitsregeling inzake de uitgaven voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid en voor de kosten van onderzoek. Zonder beperkt te worden door bestaande uitgavenplafonds, kunnen in deze gevallen gelden tot een totaalbedrag van 2.543 miljoen euro (prijzen van 2011) in een eerder jaar tot besteding komen (*frontloading*). Evenzo kunnen bedragen uit het Europees Solidariteits Fonds een jaar naar voren worden gehaald.

²⁵ Zie artikel 312, derde lid, EU-Verdrag.

²⁶ Europees Parlement (2013).

²⁷ Molino en Zuleeg (2011).

²⁸ Europese Raad (2013).

²⁹ Europese Raad (2013), Part I, artikel 12.

³⁰ Europese Raad (2013), Part I, artikel 13 en artikel 14.

Daarnaast bestaat de ultieme mogelijkheid voor beleidsmakers om op onvoorziene omstandigheden te reageren. Hiertoe is een algemene contingentiemarge ter grootte van 0,03 procent bni in het leven geroepen.³¹

De flexibiliteit bij de begrotingsuitvoering is tevens gediend met de herzieningsclausule die is verwerkt in het MFK 2014-2020. Tijdens de looptijd van het kader dienen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie te bezien of de politieke prioriteiten – zoals die tot uiting komen in de aanvankelijk begrote verplichtingen en inkomsten – aanpassing behoeven (*mid term review*). Deze aanpassing dient op haar laatst in 2016 te gebeuren. Alsdan staat zeker op de agenda, zo heeft het Europees Parlement bedongen, een discussie over de introductie van twee nieuwe eigen middelen. Het ligt in de bedoeling dat in de toekomst de EU veertig procent van haar eigen middelen verkrijgt uit (1) een EU-btw op basis van de feitelijke btw-inkomsten en (2) een financiële transactiebelasting.³² Parlement en Commissie zijn beide voorstander van deze nieuwe eigen middelen. Beide instellingen krijgen zo meer invloed op de inkomstenkant van het EU-budget. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin driekwart van de begroting wordt gedekt met een bijdrage van de lidstaten die is gebaseerd op het bni. Daarnaast is ruim tien procent van de EU-begroting gedekt met een bijdrage op basis van de geharmoniseerde grondslag van de nationale btw. De verdeling over de lidstaten van de btw-bijdragen verschilt overigens nauwelijks van die van de bni-bijdragen.

*Buiten het budget om*³³

Overheden, zoals de vijftig Staten die samen de Verenigde Staten van Amerika vormen, kunnen andere publieke instellingen gebruiken om door de constitutie gestelde grenzen aan hun schuld of uitgavenpeil te omzeilen.³⁴ In de VS had de introductie van budgettaire beperkingen in het verleden inderdaad tot gevolg dat overheden in ruimere mate hun toevlucht namen tot het doen van uitgaven buiten de begroting om (*off-budget items*), met name door de inschakeling van instellingen en ondernemingen van buiten de overheidsorganisatie.³⁵ Net zo gebruikt de Europese Unie onder andere de Europese Investeringsbank (EIB) als een soort financieel intermediair.

Ook sommige fondsen of projecten zijn buiten het MFK geplaatst en vallen dus niet onder het verplichtingen- en uitgavenplafond uit het meerjarenkader. Zo beschikt de Unie over een Emergency Aid Reserve (jaarlijks 280 miljoen euro), het European Globalization Fund (jaarlijks 150 miljoen euro), het al genoemde Solidarity Fund (jaarlijks 500 miljoen euro), het Flexibility Instrument (jaarlijks 471 miljoen euro) en het European Development Fund (EDF).³⁶ Hoewel de begroting geen tekort mag tonen en voor de verplichtingen in het

³¹ De algemene marge, die beschikbaar was onder het eigenmiddelenplafond van 1,23 procent bni – ten opzichte van het plafond voor de betalingen van 0,95 procent bni – was twee jaar geleden al ‘opgesoupeerd’, ter dekking van leningen en/of kredietfaciliteiten die aan lidstaten waren toegekend onder de vigeur van het Europees Stabiliteits Mechanisme (Marzinotto, 2012).

³² Europese Commissie (2011).

³³ Volgens artikel 310, eerste lid, EU-Verdrag moeten alle uitgaven en inkomsten in één budget worden weergegeven. Dit is nu niet het geval. Zo functioneert het budget als dekking voor een aantal financiële instrumenten, zoals het Europees Stabiliteits Mechanisme, voor garanties voor leningen aan kleine en middelgrote bedrijven en trustfondsen voor ontwikkelingshulp. Het was de wens van het Europees Parlement ook deze posten, plus de hierna te noemen fondsen, overeenkomstig het EU-Verdrag in het nieuwe MFK op te nemen. Dat voorstel heeft het niet gehaald.

³⁴ Bunch (1991).

³⁵ Von Hagen (1991); vergelijk ook Bennett en Dilorenzo (1983).

³⁶ Dit budget, voor een totaal van bijna 27 miljard euro voor de komende zeven jaar, staat eveneens buiten het MFK, aangezien de lidstaten via een andere verdeelsleutel aan deze fondsen en projecten bijdragen dan aan de EU-begroting in het algemeen.

MFK een plafond geldt, sluit het EU-Verdrag niet uit dat de Unie aldus uitgaven doet buiten het budget om.³⁷

Bovendien zijn waarschijnlijk zogenoemde ‘top-up betalingen’ van de lidstaten aan de EU op komst. Deze betalingen gaan buiten de afspraken in het geldende financiële kader om. De reden is dat in het MFK 2014-2020 de verplichtingskredieten, die jaarlijks maximaal kunnen worden aangegaan, met 3,4 procent zijn verlaagd. Het plafond dat is gesteld aan de betalingskredieten (de daadwerkelijke betalingen) is 3,7 procent lager gesteld. Dit verschil van ongeveer 0,3 procent van het EU-bni is ongewoon groot, wat in de loop van de tijd problemen gaat geven. In eerdere jaren openbaarde dit probleem zich niet in die mate, aangezien het verschil tussen vastleggings- en betalingskredieten kleiner was en het budget van vastleggings- en betalingskredieten als uitvloeisel van het vorige MFK jaarlijks groeide. Waarschijnlijk rekenen het Europees Parlement en de Commissie dan ook op toekomstige *bail-outs*, zoals die ook al in 2013 (toen voor in totaal 11 miljard euro) en 2014 plaatsvonden. Ook toen waren extra middelen nodig om eerder door de EU gedane toezeggingen (vastleggingskredieten) daadwerkelijk (betalingskredieten) te kunnen honoreren.

5 Conclusie

Sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw kent de begroting van de Europese Unie een Meerjarig Financieel Kader (MFK), met in de praktijk een looptijd van zeven jaar. Het eind 2013 totstandgekomen MFK 2014-2020 is enerzijds een budgettair raamwerk dat het logische complement is van de geleidelijke taakuitbreiding van de Unie en haar voorloper, de Europese Economische Gemeenschap. Voldeed aanvankelijk een beperkte set begrotingsregels, nu staat – geheel in de geest van de tijd – handhaving van de begrotingsdiscipline voorop. Anderzijds is het MFK 2014-2020 de vrucht van een politiek onderhandelingsproces. Het is het eerste kader dat tot stand is gekomen onder het Verdrag van Lissabon. De besluitvorming draagt daarvan de sporen.

De greep van het Europees Parlement op de begroting is toegenomen. Een ruime meerderheid in het parlement wenst de uitgaven te verhogen. Ogenscheinlijk is die wens niet gehonoreerd. Uitgedrukt in procenten van het bruto nationaal inkomen van de EU dalen in de periode 2014-2020 zowel de verplichtingen als de betalingen. Het gaat hierbij om constitutioneel (in het EU-Verdrag) verankerde plafonds. Toch staat te bezien in welke mate de betalingen (als percentage van het bni) de komende jaren daadwerkelijk teruglopen. Het totale MFK-pakket omvat namelijk tevens nieuwe regels en afspraken, die beogen de flexibiliteit bij het besteden van het overeengekomen budget te vergroten. Het Europees Parlement en Commissie – beide voorstander van een ruimer bemeten budget – zullen proberen deze flexibiliteitsregels te gebruiken om de volledige ruimte onder het verplichtingenplafond via hogere betalingskredieten tot besteding te brengen. Dit zal naar verwachting leiden tot herhaalde botsingen met de Raad van Ministers, die tijdens de onderhandelingen over het MFK in 2013 tegenwicht bood aan de druk van Parlement en Commissie om de begroting op te voeren.

Bovenstaande veronderstelling is niet uit de lucht gegrepen. De geschiedenis leert dat overheidsorganisaties op een door de omstandigheden afgedwongen dan wel zelfopgelegde daling van de collectieve uitgaven plegen te reageren door ‘verborgen passiva’ te verhogen.³⁸ Twee favoriete strategieën zijn in de praktijk (1) het creëren van *off-budget* fondsen en (2) flexibilisering van de begrotingsuitvoering. Overschotten bij bepaalde posten kunnen naar de toekomst worden meegenomen, of ze mogen worden gebruikt voor andere bestemmingen. Op deze manier wordt in het geval van de Europese Unie, op een schaal zoals nooit eerder het

³⁷ Blankart (1996).

³⁸ Easterly (1999).

geval is geweest, het plafond van de toegestane verplichtingen mogelijk ook het bedrag van de daadwerkelijke betalingen.

Daarnaast betekent de verplichte *midterm review* dat geen rust is gecreëerd voor de gehele FMK-periode van zeven jaar. En dat, terwijl die rust aan het begrotingsfront juist een van de doelstellingen van een meerjarig financieel kader is.

Auke Leen

* Universitair docent, afdeling economie, instituut voor fiscale en economische vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

LITERATUUR

- Benedetto, Giacomo (2012), Budget Reform and the Lisbon Treaty, in Giacomo Benedetto en Simona Milio (red.), *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, London/New York: Palgrave MacMillan, 40-58
- Benedetto, Giacomo, en Simona Milio (2012), Conclusion: Budget Policy, Past Experience and the Future, in Giacomo Benedetto en Simona Milio (red.), *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, London/New York: Palgrave MacMillan, 171-192
- Bennett, James T., en Thomas J. Dilorenzo (1983), *Underground government: The off-budget public sector*, Washington D.C.: Cato Institute
- Blankart, Charles B. (1996), The European Union's Debt Question: A Conceptual Viewpoint, *Constitutional Political Economy*, (7)4, 257-265
- Buchanan, James M. (2000), *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Indianapolis: Liberty Fund
- Bunch, Beverly S. (1991), The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities, *Public Choice*, (68)1, 57-69
- Debrun, Xavier, Laurent Moulin, Alessandro Turrini, Joaquim Ayuso-i-Casals, en Manmohan S. Kumar (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy*, 23(54), 297-362
- Dhéret, Claire, Andreea Martinovici, en Fabian Zuleeg (2012), *The state of play on the EU MFF 2014-2020 interinstitutional negotiations*, Brussel: European Policy Centre
- Donders, Jan, en Raymond Gradus (2012), *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv
- Easterly, William (1999), When is fiscal adjustment an illusion?, *Economic Policy*, 14(28), 55-86
- Europese Commissie (2011), Proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union, Brussel, COM(2011) 510 final
- Europese Commissie (2013), Addendum to "I/A" Item Note. (Declarations to be entered to the Council's minutes when adopting the legal acts), Brussel, 25 November (15997/13)
- Europees Parlement (2013), The battle for the EU's long-term budget, *Focus*, 4 juni, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20110429FCS18370/html/The-battle-for-the-EU's-long-term-budget>
- Europese Raad (2013), Interinstitutional agreements European Parliament, Council, European Commission. Interinstitutional Agreement of 2 December 2013, *Official Journal of the European Union* C 373/1, 20.12.2013

- Europese Unie (2008), *Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union*, 6655/08, Brussel: Council of the European Union, 15.04.2008
- Europese Unie (2013), Council Regulation (EU, EURATOM) no 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal of the European Union*, L 347/884, 20.12.2013
- Hagemann, Sara (2012), Negotiations on the European Union Budget: How Decision Processes Constrain Policy Ambitions, in Giacomo Benedetto en Simona Milio (red.), *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, London/New York: Palgrave MacMillan, 23-39
- Hagen, Juergen von (1991), A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints, *Journal of Public Economics*, (44)2, 199-210
- Hagen, Juergen von, en Ian J. Harden (1995), Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, *European Economic Review* (39)3-4, 771-779
- Internationaal Monetair Fonds (2009), *Fiscal Rules--- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Washington D.C.: IMF
- Luechinger, Simon, en Christoph A. Schaltegger (2013), Fiscal rules, budget deficits and budget projections, *International Tax and Public Finance* (20)5, 785-807
- Marzinotto, Benedicta (2012), The long-term EU budget: size or flexibility?, *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2012/20, November
- Molino, Elisa, en Fabian Zuleeg (2011), *Key Political Messages Regarding the Upcoming EU Multiannual Financial Framework (MFF) post-2013*, European Policy Centre, Committee of the Regions, January
- Poterba, James M. (1997), Do Budget Rules Work?, in Alan J. Auerbach (ed.), *Fiscal Policy. Lessons from Economic Research*, Cambridge Mass.: The MIT Press, 53-86
- Schuknecht, Ludger (2004), *EU fiscal rules. Issues and lessons from political economy*, Working Paper Series, nr. 421, Frankfurt: Europese Centrale Bank
- Tweede Kamer (2014-2015), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2015. Memorie van Toelichting*, 34 000 V, nr. 2
- Vos, Arjan, Björn Teunen, Joost van Hofwegen, en Hans Monnickendam (2013), *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag: Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering – Ministerie van Financiën