

WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

Herstel van draagkracht

**Beleidsadvies inzake de
Belastingherziening 2001**

**'s Gravenhage
januari 2000**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Woord vooraf	4
1. Herzieningsvoorstellen	5
1.1. <i>Kabinetsdoeleinden</i>	5
1.2. <i>Hoofdpijnen Belastingherziening</i>	6
1.2.1. Boxenstelsel	6
1.2.2. Heffingskorting	8
1.2.3. Individuele belastingheffing	9
1.2.4. Eigen woning	9
1.2.5. Kapitaalverzekering en eigen woning	10
1.2.6. Tweede woning	10
1.2.7. Lijfrenten	10
1.2.8. Rente van schulden	11
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	12
2.1 <i>Individualisering</i>	12
2.2 <i>Deregulering en liberalisering</i>	12
2.3 <i>Globalisering</i>	12
2.4 <i>Informatie- en communicatietechnologie</i>	13
2.5 <i>Vergrijzing</i>	13
2.6 <i>Resumerend</i>	14
3. Christen-democratie en belastingheffing: zakelijk en principieel betrokken	15
3.1 <i>Het draagkrachtbeginsel</i>	15
3.2 <i>Rechtszekerheid</i>	16
3.3 <i>Gespreide verantwoordelijkheid ('spheres of justice')</i>	16
3.4 <i>Proportionaliteit</i>	16
3.5 <i>Subsidiariteit</i>	16
3.6 <i>Doelmatigheid</i>	17
3.7 <i>Doeltreffendheid</i>	17
3.8 <i>Samenvattend</i>	17
4. Sociaal-economische context	18
4.1. <i>Oude recepten en nieuwe uitdagingen</i>	18
4.2. <i>Nieuwe economie en kwetsbaarheden</i>	18
4.3. <i>Kwetsbaarheden nader beschouwd</i>	20
4.3.1. Spanningen in het beleid:	22
4.4. <i>Aanbevelingen</i>	23
4.5. <i>Arbeidskorting en arbeidsmarkt</i>	23
5. Mensen en hun leefsituaties	28
5.1. <i>Draagkracht en huishoudens</i>	28
5.2. <i>Kinderen</i>	28
5.2.1. <i>Zorgkosten en kindkorting</i>	29
5.3. <i>Partnerstelsel en alleenverdiener</i>	31
5.3.1. <i>Profijt van het partnerstelsel</i>	32
5.3.2. <i>Effecten op arbeidsparticipatie</i>	32
5.3.3. <i>Rolverdeling</i>	32

5.3.4. Voorlopige conclusie	33
5.3.5. Arbeidskorting, alleenverdiener en vrijwilligerskorting	33
5.4. Ouderen	34
5.5. Conclusie	34
6. Belasting en vermogen(sinkomsten)	35
6.1. Vermogensrendementsheffing	35
6. 2. Achtergronden	36
6.2.1. Blaffen en bijten	36
6.2.2. De internationale context: Beleidsconcurrentie of samenwerking	37
6.2.3. Belastingarbitrage	37
6.2.4. Robuustheid en stabiliteit van overheidsinkomsten	38
6.2.5. Conclusie	39
6.3. Een andere weg	40
6.3.1 Bronnenstelsel en vermogensvergelijking	40
6.3.1.1. Inflatiecorrectie	41
6.3.2. Tarief	42
6.3.3. Belastingobject	42
6.3.4. Vrijstelling	43
6.4. Conclusie	43
7. Vergroening	44
8. Slotbeschouwing en conclusies	47
Bijlage 1	50
Bijlage 2a	54
Bijlage 2b	56

Woord vooraf

Het beleidsadvies *Herstel van draagkracht* gaat in op de voorgenomen belastingherziening van het kabinet-Kok II.

Een keur van deskundigen is als adviseur bij de totstandkoming betrokken geweest. Zo is in augustus 1999 is een expert-meeting georganiseerd door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Een discussie-notitie van de hand van mevr. N. van Vroonhoven-Kok en F.A.M. van den Heuvel leidde de gedachtenwisseling in. Veel deskundigen gaven daarbij blijk van hun betrokkenheid. Velen van hen vertrouwden hun reactie op het discussiestuk nadien toe aan het papier en zonden die toe het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Bij het verder uitwerken van het advies is vervolgens dankbaar gebruik gemaakt van de adviezen van de heren drs. E.W.M. van den Berg, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. S. Cnossen, drs. P. Cuyvers, mr. F.A.M. van den Heuvel, prof. drs. R.F.M. Lubbers, mr. M.L.A. van Rij, K. Tuinstra, prof. dr. H.A.A. Verbon, mr. W.M.G. Visser en mr. drs. J.W.H. van Zadelhoff. Vanuit de CDA-fractie in de Tweede Kamer adviseerden de leden drs. J. Reitsma, prof. mr. dr. J.P. Balkenende, en mevr. mr. drs. J.N. van Vroonhoven-Kok (beleidsmedewerkster). Vanuit de Eerste Kamer adviseerde de heer mr. W.F.C. Stevens.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is al degenen die een bijdrage leverden aan het beleidsadvies zeer erkentelijk. Het prijst zich er gelukkig mee dat het advies bijdraagt aan de gedachtenwisseling over een rechtvaardig belastingstelsel, waarin draagkracht en de kwaliteit van de samenleving leidende motieven zijn. Het prijst zich er ook gelukkig mee dat, over de horizon van de huidige stelselherziening heen, al een voorschot genomen wordt op de fiscale politiek in de nabije toekomst. Een toekomst waarin naast betaald werk ook zorg en opvoeding van grote betekenis zullen zijn; waarin bij de belastingheffing meer rekening wordt gehouden met de concrete leefsituaties -en daarmee de koopkracht- van mensen en waarin de Europese dimensie alleen maar aan gewicht zal winnen. Dit beleidsadvies is daarom meer dan een reactie op actuele kabinetsvoornemens. Het zet lijnen uit voor de toekomst: lijnen die overigens om verdere studie, uitwerking en normatieve beoordeling vragen en daarom mede de agenda van het Wetenschappelijk Instituut vormen.

Mr. R.J. Hoekstra
(voorzitter)

Dr. A. Klink
(directeur)

Herstel van draagkracht

1. Herzieningsvoorstellen

1.1. Kabinetsdoeleinden

Op de drempel van de 21e eeuw buigt Nederland zich over een fundamentele herziening van het belastingstelsel. Op 14 september 1999 heeft het kabinet namelijk het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001,) aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is de kern van een ingrijpende herziening van het Nederlandse belastingstelsel. Het wetsvoorstel Wet Inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001, TK 1998-1999 26 727) is gebaseerd op het regeerakkoord en sluit aan bij de nota “Belastingen in de 21e Eeuw; een verkenning”. Het wetsvoorstel is gericht op het creëren van een robuust belastingstelsel met een bredere grondslag en lagere tarieven. Een belastingstelsel dat adequaat inspeelt op toekomstige ontwikkelingen.

Doelstellingen van de Belastingherziening 2001 zijn:

- het bevorderen van de werkgelegenheid en het versterken van de economische structuur en de concurrentiekracht van Nederland;
- het verlagen van de lastendruk op arbeid;
- het bevorderen van een duurzame economische ontwikkeling (‘vergroening’);
- een evenwichtige en rechtvaardige belastingdruk;
- het verbreden en versterken van de belastinggrondslag, door het verminderen en wijzigen van aftrekposten;
- het bevorderen van emancipatie en economische zelfstandigheid en
- het vereenvoudigen van het belastingstelsel

Om de economie en werkgelegenheid te stimuleren, worden de belastingtarieven verlaagd. Daarnaast wordt werken financieel aantrekkelijker gemaakt door een relatief hoge arbeidskorting. Wie werkt, krijgt een fiscaal voordeel in de vorm van een belastingaftrek. Deze maatregel gaat gepaard met een verlaging van het arbeidskostenforfait en het niet-actievenforfait. Het verschil tussen netto loon en netto uitkering neemt daardoor toe, vooral voor lager betaalden. Dat verlaagt, zo is de veronderstelling, de werkloosheid. De verlaging van de belasting op arbeid wordt gefinancierd door een lastenverlaging van 5 miljard en de verhoging van de indirecte belastingen, zoals BTW en milieuheffingen.

Het verlagen van de belasting op arbeid en het verschuiven van directe naar indirecte belastingen moet de economische structuur en de concurrentiekracht van Nederland versterken. Door meer nadruk te leggen op milieuheffingen wil het kabinet een bijdrage leveren aan een duurzame economische ontwikkeling.

Het kabinet streeft ook naar een stabiele belastingopbrengst. In het huidige stelsel is het totale bedrag waarover belasting wordt geheven (de heffingsgrondslag) onder meer instabiel omdat belaste inkomsten, zoals rente en dividend, via constructies zijn om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. Het nieuwe stelsel wil dergelijke constructies tegengaan.

Op 14 september heeft het kabinet een aparte wet bij de Tweede Kamer ingediend die overgangsbepalingen bevat (Invoeringswet 2001). Het is de bedoeling dat de nieuwe Wet Inkomstenbelasting 2001 op 1 januari 2001 ingaat. De beoogde overgangsregelingen strekken zich uit van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2003.

1.2. Hoofdpijnen Belastingherziening

Het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001 bevat een groot aantal veranderingen ten opzichte van de

bestaande inkomstenbelastingwet. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- het invoeren van het boxenstelsel;
- het invoeren van de vermogensrendementsheffing;
- het verlagen van de tarieven van de belastingschijven;
- het veranderen van een aantal aftrekposten;
- het vervangen van de belastingvrije sommen door een heffingskorting en
- het meer op individuele leest heffen van belastingen

1.2.1. Boxenstelsel

Het nieuwe inkomstenbelastingstelsel kent niet één, maar drie belastbare inkomens. Deze inkomens zijn ondergebracht in drie boxen, met elk een eigen tarief:

- box 1: belastbaar inkomen uit werk en woning (progressief tarief)
- box 2: belastbaar inkomen uit aanmerkelijk belang (vast tarief van 30%)
- box 3: belastbaar inkomen uit sparen en beleggen (vast tarief van 30%)

Elk inkomen is maar in één box belast, zodat er geen sprake kan zijn van dubbele belastingheffing.

Als het inkomen in een box negatief is, kan dat niet worden verrekend met een positief inkomen in een andere box. Wel is binnen dezelfde box verrekening mogelijk met een positief inkomen van vorige of komende jaren.

Box 1: Werk en woning

In box 1 zit het belastbare inkomen uit werk en woning. Hieronder valt ook het inkomen uit vroeger werk, zoals een pensioen, een AOW- of een WW-uitkering.

Dit inkomen bestaat uit:

- loon, pensioen, sociale uitkeringen etc;
- de eigen woning die hoofdverblijf is (huurwaardeforfait verminderd met hypotheekrenteaf trek);
- resultaat uit overige werkzaamheden (inkomen uit bijvoorbeeld freelance werkzaamheden);
- winst uit onderneming;
- periodieke uitkeringen en verstrekkingen (bijvoorbeeld alimentatie) en
- negatieve uitgaven voor inkomensvoorzieningen (bijvoorbeeld een teruggave van lijfrentepremies),

verminderd met:

- a) uitgaven voor inkomensvoorzieningen (bijvoorbeeld lijfrentepremie);
- b) uitgaven voor kinderopvang;
- c) persoonsgebonden aftrek en

d) te verrekenen verliezen uit werk en woning.

Het tarief in box 1 is progressief. Dat wil zeggen dat de gemiddelde belastingdruk groter wordt als het inkomen stijgt. De tarieven in box 1 zijn aanmerkelijk lager dan de huidige tarieven. Het tariefvoorstel in box 1 ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

Belastbaar inkomen uit werk en woning		Percentage	Percentage incl. Premies en volksverzekeringen
Meer dan	Niet meer dan		
--	f 31.652	3,00%	32,55%
f 31.652	f 58.381	7,30%	36,85%
f 58.381	f 99.460	42%	42%
f 99.460	--	52%	52%

Box 2: Aanmerkelijk Belang

In box 2 zijn de inkomsten uit aanmerkelijk belang belast. Van een aanmerkelijk belang is onder meer sprake als iemand ten minste 5% van de aandelen van een BV of NV bezit. Belast is het inkomen uit aanmerkelijk belang verminderd met de te verrekenen verliezen uit aanmerkelijk belang. Het tarief in box 2 is 25%. Een verlies uit aanmerkelijk belang is onbeperkt verrekenbaar met een positief inkomen uit aanmerkelijk belang in volgende jaren.

Box 3: Sparen en beleggen

Box 3 belast het inkomen uit sparen en beleggen, verminderd met kosten. In vergelijking met de huidige situatie is een belangrijke verandering dat het inkomen uit sparen en beleggen niet langer bestaat uit rente-, dividend- of huuropbrengsten. In het nieuwe stelsel wordt namelijk een vast rendement over het vermogen vastgesteld en vervolgens belast: een vermogensrendementsheffing.

Een voordeel van deze rendementsheffing zou zijn dat sparen en beleggen gelijk worden behandeld.¹ Fiscale constructies worden tegen gegaan. De keuze om te gaan beleggen zal, zo verwacht het kabinet, vervolgens gemaakt worden vanuit oogpunt van rendement en bijgaande risico's. Fiscale voordelen zullen niet meer doorslaggevend zijn. Een zuiverder economische afweging zou het gevolg zijn. Daarnaast verwacht het kabinet de kapitaalvlucht af te remmen. Voorgesteld wordt om de vermogensbelasting af te schaffen per 1 januari 2001.

Bij box 3 wordt uitgegaan van de economische waarde van alle bezittingen, verminderd met de schulden over het jaar genomen. Het forfaitair vastgestelde rendement van dit vermogen bedraagt 4% per jaar. Dit rendement wordt belast met een vast tarief van 30%. De nieuwe vermogensrendementsheffing geldt onder meer voor onroerende zaken (behalve de woning die hoofdverblijf is), aandelen, spaartegoeden, niet-vrijgestelde

¹ Het is zeer de vraag of dat ook zo is. Meer behoudende spaarders die hun geld op deposito wegzetten (tegen vaak minder dan 4%) zullen tegen een zelfde tarief worden aangeslagen als risicovolle speculanten die soms rendementen (voornamelijk bestaande uit koerswinst) maken van 15% en hoger. In wezen wordt het verkeerde gedrag gestimuleerd.

kapitaalverzekeringen en roerende zaken die niet in eigen gebruik zijn. Een aantal bezittingen is vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing, onder andere:

- kunst (tenzij dit hoofdzakelijk beleggingen zijn);
- groene beleggingen;
- roerende zaken die voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt;
- vrijgestelde kapitaalverzekeringen;
- tante Agaatleningen en
- het eigen huis dat hoofdverblijf is, deze valt in box 1.

Voor iedereen geldt een basisvrijstelling van f 37.463. Partners kunnen hun onbenutte vrijstelling over en weer overdragen. De vrijstelling komt in de plaats van de rente- en dividendvrijstelling. De huidige rentevrijstelling per kind van f 500,-. vervalt. Een deel van de groep die 65 jaar of ouder is, komt ook in aanmerking voor een extra vrijstelling van maximaal f 49.583. Dit hangt samen met het feit dat hun inkomen uit sparen en beleggen niet meer tegen het huidige tarief (van ca. 18 dan wel 20%) in de (inkomsten)belasting wordt betrokken, maar tegen het 30% tarief van de vermogensrendementsheffing.

1.2.2. Heffingskorting

In de Wet Inkomstenbelasting 2001 verdwijnt de belastingvrije som, het deel van het inkomen waarover geen belasting betaald hoeft te worden. Hiervoor in de plaats komt de heffingskorting. De heffingskorting is een korting op de te betalen belasting. Ook hier is de veronderstelling dat het voor niet-werkende partners aantrekkelijker wordt om te gaan werken. De korting is niet afhankelijk van het marginale tarief. De heffingskorting bestaat uit de algemene heffingskorting en eventuele aanvullende kortingen. Iedereen heeft in elk geval recht op de algemene heffingskorting van f 3.321. Deze heffingskorting kan worden verhoogd met een of meer van de volgende kortingen:

	Bedrag
Arbeidskorting voor werkenden	Maximaal f 1.847
Alleenstaande-ouderkorting	f 2.658
Aanvullende alleenstaande-ouderkorting	Maximaal f 2.658
Ouderenkorting	Maximaal f 442
Aanvullende ouderenkorting	Maximaal f 52

- Algemene heffingskorting

Iedereen heeft recht op de algemene heffingskorting van maximaal f 3.321-. Indien de partner geen inkomen heeft, heeft deze toch recht op de algemene heffingskorting. Het bedrag van deze korting wordt dan rechtstreeks aan deze partner uitbetaald.

- Arbeidskorting

De arbeidskorting maakt betaald werk aantrekkelijker. De wig tussen bruto en netto inkomen wordt kleiner. De arbeidskorting geldt voor werkenden én zelfstandigen. De korting bedraagt 1,8% van de arbeidsinkomsten bij een inkomen tot 50% van het minimumloon (nl. f 15.315) en 10,4% van de arbeidsinkomsten van de inkomsten boven 50% van het minimumloon. De maximum arbeidskorting van f 1.847 wordt verkregen bij

100% minimumloon. Dit betekent feitelijk een forse *ontkoppeling tussen lonen en uitkeringen*.

- Alleenstaande-ouderkorting

Een alleenstaande ouder met kinderen onder de 27 jaar kan in aanmerking komen voor de alleenstaande-ouderkorting. Degenen die in aanmerking komen voor de alleenstaande-ouderkorting, kunnen bij kinderen onder de 12 jaar ook nog een aanvullende korting krijgen. Buiten het huishouden moeten dan betaalde werkzaamheden worden verricht. De aanvullende korting bedraagt 4,3% van het inkomen dat buiten het huishouden wordt verdiend, met een maximum van f 2.658.

- Ouderenkorting

Bij 65 jaar of ouder komt men in aanmerking voor de ouderenkorting. De hoogte is afhankelijk van het totale inkomen uit de drie boxen. Is dit totale inkomen f 58.004 of minder, dan bedraagt de korting f 442. Bij een hoger inkomen is de korting f 0.

- Aanvullende ouderenkorting

Degenen die een ouderenkorting én een AOW-uitkering voor alleenstaanden ontvangen, hebben recht op de aanvullende ouderenkorting. Deze korting bedraagt f 529 als het totale inkomen niet hoger is dan f 58.004. Bij een hoger inkomen is er geen korting.

1.2.3. Individuele belastingheffing

In het nieuwe belastingstelsel is elke partner belast voor het eigen inkomen. Als partner worden aangemerkt gehuwden en geregistreerde partners. Ongehuwd samenwonenden kunnen onder bepaalde voorwaarden ook als partner worden aangemerkt. Gehuwden moeten nu bepaalde inkomsten en aftrekposten toerekenen aan de echtgenoot met het hoogste persoonlijke inkomen. Deze verplichting vervalt, in die zin dat voor bepaalde gemeenschappelijke inkomensbestanddelen en aftrekposten straks een keuzemogelijkheid bestaat: partners kunnen kiezen wie voor welk deel wordt belast. Elke gewenste verdeling is mogelijk, als er in totaal maar 100% wordt aangegeven. De keuzemogelijkheid geldt onder andere voor: inkomsten uit eigen woning, voordelen uit sparen en beleggen, uitgaven voor kinderopvang, giften en buitengewone uitgaven

Met de heffingskorting wil het kabinet de economische zelfstandigheid vergroten. Iedere partner heeft namelijk zelf recht op de algemene heffingskorting, ook als hij of zij geen of weinig inkomen heeft. In dat geval wordt (een deel van) het bedrag van de algemene heffingskorting aan de minst verdienende partner uitbetaald, bijvoorbeeld in de vorm van een voorlopige teruggaaf. De te ontvangen som is maximaal het bedrag dat de meest verdienende partner aan belasting verschuldigd is. De heffingskorting kan dus nooit meer bedragen dan de gezamenlijke verschuldigde belasting.

1.2.4. Eigen woning

De fiscale behandeling van de eigen woning verandert onder de nieuwe inkomstenbelastingwet niet. Het inkomen uit de eigen woning wordt vastgesteld aan de hand van het huurwaardeforfait, in het wetsvoorstel omgedoopt tot eigen woningforfait. De mogelijkheid om hypotheekrente en kosten van geldleningen voor aankoop, onderhoud of verbetering van de eigen woning af te trekken, blijft volledig gehandhaafd.

Het eigen woningforfait geldt alleen voor de eigen woning die als hoofdverblijf dient. Per huishouden kan maar één hoofdverblijf als eigen woning worden aangemerkt. Tweede woningen en ander onroerend goed vallen in box 3. De vrijstelling voor kamerverhuur en de regeling voor monumentenpanden blijven bestaan en vallen onder box 1.

Bij aankoop van een nieuwe woning, kan het zijn dat de oude woning nog niet is verkocht. In dat geval is er sprake van tijdelijk twee woningen. De oude woning, die dan geen hoofdverblijf meer is, zou in dit geval in box 3 vallen. Om de aankoop van een nieuwe woning niet te bemoeilijken geldt voor deze situatie echter een soepele regeling. De oude woning mag in dit geval namelijk nog tijdelijk worden aangemerkt als woning die tot hoofdverblijf dient. Hierdoor blijft ook de hypotheekrente van de oude woning aftrekbaar. Voorwaarde is wel dat de woning te koop wordt aangeboden.

Ook de omgekeerde situatie kan zich voordoen: de nieuw gekochte woning blijft nog tijdelijk leegstaan. Ook in dat geval geldt een soepele regeling. De hypotheekrente van deze nieuwe woning mag afgetrokken worden, hoewel de woning (nog) niet het hoofdverblijf is. Voorwaarde is wel dat de woning op korte termijn als hoofdverblijf gaat dienen.

1.2.5. Kapitaalverzekering en eigen woning

Eigen woningen worden vaak met hypothecaire geldleningen gefinancierd. In veel gevallen wordt daarbij, als onderdeel van een zogenoemde spaar- of levenhypotheek, een kapitaalverzekering afgesloten. De uitkering uit deze kapitaalverzekering wordt dan gebruikt om bij leven of overlijden de hypotheekschuld af te lossen. In deze uitkering is rente begrepen. Deze rente is in het huidige stelsel vaak helemaal onbelast. Als men namelijk 15 of 20 jaar premies heeft betaald, gelden er vrijstellingen, ongeacht de bestemming van de uitkering.

In het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001 is de vrijstelling slechts voor de eigen woning bedoeld. Er moet een directe koppeling bestaan tussen de kapitaalverzekering en de hypotheekschuld van de eigen woning. De uitkering moet ook feitelijk worden gebruikt om de hypotheek af te lossen; dit moet ook al uit de polis blijken. Voor andere kapitaalverzekeringen geldt de vermogensrendementsheffing. Hiervan zijn nog wel vrijgesteld de polissen die uitsluitend voorzien in een uitkering bij invaliditeit, ziekte, ongeval of overlijden (bijvoorbeeld de verzorging van een begrafenis).

1.2.6. Tweede woning

Eigenaren van een tweede woning of van ander onroerend goed, krijgen straks te maken met de vermogensrendementsheffing van box 3. Dat betekent dat niet de huur of het huurwaardeforfait is belast, maar het forfaitaire rendement. Bovendien kunnen de hypotheekrente en de onderhoudskosten niet meer worden afgetrokken. De hypotheekschuld van de tweede woning drukt natuurlijk wel de belastingheffing in box 3. De schuld verlaagt immers de grondslag waarover de heffing is verschuldigd.

1.2.7. Lijfrenten

Premies voor lijfrenten kunnen onder de nieuwe inkomstenbelastingwet alleen afgetrokken worden bij een pensioentekort. Bij de berekening van het tekort wordt ervan uitgegaan dat het pensioen in 35 jaar wordt opgebouwd. De huidige basisaftrek van f. 6.075 –een aftrek voor iedereen- komt te vervallen. Wel mag tot f. 2.204 worden

afgetrokken wanneer spaarloon wordt omgezet in lijfrenten. Premies voor lijfrenten voor meerderjarige invalide (klein)kinderen blijven aftrekbaar.

1.2.8. Rente van schulden

De mogelijkheid om rente voor consumptief krediet (leningen voor tv's, auto's enzovoort) af te trekken, is al sinds 1997 beperkt. In het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001 is de rente voor consumptief krediet geheel niet meer aftrekbaar. Wel verlaagt de schuld het voordeel uit sparen en beleggen in box 3. De schuld telt namelijk mee voor de berekening van de grondslag waarover het rendement van 4% wordt berekend. Het te belasten voordeel wordt daardoor dus lager.

De financiering van de plannen

	Wets voorstel	Wijzigin gen	Totale effecten
Versobering arbeidskostenforfait bij inkomsten uit tegenwoordige arbeid	4,20	2,55	6,75
Verlaging niet-actievenforfait (bijzondere aftrek)	0,75	0,45	1,20
Vervallen aftrek werkelijke kosten	0,45		0,45
Beperking reiskostenforfait	0,40		0,40
Beperking aftrek buitengewone lasten	0,05		0,05
Oudedagsparaplu/aanpassen lijfrente regime	1,50		1,50
Invoering forfaitaire rendementsheffing en afschaffing vermogensbelasting	0,45		0,45
Aanpassen spaarloonregeling	0,50		0,50
Beperken aftrek consumptieve rente	1,20		1,20
Verhoging BTW	4,40		4,40
Verhoging milieubelasting	3,70		3,70
Verhoging ab-tarief en beperking 35%-regeling voor expatriates	0,25		0,25
Verlaging zelfstandigenaftrek	0,40		0,40
Extra belastinginkomsten wegens verlagen Awf-premie		0,40	0,40
Financiering totaal	18,25	3,40	21,65
Tariefsverlaging (inclusief omzetting belastingvrije som in heffingskorting en afschaffing invorderingsvrijstelling)	7,90	1,63	9,53
Invoering arbeidskorting	15,35	1,59	16,94
Aanwending	23,25	3,22	26,47
Lastenverlichting	5,00	-0,18	4,82

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 727, nr. 3

2. Maatschappelijke ontwikkelingen

Met de herzieningsvoorstellen wil het kabinet een fiscaal stelsel in het leven roepen dat past bij moderne maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. Een aantal passeert hieronder de revue, soms al voorzien van een enkele kanttekening.

2.1 *Individualisering*

Tot voor enige decennia was het traditionele gezin bepalend voor de levensloop van mensen. Daar is op twee punten wijziging in gekomen. Mensen kiezen nog steeds voor het gezin als het centrale *Leitbild* in hun levensloop - zoals het SCP het heeft geformuleerd - maar de grote meerderheid heeft daarbij een ander gezinstype op het oog dan het traditionele. Bovendien is steeds meer sprake van perioden waarin men alleen of als paar zonder kinderen woont. Deze beide punten hebben belangrijke gevolgen, waarbij het echter van belang is nauwkeurig te kijken naar aard en tempo van de veranderingen. De term 'individualisering' bijvoorbeeld lijkt veel meer van toepassing op de verschuiving binnen gezinnen, dan op de verdeling van huishoudens. Om te beginnen geldt dat de verdeling van arbeid en zorgtaken over mannen en vrouwen geleidelijk evenwichtiger wordt. Inmiddels is de eenverdiener eerder uitzondering dan regel geworden. Hierbij moet echter de kanttekening geplaatst worden dat op dit moment verreweg de meeste gezinnen eerder 1+ of hoogstens anderhalfverdieners zijn. Met name bij jonge paren zonder kinderen zijn velen 'echt' tweeverdiener, maar na de gezinsvorming zakt dat percentage snel beneden de tien. Verder stijgen de aantallen huishoudens van een en twee personen in absolute zin sterk, terwijl het aantal gezinshuishoudens gelijk blijft. Ook hier geldt overigens net zoals in het bovenstaande dat de fasering over de levensloop van belang is: een en tweepersoonshuishoudens concentreren zich vooral bij jongere en oudere volwassenen, in de leeftijdscategorie tussen de 30 en 50 jaar leeft men vooral in gezinsverband. Hoewel de gemiddelde omvang van de huishoudens hierdoor daalt, blijft het 'modale gezin' twee of drie kinderen tellen. Gezinsituaties zijn verder overwegend stabiel: van de partners met kinderen gaat niet meer dan ongeveer een op zes uit elkaar.

2.2 *Deregulering en liberalisering*

De afgelopen vijftien jaar is de geld- en kapitaalmarkt sterk geliberaliseerd met alle voor- en nadelen van dien. Kapitaal flitst in een fractie van een seconde de wereld rond. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor beleggers, banken en geldvragers. Dit, en het ontstaan van een economische en monetaire unie in Europa maken markten transparanter. Sinds het begin van de jaren '80 zien we, eerst enkel in de Angelsaksische wereld, maar nu in alle financiële centra in de wereld, nieuwe producten, constructies en financieringen ontstaan. Op het terrein van beleggen, financieren en investeren buitelen nieuwe producten als het ware over elkaar heen. Leasing over de grens om te profiteren van internationale fiscale wetgeving en belastingverdragen is vanaf begin jaren tachtig meer en meer een gangbare praktijk geworden. Bedrijven en financiële instellingen schuiven met hoofdkantoren, holdings en dochtermaatschappijen. In combinatie met de globalisering en de informatie- en communicatietechnologie (ICT) zijn veel bedrijven en instellingen letterlijk *footloose* geworden.

2.3 *Globalisering*

Deregulering en liberalisering maken, in combinatie met revolutionaire ontwikkelingen

op het gebied van ICT, de betekenis van landgrenzen in veel opzichten obsoleet. Bedrijven, financiële instellingen gaan naar landen waar kosten (lonen en belastingen) het laagst zijn en daardoor de winsten het hoogst. Natuurlijk zijn er randvoorwaarden: afzetmarkten, grondstoffen, infrastructuur en kennis zijn en blijven belangrijke vestigingsfactoren. Feit is dat beleidsconcurrentie op al deze fronten is toegenomen en dat bedrijven daarop reageren. Ook de Europese integratie en de gemeenschappelijke markt leiden tot een toename van de mobiliteit van kapitaal, arbeid, goederen en diensten. De invoering van de euro heeft nog een extra effect op de mobiliteit van productiefactoren en belastinggrondslagen. De euro maakt namelijk prijs- en belastingverschillen duidelijker. Het kapitaal wordt ook mobieler, niet gehinderd door wisselkosten. Al deze processen vergemakkelijken het voor burgers en bedrijven om hun activiteiten ook in het buitenland te ontwikkelen. Reden waarom bij de keuze van locaties fiscale overwegingen een steeds belangrijker rol zijn gaan spelen. Reden weer voor de EU om de belastingregimes meer op elkaar af te stemmen, met als leidraad een onbelemmerde werking van de interne markt. In de sfeer van de indirecte belastingen is sprake van een steeds verder gaande harmonisatie. De Europese Commissie ziet er tevens op toe dat lidstaten niet met concurrentievervalsende fiscale steunmaatregelen de interne markt verstoren. In de sfeer van de directe belastingen wordt op onderdelen gestreefd naar coördinatie en convergentie (bij voorbeeld met het oog op de werking van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt).

2.4 Informatie- en communicatietechnologie

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) heeft onder meer tot gevolg dat burgers hun aangifte op diskette of per e-mail naar de belastingdienst kunnen sturen. In combinatie met globalisering en deregulering en liberalisering is ICT een zeer belangrijke ontwikkeling die van de wereld een dorp maakt. Electronic commerce zal sterk groeien en de vraag doet zich dan ook meer en meer voor hoe, waar en wanneer wordt belasting geheven. Voor de vraag of een natuurlijk persoon onderworpen is aan inkomstenbelasting is zijn woonplaats het beslissende criterium. Bij een onderneming (lichaam) wordt gekeken naar de vestigingsplaats. Als woonplaats wordt gezien: het centrum van de sociale en maatschappelijke belangstelling. Bij een vestigingsplaats wordt gekeken naar de feitelijke plaats van leiding. Bij een toenemende handel en dienstverlening via internet doet zich wel de vraag voor welk land heffingsbevoegdheid heeft. Van enige fysieke aanwezigheid zal vaak geen sprake meer zijn. Allerlei nieuwe conflictsituaties tussen landen zullen zich voordoen. Wie mag heffen, wie treedt terug. Maar ook wie mag omzetbelasting heffen en over welke grondslag? Daar waar in de economie straks een groot deel van de beroepsbevolking direct of indirect afhankelijk is van ICT (informatisering, communicatie en technologie), geeft het belastingplan voor de 21ste eeuw in de verste verten nog geen antwoord op de vraag wat de gevolgen zijn voor het belastingstelsel.

2.5 Vergrijzing

Demografische veranderingen zullen de komende decennia ingrijpend zijn. Zoals bekend, dient de vergrijzing zich de komende decennia aan. Trefwoorden zijn daarbij (momenteel): financiering van de AOW en de kosten van gezondheidszorg, krapte op de arbeidsmarkt en wellicht een daling van de arbeidsproductiviteit (meer oudere

werknemers). Door het omslagstelsel zal een kleinere groep de uitkering voor een grotere groep moeten opbrengen. De vergrijzing zal leiden tot een toename van de demografisch gevoelige collectieve uitgaven en daarmee mogelijk tot een hogere belasting- en premiedruk. Het kabinet kiest ervoor de arbeidsdeelname te maximaliseren, om zo het draagvlak voor premie- en belastingheffing te vergroten.

2.6 Resumerend

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen kiest het kabinet voor de volgende hoofdlijnen van beleid:

1. *Een verschuiving van directe naar indirecte belastingen om daarmee:*
 - arbeid relatief goedkoper² en consumptie duurder te maken om zo ook;
 - bij te dragen aan de duurzaamheid van ontwikkelingen
 - Een arbeidsaftrek die de afstand tussen werkenden en niet-werkenden in termen van financiële armslag vergroot met het oog op:
 - het aanmoedigen van de arbeidsparticipatie (emancipatie en bevordering werkgelegenheid) en daarmee ook van:
 - het vergroten van het aantal mensen dat belastingen en premies betaald. Dit met het oog op de aanstaande vergrijzing.
2. *Een analytisch systeem van belastingheffen met een heffing over vermogens op basis van bescheiden fictief rendement (4% van het vermogen, waarover dan 30% belasting wordt betaald) om daarmee:*
 - kapitaalvlucht te bestrijden;
 - hoge perceptiekosten te vermijden;
 - (de huidige) belastingarbitrage tegen te gaan.

² Het is overigens een hardnekkig misverstand dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen arbeid goedkoper zou maken. Indirecte belastingen verminderen ook de beloning uit arbeid en maken via afwenteling arbeid duurder.

3. Christen-democratie en belastingheffing: zakelijk en principieel betrokken

Het CDA hanteert als grondslag en referentiekader voor overheidshandelen een aantal criteria die ook voor de (wijze van) belasting heffen van betekenis zijn. Het gaat daarbij om:

3.1 Het draagkrachtbeginsel

De sterkste schoulers, degenen met de meeste koopkracht derhalve, moeten de zwaarste lasten dragen. In de regel ziet men in dit lastenverdelingsprincipe een titel om te werken met een progressieve tariefstructuur en belastingvrije sommen. Feit is dat ons fiscale stelsel in zijn opzet mikt op een progressieve belastingheffing, maar sterk proportioneel uitpakt. Dit komt vooral door de aftrekposten, het ontbreken van een vermogenswinstbelasting en de ruime openingen voor belastingarbitrage. De inkomensherverdeling, die met de progressieve structuur wordt beoogd, kan wellicht ook op andere manieren worden bereikt. Afgevlakte progressieve belastingtarieven zijn te combineren met een gericht pakket van kortingen of aftrekposten.

In zijn uiterste vorm komt die afvlakking neer op een flat tax. Ook de langere eerste (eigenlijk tweede na differentiatie van de eerste schijf) schijf wijst op een tendens in die richting. Het in dit beleidsadvies bepleite splitsings- of beter: partnerstelsel past in die tendens: veel meer mensen 'komen' in de eerste schijf 'terecht'. Ook een flat tax staat uiteraard neutraal tegenover de vraag of één of twee partners het gemeenschappelijk inkomen verdienen. In die zin is het een variant op het partnerstelsel. Hieronder wordt daarop verder ingegaan (zie hst. 5). Ook biedt belastingheffing tegen één uniform tarief mogelijkheden voor het hanteren van een synthetisch inkomensbegrip, zodat over inkomsten uit werk en inkomsten uit vermogen tegen eenzelfde tarief belasting wordt geheven (zie volgende alinea en verder hst. 6). Een dergelijk flat tax kan alleen op voorwaarde dat het gecombineerd wordt met:

- op de leefsituatie van mensen toegesneden heffingskortingen en
- met het maximeren van lasten die mensen/gezinnen opbrengen voor zorg, onderwijs, wonen etc.

Het CDA-plan *De moeite waard* (1998) bepleit een dergelijk maximering. Via kortingen kan dan in draagkracht worden voorzien.

In een nadere studie van het Wetenschappelijk Instituut zal worden nagegaan of in de richting van een flat tax moet worden gekoerst en zo ja:

- op welk percentage de inkomstenbelasting bij een flat tax zouden uitkomen;
- wat de inkomenseffecten zullen zijn en
- welke uitvoeringslasten en –winsten ermee gemoeid zijn.

Vervolgens kan worden bezien of het koersen op een flat tax daadwerkelijk verantwoord is. De christen-democratische criteria voor de fiscale politiek gelden uiteraard ook dan als afwegingskader.

Met het oog op de rechtvaardigheid van een stelsel doet de vraag zich voor of alle inkomensbestanddelen (w.o. vermogenswinsten) in de heffingsgrondslag moeten worden opgenomen. In het verlengde daarvan ligt de vraag in hoeverre inkomens uit verschillende bronnen op uiteenlopende wijze behandeld moeten worden. Kan en mag louter en alleen op grond van een verschil in *bron* van de inkomsten een verschillend tarief worden gehanteerd? Het kabinet stelt voor dat wel te doen. Het splitst de samenstellende delen van de inkomsten en hanteert gesloten boxen voor onder meer inkomen uit arbeid en uit vermogen. Wie benadrukt dat het voor de feitelijk koopkracht niet uitmaakt of deze nu verkregen is door werken of door kapitaal zal voor een meer gelijke benadering kiezen (en daarmee eerder voor een *synthetisch* in plaats van een *analytisch* inkomensbegrip).

In algemene zin geldt derhalve dat draagkracht niet alleen een kwestie is van individueel

inkomen maar ook van vermogen, gezinssituatie, leeftijd, etc. Met andere woorden: belastingen dienen niet alleen af te hangen van individueel inkomen. De fiscus moet meer informatie dan het individuele inkomen benutten. Progressiviteit in de inkomstenbelasting is niet voldoende.

3.2 Rechtszekerheid

Van de overheid mag worden verwacht dat zij niet onverhoeds de spelregels van de belastingheffing verandert. Burgers moeten op dergelijke wijzigingen kunnen anticiperen als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt. Overgangsregels moeten verhoeden dat mensen plotseling met onvoorziene en bovenmatige schommelingen van de koopkracht te maken krijgen. In het kader van de belastingplannen van het kabinet speelt dit punt onder meer bij de oudedagsvoorziening en bij studieverzekeringen. Op een vrij abrupte manier wordt een einde aan de belastingvrijstelling gemaakt. Over het opgebouwde kapitaal moet een forfaitaire vermogensrendementsheffing betaald gaan worden. Rechtszekerheid houdt in dat er zorgvuldige en deugdelijke overgangsregelingen moeten komen bij een belastingherziening. Het houdt ook in dat majeure wetwijzigingen niet in enkele weken door de volksvertegenwoordiging worden gedrukt. Deze moet ruimte houden voor eigen afwegingen en voor het beoordelen van de kwaliteit van de wet- en regelgeving. Ook de ruime discretionaire bevoegdheden die de minister van Financiën krijgt om wijzigingen in het belastingstelsel aan te brengen als zich kinderziekten aandienen, stelt in dat verband niet gerust en scheidt een uit staatsrechtelijk oogpunt dubieus precedent.

3.3 Gespreide verantwoordelijkheid ('spheres of justice')

Dit beginsel geeft aan dat de overheid rekening houdt met de aard van de verbanden waarin mensen leven en actief zijn. In de belastingdiscussies dringt zich bijvoorbeeld de vraag op of het individu of het samenlevingsverband als te belasten eenheid moet worden gezien. Het CDA heeft altijd gepleit voor het centraal stellen van de gezinsdraagkracht in de fiscaliteit. Dat strookt ook met de onderlinge verzorgingsplicht, waardoor het genot van het inkomen voor een evenredig deel aan de partner toekomt. De belastingheffing moet daarmee rekening houden.

3.4 Proportionaliteit

De belasting mag qua omvang niet zodanig zijn dat zij de financiële speelruimte van mensen en instellingen minimaliseert. Bovendien moet zij zoveel mogelijk in verhouding staan tot de reële inkomsten van belastingplichtigen.

3.5 Subsidiariteit

De overheid moedigt burgers aan om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar. In het belastingregime komt dat tot uitdrukking in de aftrekbaarheid van giften aan instellingen die het algemeen nut dienen (bij voorbeeld politieke partijen, ideële instellingen etc.) of in arrangementen voor mensen die huishoudelijke zorg of mantelzorg op zich nemen. Ook de vergroening van het belastingstelsel kan in dit verband worden genoemd: milieulasten en -kosten worden doorbelast in de prijzen die mensen betalen voor hun producten. Dit alles vergroot de betrokkenheid van mensen bij de publieke zaak.

3.6 Doelmatigheid

Het beleid van de overheid moet, met inachtneming van het bovenstaande, zonder een overmaat van tijd, kosten of inspanningen gevoerd kunnen worden. In de sfeer van de belastingen heeft dat ertoe geleid dat de afgelopen decennia verschillende vereenvoudigingsoperaties zijn doorgevoerd (commissie-Oort). Vereenvoudiging is wederom één van de hoofddoelstellingen van de kabinetsvoorstellen.

3.7 Doeltreffendheid

Het gaat hierbij om de mate waarin de overheid haar doelstellingen ook daadwerkelijk verwezenlijkt. Dit criterium heeft een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van de actuele belastingplannen. ‘Tarieven blaffen wel, maar ze bijten niet’, stelde de staatssecretaris van Financiën. Daarmee verdedigde hij onder meer het hanteren van een fictieve rendementsheffing. Nog afgezien van het principiële feit dat winst in termen van doeltreffendheid altijd dient te worden afgewogen tegen verlies aan rechtvaardigheid, proportionaliteit etc., geldt dat de fiscale stootkracht van de kabinetsvoorstellen qua omvang van belastinginkomsten niet groter is dan die van het huidige stelsel. De voorstellen zullen niet meer gaan opbrengen.

3.8 Samenvattend

Inhoudelijk gezien is het voor de christen-democratie met andere woorden vooral belangrijk dat de belasting naar draagkracht wordt geheven. Daarin ligt begrepen dat rekening wordt gehouden met de gezinssamenstelling. Het draagkrachtbeginsel vraagt immers in feite om een belastingstelsel dat in zijn uitwerking zo nauw mogelijk aansluit bij de reële leefwereld en daarmee de reële koopkracht van mensen. Tot de inhoud moet eveneens worden gerekend een dusdanige vormgeving van de belasting dat mensen zich verantwoordelijk weten voor het algemeen welzijn (vergroening, aftrekbaarheid giften). Qua *vormgeving* tellen vooral de rechtszekerheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid. Zij stellen soms praktische grenzen aan de mate waarin de inhoudelijke doelstellingen zijn te realiseren. Bovendien geldt dat draagkracht als prachtig ideaal pas werkt als de regelingen die er rond omheen worden gebouwd ook feitelijk werken.

Voordat dit beleidsadvies op de belastingplannen als zodanig ingaat, wil het eerst stil staan bij de sociaal-economische context waarin de plannen hun uitwerking krijgen (hst. 4). Daarna zal het achtereenvolgens ingaan op:

- de mate waarin de fiscaliteit draagkracht en leefsituatie van mensen tot uitgangspunt neemt (hst. 5);
- de vermogensrendementsheffing (hst. 6) en
- de vergroening (hst. 7).

4. Sociaal-economische context

4.1. Oude recepten en nieuwe uitdagingen

Het economische herstelbeleid dat gedurende twee decennia is gevoerd, heeft tot grote successen geleid. Loonmatiging, lastenverlichting gekoppeld aan bezuinigingen in de collectieve sector en een trendmatig begrotingsbeleid hebben veel resultaat gehad. Sinds kort is er sprake van een licht begrotingsoverschot. Vanwege de groei van het binnenlands product daalt de staatsschuld in procenten. De (verborgen) werkloosheid is zeker niet verdwenen (in de sfeer van WAO, ouderen die niet meer hoeven te solliciteren, harde kern werklozen), maar nieuw is dat er fikste tekorten dreigen op de arbeidsmarkt. Die krapte kan overigens een zelfstandig probleem gaan vormen. De vergrijzing werkt daarop tweeledig in. In de eerste plaats zal het aantal gepensioneerden toenemen. Premies voor de via het omslagstelsel te bekostigen AOW zullen groeien. Dat effect wordt in de tweede plaats nog versterkt door het feit dat er bij ongewijzigd beleid relatief ook minder mensen de arbeidsmarkt opkomen (effect van de demografische samenstelling). Vraagoverschotten op de arbeidsmarkt kunnen dan gemakkelijk de lonen opdrijven. Dat treft niet alleen de marktsector, maar vooral de collectieve sector, lees: de ziekenhuizen, scholen, parketten en rechtbanken, etc. Met name daar is geen ruimte voor substantiële loonsverhogingen. Dat heeft invloed op hun wervingspositie. Het kabinet signaleert dit. De werkplicht voor asielzoekers en voor bijstandsmoeders zijn daarvan voorbeelden. De lastenverlichting in de vorm van een arbeidskorting is dat evenzeer. De financiële drempels voor het toetreden tot de arbeidsmarkt wil het kabinet verlagen.

Tegen deze macro-economische achtergrond moeten de belastingplannen van het kabinet worden geplaatst. Het kabinet wil immers expliciet een fiscaal stelsel dat de vraag naar werken aanmoedigt en tegelijk arbeid goedkoper maakt. Actuele macro-economische doelstellingen verduurzamen zich in de opzet van het fiscale bestel.

Op zichzelf is dat begrijpelijk, maar er zijn ook risico's aan verbonden. Fiscalisten spreken in dat verband van een instrumentalisering van de belastingen. Het zijn dan al snel niet meer de innerlijk met belastingheffing verbonden noties van draagkracht, proportionaliteit etc. die aangeven hoe belasting moet worden geheven, maar economische of arbeidsmarktpolitieke doelstellingen. Punt van aandacht is bovendien dat de economische omstandigheden snel kunnen wisselen. Wie te veel vaart op het kompas van die omstandigheden blijft aan het aanpassen. Natuurlijk is dat overigens een kwestie van maatvoering: een belastingstelsel staat ook weer niet los van de werkelijkheid. Maar dat neemt dus niet weg dat de belastingplannen vooral beoordeeld zullen moeten worden aan de hand van fiscaal-politieke uitgangspunten.

Dat laat op zichzelf overigens weer onverlet dat er voor een belastingherziening vrijwel altijd geld nodig is om de onherroepelijke inkomensverschuivingen te compenseren. Het is al snel onbillijk groepen mensen er zomaar op te laten achteruitgaan. De maatvoering is daarbij echter wel van grote betekenis. Een overmaat aan lastenverlichting kan leiden tot spanningen op de arbeidsmarkt, inflatie en het eerder genoemde achterblijven van de publieke sector.

4.2. Nieuwe economie en kwetsbaarheden

Zoals gezegd: zorgvuldigheid is geboden. Zo ontspint zich momenteel een debat over de

toekomst van het financieel economisch beleid. Bevinden we ons in een 'Nieuwe Economie' of wordt juist voorbij gegaan aan een aantal financieel-economische kwetsbaarheden, zoals oplopende inflatie? Wat is verstandig financieel beleid bij schaarste op de arbeidsmarkt en bij het inspelen op de kosten van de vergrijzing later? Blijven doorgaan met lastenverlichting, met momenteel risico's van oververhitting van de economie of juist kiezen voor nieuwe oriëntaties? En wat betekenen die oriëntaties voor het financieringstekort en de staatsschuld en de visie op de collectieve uitgaven? Tegen deze achtergrond vraagt een keur van instanties, waar onder het IMF, De Nederlandse Bank, de ABN-AMRO, de Rabobank, de Raad van State maar ook uiteenlopende economen om bijstelling van het beleid.

Het financieel-economisch beeld is in zeer korte tijd radicaal gewijzigd. Aan het begin van 1999 werd verwacht dat het financieringstekort in 2000 zou stijgen tot 1,7% van het bruto binnenlands product. Nu blijkt dat de afgelopen eeuw is afgesloten met het eerste begrotingsoverschot sinds jaren. De vermogenstekorten van de sociale fondsen worden in hoog tempo ingelopen. Het tekort van ruim zes miljard maakt zelfs plaats voor een overschot van ca. zeven miljard. De economische groei lijkt in deze kabinetsperiode duidelijk hoger uit te komen dan de geraamde groei in het regeerakkoord. De potloodombuigingen van meerdere miljarden, waartoe het kabinet in april 1999 nog besloot, blijken niet nodig. Het zijn de fraaie cijfers die zo langzamerhand de opmaat vormen voor speculaties over het ontstaan van een 'Nieuwe Economie': een economie die zich vanwege met name de informatietechnologie voortdurend gunstig ontwikkelt, dat wil zeggen zonder de traditionele conjunctuurecycli en met een lage inflatie.

Euforie kan evenwel gemakkelijk het zicht op kwetsbare ontwikkelingen vertroebelen. Zo loert het risico van *inflatie* in Nederland (volgens CPB meer dan 2% in 1999³. De Nederlandse Bank signaleert in zijn laatste kwartaalbericht dat de gemiddelde inflatie in Nederland bijna 2 maal zo hoog is als in de rest van Euroland.⁴) De bankpresident waarschuwde eerder al voor een neerwaartse economische spiraal.⁵ Achtergrond van deze inflatieverwachting is de voorziene BTW-verhoging, de aanhoudende groei en consumptieve vraag en de *krapte op de arbeidsmarkt*. In die krapte schuilt een tweede kwetsbaarheid. Zoals gezegd, kan die loonopdrijvend gaan werken. Het effect van lastenverlichting op de natuurlijke werkloosheid zal namelijk minder zijn als de natuurlijke werkloosheid reeds laag is. Er bestaat dan het gevaar dat lastenverlichting de lonen opdrijft en indirect tot hogere reële collectieve uitgaven leidt.

³ Dit lijkt niet hoog, maar Nederland kan het niet maken langdurig uit de pas te lopen met andere Europese landen.

⁴ De Nederlandsche Bank, 'Nederland in Eurogebied', *Kwartaalbericht December 1999*.

⁵ De minister van Financiën wees de kritiek van de hand. De vakbeweging zou aan extra loonmatiging moeten doen. In zijn Nota van antwoord geeft hij aan dat de hogere inflatie geen negatieve implicaties hoeft te hebben voor de loonontwikkeling en daarmee de werkgelegenheids groei. De vakbonden zouden in de loononderhandelingen namelijk uitgaan van de afgeleide consumentenprijsindexcijfer, dat is het consumentenprijsindexcijfer geschoond voor de verhoging van de indirecte belastingen. Looneisen wijzen momenteel echter niet op een terughoudende opstelling. Bovendien lijkt de minister eraan voorbij te gaan dat de overheid (BTW-verhoging) en werkgevers (loonslag om de werknemer) belangrijke inflatieveroorzakers kunnen zijn.

Een beleid dat via lastenverlichting beoogt de vraag naar werkgelegenheid te stimuleren, vergroot risico's die zich hier aandienen. In dat verband verdient vermelding dat onze (prijs)concurrentiepositie volgend jaar (0,25% 1999 en -1,25% in 2000) naar verwachting al verslechtert. Volgens de laatste macro-economische verkenning zal de arbeidsinkomensquote hoger uitvallen (volgens het CPB neemt deze in 1999-2000 toe met 2,75%). Bovendien: de *staatsschuld* mag dan als percentage van het nationaal inkomen wel dalen maar die schuld is nog altijd torenhoog, eind vorig jaar 431 miljard (van de totale collectieve sector 521 miljard). Het terugbrengen daarvan betekent in feite het verminderen van renteaftdrachten: middelen die weer goed kunnen worden ingezet om de kosten van de demografische veranderingen te kunnen opvangen: kosten voor ouderen. Het terugbrengen van de staatsschuld is van betekenis voor de komende generaties. Wij mogen hen niet opzadelen met onze schulden, zeker niet nu zij toch al te maken zullen krijgen met de kosten van vergrijzing. Ook het Stabiliteitspact van de landen van de Europese Unie wijst in de richting van schuldvermindering. Juist nu het economisch zo voor de wind gaat, mag deze boot niet worden gemist. Het is daarom zeer de vraag of het verstandig is te kiezen voor een beleid van meer uitgaven. Zo heeft de minister van Financiën terloops meegedeeld voor de komende jaren simpelweg uit te gaan van hogere economische groei. Daarmee verlaat hij het behoedzame scenario om ruimte te scheppen voor meer overheidsuitgaven. (En dat terwijl de VVD er in de media een nummer van maakt dat de staatsschuld naar beneden moet.)

4.3. Kwetsbaarheden nader beschouwd

Om deze reden vraagt het CDA om maatvoering bij de lastenverlichting, met het oog op het blijvend indammen van de inflatie. Bovendien wil het de staatsschuld verder terug te dringen om later de kosten de vergrijzing beter te kunnen opvangen.

Zoals aangegeven heeft het kabinet als centrale doelstelling het bevorderen van de werkgelegenheid en het aanmoedigen van het arbeidsaanbod, mede om de gevolgen van de vergrijzing te kunnen opvangen. De CPB-modellen geven aan dat de werkgelegenheid (de 'vraag naar werknemers') toeneemt als de afstand tussen lonen en uitkeringen wordt vergroot en wanneer de lasten worden verminderd. Deze vooronderstellingen liggen ten grondslag aan het kabinetsbeleid rond de belastingplannen. Het nieuwe belastingplan voorziet daarom in een lastenverlichting van ca. 5 miljard. Die is via de arbeidskorting zo vorm gegeven dat tegelijkertijd het arbeidsaanbod wordt gestimuleerd.

Het kabinet schrijft dan ook in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat uit berekeningen blijkt dat de herziening van het stelsel naar verwachting tot een substantiële stijging van de werkgelegenheid leidt. 'Ten eerste leidt de daling van de marginale lastendruk ertoe dat voor de meeste groepen het arbeidsaanbod toeneemt. Dit geldt in het bijzonder voor partners die een deeltijdbaan hebben met een jaarinkomen tussen de 50% en 100% van het minimumloon. De tweede reden die het CPB ziet voor de stijging van de werkgelegenheid is gelegen in de daling van de gemiddelde belastingdruk, mogelijk gemaakt door de lastenverlichting. Dit bevordert loonmatiging en leidt tot werkgelegenheidsgroei. Daarnaast leidt de introductie van de arbeidskorting tot een daling van de replacement rate, hetgeen de relatief sterke daling van de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt verklaart.'

In deze passage uit de Memorie van Toelichting (p. 15) lopen de twee genoemde zaken feitelijk door elkaar. In de eerste plaats is er de groei van werkgelegenheid die samenhangt met de lastenverlichting. Die zorgt voor loonmatiging (naast koopkrachtgroei en particuliere consumptie). De lastenverlichting zal, zo is de vooronderstelling, tot loonmatiging leiden en tot meer *vraag naar arbeid*. De krapte op de arbeidsmarkt (het vraagoverschot) neemt daardoor toe.

Nu staat daar in de tweede plaats een extra arbeidsaanbod tegenover. De lastenverlichting wordt namelijk selectief toegekend aan werkenden: de arbeidskorting die de afstand tussen uitkering en loon moet vergroten en er met name om en nabij het minimumloon voor moet zorgen dat mensen er ‘meer’ op vooruitgaan als zij langer gaan werken. Het kabinet mikt daarbij met name op de meeverdienende partner. Betrokkene brengt nu in de regel 1/3 van het inkomen in een huishouden binnen, via een deeltijd baan. Het kabinet moedigt juist deze partners aan meer te gaan werken (vandaar ook de uitbreiding van kinderopvangfaciliteiten). De lastenverlichting leidt op deze manier dus ook tot een *toename van het arbeidsaanbod*.

Uit de tabel die het kabinet bijvoegt, blijkt echter dat *vraag naar en aanbod van werk* niet per se één op één lopen. De *vraag naar werk* neemt, gemeten in arbeidsjaren, toe met 85.000. In personen (voltijds) is dat 65.000. Het aanbod neemt toe met respectievelijk 45.000 jaren en 15.000 personen. Nu de harde kern van werklozen gaandeweg in zicht is, stelt het opvullen van deze 50.000 vacatures in personen –naast die van de autonome groei naar werk- een forse arbeidspolitieke inspanning.

Lange termijneffecten van de voorgestelde belastingherziening:

	Procentuele mutaties	In aantallen ^a
<i>Prijzen</i>	-1,5	n.v.t.
Loonvoet	1,2	n.v.t.
Consumptieprijs		
<i>Volumina</i>		
Particuliere consumptie	2,2	n.v.t.
Productie	1,8	n.v.t.
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	1,6	85.000
w.v. onderkant (arbeidsjaren)	1,9	10.000
Werkgelegenheid (personen)	1,0	65.000
w.v. onderkant (personen)	1,4	10.000
Arbidsaanbod (personen)	0,2	15.000
Arbidsaanbod (arbeidsjaren)	0,8	45.000
Zwarte arbeid (arbeidsjaren)	-0,5	-2.000
Scholing	0,2	n.v.t.
<i>Ratio's</i>		
Werkloosheidsvoet	-0,4	-30.000
w.v. onderkant	-0,7	-5.000

Bron: Memorie van Toelichting, Wet belastingplan 2001, Tabel 4, pagina 15, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 727, nr.3; overgenomen uit Centraal Planbureau, Werkdocument 105. Economische Effecten van het regeerakkoord 1998.

4.3.1. Spanningen in het beleid:

Om de spanningen die zich aftekenen, op te vangen is een gericht beleid noodzakelijk.

Immers:

- als de spanning op de arbeidsmarkt oploopt⁶, zal de lastenverlichting juist loonopdrijvend kunnen worden, in plaats van tot loonmatiging leiden. In CDA-verband wordt daarop al enige tijd gewezen.⁷ De Nederlandse Bank stelt in zijn recente kwartaalbericht dat de krapte op de arbeidsmarkt de inflatie stimuleert (omdat het tot hogere lonen kan leiden).⁸ Op zichzelf zal dat de vraag naar arbeid overigens enigszins temperen. De door het CPB veronderstelde groei van de werkgelegenheid zal dan deels uitblijven. Het is onder meer de door de lastenverlichting gestimuleerde en veronderstelde loonmatiging die groei van de werkgelegenheid veroorzaakt. Wel is er dan het risico van:
 - een stijgende arbeidsinkomensquote en inflatie. Bovendien zal dat leiden tot:
 - grotere spanningen in de publieke sector (politie, onderwijs, zorg etc.), waar nu hier en daar al de nodige problemen zijn om functies vervuld te krijgen. Als voorbeeld mag het basisonderwijs dienen. Daar zijn de komende jaren 20.000 extra mensen nodig, terwijl het aantal studenten dat de Pabo verlaat nu al nauwelijks opweegt tegen de uitstroom van leerkrachten. Een uitstroom die als gevolg van de vergrijzing zal de komende jaren zal toenemen van 4000 in 1999 tot bijna 7.000 in 2009.⁹ De kwaliteit van de publieke dienstverlening komt daarmee telkens zwaarder onder druk te staan, zoals uit de inschakeling van meer en meer onbevoegden in het onderwijs blijkt.

Reden waarom hierboven gepleit is voor maatvoering en een zekere terughoudendheid met lastenverlichting. Zeker nu te constateren valt dat zij tot extra schaarste op de arbeidsmarkt leidt, terwijl een harde kern van werklozen inmiddels in zicht komt.

Voorzover omvangrijke lastenverlichting nu nog noodzakelijk is (zoals bij een belastingherziening) is er dan ook behoefte aan een gerichte flankerende arbeidsmarktpolitiek (waarbij tevens kritisch gekeken wordt naar de inzet van de huidige middelen en methoden). Het beleid dat het kabinet daarbij rond de belastingplannen kiest, is er met name ook op gericht om het arbeidsaanbod te vergroten. Het mikt daarbij op de in niet-werkende of in deeltijd werkende partners die zorgtaken vervullen. 'Werk, werk en nog eens werk' blijft daarmee het motto van het kabinet. Het zet daarmee al snel het *sociale weefsel in de samenleving* onder spanning. Daarover straks meer.

⁶ Het MKB rekent in zijn midden december 1999 uitgebrachte Arbeidsvoorwaardennota 2000 voor dat op 1 juli van dat jaar er 149.000 vacatures waren. 52% stond langer dan drie maanden open. Voor dit kalenderjaar verwacht het MKB 120.000 banen te creëren. (Bron: *NRC-Handelsblad*, 21 december 1999.)

⁷ Vgl H.A.A. Verbon 'CPB-modellen verwijtbaar ondeugdelijk', A. Klink 'Slotbeschouwing' in *Christen Democratische Verkenningen* 7/8/ 1998, resp. p. 345-349 en 386-397.

⁸ De Nederlandsche Bank, 'Nederland in Eurogebied', *Kwartaalbericht December 1999*.

⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Arbeidsmarkttrapportage Onderwijs 1998*, Zoetermeer 1999.

4.4. Aanbevelingen

Vanuit bovenstaande optiek doet het kabinet er rond de lastenverlichting als zodanig goed aan om terughoudend te zijn met extra lastenverlichting. Terughoudend vooral ook in die zin dat lastenverlichting gekoppeld moet zijn aan arbeidsmarktbeleid -overigens genormeerd: zie paragraaf 4.5-, zodat vraag en aanbod van werk min of meer met elkaar in de pas lopen. Bestedingsoverschotten zullen, mede met het oog op het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing (AOW, zorg) vooral moeten worden ingezet voor de reductie van de staatsschuld. Op zeker moment zullen namelijk 50 miljard gulden aan extra belastingmiddelen nodig zijn om de kosten van de vergrijzing op te vangen.¹⁰ In huidige guldens gaat het om ca. f 25.000,- extra per gezin op jaarbasis. De staatsschuld van het rijk bedraagt momenteel 431 miljard, met een jaarlijkse rentelast van 28 miljard. Van verschillende kanten wordt het elimineren van de overheidsschuld in 2020 als een nieuw baken voor het budgettaire beleid in de komende jaren beschouwd. De schuld moet in reële termen naar beneden. Middelen die daarvoor worden gereserveerd kunnen deel gaan uitmaken van het (al bestaande) AOW- annex 'vergrijzingsfonds'. Vanuit de CDA-Tweede Kamerfractie is bepleit de 75% van de inkomensmeevallers dat zich aandient te reserveren voor het aflossen van de staatsschuld en de komende tijd 25% in te zetten voor investeringen in de kwaliteit van de samenleving (veiligheid, zorg, onderwijs, verkeer en vervoer): de Balkenende-norm. Het verdient in het verlengde daarvan aanbeveling afspraken te maken over het langs een vast pad terugbrengen van de staatsschuld. Inkomensmeevallers die dan ontstaan kunnen worden aangewend voor zorg, onderwijs, lastenverlichting etc.¹¹

4.5. Arbeidskorting en arbeidsmarkt

Ook wat betreft de vormgeving van de lastenverlichting is het nodige op te merken. Het kabinet mikt uit arbeidsmarktpolitieke overwegingen vrij eenzijdig op een fikse arbeidskorting. Nagenoeg alle prikkels in het nieuwe belastingstelsel wijzen in de richting van werk, werk en nog eens werk. Gezien de bovenstaande analyse rond de krappe arbeidsmarkt is dat begrijpelijk. Toch moet ook de arbeidskorting beoordeeld

¹⁰ H.A.A. Verbon, *Christen Democratische Verkenningen* 1998, p. 347.

¹¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Gevestigde schuld	312,1	335,0	356,1	365,6	360,3	383,9	390,9	393,5	400,5	409,5	426,3
(0 – 5 jaar)	–	–	135,4	135,9	149,4	165,7	187,1	206,5	203,7	–	–
(5 – 10 jaar)	–	–	179,4	177,8	153,9	153,1	148,9	156,8	151,9	–	–
(10 – 25 jaar)	–	–	40,7	40,6	42,1	49,4	39,2	11,9	29,6	–	–
(25 – 40 jaar)	–	–	0,5	11,2	15,7	15,6	15,5	18,3	15,3	–	–
2. Vlottende schuld (DTC's)	0,0	0,0	0,0	3,0	7,6	12,5	15,4	12,9	15,0	15,0	15,0
3. Overig (o.a. munten)	8,1	6,3	2,4	2,2	0,1	3,3	2,5	4,4	4,1	6,5	-1,1
4. Totale staatsschuld (conform EMU-definitie)	320,2	341,3	358,4	370,7	368,8	399,6	408,8	410,8	419,6	431,0	440,2
5. Gemiddeld resterende looptijd vaste schuld (in jaren)	–	–	6,3	6,8	6,9	6,9	6,4	5,9	6,5	6,6	–
6. Gemiddelde couponrente (in %)	7,9	8,0	7,8	7,7	7,6	7,6	7,5	7,5	7,3	7,0	–

Noot: de jaren tot en met 1994 zijn gebaseerd op het ESR 1979 en de jaren vanaf 1995 op het ESR 1995.

Bron: Miljoenennota 2000

worden tegen de achtergrond van fiscale noties van rechtvaardigheid en draagkracht. De vraag welk type samenleving we wensen, is hier uitdrukkelijk aan de orde: zeker bij een *integrale stelselherziening* die volgens het kabinet een stelsel voor de komende eeuw moet opleveren. Zeker dan moeten *fiscaal-politieke beginselen zwaar wegen*. *Conjuncturele schommelingen op de arbeidsmarkt kunnen dan niet doorslaggevend zijn* (zie hieronder).

Vanuit deze fiscaal-politiek noties moet worden aangetekend dat de forse arbeidskorting tot onevenwichtigheden leidt. Zo geldt dat:

- de miljarden die ervoor nodig zijn ertoe leiden dat het kabinet niet de ruimte (of de wil) heeft om iets te doen aan de draagkracht van gezinnen met kinderen en dat de ouderen en de overige sociale minima er veel minder op vooruitgaan dan werkenden¹²;
- de effectiviteit in termen van extra aanbod van werkenden toch nog betrekkelijk gering is (zie tabel bij 4.3.¹³). Vreemd is dat niet: geld is niet (meer) het belangrijkste lokmiddel. De opbrengst in termen van arbeidsaanbod is dan ook niet opzienbarend vergeleken met de kosten;
- de arbeidskorting wordt –de naam zegt het al- *alleen* aan werkenden gegeven. In feite is er langs de achterdeur sprake van een zeer forse ontkoppeling van lonen en uitkeringen;
- andere arbeidsmarkt*instrumenten* effectiever zijn en zich ook meer richten op mensen die leven van een uitkering en in beginsel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

Bovendien wil het kabinet met de arbeidskorting vooral ook die mensen die voor zorg in plaats van voor arbeid kiezen de arbeidsmarkt op wil krijgen.¹⁴ Het kabinet wil met andere woorden hun preferenties -zorgen- via een dure prijsprikkel beïnvloeden ten gunste van werken. Gevolg is bovendien dat alleenverdieners etc. flink op achterstand worden gezet. Het is de vraag of dat wel de juiste *doelgroep* is (zie hieronder).

¹² Ook is er feitelijk sprake van een forse ontkoppeling. Het gaat om ca. f. 1.900,- netto op jaarbasis die werkenden er ten opzichte van niet-actieven op vooruitgaan.

¹³ Het MKB stelt in zijn eerder in noot 3 gememoreerde arbeidsvoorwaardennota dat geld als lokmiddel voor de arbeidsmarkt niet meer volstaat. Belangrijker zijn afspraken over werktijden etc. Ook dat relativeert de betekenis van de arbeidskorting.

¹⁴ Veel vrouwen, maar in toenemende mate ook mannen, geven de voorkeur aan deeltijdwerk (45%) boven voltijdwerk. Daarna volgt de groep die kiest voor het moederschap (35%). Ca. 20% geeft de voorkeur aan betaald werk. Die voorkeuren wisselen overigens per levensfase. Het percentage werkende vrouwen tussen de 18 en 25 jaar is sinds 1977 gestegen van 70 naar 82% en is daarmee ongeveer gelijk aan het percentage werkende mannen van die leeftijd. Treedt de fase van kinderen in dan kiest een groot deel voor deeltijdwerk. Wel is er een onmiskenbare tendens dat ook jonge vaders zich met de zorg voor kinderen gaan belasten. Gegeven hun opleiding, zelfbewustzijn en zelfstandigheid, gegeven hun vaak blijvende contact met de arbeidsmarkt en gegeven de toenemende mogelijkheden voor herintreding, gegeven hun motieven om al dan niet te werken, zullen deze vrouwen en mannen zich niet door op zichzelf geringe fiscale faciliteiten laten leiden als zij voor de keuze staan van werken, zorgen of het combineren van beide.

*Overzicht belastingdruk tussen alleenverdieners en tweeverdieners
Bij een gezamenlijk bruto inkomen van f 90.000*

	Huidig	Nieuw
<i>Alleenverdiener: 90.000 bruto</i>	31,7%	27,9%
<i>Tweeverdieners: elk 45.000 bruto</i>	27,1%	22,3%
<i>Vershil in druk</i>	4,6%	5,6%

Bron: Nota naar aanleiding van verslag Wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001

Beter is het te kiezen voor een *gericht* arbeidsmarktbeleid dan voor:

- een eenzijdige lastenverlichting voor werkenden. Die boet in een tijd van schaarste op de arbeidsmarkt bovendien aan effectiviteit in: de in de CPB-modellen veronderstelde loonmatiging kan doorkruist worden door concurrentie tussen werkgevers in een krappe arbeidsmarkt en. Bovendien schat het CPB in dat er slechts ca. 15.000 personen *extra* op de arbeidsmarkt zullen komen (waar ondertussen de harde kern van werklozen is bereikt) en
- een fiscaal beleid dat te weinig oog heeft voor de betekenis van zorg naast arbeid.

Het gerichtere arbeidsmarktbeleid zou uit onder meer het volgende pakket kunnen bestaan:

- een adequater activerings- en sanctiebeleid als uitkeringsgerechtigden banen weigeren. Hier valt nog veel te winnen. Praktijk is nog te vaak dat vacatures blijven openstaan terwijl er anderzijds veel ‘officiële’ werkzoekenden zijn;
- het bevorderen dat de wat oudere werknemers blijven werken. Dat vergt een gerichte inspanning van werkgevers, werknemers en overheid in termen van permanente scholing, demotie etc.;
- facultatieve pensioneringsleeftijd. Ouderen zijn momenteel vaak vitaler en gezonder dan vroeger. De uitzendbureaus die speciaal met gepensioneerden werken spreken in dat opzicht een duidelijke taal. In bepaalde beroepen is het gebruik om tot het zeventigste levensjaar door te kunnen werken (bijv. de rechtsprekende macht). In Zweden kent men, naar tevredenheid, de facultatieve pensionering;
- een adequatere herintreding van arbeidsongeschikten en een goede preventie. Vanuit het CDA is in dat verband gepleit voor het verlengen van de Ziektewetperiode, zodat werkgever en werknemer langer verantwoordelijk blijven voor het herstel van mensen. Herstelplannen moeten aan die verantwoordelijkheid invulling geven, zodat reïntegratie in de wao-periode tot een minimum beperkt wordt;
- het wegwerken van armoedevallen door een maximumlastendruk per huishouden in te voeren voor bijvoorbeeld huur, studiekosten en zorg. De maximering van het eigen aandeel in de kostprijs is dan steeds een vast percentage van het belastbaar inkomen. Dit gelijkblijvende percentage voorkomt een armoedeval en geeft geen marginale lastendruk en kon voor het aanmoedigen van arbeidsdeelname via de loonstrook wel eens effectiever zijn dan een arbeidskorting. De replacement rate neemt fors af, en met name aan de onderkant van het loongebouw, waar prijsprikkels ook het meeste

effect hebben. Met het plan *De moeite waard* heeft het CDA verder invulling aan deze gedachten gegeven;¹⁵

- het stroomlijnen van de arbeidsmarktinstrumenten, wellicht in de vorm van werkgeverssubsidies om zo een mogelijk verschil tussen enerzijds arbeidsproductiviteit en anderzijds het minimumloon te kunnen overbruggen. In dat verband is het overigens zinvol –gegeven ook de krappe arbeidsmarkt kritisch de bedragen die in het arbeidsmarktbeleid omgaan te evalueren. Met name wordt bedoeld op de instroom-uitstroom trajecten en de middelen die daarmee gemoeid zijn.

Ook zal veel nadrukkelijker dan in de kabinetsplannen naar voren komt, rekening moeten worden gehouden met de betekenis van onbetaalde zorg, met ruimte en tijd voor opvoeding, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Zeker nu uit empirisch onderzoek blijkt dat veel mannen en vrouwen per saldo iets minder zouden willen werken om tijd aan zorg etc. te besteden en daarvoor de facto ook vaak vrijwillig een groot deel van het salaris inleveren, is het verstandig de arbeidspolitiek vooral te richten op de harde kern van werklozen, op uitkeringsgerechtigden, kortom op hen die zich in beginsel ter beschikking van de arbeidsmarkt houden en een uitkering genieten. Voorkomen dat mensen vroegtijdig uitreden via de WAO of de WW als zij wat ouder zijn, past in die beleidslijn.

Het gaat de christen-democratie met andere woorden om optimale en niet om maximale arbeidsdeelname. Mensen die zorgtaken hebben, of vrijwilligerswerk doen moeten niet behandeld worden als een stille reserve die al naar gelang de arbeidsmarkt daarom vraagt, kan worden ingezet. Dat de zorgtaken moeilijker op geld waardeerbaar zijn, maakt deze nog niet zonder waarde. Een samenleving die niet investeert in opvoeding, in onderlinge betrokkenheid en aandacht, verschraalt. Tekenend is dat vrijwilligersorganisaties nauwelijks mensen meer kunnen vinden voor hun activiteiten. Juist op dit punt spreekt Fukuyama van *the great disruption* in de Verenigde Staten: een *disruption* die de samenleving ook het nodige kost.¹⁶

¹⁵ Ter illustratie

CDA- voorstel Minimumnormhuur en kwijtschelding 1999

Huishouden Inkomen incl. Vak.	Meerpersoons					Alleenstaande				
	Netto Maand	Norm Huur / Lokale Lasten	CDA-voorstel			Netto Maand	Norm Huur / Lokale Lasten	CDA-voorstel		
			Totaal	Norm Huur	Lokale Lasten			Totaal	Norm Huur	Lokale Lasten
100% ABW	2108	349	316	316	0	1476	349	316	316	0
110% WML	2306	522	388	355	33	2047	815	624	540	84
120% WML	2442	609	461	395	66	2183	981	682	598	84
130% WML	2578	696	550	451	99	2319	Geen huursubsidie			

Het voorstel van het CDA komt alle huurders die onder de Huursubsidiewet vallen tegemoet, ongeacht of zij werken, een uitkering of pensioen hebben.

Het verschil tussen f. 696 en de f. 550 die volgens het CDA-voorstel zou moeten worden betaald is groter dan de f. 128 per maand die (alleen werkenden) als gevolg van de kabinetsplannen ontvangen door de arbeidskorting.

arbeidskorting.

¹⁶ L. Bovenberg en R.F.M. Lubbers in: *De Volkskrant*, 29/11/1999.

Bovenberg en Lubbers spreken in dit verband over de uitverdieneffecten van een hogere arbeidsparticipatie. Die willen wij hier niet onvermeld laten, al vergt dat wel de kanttekening dat ouders ouders in ons land in de regel veel tijd en aandacht aan hun kinderen besteden, ondanks hier en daar sterk toegenomen werkdruk. Juist het hanteren van de vele aanspraken die op vooral mensen in de gezinsfase met kinderen afkomen, is in toenemende mate een spanningsvolle en kwetsbare aangelegenheid. Schadelijke effecten van die spanning blijven –alsdus Bovenberg- ‘echter bijna altijd buiten beeld — mede omdat deze effecten zich meestal pas op termijn laten gelden en zich vaak moeilijk laten kwantificeren. Door het uiteenvallen van relaties waarin onvoldoende wordt geïnvesteerd moeten meer mensen een beroep doen op de sociale zekerheid (denk bijvoorbeeld aan de groeiende groep éénoudergezinnen in de bijstand en oudere alleenstaanden). De druk op het onderwijs neemt toe. Het in een latere fase van het leven bijbrengen van normen en waarden en van sociale en communicatieve vaardigheden blijkt uiterst kostbaar. Het gebrek aan aandacht voor kinderen legt de kiemen voor hardnekkige structurele werkloosheid, sociale uitsluiting, criminaliteit, gebroken relaties en opvoedingsproblemen in de toekomst. Ook hiermee wordt het overheidsbudget op termijn belast. Hetzelfde geldt voor het verminderen van de informele zorg aan ouderen. Door het afkalven van het contacten binnen gezinnen en families komt er steeds meer zorg op het bordje van de collectiviteit terecht. De stress die gepaard gaat met een hoge arbeidsparticipatie en werkdruk resulteert verder in vervroegde uittreding en een hogere instroom in de WAO. Mensen zijn sneller ‘opgebrand.’ ‘ Het motto ‘werk, werk, werk,’ heeft het kabinet vervangen door ‘investeren in de kwaliteit van de samenleving’ Het blijft echter bij woorden. Sterker nog het maakt in de praktijk tegengestelde keuzen.

5. Mensen en hun leefsituaties

5.1. Draagkracht en huishoudens

Zoals hierboven reeds is aangegeven, gaat de christen-democratie er niet op voorhand vanuit dat de draagkracht van mensen individueel valt vast te stellen. Het doet nogal ter zake of mensen alleenverdiener, één-plus, anderhalf- of tweeverdiener zijn dan wel kinderen voor hun rekening moeten nemen. Het draagkrachtbeginsel impliceert dat rekening wordt gehouden met de context waarin personen leven; met hun samenlevingsverband. Het was de grote druk die de combinatie van zorgen en werken op mensen legt, die voor het CDA aanleiding was om het gezin weer op de politieke agenda te zetten. De opvoeding van kinderen is daarmee gemoeid, maar ook de verhouding tussen generaties, de tijd voor vrijwilligerswerk en mantelzorg, kortom: de wat wel genoemd is humuslaag van de samenleving. De overheid moet rekening houden met leefeenheden van mensen.

Bij het toekennen van sociale voorzieningen doet de overheid dat ook. Als een persoon een partner heeft met een inkomen kan dit invloed hebben op de hoogte van voorzieningen. Dit geldt voor onder meer de bijstand en de individuele huursubsidie. In de sfeer van de belastingen is dit alles minder gebruikelijk geworden. Ook het belastingstelsel moet zoveel mogelijk aansluiten bij de feitelijke situaties waarin mensen zich bevinden en niet uitgaan van abstracties of ficties. Tot die ficties hoort een belastingstelsel dat mensen behandelt alsof zij enkelingen zijn.

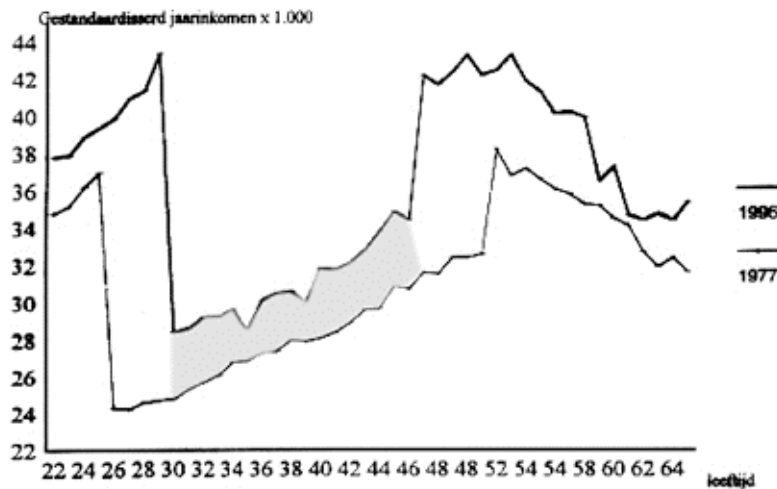
5.2. Kinderen

De draagkracht van een belastingplichtige is afhankelijk van het aantal mensen dat van het inkomen leeft. Het CBS berekent daarom het 'welvaartspeil' van een individu door het totale gezinsinkomen te delen door een bepaalde norm waarin ook schaalvoordelen worden meegenomen. Ruwweg heeft een gezin met twee kinderen ongeveer twee keer zoveel geld nodig om hetzelfde welvaartspeil te bereiken als een alleenstaande. Voor 1997 was de 'middelste waarde' van deze welvaartsmeter ongeveer 31.000 gulden. Van de éénverdieners zat meer dan de helft hieronder, van de tweeverdieners driekwart erboven. De belangrijkste verschillen tussen huishoudens worden echter niet bepaald door het een- of tweeverdienerschap, maar door de aanwezigheid van kinderen. Dat is te zien als we een vergelijking maken tussen een aantal groepen (peiljaar1997).

Paar, ca. 25 jaar, zonder kinderen	40.000
Paar, ca. 35, met kinderen	28.000
Paar, ca. 45, met kinderen	35.000
Paar, ca. 55, zonder kinderen	41.000

Met een leeftijd van 25 jaar bij de oudste partner heeft 60% nog geen kinderen, bij de leeftijden 35 en 45 heeft meer dan driekwart kinderen, en bij een leeftijd van 55 heeft nog slechts een kwart thuis wonende kinderen. Het meest opvallend is dat de daling in welvaartspeil samenhangt met de komst van kinderen: de zogenaamde

gezinswelvaartsdaling.¹⁷



Bron: Inkomenspanelonderzoek CBS, bewerking Nederlandse gezinsraad

In de figuur wordt een vergelijking gemaakt tussen de welvaartspositie van leeftijdsgroepen. Om de feitelijke levensloop te benaderen, wordt daarbij steeds de 'modusgroep' weergegeven: omdat kinderen steeds later geboren waren ligt het omslagpunt van paar naar gezin in 1977 enkele jaren eerder dan in 1997. Het lijkt er op dat de stijging van het welvaartspeil vooral ten goede is gekomen aan de kinderloze perioden, of anders geformuleerd dat de welvaartspositie van mensen met kinderen relatief is achtergebleven. Het SCP heeft berekend dat de welvaartsdaling in de eerste jaren na de komst van het eerste kind - afhankelijk van de geboorte van volgende kinderen - kan oplopen tot bijna een kwart van het besteedbare inkomen.

5.2.1. Zorgkosten en kindkorting

De gezinswelvaartsdaling is in de koopkrachtplaatjes die het kabinet biedt niet terug te vinden. Toch is zij reëel voor zeer veel mensen. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel besteedt het kabinet wel kort aandacht aan de positie van gezinnen met kinderen. Naar aanleiding van de Voortgangsrapportage Armoede 1999 stelt het kabinet dat samenwonende partners met kinderen die een inkomen op minimumniveau hebben ca. 13 tot 19% minder te besteden hebben dan vergelijkbare gezinnen zonder kinderen. Het percentage is afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. Het kabinet weegt vervolgens af of zij gezinnen met kinderen tegemoet wil komen bijvoorbeeld via een zorgforfait. Het stelt dan: 'Daarbij doet zich het dilemma voor dat een zorgkostenforfait voor de laagste inkomens haaks zou komen te staan op de geformuleerde uitgangspunten van deze belastingherziening zoals bevordering van de arbeidsparticipatie, individualisering en vereenvoudiging van het stelsel.' Het forfait zou neerslaan bij alle inkomens en daarmee haar doel voorbij kunnen schieten, alsmede een onevenredig groot beslag leggen op budgettaire middelen, aldus het kabinet. 'Een eventueel zorgkostenforfait leidt tot een financieel voordeel voor zowel actieven als inactieven' Dat

¹⁷ Zie ook P. Cuyvers, 'Jeugd-, gezins- en ouderenbeleid in het perspectief van de moderne levensloop', *Christen Democratische Verkenningen* 11/12 1999, p. 3-18.

wil het kabinet niet. Alleen degene die werkt, mag er veel op vooruitgaan! (Wet inkomstenbelasting 2001, Memorie van Toelichting TK 1998 1999 26 727, p. 54-55). Het kabinet ziet er dan ook vanaf.

Het kabinet onderkent met andere woorden het draagkrachtprobleem. Maar het maakt dat in dit verband compleet ondergeschikt aan zijn eenzijdige arbeidsmarktpolitiek. Voor actieven wordt gezorgd. Inactieven hebben het nakijken.

In lijn daarmee wijst het kabinet een kindkorting af¹⁸ met als belangrijkste argument dat het niet arbeidsparticipatiebevorderend is. ‘Vadertje Staat’ maakt dus wel even uit wat is goed is voor man en vrouw. Nee, het is juist omgekeerd, als mannen en vrouwen besloten hebben tot een andere verdeling van arbeid en zorg vanwege de komst van kinderen, dan moet de overheid er met haar arrangementen bij aansluiten en niet paternalistisch voorschrijven hoe ouders hun leven inrichten.

Daar komt bij dat het vorige kabinet niet alleen de kinderbijslag heeft geharmoniseerd, maar ook gekort. Kortingen die met de extra bijdrage die het kabinet voor 2000 en volgende uittrekt voor kinderen (fl 50,- per kind per jaar) niet worden gecompenseerd.

Behalve in de vorm van kinderbijslag zou de gezinswelvaartsdaling ook in de fiscaliteit - die wil voorzien in lastenheffingen naar draagkracht- tot uitdrukking moeten komen. Waarom zouden mensen slechts vanaf hun 18e (als ze een partner hebben met voldoende inkomsten) plotseling recht hebben op een individuele heffingskorting en niet onder die leeftijd? Met heffingskortingen houdt de overheid rekening met de uit specifieke leefsituaties voortvloeiende lasten. (algemene heffingskorting, arbeidskorting, de gedifferentieerde ouderenkortingen). De kindkorting is daarop een aanvulling.

Reden waarom hier wordt gepleit voor:

- een vaste ‘kindkorting’ zolang en voorzover er een kind in het gezin is met een leeftijd tot een bepaald levensjaar. In die situatie zorgt de combinatie van zorg en arbeid in de regel voor veranderingen in rolpatronen en voor fikse verschuivingen in koopkracht. Een *soortgelijke maatregel* is enige jaren geleden getroffen voor (alleenstaande) *ouderen* toen uit de armoedemonitor naar voren kwam dat zij te maken hadden met een welvaartsdal: de ouderenkorting is er het resultaat van. Zoals gezegd: dat beleid van op specifieke leefsituaties toegesneden fiscale regelingen past ook bij de gezinswelvaartsdaling. Inkomensplaatjes geven niet de hele werkelijkheid rond koopkracht en welvaartspatronen weer. Verder wordt ingestemd met:
- de individuele heffingskorting. Zij drukt de publieke erkenning uit van niet op geld gewaardeerde arbeid en de van de draagkrachteffecten die daarmee samenhangen.

¹⁸ Nadat op vrijdag 14 januari de CDA Tweede Kamerfractie aankondigde een amendement in te zullen dienen voor een kindkorting voor gezinnen met kinderen, kwamen de paarse fracties plots met een eigen variant op de kindkorting, de zogenaamde combinatiekorting. De combinatie-korting is alleen bestemd voor gezinnen met een of meer kinderen onder de 12 jaar waar een van beide partners werkt. Uit de vormgeving van deze korting blijkt weer de eenzijdige nadruk op werk, werk en nog eens werk: Tweeverdieners ontvangen fl 900 gulden, alleenverdieners krijgen in het voorstel de helft van het bedrag en huishoudens die leven van een uitkering ontvangen geen gulden korting (ANP, 20 januari 2000).

5.3. Partnerstelsel en alleenverdiener

Binnen de christen-democratie is vaak geponereerd dat huishoudens met eenzelfde draagkracht op dezelfde wijze worden belast. In zijn meest consequente vorm komt dat neer op een splitsingsstelsel, ook wel keuzestelsel¹⁹ genoemd: de Belastingdienst houdt geen rekening met de samenstelling van de inkomsten. Indien de inkomsten worden verkregen door een partner die 40 uren werkt en een partner die 20 uren voor zijn of haar rekening neemt, zal de belastingdruk even hoog zijn als de belastingdruk van het huishouden waarin beide partners 30 uur werken. Gemeten naar die maatstaf betalen alleenverdieners (en mensen met een partner die een relatief gering aantal uren werkt) met een belastbare som die boven de eerste schijf uitgaat te veel belasting. Het inkomen van een huishouden kan volstrekt identiek zijn, terwijl de belastingdruk bij het ene navenant hoger is dan dat van het andere. De reden is uiteindelijk toch vrij arbitrair, want afhankelijk van de vraag of inkomen door een of meer personen wordt binnengebracht. Hierna zullen wij het de hier voorgestane vorm van belastingheffen het partnerstelsel noemen.

Bij toepassing van het partnerstelsel worden de belastbare inkomens van beide partners facultatief samengevoegd en vervolgens in gelijke parten toegerekend aan beiden. De overheid belast hen conform een individueel tarief. De gezamenlijke belastingdruk wordt daarmee niet, zoals in het huidige stelsel het geval is, mede bepaald door de rolverdeling binnen de huishouding. Het partnerstelsel geeft zo op een eigentijdse wijze invulling aan de gezinsdraagkracht. Dit partnerstelsel is onder meer bepleit door de commissie Christiaanse (W.I.).²⁰ Op zichzelf is het ook goed uitvoerbaar: tweerelaties zijn, zo blijkt uit onderzoek, erg stabiel.

Introductie van het partnerstelsel zou, afgezet tegen de kabinetsplannen, tot gevolg hebben dat gecompenseerd worden: a) de alleenverdiener met een belastbaar inkomen hoger dan de eerste schijf en b) tweeverdieners die met een verschillend marginaal tarief geconfronteerd worden.

Met name de eenverdiener en de middengroepen kwamen er in de aanvankelijke kabinetsvoornemens relatief karig af. Het kabinet is voor de middeninkomens inmiddels met aanvullende maatregelen gekomen. De werkloosheidspremie is verlaagd, nu zich een structureel overschot in het betreffende sociale fonds aandient. De financiering van de fiscale herijking wordt daarmee in feite met werknemerspremies gefinancierd. De alleenverdiener en tweeverdieners met een verschillend tarief worden niet gecompenseerd. De oorzaak van hun achterblijven schuilt in de arbeidskorting. Compensatie zou ten koste gaan van de prikkel tot werken.

Het invoeren van het partnerstelsel is op zichzelf ook een manier zijn om grote delen van de middeninkomens te laten profiteren van de belastingherziening. (Zie voor een

¹⁹ Partners zouden namelijk moeten kunnen kiezen tussen ofwel een individuele behandeling door de fiscus ofwel een bejegening als leefeenheid. In het recente verleden werd dan ook wel gesproken over een optioneel partnerstelsel.

²⁰ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herziene Belastingwetgeving*, Den Haag 1981.

indicatieve inschatting van inkomenseffecten bijlage 1, Partnerstelsel met factor 1.95). Het feit dat meer mensen in de eerste schijf belast zullen worden geeft aan dat het partnerstelsel een opstap kan zijn naar een in draagkracht ingebedde flat tax (met deels inkomensafhankelijke kortingen).

Nu is het partnerstelsel niet onomstreden. Bezwaren richten zich in de regel op het feit dat:

- vooral ook de hogere inkomenscategorieën hier profiteren;
- het de arbeidsdeelname van in deeltijdwerkende partners ontmoedigt;
- het bestaande rolpatronen tussen mannen en vrouwen bestendigt.

Hieronder zullen we op deze bezwaren ingaan.

5.3.1. Profijt van het partnerstelsel

Sprekend over het profijt van het partnerstelsel geldt dat:

- de christen-democratie kiest voor gelijke behandeling bij gelijke draagkracht. Fiscaal-politieke uitgangspunten moeten in beginsel doorslaggevend zijn voor een belastingstelsel. Waar tweeverdieners gezamenlijk hetzelfde inkomen binnenbrengen als de één- of bij voorbeeld 1,2-verdiener betalen de eerstgenoemde momenteel minder belasting.
- de nieuwe belastingplannen de tarieven reduceren. De voordelen van een partnerstelsel voor de midden- en hogere inkomens worden in zo'n situatie minder.
- Juist nu een integrale herziening aan de orde eraar gestreefd kan worden de inkomenseffecten van een partnerstelsel evenwichtig in het totaal in te passen.

5.3.2. Effecten op arbeidsparticipatie

Vaak wordt gesteld dat het partnerstelsel partners *ontmoedigt om te gaan werken*. Zij leidt immers al snel tot een hogere marginale lastendruk op het tweede inkomen. Ook al is dat veronderstelde verband reëel, toch is het van de nodige kanttekening te voorzien:

- Bij wel of niet betaald werken, speelt bij mensen veel meer dan geld alleen. Juist ook in een krappe arbeidsmarkt komt dat aan het licht. Zoals het MKB stelt: geld is niet (meer) het belangrijkste lokmiddel. De prijsprikkel zal bovendien in de regel minder spelen bij de hogere inkomens. Men mag aannemen dat daar bij de eindafweging om te gaan werken de extra inkomsten wat minder doorslaggevend zijn. (Het betrekkelijke gewicht van financiën in een welvarend land blijkt ook uit het feit dat mensen in de regel vrij veel inkomsten inleveren als zij minder gaan werken.).
- Gegevens uit andere landen steunen in ieder geval niet de veronderstelling dat partnerstelsels of hoge bedragen voor ouders automatisch gepaard gaan met lage arbeidsparticipatie van vrouwen. Internationale vergelijkingen maken duidelijk dat in landen waarin bijvoorbeeld hoge tot zeer hoge bedragen aan kinderbijslag en opvoedingsgeld worden uitgekeerd, zoals België en Luxemburg, de arbeidsdeelname van vrouwen hoog tot zeer hoog is. Het zijn ook de landen met een partnerstelsel.²¹

5.3.3. Rolverdeling

Van andere orde dan die van de arbeidsmarkt zijn de argumenten rond de rolverdeling

²¹ L. Bovenberg en R.F.M. Lubbers in: *De Volkskrant*, 29/11/1999.

tussen mannen en vrouwen. Niet de deeltijdarbeid als zodanig is vanuit dat gezichtspunt van belang, maar de onevenwichtige verdeling van zorgen en werken tussen mannen en vrouwen. Het partnerstelsel zal, zo is de veronderstelling, die patronen al snel bestendigen. De financiële drempel voor de partner om te gaan werken neemt toe, zodra belastingvoordelen verdwijnen.

Hieronder ligt een reële problematiek. Toch is er weinig twijfel dat de groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen en de evenwichtigere verdeling van zorg en werktaken tussen man en vrouw zal doorzetten. Huidige gegevens over de levensloop van mensen tonen aan dat partners in de jaren dat er nog geen kinderen zijn ongeveer evenveel werken. Komen er kinderen dan zijn het nog steeds wel vooral vrouwen die in deeltijd gaan werken (maar in toenemende mate ook mannen). Als de kinderen de deur uit zijn, lijkt dat patroon te worden voortgezet. (Ook al moet daarbij worden aangetekend dat dit voor de jongere generaties anders kan komen te liggen). Stimulerende arrangementen zoals zorgverloven voor ouders, calamiteitenverloven en uitbreiding van recht op deeltijdwerk etc. werken aan de herijking van de patronen mee. Zij verdienen steun. De herverdeling vraagt een geïntegreerd beleid op gezinsterrein, waardoor mannen en vrouwen in staat zijn om tijdens de gezinsfase meer tijd aan hun kinderen te besteden zonder effecten op hun arbeidsloopbaan, sociale zekerheidspositie, etc. Het is een van de redenen waarom dit jaar het levensloopbeleid centraal zal staan binnen het CDA.

5.3.4. Voorlopige conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat het partnerstelsel uit een oogpunt van rechtvaardigheid en draagkracht het beste past bij het christen-democratische gedachtengoed. Tentatief is het stelsel op zijn inkomenseffecten bezien (met een splitsingsfactor 1.95 en niet van 2 omdat partners ook (natuurlijke) inkomensvoordelen hebben bij niet volledig werken). Zie bijlage 1.

Voor zover voor dit partnerstelsel wordt gekozen, dient het te worden aangevuld met een kindkorting, voor in elk geval degenen die geen baat hebben bij splitsing, te weten degenen van wie het gemeenschappelijk inkomen niet boven de eerste schijf uitkomt. Bij de overigen is met het partnerstelsel het gezinsdal ondervangen.²² Keuze voor partnerstelsel is één variant om aan de niet-verdienende partner tegemoet te komen (variant 1).

5.3.5. Arbeidskorting, alleenverdiener en vrijwilligerskorting

Mocht op basis van het bovenstaande *niet* voor het partnerstelsel worden gekozen dan zullen er andere compenserende maatregelen moeten zijn voor mensen die zorgen, kiezen

²² Belangrijk is dat bij de *vormgeving* niet alleen zoveel mogelijk rekening dient te worden gehouden met het evenwicht in inkomenseffecten, maar ook met de mate waarin het stelsel ingrijpt in de keuze voor het al dan niet betaald werken van mannen en vrouwen. Reden voor het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA om de flat tax in studie te nemen. Die biedt –behalve mogelijkheden voor een gelijke behandeling van één- en meerverdieners- openingen voor een synthetische belastingheffing en voor een regime waarbinnen de keuze voor betaald werken of zorgtaken niet fiscaal beïnvloed wordt. Voorwaarde is wel dat via een gericht stelsel van (deels inkomensafhankelijke) kortingen recht gedaan wordt aan de draagkracht van mensen en hun levenssituaties.

voor vrijwilligerswerk etc.: een behoorlijke kindkorting, een vrijwilligerskorting (die qua uitvoering kan aansluiten bij de huidige aftrekmogelijkheden) en een ouderenkorting (variant 2). De laatste korting past bij de eerder genoemde waardering voor niet-betaald werken een vrijwilligerskorting. In de nota van antwoord (blz. 28) komt het kabinet niet verder dan: 'Wij menen in de voorliggende belastingherziening geen voor hand liggende maatregelen kunnen worden gevonden die aan dor deze leden gestelde vraag tegemoet zouden kunnen komen. Los daarvan onderschrijven wij met deze leden het belang van het vrijwilligerswerk. Voor zover de fiscaliteit hier knelpunten opleveren, zijn wij gaarne bereid bij te dragen aan oplossingen terzake'

Zie voor een ramingen van kosten en uitgaven van de varianten 1) partnerstelsel en 2) kortingen: bijlage 2.

5.4. Ouderen

Zoals het kabinet aangeeft, zijn de gevolgen van de plannen voor niet werkende ouderen minder gunstig dan voor werkenden (tabel 6 p. 63 MvT). Ook hier is de fixatie op werk, werk en nog eens werk de motor. De lastenverlichting wordt goeddeels aangewend voor de arbeidskorting. Die komt alleen betaald werkenden ten goed. Over deze lastenverlichting en arbeidsmarktpolitiek is al het nodige gezegd. Dat alles hoeft hier niet herhaald te worden. Wat wel vermelding verdient, is dat voor ouderen de prikkel die met het vergroten van de afstand tussen loon en uitkering is gemoeid in de regel zijn doel mist. Het is dan onevenwichtig om juist hen *als onderdeel van een arbeidsmarktbeleid* de pijn te laten lijden die samenhangt met de selectiviteit van de lastenverlichting. De stelling van het kabinet dat dit wel te verdedigen is, omdat zij in 1998 meer dan gemiddeld aan koopkracht hebben gewonnen, is onbevredigend en weinig principieel. Bovendien is in de voorafgaande jaren de koopkracht van gehuwde/samenwonende AOW-ers met een niet al te riant pensioen voortdurend achtergebleven. Achtergebleven overigens ook bij de alleenstaande oudere waarvoor, naar aanleiding van de armoedemonitor, wel arrangementen zijn getroffen. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om het ouderenforfait (soms ten onrechte inactievenforfait genoemd) voor huishoudens te verhogen dan wel het partnerstelsel in te voeren (zie bijlagen).

5.5. Conclusie

Afrondend wordt, met het oog op de draagkrachtgedachte en op het principe van proportionaliteit, ervoor gepleit naast de tariefverschillen meer aansluiting te zoeken bij heffingskortingen waarin rekening wordt gehouden met de lasten van mensen in hun concrete leefsituatie. Mocht niet voor een partnerstelsel worden gekozen dan is er naast de kindkorting reden voor:

- een vrijwilligerskorting;
- een ouderenkorting

6. Belasting en vermogen(sinkomsten)

6.1. Vermogensrendementsheffing

De belastingheffing over vermogen en de inkomsten uit sparen en beleggen ondergaan in de plannen van het kabinet een radicale verandering. Het introduceert een vermogensrendementsheffing van per saldo 1,2%. Belasting wordt voortaan- zo is het voorstel- geheven over een fictief rendement van het aanwezige vermogen. Die nieuwe heffing komt in de plaats van de huidige vermogensbelasting (0,7%) en de inkomstenbelasting over inkomsten uit vermogen.

Gevolg van de heffing is dat alle vermogensbestanddelen volledig gelijk worden belast, met uitzondering van de waarde van het eerste eigen huis. Dat gaat belastingarbitrage tegen. Spaar- en beleggingsvormen zoals groeifondsen, stockfondsen en aandelenleasecontracten bij voorbeeld hebben daardoor hun langste tijd gehad. Die spaar- en beleggingsvormen zijn nu nog populair omdat zij vermogende belastingplichtigen de mogelijkheid verschaffen om belastbare vermogensinkomsten, zoals rente en dividenden, om te zetten in een onbelaste vermogenswinst (koersstijging).

In de beoogde belasting wordt uitgegaan van een forfaitair rendement van 4% dat vermogenden worden geacht te behalen om het gemiddeld netto vermogen in enig jaar. Als peildata gelden 1 januari en 31 december. Onder netto vermogen wordt verstaan: bezittingen verminderd met schulden. Deze 4% wordt vervolgens belast tegen 30%, waardoor per saldo een heffing van 1,2% ontstaat. Iedere belastingplichtige krijgt overigens een vrijstelling van f 37.463 waarover geen heffing van 1,2% hoeft te worden betaald. Voor partners geldt een dubbele vrijstelling. Deze vrijstelling is de opvolger van de rente- en dividendvrijstelling. De rentevrijstelling die momenteel per kind geldt, wordt afgeschaft en krijgt geen substituut in de vrijstelling in de sfeer van de vermogensrendementsheffing. Vanuit een kindvriendelijke politiek wordt hier gepleit voor handhaving een extra vrijstelling voor kinderen.

Behalve de waarde van de eerste eigen woning valt ook een aantal andere bezittingen buiten de vermogensrendementsheffing, zoals kunst.

Het gaat daarbij om kunst voor zover dat voor eigen gebruik wordt gehouden. Kunstcollecties dreigen wel degelijk onder de rendementsheffing te gaan vallen. Het wetsontwerp kent een uiterst ingewikkelde regelgeving waarbij op de inspecteur de bewijslast komt te liggen om aan te tonen dat een kunstvoorwerp als een belegging moet worden gezien. Dat is een grove inbreuk op de privacy. Daarnaast is er grote onrust ontstaan in de kunstwereld dat als gevolg van deze voorgenomen maatregelen er Nederlands cultureel erfgoed naar het buitenland zal gaan. Hier wordt dan ook voorgesteld om alle voorwerpen van kunst vrij te stellen van de rendementsheffing.

Ook gaat het om beleggingen in milieuvriendelijke fondsen, tante Agaath-leningen (leningen aan startende ondernemers) en vrijgestelde kapitaalverzekeringen.

Het kabinet geeft als belangrijke redenen om tot een nieuw systeem over te gaan:

- het feit dat veel belastingplichtigen de belasting op inkomsten uit vermogen via allerlei constructies ontlopen, waardoor progressieve tarieven ‘wel blaffen, maar niet bijten’;

- dat de effectieve druk op bepaalde vermogensinkomsten in andere landen veelal lager ligt en dat kapitaalvlucht en fiscaal geïndiceerde emigratie dan in de hand wordt gewerkt;
- het gegeven dat velen hun vermogenswinsten, zoals rente en dividend onderbrengen in beleggingsprodukten die een onbelast rendement opleveren: de genoemde groeifondsen etc. Excessieve zoektochten naar mogelijkheden van belastingarbitrage doen zich momenteel voor;
- dat negatieve resultaten in de sfeer van inkomsten uit vermogen de grondslag van de inkomstenbelasting uithollen. Negatieve inkomsten uit of aftrekposten in de sfeer van het vermogen kunnen in de analytische benadering van het kabinet niet langer gebruikt worden om belasting over arbeidsinkomsten te ontlopen en
- het feit dat de fictieve forfaitaire heffing stabiele inkomsten voor de overheid oplevert.

Tegen deze achtergrond zullen wij hieronder achtereenvolgens stilstaan bij

- 1) de mate waarin de kabinetsvoorstellen vermogens(winsten) belasten;
- 2) de internationale context van de belasting op vermogen;
- 3) de belastingarbitrage en de mate waarin het kabinet die met zijn plannen weet te ondervangen;
- 4) de robuustheid van de heffingsgrondslag en de daarmee samenhangende stabiliteit van de overheidsinkomsten en
- 5) de dubbele heffing die met de vermogensbelasting gemoeid is.

6. 2. Achtergronden

6.2.1. Blaffen en bijten

De vermogensrendementsheffing verenigt in één heffing de thans bestaande vermogensbelasting van 0,7% en de progressieve heffing over vermogensinkomsten. Per saldo ontlopen de lastenverzwaringen en -verlichtingen elkaar, in macro-financiële termen, dan niet veel. Zoals gezegd vallen namelijk:

- de inkomstenbelasting over rente, dividend en huur (per saldo f 4,2 mld na saldering met de rente- en dividendvrijstelling) en
- de vermogensbelasting (f 1,3 mld) weg

De vermogensrendementsheffing die –met een ruime onzekerheidsmarge door het CPB-geraamd is op f 4,5 miljard- komt daarvoor in de plaats (raming ligt tussen de f 1 miljard negatief en de f 2 miljard positief, mede afhankelijk van de inspanningen van de Belastingdienst)²³. Er resteert dan een lastenverzwaring van f 450 mln. Bij de schattingen zijn incidentele maatregelen rond de lijfrentepremieaftrek, het spaarloon, de renteaftrek etc. overigens niet meegenomen. Met de f 4,5 mld als uitgangspunt voor beslissingen over grondslag en tarief (30% over de veronderstelde 4% rendement) neemt het kabinet overigens de huidige -door constructies uitgesleten- belasting op vermogen als maatstaf voor de vermogensrendementsheffing.

²³ CPB, *Economische gevolgen van de Belastingherziening 2001*, Werkdocument 115.

6.2.2. De internationale context: Beleidsconcurrentie of samenwerking

Op het terrein van de vermogens doet het kabinet ingrijpende voorstellen die niet aansluiten bij Europees beleid. Met name het voorstel tot de invoering van een vermogensrendementsheffing is ingegeven uit een binnenlands belang. Van echt handelen in strijd met de gemeenschapsloyaliteit zal geen sprake zijn: de inrichting van het nationale belastinginkomsten op het gebied van particuliere vermogenswinsten is een kwestie van nationale soevereiniteit. Desalniettemin zal het voorgestelde beleid de Europees gewenste convergentie en coördinatie van nationale belastingsstelsels doorkruisen. Geen van de andere EU-lidstaten kent immers een vermogensrendementsheffing.

Meer *technische afstemmingsvragen* spelen vooral rond box 3. Het gaat dan vooral om het vermijden van dubbele belastingen als er vermogensinkomsten (onroerende zaken, dividenden, rente) uit andere landen in het spel zijn. Onduidelijk is bijvoorbeeld of dividenden die in het buitenland zijn belast kunnen worden verrekend met de vermogensrendementsheffing. Het aanpassen van verdragen aan het nieuwe stelsel zal naar het zich laat aanzien vele jaren in beslag gaan nemen. Dat betekent onzekerheid voor degenen die in het buitenland onroerend goed of effecten bezitten.

Overigens is het onwaarschijnlijk dat de rendementsheffing de kapitaalvlucht zal beëindigen. De belasting van 1,2% maakt de emigratielanden niet minder 'populair', 'om over successie- en schenkingsrecht maar niet te spreken'.²⁴

6.2.3. Belastingarbitrage

Het belastingstelsel zoals we dat nu kennen, belast verschillende soorten vermogens op onderscheiden manieren: aanmerkelijk belang, vennootschapsbelasting, vermogensbelasting. Het combineert die variëteit met een progressieve belasting op inkomen, zoals rente-inkomsten, dividend en huren. De complexiteit die het daarmee oproept, geeft aanleiding tot tal van uitgeknipte constructies om zo min mogelijk belasting te betalen. Deze constructies worden vervolgens weer bestreden, waardoor er een soort *ratrace* lijkt te ontstaan tussen de fiscus en zijn klanten. Het kabinet wil de belastingen vereenvoudigen en daarmee arbitragemogelijkheden verkleinen. Het brengt verschillende inkomensbestanddelen terug tot drie boxen. Dit moet belastingarbitrage tegengaan, omdat het niet meer loont belastbare vermogensinkomsten (rente/dividend) toe te voegen aan onbelaste vermogensgroei. Er is geen fiscale prikkel meer om binnen box 3 te lenen en om de verkregen middelen vervolgens te beleggen in produkten die vooral tot vermogenswinsten leiden. Het fiscale stelsel wordt op dit punt zeker eenvoudiger, inzichtelijker en minder bewerkelijk (perceptiekosten gaan omlaag).

Van verschillende kanten is aangegeven dat de winst in termen van neutraliteit van het fiscale bestel en daarmee van belastingarbitrage betrekkelijk is. Immers de boxen kennen verschillende regimes, waarbinnen verschillende tarieven gelden. Dat lokt uit tot verschuivingen. Box 1 blijft zich kenmerken door progressie in de belastingen, ook al worden de tarieven zelf behoorlijk verlaagd. Box 2 hanteert een proportioneel tarief van 30% voor dividend en winst uit aanmerkelijk belang. In box 3 vindt de forfaitaire

²⁴ M.J.W.M. Ellis, 'Het belastingstelsel voor de 21^e eeuw: de internationale aspecten', *Staatscourant*, 26 oktober 1999.

vermogensrendementsheffing plaats tegen een tarief van 30%. De overige heffingen behelzen 4) vennootschapsbelasting (35%) en 5) rendement uit oudedagsvoorzieningen (onbelast). Naarmate belastingplichtigen en hun adviseurs meer ervaring zullen hebben met de veranderde regels zullen kieren in het nieuwe stelsel meer en meer worden ontdekt. De 'arbitragewinst' is met andere woorden betrekkelijk. De voorstellen zijn bovendien niet vrij van forse nadelen, zoals hieronder moge blijken.

6.2.4. Robuustheid en stabiliteit van overheidsinkomsten

Het kabinet legt nadruk op het feit dat een forfaitaire rendementsheffing zorgt voor stabiele overheidsinkomens en zorgt voor betrekkelijk weinig uitvoeringskosten.

De stabiliteit van overheidsinkomsten hangt samen met het feit dat:

- niet de vermogenswinsten of de vruchten van vermogen (rente, dividend) het aangrijpingspunt zijn voor de belastingheffing maar de veel minder fluctuerende totale omvang van vermogens;
- daarom ook vermogensverliezen niet verrekend kunnen worden met de winsten of met arbeidsinkomen. Zij vormen geen normaal negatief inkomensbestanddeel.

Daar staat tegenover dat:

- De inkomensonzekerheid daarmee vooral bij de belastingplichtige komt te liggen. Zekerheid en robuustheid gelden voor de schatkist en niet voor de burger. De rendementsheffing gaat immers uit van een fictieve en geen reële winst. Valt die winst lager uit dan kan de belastingdruk disproportioneel stijgen. Is de winst bij voorbeeld 2% dan betaalt men daarover vervolgens 60% belasting (bij 1% 120 % etc.). Vermogensverliezen kunnen niet in mindering worden gebracht op de heffingen. Kortom, de overheid verzekert zich van stabiele middelen via stabiele afdrachten van belastingplichtigen die zelf met fluctuerende winsten te maken hebben. Er is dus sprake van een verplaatsing van de inkomensonzekerheid ten nadele van de belastingplichtige. Daar komt bij dat het goed is zich te blijven realiseren dat de opbrengst van de rendementsheffing relatief gering is, namelijk 1% van het nationale inkomen. Dat geeft het betrekkelijke karakter van het stabiliteitsargument aan.
- De rendementsheffing voorziet in een proportioneel tarief maar pakt feitelijk degressief uit: mensen die hogere rendementen halen, betalen relatief minder belasting over hun vermogen, en omgekeerd. Ten eerste zal de koopkracht van vermogenden uiteraard aanzienlijk groter zijn bij een rendement van bijvoorbeeld 6% dan bij 4%. In beide gevallen wordt over 4% een proportionele heffing betaald. Bovendien zullen degenen met het meeste vermogen er veelal het meest op vooruit gaan. Hoog vermogenden kunnen zich immers meer risico's permitteren, en in zee gaan met die risicofonds die in de regel hogere rendementen opleveren. In feite lopen de plannen daarmee uit op een drukverdeling die nadelig is voor de kleine vermogenden. Het verklaart (mede) het verloop van de inkomensgevolgen van de belastingplannen, die vooral voor de middeninkomens minder goed uitpakken. (Daar komt overigens bij dat vermogenden de belasting van 1,2 % kunnen ontwijken door geld te lenen. De schulden worden immers in mindering gebracht op het vermogen. Op de rente die over de schuld wordt betaald, kan vervolgens 1,2% aan

rendementsheffing in mindering worden gebracht. Bij een rentepercentage van 6% betalen vermogenden dan effectief 4,8% per jaar over de geleende som. Het geleende bedrag kan vervolgens gebruikt worden voor beleggingen etc.).

Het moet de fiscus primair gaan om het lokaliseren van specifieke stijgingen en dalingen van koopkracht. Het gaat om de draagkracht van het specifieke individu of huishouden. Belastingen moeten zoveel mogelijk aangrijpen bij realiteiten en niet bij ficties. De werkelijke koopkrachttoename is grondslag voor belastingen. Het draagkrachtprincipe is daarmee gemoeid, of het nu gaat om huishoudens, de aanwezigheid van kinderen of om vermogenswinsten.²⁵

6.2.5. Conclusie

Het bovenstaande overziend, geldt concluderend dat:

- een vermogensrendementsheffing onvoldoende recht doet aan het principe van draagkracht en proportionaliteit. Het moet de fiscus primair gaan om het lokaliseren van specifieke stijgingen en dalingen van koopkracht. Het gaat om de draagkracht van het specifieke individu of huishouden. Belastingen moeten zoveel mogelijk aangrijpen bij realiteiten en niet bij ficties. De werkelijke koopkrachttoename is grondslag voor belastingen. Het draagkrachtprincipe is daarmee gemoeid, of het nu gaat om huishoudens, de aanwezigheid van kinderen of om vermogenswinsten.
- de belastingarbitrage ook bij een rendementsheffing slechts ten dele wordt ondervangen;
- de inkomensonzekerheid eenzijdig bij de belastingplichtige komt te liggen;
- het proportionele tarief degressief uitpakt;

Redenen waarom in dit advies een voorkeur wordt uitgesproken voor een vermogenswinstbelasting, overigens in het besef dat geen enkel regime optimaal is.

Dit regime belast reële winsten en zorgt ervoor dat reële verliezen op de belastbare som in mindering worden gebracht. Zij beantwoordt beter aan het draagkrachtbeginsel, dat immers vraagt om een zo nauw mogelijke aansluiting van heffingen bij reële koopkrachtverruiming of -versmallingen.²⁶ Bovendien maakt een vermogenswinstbelasting een einde aan de dubbele heffing die met vermogensbelasting en de rendementsheffing is gemoeid. Het vermogen is immers al door de sluis van inkomstenbelasting, successierechten etc. gegaan, om daarna als vermogen opnieuw belast te worden. Dit, ongeacht de vraag of er ook daadwerkelijk vermogenswinsten mee zijn behaald. Ook de afstemming op Europa is een reden om te kiezen voor een vermogenswinstbelasting. De meeste Europese landen kennen zo'n belasting, zij dat de

²⁵ M.L.A. van Rij, 'Nota paars kabinet schiet tekort', *Christen Democratische Verkenningen* 1998, p. 184-191.

²⁶ De tarieven van de belasting op kapitaal kunnen desgewenst ook hoger liggen dan bij heffingen op basis van ficties. Wie bij de rendementsheffing voorbijgaat aan kapitaalverliezen ziet zich al immers al snel genoodzaakt om te kiezen voor bescheiden percentages. Anders gaan werkelijkheid en fictie teveel wringen (met alle risico's van kapitaalvlucht overigens). Kiest de overheid daarentegen voor een reële heffing dan is zij desgewenst beter in staat een evenwichtige belastingdruk op arbeid enerzijds en kapitaal anderzijds te realiseren.

grondslag van die belasting beperkt is in België, Duitsland en Oostenrijk. De rendementsheffing daarentegen is enig in zijn soort in Europa.

6.3. Een andere weg

6.3.1 Bronnenstelsel en vermogensvergelijking

In de sfeer van de vermogensbelastingen is het belangrijk zich rekenschap te geven van het nog immer geldende bronnenstelsel. Dat maakt een onderscheid tussen de inkomsten uit de bron en (de waardestijging van) de bron zelf. Aan dit onderscheid zijn fiscale gevolgen verbonden. De waardestijging is in de regel onbelast (behalve bij voorbeeld in de sfeer van de vennootschapsbelasting, de vermogensbelasting en het huurwaardeforfait). De vruchten, zoals huur, rente en dividend worden belast conform de tarieven van de inkomstenbelasting. Positieve vruchten zijn daarbij te verrekenen met bij voorbeeld rentekosten. Tussen enerzijds dit op de bronnenleer geënte fiscale inkomensbegrip en anderzijds de feitelijke koopkrachtontwikkeling van mensen is het meer en meer gaan wringen. De waardestijging van de bronnen vertegenwoordigen - zeker als zij worden gerealiseerd door bijvoorbeeld de verkoop van aandelen of van onroerend goed - immers een directe verruiming van de koopkracht. Het onderscheid heeft ook tot de belastingarbitrage geleid die hierboven al zo vaak ter sprake kwam. Ook hebben de relatief laag belaste personeelsopties inmiddels de aandacht getrokken vanwege soms spectaculaire, onbelaste, vermogenswinsten voor (sommige) managers. Waarbij overigens dient te worden aangetekend dat van werkgeverszijde de problematiek daadwerkelijk is onderkend.

In fiscale kring heeft de spanning die het bronnenstelsel oproept, geleid tot intensieve gedachtenwisselingen over een verbetering van de inhoud van het inkomensbegrip. De zogenaamde vermogensvergelijkingstheorie speelt daarbij een belangrijke rol. Vertaald naar de huidige discussie komt die erop neer dat elke reële koopkrachttoename van een individu diens draagkracht vergroot. Vermogenswinsten en -verliezen horen volgens deze benadering belast te worden. Dat strookt op zichzelf met de christen-democratische opvattingen. De rechtsgelijkheid en de daarmee verwante draagkrachtgedachte zijn daarmee gemoeid.

Om die reden onderschreef de commissie-Christiaanse van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in 1981 'ten volle het grondbeginsel: het inkomensbegrip te doen aansluiten op gerealiseerde vermeerdering van draagkracht, waarbij de draagkracht niet uitsluitend wordt bepaald door de rechtstreekse opbrengst uit de bron, maar mede door de reële vermogensvermeerdering c.q. vermogensvermindering van de bron zelf'. Reden ook waarom deze commissie koos tegen een analytische inkomensbelasting, waarbij inkomsten geïsoleerd in de belastingheffing betrokken worden. De commissie heeft zich in dat verband ook gebogen over de vraag of het inkomensbegrip verruimd zou moeten worden, zodat ook reële waardeveranderingen van vermogensbestanddelen belast zouden kunnen worden. Zij heeft daar uiteindelijk niet voor gekozen. 'Tegenover een grote toename van werkzaamheden en een aanzienlijk ingewikkelder wetgeving staat niet een adequate meeropbrengst'. Belangrijkste bezwaar lag naar de opvatting van de commissie in de uitvoerbaarheid van het indexeren van vermogensbestanddelen, noodzakelijk met

het oog op de inflatiecorrectie'.²⁷

6.3.1.1. Inflatiecorrectie

Een geïndexeerde heffing achtte de commissie-Christiaanse, in navolging van Hofstra, zeer bewerkelijk. Maar anderzijds gold voor haar dat alleen op die manier een vermogenswinstbelasting verantwoord in te voeren zou zijn. Een alternatief, namelijk het hanteren van een lager tarief, waarin de inflatie als het ware verdisconteerd zou zijn, zou volgens de commissie onrechtvaardig uitpakken ('wezensvreemde elementen' moeten uit de belastingheffing over winsten en inkomens worden gezuiverd, p. 46). Zij koos dan ook niet voor een integrale vermogenswinstbelasting, ook al achtte zij die in beginsel wenselijk. Wel wilde zij stappen in die richting zetten door het inkomensbegrip te verruimen met mutaties in de sfeer van enkele vermogensbestanddelen.

Voordeel van een inflatiecorrectie is dat zij het risico van een belegging vermindert, omdat het effect van niet-geanticipeerde algemene prijsstijgingen wordt geëlimineerd. Inflatiecorrectie zal ook het lock-in effect verminderen, omdat minder belasting hoeft te worden betaald.

Daar staat wel tegenover dat het effect van inflatie op vermogenswinsten niet op zichzelf mag worden beschouwd. Omdat de belasting op vermogenswinsten kan worden uitgesteld, is het effect van inflatie geringer op groeifondsen dan op aandelen waarop dividend wordt uitgekeerd en het grootst op vaste-rentedragende fondsen.²⁸ Daarnaast is het bijvoorbeeld mogelijk dat een vermogensbestanddeel waarop een verlies wordt geleden eerder bij aankoop werd gefinancierd met een lening waarop de reële rente lager is dan de rente bij verkoop van het bestanddeel. Met deze financieringswinst dient ook rekening te worden gehouden. Meer algemeen geldt dat alle vermogensopbrengsten en -kosten in beginsel voor het effect van inflatie dienen te worden gecorrigeerd, evenals bijvoorbeeld vermogensverliezen. Zonder een alomvattende inflatiecorrectie is het namelijk twijfelachtig of een correctie die beperkt is tot vermogenswinsten wel efficiënt of rechtvaardig uitpakt.

De *Commissie ter bestudering van de mogelijkheid van belastingheffing over vermogensmutaties* publiceerde ondertussen in 1998 een rapport ter zake dat wel degelijk voorziet in het instrumentarium om bij de vermogenswinstbelasting rekening te houden met de inflatie en dus reële winsten te belasten.²⁹ Vraag is of zij daarmee tegemoet komt aan de praktisch bezwaren rond de inflatiecorrectie en de bewerkelijkheid daarvan.

Want ook in de voorgestelde systematiek impliceert inflatiecorrectie een vrije ingewikkelde wetgeving en uitvoering, omdat rekening dient te worden gehouden met de bezitsduur van vermogensbestanddelen en het verloop van de inflatie. Indien de inflatie matig is (lager dan bijvoorbeeld 5%), zien de meeste landen er daarom van af om

²⁷ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herziene belastingwetgeving*, p. 44.

²⁸ Zie Burman, *op. cit.*, p. 45-48.

²⁹ Commissie ter bestudering van de mogelijkheid tot belastingheffing over vermogensmutaties, *Inkomstenbelasting over vermogensmutaties*, Deventer 1998.

vermogenswinsten voor inflatie te corrigeren. De omvang van eventuele nadelige effecten zal worden beperkt door een gematigd tarief te hanteren, dat bij een oplopende inflatie overigens kan worden bijgesteld. Thans worden vermogenswinsten alleen in Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk voor inflatie gecorrigeerd. Een belangrijk verschil met het begin van de jaren tachtig -de periode dat de commissie-Christiaanse rapporteerde- is bovendien dat de inflatie veel geringer is. Zij is –mede vanwege het budgettaire en monetaire beleid- structureel stabiel. Het is onder deze omstandigheden veel eenvoudiger de noodzakelijke inflatiecorrectie te verdisconteren in de hoogte van het tarief.

6.3.2. Tarief

Tegen welk tarief kan de waardestijgingen in de vermogenssfeer worden belast: synthetisch tegen het progressieve tarief van de inkomstenbelasting of analytisch tegen een apart proportioneel tarief?

De genoemde commissie uit 1998 pleitte ervoor gerealiseerde vermogenswinsten te belasten volgens het progressieve tarief van de inkomstenbelasting.

Anderen sluiten zich bij de wenselijkheid daarvan wellicht nog wel aan, maar achten een dergelijke benadering te vergaand. Kapitaalvlucht ligt dan in het verschiet. Onder verwijzing naar met name de Scandinavische landen pleit bij voorbeeld Cnossen voor een duaal stelsel, met aan de ene kant de box van de (progressieve) inkomstenbelasting en anderzijds de (proportionele) vermogenswinstbelasting.³⁰ Het tarief van deze laatste heffing zou kunnen aansluiten bij die van het regime van het aanmerkelijk belang. De problematiek van de vermogensetikettering (hoort een vermogensbestanddeel tot ondernemingsvermogen of tot privé-vermogen) behoort dan tot het verleden. Het afzonderlijke aanmerkelijk belangregime kan worden afgeschaft. Het wordt geïntegreerd in de vermogenswinstbelasting. Dit advies sluit zich daarbij aan.³¹ De eerder genoemde studie naar mogelijkheden voor een geconditioneerde flat tax (draagkracht blijft voorwaarde) is mede ingegeven door de wens te verkennen of daarmee een geïntegreerd inkomensbegrip kan worden bereikt.

6.3.3. Belastingobject

De belasting wordt geheven over de gerealiseerde vermogenswinsten. Belastbaar zijn alle inkomsten uit vermogen en winsten die worden behaald met de vervreemding van vermogensbestanddelen. Bij de berekening van de inkomsten mogen verwervingskosten en overige investeringen in aftrek worden gebracht. Verliezen kan men in mindering brengen op later gerealiseerde vermogenswinsten eventueel tot een maximumniveau van

³⁰ S. Cnossen, 'Belastingherziening in 2001, evaluatie en alternatief', *Economisch Statistische Berichten* 29/10 1999, p. 788-791. Zie ook 'De walvis van paars. De onrechtvaardige vermogensrendementsheffing', *Socialisme en Democratie* 7/8 1999.

³¹ De weg die het kabinet kiest, is hierboven geschetst. De vermogensmutaties komen daarin in die zin terug dat de jaarlijkse stijging of daling van vermogen haar vertaling krijgt in een hoger dan wel lager referentiegetal om het veronderstelde rendement van 4% vast te stellen, waarover dan weer proportioneel wordt geheven. De vermogensaanwas dan wel -verliezen maken daarmee een (veelal klein) deel uit van het te belasten bedrag. Bezwaren zijn hierboven aangegeven.

die verliezen. Deze analytische methode van verliescompensatie ontmoedigt het uitstellen van winstrealisatie. Bij overlijden vindt een fictieve vervreemding plaats. Ook dat gaat uitstel van winstneming tegen. Het lock-in effect van een vermogenswinstbelasting is bovendien beperkt, omdat het zich niet voordoet bij mensen met gediversificeerde beleggingsportefeuilles. Wel is het van belang bij gezinsbedrijven, maar daar kan een doorschuiffaciliteit voor gegeven worden.

6.3.4. Vrijstelling

Tot een relatief bescheiden omvang wordt vrijstelling verleend over vermogenswinsten. Dit om vermogensvorming niet te ontmoedigen. Het kabinet hanteert een vrijstelling van f 37.500,- per persoon bij de rendementsheffing. Dat is een te gering bedrag. Het is zaak de spaarzin niet te ontmoedigen. Reden waarom vermogenswinsten partieel vrijgesteld zouden moeten worden. De verkoopwinsten van de eigen (eerste) woning dienen van de heffing te worden uitgezonderd.

Overigens zal het bij de vermogenswinstbelasting een stuk minder aantrekkelijk zijn om uit beleggingsoogpunt aflossingsvrije hypotheke af te sluiten. Over beleggingswinsten wordt immers een belasting van 30% betaald.

Dat ligt bij het kabinet anders: dat belast deze winsten feitelijk tegen een tarief van 1,2% vermogensrendementsheffing. Reden waarom het kabinet momenteel zoekt naar een mogelijkheid om –evenals bij bijvoorbeeld spaarhypotheke- de rentevrijstelling te koppelen aan de aflossing van de hypotheekschuld.³²

6.4. Conclusie

Concluderend verdient het aanbeveling over te gaan tot een vermogenswinstbelasting; als bronbelasting met verdiscontering van de inflatie. Voor zover toch gekozen wordt voor een vermogensrendementsheffing zal deze als tussenstap naar een uiteindelijk vermogenswinstbelasting moeten gelden.

³² Het kabinet wil dat het vermogen dat met spaarhypotheke wordt opgebouwd, gebruikt wordt om de hypotheecaire lening af te lossen. Dit om repeterende leningen over hetzelfde vermogensobject, met dito renteaftrekmogelijkheden, te voorkomen. Bij beleggingshypotheke geldt de vermogensrendementsheffing van 1,2%. Minister Zalm heeft te kennen gegeven het regime rond de aflossingsvrije hypotheke met datzelfde doel te gaan evalueren. Een koppeling van vrijstelling en aflossing van de hypotheekschuld is immers het doel van het kabinetsbeleid.

7. Vergroening

De Verkenning (1997) en de wetsvoorstellen die daar in september 1999 op volgden, bevatten grofweg drie elementen: verbreding van de belastinggrondslag, verschuiving van directe naar indirecte belastingen en het anders belasten van inkomsten uit vermogen. Bij uitvoering van de plannen zal een besparing gerealiseerd worden, waarmee de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting kunnen worden verlaagd.

Het fiscale systeem leent zich volgens het kabinet goed voor 'groene' maatregelen. Dit kan direct (heffing op energie) of indirect (hoger tarief indirecte belastingen). Op het terrein van de indirecte belastingen geeft het kabinet aan dat er ruimte is om het algemene BTW-tarief te verhogen van 17,5% naar 19%. Dit is met name bedoeld om consumptie te belasten en derhalve bij te dragen aan vergroening en duurzaamheid. Tevens biedt dit ruimte voor verlaging van de belasting op arbeid. Om de vergroening verder gestalte te geven wordt voorgesteld de regulerende energiebelasting te verdubbelen en de mogelijkheid genoemd om milieuvriendelijke investeringsaftrekken in te voeren.

Als milieubelastingen effectief zijn, remmen ze de groei af van de grondslag waarover deze belastingen worden geheven. Als dat gebeurt, is dat een gewenst effect van de vergroening van het stelsel. Maar in de kabinetsplannen staat budgettaire functie voorop. Het gaat vooral om milieubelastingen die een solide heffingsgrondslag bieden. Dat zijn maatregelen met betrekking tot belastingen op milieugrondslag die een substantiële opbrengst voor de schatkist verzekeren, ook in omstandigheden waarin de milieueffecten optreden die het gevolg zijn van de verhoogde prijzen. Energiebelastingen zijn daarvan een voorbeeld. Deze indirecte belastingen zijn in vergelijking met directe belastingen minder vatbaar voor uitholling omdat ze aanknopend bij tamelijk goed te controleren en noodzakelijkerwijs in Nederland plaatsvindende fysieke leveringen. Administratief zijn ze zowel voor bedrijven als voor de Belastingdienst eenvoudig. De bewindspersonen van Financiën verklaarden bij de presentatie van de Verkenning dat deze belasting door acht ambtenaren kan worden uitgevoerd. Maar uit het oogpunt van duurzame ontwikkeling is dit een verkeerde houding. Van een verhoging van de BTW in combinatie met een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting mag overigens op zichzelf geen gunstig milieu-effect worden verwacht. Zo'n verschuiving heeft immers geen of slechts beperkte inkomenseffecten, en zal de consumptie dan ook niet of nauwelijks veranderen. Het kabinet schaadt met die houding uiteindelijk zelfs het milieu. Burgers doorzien de retoriek namelijk heus wel. Milieu wordt dan als snel een schaamlap om onpopulaire maatregelen mee te bedekken. Dat holt de waarde van het milieu-overwegingen, en de betekenis die burgers eraan hechten, uit. Het draagvlak voor milieubeleid zal daaronder zwaar gaan leiden. Het kabinet doet er dan ook veel beter aan gewoon te erkennen dat het hem om stabiele en eenvoudige inning te doen is en niet om groene doelstellingen. Grote woorden raken slechts als zij alleen voor de *Bühne* zijn.

Milieuheffingen moeten gericht zijn op gedragsverandering. Voor de hoogte van de heffingen zou een objectievebaar criterium gevonden kunnen worden in de volgende redenering: milieugebruiksruimte van niet-regenereerbare natuurlijke hulpbronnen (bijvoorbeeld fossiele brandstoffen) moet worden gerelateerd aan het beschikbaar komen van vervangende hulpbronnen. Een heffing dient te bewerkstelligen dat deze

vervangende hulpbronnen door middel van onderzoek en ontwikkeling en prijsstelling (zonne-, wind en andere duurzame energie is nu nog duurder dan fossiele) beschikbaar komen. Dat moet dus ook de hoogte bepalen.

Opdat voor de lagere inkomens het vruchtgebruik van natuurlijke hulpbronnen naar de mate van het nodige ter beschikking blijft, is het noodzakelijk dat eerste levensbehoeften een bodem-tarief kennen op basis van kostprijs en een progressief tarief voor het meerdere. Bij gas, electra, etc. zou het zo moeten werken.

Ook uit verhogingen van de accijnzen van motorbrandstoffen, tabaksproducten en alcoholhoudende dranken kunnen middelen worden vrijgemaakt voor een verlaging van de loon en inkomstenbelasting. De consumptie van deze goederen zal daardoor ook worden afgeremd, in overeenstemming met de richting van het kabinetsbeleid, zij het dat de armslag daarvoor beperkter is vanwege fiscaal gemotiveerd grensverkeer. Vanuit het volksgezondheidsbeleid is immers een blijvende inzet op hoge Europese minima voor de accijnzen van tabak en alcohol van groot belang, en vanuit het mobiliteitsbeleid geldt hetzelfde voor de accijnzen van motorbrandstoffen. De tarieven van de accijnzen van motorbrandstoffen zijn geïndexeerd, zodat het gedrageseffect van deze maatregelen ten minste op hetzelfde afremmende niveau qua verbruik blijft. De alcoholaccijns is dat niet. De kracht van die accijns neemt dan ook af bij toenemende inflatie. De tabaksaccijns behoeft geen indexatie, alleen een hoger tarief. Ook op dit punt is de Nederlandse inzet in Brussel onmerkbaar.

Aanpassingen van het fiscale stelsel kunnen mede bijdragen aan de beoogde milieu- en mobiliteitsdoelstellingen. Dat gebeurt in de kabinetsplannen met rekening rijden, maar ook door middel van het zwaarder belasten van auto's op diesel en het belonen van LPG gebruik. Het omslagpunt voor diesel wordt hoger; voor LPG lager. Dat gebeurt in de BPM en in de MRB. Wellicht helpt het ook het MRB tarief niet meer naar gewicht maar naar verbruik te bepalen. Rekening rijden zou kunnen helpen het fileprobleem te bestrijden, mits geflankeerd met andere maatregelen en alternatieven voor de burger, zoals een perfect openbaar vervoer, flexibele werktijden en gefaciliteerd telewerken. De CDA-Tweede Kamerfractie heeft onder meer vanwege het ontbreken van zo'n flankerend beleid niet ingezet op generiek rekening rijden, maar op privaat geëxploiteerde pay-lanes. Verkeerd is het de opbrengsten van deze maatregelen uitsluitend te gebruiken voor de lastenverschuivingsoperatie; goed is het deze te bestemmen voor een echte en merkbare verbetering van het openbaar vervoer of ondergrondse logistieke systemen.

Telewerken kan nog veel verder worden ontwikkeld, waarbij de werkgever voor zijn telewerkende werknemers nu al gebruik kan maken van twee aantrekkelijke fiscale faciliteiten: de PC-vrijstelling van f 5000,- in drie jaar en de telewerkvrijstelling van f. 4000,- in vijf jaar. Merkwaardig genoeg werkt deze PC-vrijstelling alleen voor winst makende bedrijven en niet voor non-profit instellingen: ziekenhuizen, kerken, scholen, universiteiten, politieke partijen etc. M.a.w. niet voor de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de sociale kwaliteit van de samenleving. Een voor hen passende regeling met soortgelijke effecten is gewenst.

Conclusie

Op het gebied van verduurzaming is wat realiter haalbaar en realiseerbaar is lang niet in gang gezet door de kabinetsplannen. De heffingen zouden als werkelijke duurzaamheidsmaatregelen moeten worden opgevat, zoals de inzet van middelen uit accijnsverhogingen voor het openbaar vervoer en het beoogde gedragseffect.

8. Slotbeschouwing en conclusies

1) Voor de christen-democratie is met name de notie van draagkracht in concrete leefsituaties van mensen leidend bij het beoordelen van de belastingpolitiek. Fiscale beginselen moeten leidraad zijn, zeker als een belastingplan wordt gepresenteerd voor een volledige eeuw.

2) Het kabinet legt in zijn belastingherziening te eenzijdig de nadruk op werken. Het kiest daarbij voor lastenverlichting gekoppeld aan de introductie van een arbeidskorting.

Maatvoering is daarbij echter van belang:

- Bij krappe arbeidsmarkt kan lastenverlichting leiden tot looninflatie. Reden om in de nabije toekomst terughoudend te zijn met lastenverlichting, en daarbij vooral in het oog te houden of er voldoende aanbod van werkenden is. Krapte op de arbeidsmarkt kan gemakkelijk leiden tot opgeschroefde lonen. Voor zover die in de marktsector al zijn op te brengen, zullen zij toch al snel problemen opleveren voor de publieke sector. In het onderwijs, bij de agenten en in de zorg etc. tekent zich op onderdelen al een groot tekort aan arbeidskrachten af.
- Overschotten op de begroting moeten vooral worden ingezet om de staatsschuld te verlagen en op den duur weg te werken, mede met oog op de vergrijzing en de lasten van de generaties na ons. Daarvoor is de Balkenende-norm van betekenis. In afwachting van langjarige afspraken over het gefaseerd verminderen van de staatsschuld zal vijftien procent van de inkomstenmeevallers besteed dienen te worden aan het terugdringen van de staatsschuld. Vijfentwintig procent is beschikbaar voor uitgaven (onderwijs, zorg, verkeer en vervoer).

3) De kabinetsplannen wijzen eenzijdig in de richting van werken. Dominant is de betekenis van deelname aan betaald werk. De draagkracht van mensen met kinderen en van degenen die geen betaald werk meer 'kunnen' verrichten, raakt ondergeschikt. De alleenverdiener wordt qua koopkracht nog verder op afstand gezet. Wat domineert is 'werk, werk en nog eens werk' en niet de kwaliteit van de samenleving.

4) Om die reden en redenen van draagkracht wil het beleidsadvies:

- iets doen aan gezinsdal via een speciale kindkorting en via het zogenaamde partnerstelsel (dat indirect fiscaal recht doet aan zorgen voor kinderen, vrijwilligerswerk etc.). Bij zo'n stelsel houdt de Belastingdienst geen rekening met de samenstelling van de inkomsten. Indien de inkomsten worden verkregen door een partner die 40 uren werkt en een partner die 20 uren voor zijn of haar rekening neemt, zal de belastingdruk even hoog zijn als de belastingdruk van het huishouden waarin beide partners 30 uur werken. Gemeten naar die maatstaf betalen alleenverdieners (en mensen met een partner die een relatief gering aantal uren werkt) met een belastbare som die boven de eerste schijf uitgaat te veel belasting. Het inkomen van een huishouden kan volstrekt hetzelfde zijn, terwijl de belastingdruk bij het ene navenant hoger is dan dat van het andere. Het partnerstelsel voorkomt dat. Dit stelsel is ook een stap in de richting van een flat tax omdat meer mensen volgens de eerste schijf belasting gaan betalen. Nadeel van het partnerstelsel (en keerzijde van het herstel van draagkracht) is dat partners van degenen die een relatief goed betaalde baan hebben

meer belasting gaan betalen als zij extra uren gaan werken. Daar staat tegenover dat juist bij hen ‘prijsprikkels’ minder doorslaggevend zullen zijn bij het al dan niet meer gaan werken. Mocht vanwege het voorgaande niet voor het partnerstelsel worden gekozen dan zijn kindkorting en vrijwilligerskorting des te noodzakelijker instrumenten om aan hen tegemoet te komen die kiezen voor opvoeden, vrijwilligerswerk, mantelzorg etc.;

- een vermogenswinstbelasting bepleiten. Die verdient uiteindelijk de voorkeur boven een rendementsheffing. Reële winsten worden belast en reële verliezen in mindering op deze belastbare som (van de afzonderlijke box van het vermogen) gebracht. Evenals de Verenigde Staten kennen ook de nodige Europese landen zo’n belasting, zij het dat de grondslag in de regel beperkt is;
- vergroening van het belastingstelsel. Maar: milieuheffingen moeten gericht zijn op gedragsverandering en niet op hogere belastingopbrengsten. De opbrengsten moeten worden ingezet voor bijvoorbeeld merkbare verbetering van het openbaar vervoer.
- de arbeidsmarktpolitiek niet in fiscale zin laten domineren. De groepen mensen die kiezen voor zorg moeten niet via allerlei prijsprikkels de arbeidsmarkt opgedirigeerd worden. Wel moeten oneigenlijke drempels bij het toetreden tot de arbeidsmarkt worden weggenomen. Reden om ervoor te zorgen dat mensen van de bruto extra verdiende gulden altijd een fors deel netto overhouden. De armoedevallen zijn te bestrijden via lastenmaximering (zoals voorgesteld in *De moeite waard*). Dit biedt een alternatief voor een al te hoge arbeidskorting, die weliswaar stevige arbeidsmarktprikkels genereert, maar ook de lonen en uitkeringen ontkoppelt. Het afvlakken van de armoedevallen leidt dus tot een stevige verlaging van de *replacement rate*, en dan met name aan de onderkant en in het midden van het loongebouw waar prijsprikkels het meeste effect hebben. De kortingen komen terecht bij huishoudens die het nodig hebben. De arbeidskorting komt iedereen ten goede.

5) Voor wat betreft de middellange termijn pleit het advies ervoor om in CDA-verband een *geclausuleerde flat tax in studie* te nemen. Geclausuleerd in die zin dat in het regime de draagkracht van mensen voldoende verdisconteerd dient te zijn. Voordelen van een flat tax zijn dat het mogelijkheden biedt voor:

- het hanteren van een synthetisch inkomensbegrip. Voor de belastinggrondslag is het dan niet meer relevant of het inkomen uit arbeid of kapitaal komt. De draagkracht staat centraal. Belastingarbitrage is dan niet meer mogelijk.
- een zodanige vormgeving van het partnerstelsel dat de fiscaliteit neutraal staat tegenover de keuze voor zorgen of werken. Het maakt dan immers niet meer uit of het inkomen door een of twee partners wordt verdiend omdat voor beiden hetzelfde tarief geldt.
- gerichte en aan levenssituaties gekoppelde (inkomensafhankelijke) heffingskortingen toe te kennen, die rekening houden met de draagkracht van mensen. De enige jaren geleden door de CDA-fractie uitgebrachte notitie over lastenmaximering *De moeite waard* biedt voor dergelijke kortingen een goede basis.

Belangrijk aandachtspunt bij de studie is uiteraard dat een flat tax *pas dan* omarmd kan worden als deze in zijn vormgeving voldoet aan de maatstaven van draagkracht (solidariteit), proportionaliteit etc. Heffingskortingen spelen daarbij een belangrijke rol,

waarin begrepen een belastingvrije voet (met het oog op de lagere inkomenscategorieën en de progressiviteit van het stelsel).

Bijlage 1

(De cijfers hebben een indicatief karakter)

Variant met partnerstelsel

Kosten en opbrengsten – globale raming

Wijzigingen (mln.)	Kosten	Opbrengsten
Gezinsdal partnerstelsel	4.000	
Armoedeval huursubsidie	500	
Armoedeval lokale lasten	250	
Kindkorting	750	250
Arbeidskorting		1.500
Belastinguitgaven		2.000
Derde schijf		1.000
Balkenende-norm 2000		750
Vermogenswinstbelasting		Pm
Totaal	5.500	5.500

Toelichting

Een optioneel partnerstelsel kost volgens het CPB 6 miljard. Hetzelfde stelsel met een toeslag³³ van 200/190 kost 2,5 mld. Aangenomen is dat een toeslag van 200/195 ruim 4 miljard gaat kosten. De positieve inkomenseffecten van dit onderdeel ontstaan vanaf modaal.

Volgens het SCP /CPB kostte het dempen van de armoedeval in de Huursubsidiewet 400 mln. bij het doorrekenen van het Program 1998. Het afvlakken van de lokale lastendruk tot 130% van het minimumloon zouden gemeenten kunnen afwentelen op de tarieven. Dit kan worden voorkomen door een extra storting aan het Gemeentefonds. De positieve inkomenseffecten van dit onderdeel zijn het hoogst op het minimum en nemen geleidelijk tot modaal af.

De kinderkorting van 920 gulden per jaar in de 1^e en 2^e schijf kost bij 800.000 gezinnen 750 mln. In de Huursubsidiewet komt de kindertoeslag te vervallen; opbrengst 250 mln. De positieve inkomenseffecten van het voorstel betreffen alle huishoudens met kinderen.

Kindkorting f 920 per jaar per gezin

Bruto inkomen	Zelfstandig.	werknemer	uitkering
30630 wml	3.1	3.0	3.1
40000	1.8	2.3	2.3
50000	1.5	1.8	1.8
53560 modaal	1.4	1.7	1.7

³³ Een toeslag van 200/190 staat voor een splitsingsfactor 1,9, wat wil zeggen dat de som van beide inkomens, wordt gedeeld door 1,90 (in plaats van door 2).

De verhoging van de arbeidskorting in de nota van wijziging wordt niet gevolgd; opbrengst 1.500 miljoen. Verder wordt de derde schijf met 10.000 gulden ingekort. De taakstelling op de belastinguitgaven hebben vanwege de aard van de regelingen specifieke inkomenseffecten.

Tenslotte wordt 25% van de inkomstenmeevallers van de overheid (Balkenende-norm) in het lopende jaar gereserveerd voor het bestrijden van de armoedevallen.

De volgende tabellen geven indicatief de inkomenseffecten weer –ten opzichte van de huidige situatie- van

a) het partnerstelsel (1,95), in combinatie met het handhaven van de arbeidskorting op f 1536 -zoals in de oorspronkelijke kabinetsplannen- en een verkorting van de 3^e schijf met f 10.000 en

b) de kabinetsplannen.

Telkens worden eerst de effecten voor alleenstaanden en tweeverdieners zonder kinderen getoond en daarna die voor alleenverdieners zonder kinderen.

Opmerkingen:

- De hier vermelde (indicatieve) percentages zijn uitgedrukt in het bruto-inkomen. Het kabinet drukt de percentages uit in het besteedbaar inkomen, zijnde het netto-inkomen minus ziektekosten.
- De berekeningen zijn gebaseerd op de stand van zaken tot en met de 1^e en 2^e nota van wijzigingen.
- Het peiljaar is 1-1-1999

Tabel 1a : Partnerstelsel

Arbeidskorting 1536 - derde schijf <89459 (= -10.000)				Totaal na wijziging	
Alleenstaand/tweeverdiener zonder kinderen - groep 2				percentage van bruto inkomen	
<u>Bruto inkomen</u>	<u>Zelfstandig</u>	<u>werknemer</u>	<u>uitkering</u>	<u>Alleenstaand</u>	<u>Ouderen</u>
22036 wml 21	5.5	4.0	2.0	21330 (aow)	2.9
25000	5.5	3.7	2.7	Aow + 5000	2.8
30363 wml 23	4.9	3.7	2.1	Aow + 10000	2.8
40000	4.3	2.6	0.7	Aow + 20000	2.1
50000	3.3	1.9	0.3	Aow + 30000	1.7
53560 mod 1	2.9	1.7	0.2	Aow + 40000	1.8
60000	2.5	1.3	1.1	Aow + 50000	3.3
70000	2.0	1.6	1.9		
80000	1.7	2.0	1.8		
80340 mod 1.5	1.9	1.9	1.9		
90000	2.1	2.3	2.0		
100000	2.3	1.8	1.4		
107120 mod 2	2.4	1.3	0.9		
125000	0.9	0.1	0.8		
150000	0.0	0.4	1.6		
160680 mod 3	0.0	0.5	1.4		

Arbeidskorting 1536 – derde schijf <89459 (= -10.000)				Totaal na wijziging	
Alleenverdiener zonder kinderen - groep 3				percentage van bruto inkomen	
<u>bruto inkomen</u>	<u>Zelfstandig</u>	<u>werknemer</u>	<u>uitkering</u>	<u>Gehuwd</u>	<u>Ouderen</u>
30363 wml 23	5.3	3.7	1.3	29486 (aow)	3.0
40000	4.3	2.7	0.9	Aow + 5000	3.0
50000	3.5	2.9	1.3	Aow + 10000	2.9
53560 mod	3.3	2.9	1.5	Aow + 20000	2.9
60000	3.1	2.8	1.5	Aow + 30000	2.9
70000	2.6	2.0	1.0	Aow + 40000	2.7
80000	2.2	2.8	2.4	Aow + 50000	5.5
80340 mod 1.5	2.0	2.8	2.8		
90000	2.4	3.4	3.2		
100000	3.0	3.9	3.7		
107120 mod 2	1.5	4.2	4.0		
125000	1.9	4.1	4.4		
150000	1.9	4.8	5.6		
160680 mod 3	2.4	5.2	5.7		

Tabel 1b : Kabinetsvoorstel Effecten BELASTINGHERZIENING 2001

Kabinet svoorstel peiljaar 1-1-1999				<u>Totaal na wijziging</u>	
Alleenstaand/tweeverdiener zonder kinderen - groep 2				percentage van bruto inkomen	
Bruto inkomen	<u>zelfstandig</u>	<u>werknemer</u>	<u>uitkering</u>	<u>alleenstaand</u>	<u>Ouderen</u>
22036 wml 21	5.5	5.0	2.0	21330 (aow)	2.9
25000	5.5	4.8	2.7	aow + 5000	2.8
30363 wml 23	4.9	4.7	2.1	aow + 10000	2.8
40000	4.3	3.4	0.7	aow + 20000	2.1
50000	3.3	2.5	0.3	aow + 30000	1.7
53560 mod 1	2.9	2.3	0.2	aow + 40000	1.8
60000	2.5	1.8	1.1	aow + 50000	3.3
70000	2.0	2.0	1.9		
80000	1.7	2.4	1.8		
80340 mod 1.5	1.9	2.3	1.9		
90000	2.1	2.6	2.0		
100000	2.3	2.8	2.3		
107120 mod 2	2.4	2.5	1.9		
125000	1.7	1.2	1.6		
150000	0.6	1.3	2.3		
160680 mod 3	0.6	1.4	2.0		

Kabinet svoorstel peiljaar 1-1-1999				<u>Totaal na wijziging</u>	
Alleenverdiener zonder kinderen - groep 3				percentage van bruto inkomen	
bruto inkomen	<u>zelfstandig</u>	<u>werknemer</u>	<u>uitkering</u>	<u>gehuwd</u>	<u>Ouderen</u>
30363 wml 23	5.3	4.7	1.3	29486 (aow)	3.0
40000	4.3	3.3	0.7	aow + 5000	3.0
50000	3.5	2.6	0.3	aow + 10000	2.9
53560 mod	3.1	2.4	0.3	aow + 20000	2.9
60000	2.7	1.8	0.2	aow + 30000	2.4
70000	2.1	0.6	0.0	aow + 40000	2.2
80000	1.1	1.1	0.3	aow + 50000	3.2
80340 mod 1.5	0.7	1.1	0.5		
90000	0.9	1.5	0.8		
100000	1.3	1.7	1.2		
107120 mod 2	-0.2	1.5	1.4		
125000	-0.2	0.2	2.0		
150000	-1.7	0.1	0.5		
160680 mod 3	-1.5	0.3	0.3		

Bijlage 2a

Kortingen

Kosten en opbrengsten – globale raming

Wijzigingen (mln.)	Kosten	Opbrengsten
Verlaging 1 ^e schijf	1.500	
Armoedeval huursubsidie	500	
Armoedeval lokale lasten	250	
Kindkorting	1.750	250
Arbeidskorting		1.500
Belastinguitgaven		1.750
Balkenende-norm 2000		500
Vermogenswinstbelasting		Pm
Totaal	4.000	4.000

De eerste schijf gaat omlaag met 0,55% bij een heffinggrondslag van 275 miljard doordat de arbeidskostenaf trek 1536 per jaar blijft .

De kinderkorting van 920 gulden per jaar per huishouden kost bij 1.850 mln. gezinnen 1.750 mln. In de Huursubsidiewet komt de kindertoeslag te vervallen; opbrengst 250 mln.

De positieve inkomenseffecten van het voorstel betreffen alle huishoudens met kinderen.

Kindkorting f 920 per jaar per gezin

Bruto inkomen	<u>Zelfst.</u>	<u>Werkn.</u>	<u>uitkering</u>
30630 minimumloon	3.1	3.0	3.1
40000	1.8	2.3	2.3
50000	1.5	1.8	1.8
53560 modaal	1.4	1.7	1.7
60000	1.3	1.5	1.5
70000	1.1	1.3	1.3
80000	1.0	1.2	1.2
80340 modaal 1.5	0.9	1.1	1.1
90000	0.9	1.0	1.0
100000	0.9	0.9	0.9
107120 modaal 2	0.8	0.9	0.9
125000	0.7	0.7	0.7
150000	0.6	0.6	0.6
160680 modaal 3	0.5	0.6	0.6

Tabel 2a

Effecten BELASTINGHERZIENING 2001					
Arbeidskostenaf trek 1536 en 1e schijf - 0,55%				Totaal na wijziging	
Alleenstaand/tweeverdiener zonder kinderen - groep 2				percentage van bruto inkomen	
<u>bruto inkomen</u>	<u>Zelfstandig</u>	<u>werknemer</u>	<u>uitkering</u>	<u>alleenstaand</u>	<u>ouderen</u>
22036 wml 21	5.8	4.6	2.7	21330 (aow)	3.5
25000	5.8	4.3	3.4	aow + 5000	3.4
30363 wml 23	5.2	4.2	2.6	aow + 10000	3.4
40000	4.6	3.0	1.1	aow + 20000	2.5
50000	3.6	2.2	0.7	aow + 30000	2.0
53560 mod 1	3.2	2.0	0.5	aow + 40000	2.0
60000	2.8	1.6	1.4	aow + 50000	3.5
70000	2.2	1.8	2.2		
80000	1.9	2.2	2.0		
80340 mod 1.5	2.1	2.1	2.1		
90000	2.2	2.4	2.2		
100000	2.5	2.6	2.5		
107120 mod 2	2.5	2.4	2.0		
125000	1.8	1.1	1.8		
150000	0.7	1.2	2.4		
160680 mod 3	0.7	1.3	2.1		

Arbeidskostenaf trek 1536 en 1e schijf - 0,55%				Totaal na wijziging	
Alleenverdiener zonder kinderen - groep 3				percentage van bruto inkomen	
<u>bruto inkomen</u>	<u>Zelfstandig</u>	<u>werknemer</u>	<u>uitkering</u>	<u>gehuwd</u>	<u>ouderen</u>
30363 wml 23	5.6	4.2	1.9	29486 (aow)	3.5
40000	4.6	2.9	1.1	aow + 5000	3.5
50000	3.8	2.4	0.7	aow + 10000	3.4
53560 mod	3.3	2.1	0.6	aow + 20000	3.4
60000	3.0	1.5	0.5	aow + 30000	2.8
70000	2.3	0.4	0.2	aow + 40000	2.6
80000	1.3	0.9	0.5	aow + 50000	3.5
80340 mod 1.5	0.9	1.0	0.7		
90000	1.1	1.3	1.0		
100000	1.4	1.6	1.3		
107120 mod 2	-0.1	1.4	1.6		
125000	-0.1	0.1	2.1		
150000	-1.5	0.0	0.6		
160680 mod 3	-1.4	0.2	0.4		

Bijlage 2b

Neutrale omzetting arbeidskostenforfait

Het omzetten van het huidige arbeidskostenforfait in een arbeidskorting, zou betekenen dat de arbeidskorting 1033 gulden per jaar zou bedragen. De eerste schijf kan dan omlaag met 1,55% bij een heffinggrondslag van 275 miljard doordat de arbeidskostenaf trek f 1033 per jaar blijft en niet wordt vastgesteld op f 1847, zoals in de plannen van het kabinet.

Tabel 2b

Effecten BELASTINGHERZIENING 2001					
Arbeidskostenaf trek 1033 (neutraal) en 1e schijf - 1,55%				Totaal na wijziging	
Alleenstaand/tweeverdiener zonder kinderen - groep 2				percentage van bruto inkomen	
bruto inkomen	Zelfstandig	werknemer	uitkering	alleenstaand	ouderen
22036 wml 21	6.3	4.0	4.1	21330 (aow)	4.5
25000	6.4	3.8	4.7	aow + 5000	4.4
30363 wml 23	5.8	3.6	3.7	aow + 10000	4.4
40000	5.3	2.6	1.9	aow + 20000	3.2
50000	4.1	1.9	1.3	aow + 30000	2.6
53560 mod 1	3.7	1.7	1.1	aow + 40000	2.6
60000	3.2	1.2	1.9	aow + 50000	4.0
70000	2.6	1.6	2.6		
80000	2.3	2.0	2.4		
80340 mod 1.5	2.4	1.9	2.5		
90000	2.6	2.2	2.6		
100000	2.8	2.5	2.8		
107120 mod 2	2.8	2.2	2.3		
125000	2.0	0.9	2.0		
150000	0.9	1.1	2.6		
160680 mod 3	0.8	1.2	2.3		

Arbeidskostenaf trek 1033 (neutraal) en 1e schijf - 1,55%				Totaal na wijziging	
Alleenverdiener zonder kinderen - groep 3				percentage van bruto inkomen	
bruto inkomen	Zelfstandig	werknemer	uitkering	gehuwd	Ouderen
30363 wml 23	6.2	3.6	3.0	29486 (aow)	4.5
40000	5.3	2.4	1.9	aow + 5000	4.4
50000	4.3	2.0	1.3	aow + 10000	4.4
53560 mod	3.8	1.8	1.2	aow + 20000	4.3
60000	3.4	1.2	1.0	aow + 30000	3.6
70000	2.7	0.1	0.7	aow + 40000	3.2
80000	1.6	0.7	0.9	aow + 50000	4.1
80340 mod 1.5	1.3	0.7	1.1		
90000	1.4	1.1	1.4		
100000	1.7	1.4	1.6		
107120 mod 2	0.2	1.2	1.9		
125000	0.2	-0.1	2.4		
150000	-1.3	-0.1	0.8		
160680 mod 3	-1.2	0.1	0.6		

