

Paars-II borduurt in het ontwerp-regeerakkoord verder op de nota van Vermeend en Zalm.¹ De oorspronkelijke plannen zijn op een aantal punten gewijzigd: de eerste schijf wordt opgesplitst, het huurwaardeforfait en de hypotheekrente-af trek voor het tweede huis wordt afgeschaft, het tarief van de forfaitaire rendementsheffing wordt verhoogd, de grondslag van de rendementsheffing wordt verbreed en het arbeidskostenforfait wordt gedeeltelijk vervangen door een arbeidstoelage. Deze wijzigingen pakken – op de arbeidskorting na – redelijk positief uit. Dit laat onverlet dat het nieuwe stelsel niet rechtvaardiger wordt.

Basis: algemene heffingskortingen
Uitgangspunt is de variant waarin de belastingvrije voet wordt omgezet in een individuele belastingkorting – ook wel algemene heffingskorting genoemd. De hoogte van de korting is afgeleid van het belastingvoordeel van de belastingvrije som in de eerste schijf (f 3.076, zie ook tabel 1).

De omzetting in belastingkortingen is rechtvaardig omdat dan iedereen hetzelfde voordeel van de belastingkorting heeft. Bovendien is het voeren van inkomenspolitiek eenvoudiger in vergelijking met het wijzigingen van de percentages of lengten van de tariefschijven. Koopkrachteffecten van een verhoging van de heffingskorting zijn altijd het sterkst voor de laagste inkomens. In het huidige stelsel is het voordeel van de belastingvrije som in de hogere schijven groter. Door overdraagbaarheid van de heffingsvrije voet van de partner in de laagste schijf aan de partner in de hoogste schijf wordt het arbeidsaanbod, van met name

WAT TE DENKEN VAN PAARS III?

Belasting- stelsel: steeds minder progressie



BAS JACOBS

*Vakgroep Algemene Economie,
Tinbergen Instituut en
NWO Scholar,
Universiteit van Amsterdam.
Tevens co-auteur van Niet Nix.*

vrouwen, geremd. Door de algemene heffingskorting wordt feitelijk de overdraagbaarheid van de belastingvrije som afgeschaft: beide partners hebben hetzelfde belastingvoordeel. Hierdoor zal de arbeidsdeelname gestimuleerd worden.²

Progressie aangetast

Mensen met inkomens in de tweede en derde schijf verliezen het belastingvoordeel dat ze hadden van de belastingvrije som. In ruil voor dit verlies worden de tweede en derde schijf verlaagd met 8%. Er vindt hierdoor een verschuiving van de belastingdruk plaats van huishoudens in de 'top' van de tweede schijf naar huishoudens 'laag' in de tweede schijf. Dit geldt ook voor huishoudens in derde schijf. Hoe dichter bij een 'schijfovergang', hoe belangrijker de belastingvrije sommen worden. Naarmate het inkomen stijgt zullen tariefsverlagingen belangrijker worden. Door de heffingskorting te combineren met compenserende tariefsverlagingen in de tweede en derde schijf wordt de progressie van de inkomstenbelasting aangetast. Met name de zeer rijken profiteren van deze maatregelen.³

De vermindering van de progressie wordt beperkt omdat de eerste schijf wordt gesplitst. Het tarief in de eerste schijf voor inkomens beneden het wettelijk minimumloon (WML) van f 31.000 bedraagt 32%, daarboven geldt een tarief van 36%. Werkenden op minimumloonniveau krijgen hierdoor een forse inkomensstijging van 6,1%. De 'knip' in de eerste schijf zorgt voor een beperking van de armoedeval over het traject tot f 31.000. Anders wordt het als

het inkomen boven het wml uitstijgt: de aanzienlijke stijging van de koopkracht op het minimumniveau zal snel opgaan aan hogere belastingen als men meer gaat verdienen.

Over het geheel genomen zal de progressie verminderen omdat de tarieven in de hoogste schijven sterker dalen dan de gemiddelde tarieven. Voor behoud van de progressie was het beter als de tarieven in de tweede en derde schijf niet gedaald waren en in plaats daarvan de heffingskorting hoger was geweest of het tarief in de eerste schijf verder verlaagd was. Ook had dan mogelijk voorkomen kunnen worden dat er een knip in de eerste schijf nodig was.

Arbeidstoelage: kleine (deeltijd-)banen de pineut

Het arbeidskostenforfait wordt gedeeltelijk vervangen door een arbeidstoelage. Dit is een belastingkorting alleen bestemd voor werkenden. De arbeidstoelage begint bij 70% van het wettelijk minimum loon (wml). Beneden 70% van het wml is deze korting nul, en het maximum van f 1.503 wordt bereikt bij 100% van het wml.

De negatieve inkomenseffecten voor werkenden op $\frac{1}{3}$ en $\frac{2}{3}$ van het wml zijn te wijten aan deze operatie: zij gaan er volgens de berekeningen respectievelijk 1,8% en 1,2% in inkomen op achteruit.⁴ De omzetting van het arbeidskostenforfait in de arbeidstoelage pakt voor hen zeer nadelig uit. Immers, werknemers met inkomens onder 70% wml hebben geen recht op de arbeidstoelage. In tabel 3 worden de fiscale effecten van de omzetting van het arbeidskostenforfait in een arbeidstoelage voor verschillende inkomensgroepen uitgerekend. De inkomensstijgingen voor de mensen met inkomens op het minimumloon niveau en daarboven zijn het grootst. Huishoudens in de tweede en derde schijf gaan er door deze operatie op vooruit.

Het is niet bepaald fatsoenlijk dat de PvdA dit heeft

laten gebeuren. Uitgerekend de mensen met kleine (deeltijd)-banen – studenten, flex-werkers, parttimers – zijn de pineut, ondanks de f 5 miljard lastenverlichting. Ook impliceert deze maatregel een vergroting van de marginale wig aan de onderkant van het loongebouw tot minimumloonniveau. Dit is slecht voor de werkgelegenheid. De prikkel om een kleine baan te aanvaarden wordt verkleind.

Een zogenaamde *Earned Income Tax Credit* (EITC) was beter geweest.⁵ Het verschil met de arbeidstoelage van het kabinet is dat deze arbeidstoelage vanaf 115% wml wordt afgebouwd en een minimum van f 0 bereikt bij 150% van het wml.⁶ Daardoor is deze toeslag veel goedkoper en had het arbeidskostenforfait niet verminderd hoeven worden. De inkomens onder 70% van wml zouden er dan er niet op achteruitgegaan zijn. De EITC is effectiever omdat alleen prikkels aan de onderkant van het loongebouw gegeven worden. Hier zitten de problemen met de armoedeval. Bovendien slaat de EITC niet neer bij de hoge inkomens.

Afschaffen aftrekposten kruimelwerk

Met name de hoge inkomens profiteren van aftrekposten.⁷ In het oude stelsel was door de veelheid aan aftrekposten de progressie al ver aangetast. Aftrekposten eroderen de belastinggrondslag waardoor de belastingdruk verschoven wordt van de hoge naar de lage inkomens. Ook verstoren aftrekposten het economisch proces omdat ze strategisch gedrag uitlokken: denk aan alle belastingconstructies. Werkelijk ingrijpen in de aftrekposten is en blijft taboe. Het schrappen van de aftrekposten voor consumptief krediet, reiskosten en werkelijke beroepskosten is kruimelwerk.⁸

De grote aftrekposten (de hypotheekrente-aftrek en aftrekbare pensioenbesparingen) blijven grotendeels buiten schot. Deze aftrekposten zijn

* Ik wil Lennart Booij, Joris de Groot, Edith Mastenbroek en Paul Tang bedanken voor hun commentaar op eerdere versies van dit stuk. Alle mogelijke fouten zijn echter de mijne.

1. Tweede Kamer (1998). *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, 25810-2, vergaderjaar 1997-1998, Den Haag: sdu.

2. Zie CPB (1992). "Belastingen en sociale zekerheid in discussie: individualisering en minstelstel". Werkdocument No. 44.

3. Zie ook J. Pen (1998). "Leve de Miljoenairs in Nederland", *ESB*, 4161, p. 555.

4. Ontwerp-Regeerakkoord (1998), Bijlage 1, pagina 9, laatste kolom bovenaan.

5. Dit is het plan dat S. van Wijnbergen lanceerde in zijn nieuwjaarsartikel in de *ESB* (1998), "Nederland weer aan het werk", *ESB*, 4134, pp. 4-8.

6. Zie bijvoorbeeld J.J. Graafland en R. de Mooij (1998), "Arbeidsmarkteffecten van een belastingverlaging", *ESB*, 4141, pp. 172-176; E.B.K. van Koesveld (1998), "Lastenverlichting met de earned income tax-credit", *ESB*, 4146, pp. 264-268.

7. Zie ook F. van der Ploeg (1997) *Een*

Schaap in Wolfskleren, Amsterdam: Prometheus, pp. 220-224.

8. De aftrekposten voor rente op consumptief krediet, en werkelijke beroepskosten en het reiskostenforfait zijn maar 8,6% van de totale kosten van de aftrekposten (exclusief belastingvrije sommen). De besparing op werkelijke beroepskosten is minder omdat afschaffing leidt tot hogere uitgaven voor het arbeidskostenforfait en arbeidstoelage; diegenen die nu werkelijke kosten aftrekken krijgen straks het arbeidskostenforfait en de arbeidstoelage.

samen goed voor 54% voor de totale uitgaven aan aftrekposten (exclusief belastingvrije sommen). De aftrek van hypotheekrente en het huurwaardeforfait voor het tweede huis worden afgeschaft. Het netto vermogen van het tweede huis (= waarde huis - hypotheek) wordt vervolgens belast onder de forfaitaire rendementsheffing. Dit is bevorderlijk voor de rechtvaardigheid: een aantal excessen wordt aangepakt. Dit neemt niet weg dat er behoorlijk wat tweede huizen nodig zijn om de belastinguitgaven aan de hypotheekrente substantieel te verlagen. Stel dat *alle* belastingplichtigen in de derde schijf een tweede huis hebben ter waarde van f 250.000 gefinancierd met een hypotheek van f 200.000 dan leidt dit onder plausibele veronderstellingen tot een besparing van f 1,3 miljard (slechts) op de totale kosten van de hypotheekrente-aftrek van f 10,6 miljard.⁹

De kosten van de aftrekpost voor pensioenbesparingen blijven gelijk. Wel wordt een plafond gesteld aan de aftrekbaarheid van lijfrentepremies.¹⁰ Het kabinet geeft zowel in de nota *Belastingen in de 21e eeuw*, als in het regeerakkoord nauwelijks inzicht in de financiële gevolgen van de gewijzigde fiscale behandeling van pensioenen.

De fundamentele onrechtvaardigheid in het huidige systeem (huishoudens in de hoogste schijf krijgen meer belastingaftrek dan huishoudens in lagere schijven) blijft bestaan. Daarom moeten aftrekposten die niet met verwerven van inkomen te maken worden afgeschaft. De overige aftrekposten moeten worden verrekend tegen één tarief zoals Van der Ploeg voorstelt.¹¹

9. Stel bijvoorbeeld dat een fictief representatief persoon een tweede huis heeft ter waarde van f 250.000, gefinancierd met een hypotheek van f 200.000 (bijna de gemiddelde hypotheekwaarde). Bij een rentepercentage van 6% (gemiddelde hypotheekrente) bedraagt de jaarlijkse rente f 12.000. In de derde schijf bedraagt het fiscale voordeel dus f 7.200 op basis van een tarief van 60%. Het huurwaardeforfait zorgt voor een fiscaal nadeel van $1.05\% * f 250.000 = f 2.625$. De gederfde belastinginkomsten bedragen dus $f 7.200 - f 2.625 = f 4.675$. In het nieuwe systeem wordt over het netto vermogen $f 150.000 - f 100.000 = f 50.000$ de forfaitaire rendementsheffing geheven: $4\% * 30\% * f 50.000 = f 600$ - ervan uitgaande dat de belastingvrije voet van de vermogensbelasting

reeds gebruikt is. Ten opzichte van het oude systeem levert deze woningzitter $f 4.675 + f 600 = f 5.275$ per jaar in. Echter, om de kosten van de hypotheekrente met f1 miljard te verlagen moeten er dus 189.573 van dergelijke huishoudens met een tweede huis zijn. Gegeven dat er ± 250.000 mensen in de derde schijf belasting betalen, moet dus 3/4 van de mensen in derde schijf een tweede huis hebben om f1 miljard te besparen op een post van totaal f 10,6 miljard! De cijfers voor waarde hypotheek en rente zijn ontleend aan CBS (1998), internetsite <http://www.cbs.nl/nl/cijfers/kerncijfers/hfo0498a.htm>.

10. Uitgangspunt hierbij is dat de omkeerregel gehandhaafd blijft en dat pensioenbesparingen om een pensioen opt te bouwen van 70% van het eindloon na

Marginaal hogere belastingen op kapitaal

De aanpassing van de forfaitaire rendementsheffing ten opzichte van de plannen van Vermeend en Zalm is *an sich* een positief punt van het regeerakkoord. De grondslag voor de forfaitaire rendementsheffing is verbreed met f 100 miljard door ook opbrengsten van aandelen uit aanmerkelijk belang te belasten; directeuren-grootaandeelhouders met meer dan 5% van de aandelen van een bedrijf worden nu wel belast. Tevens is het tarief verhoogd van 25% naar 30%. Hierdoor zal de forfaitaire rendementsheffing volgens mijn berekening niet f 1,5 miljard kosten, maar f 0,5 miljard opleveren ten opzichte van het huidige systeem (zie tabel 3).

Er zijn nogal wat bezwaren tegen de heffing als zodanig. Internationaal gezien is de heffing een curiosum. Dit komt de fiscale harmonisatie binnen de EU niet ten goede. Verder bevoordeelt de heffing beleggingswinsten die te danken zijn aan geluk en beleggersinstinct, wat niet overeenkomt met het draagkrachtbeginsel. Iemand die pech heeft, moet toch de rendementsheffing betalen, terwijl iemand die door geluk mooie beleggingswinsten maakt niet extra belast wordt. Ook zal de 'domme' belegger die lage rendementen haalt op zijn beleggingen toch hetzelfde betalen als de 'slimme' belegger die hoge rendementen haalt. Immers, alleen het fictieve rendement wordt belast. Het was beter geweest om een vermogenswinstbelasting in te voeren op basis van feitelijk behaalde rendementen.¹²

Hoewel in het nieuwe systeem rente, dividend en koerswinst nu onder één tarief vallen, zullen er

35 jaar werken vrij aftrekbaar zijn. Daarboven bestaat geen aftrekbaarheid meer. Hierdoor worden de kosten gedrukt. Maar, voor mensen die meer dan 35 jaar werken geldt een maximum van de paraplu op 100% van het eindloon, hetgeen de aftrekmogelijkheden verruimt. Netto is het resultaat onduidelijk.

11. F. van der Ploeg (1998), "Een amendement van het belastingplan voor de 21e eeuw", *S&D*, 55, (3), pp. 104-109.

12. Zie ook F. de Kam (1998) *Draagkracht onder druk*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting (samen met Frans Becker en Paul Kalma.); S. Cnossen (1997), 'Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting', *ESB*, 4116, pp. 609-612; S. Cnossen en A.L. Bovenberg (1998), "Belastingen in de 21e eeuw", *ESB*, 4141, pp. 161-167.

nog steeds fiscale constructies blijven bestaan, bijvoorbeeld met hypotheek. De reden is dat rente van de hypotheek wordt afgetrokken tegen het progressieve tarief van de inkomstenbelasting en de opbrengsten van het geleende geld belast worden tegen een tarief van 30% over een forfaitair rendement van 4%.¹³

De opbrengsten van de rendementsheffing vallen, samen met de beperking van de hypotheekrente-af trek, in het niet in vergelijking met de voorstellen van De Kam die een lastenverzwaring op kapitaal van f 18 miljard mogelijk acht. Dit kan bereikt worden door onder meer het huizenbezit zwaarder te belasten.¹⁴ Door de toenemende internationale mobiliteit van kapitaal zal het moeilijker worden om vele vormen van (mobiel) kapitaal te belasten. Dit leidt tot erosie van de belastinggrondslag en tot een zwaardere fiscale druk op de factor arbeid. Wil de PvdA ook in de toekomst nog rechtvaardige inkomenspolitiek voeren, dan zal ze haar heil meer en meer moeten zoeken in het belasten van woningbezit. Woningen zijn immers immobiele vormen van kapitaal en kunnen daarom uitstekend als belastinggrondslag dienen.

L'histoire se repète

Het schijnt dat in Nederland iedere belastingherziening gepaard gaat met een vermindering van de progressie in de inkomstenbelasting. De bescheiden beperking van aftrekposten en het voortaan belasten van rente en dividend onder de forfaitaire rendementsheffing kunnen de tariefsverlagingen in de

hoogste schijven niet rechtvaardigen.

Het fundamenteel ingrijpen in de aftrekposten voor eigen woning of pensioen is weer een taboe gebleken. De onrechtvaardigheid dat de hoogste inkomens aftrekposten nog steeds tegen hogere tarieven verrekenen dan de laagste inkomens wordt in stand gehouden.

De plannen van de herziening van de vermogensbelasting zetten weinig zoden aan de dijk. Vermogenden worden marginaal hoger belast onder de forfaitaire rendementsheffing. Ook doet de forfaitaire rendementsheffing afbreuk aan het draagkrachtprincipe omdat geluk en beleggersinstinct niet belast worden. Belastingconstructies zijn ook nu nog mogelijk.

Werknemers met kleine baantjes zijn slachtoffer van de omzetting van het arbeidskostenforfait in een arbeidstoeslag. Ze krijgen te maken met een inkomensachteruitgang, ondanks de f 5 miljard lastenverlichting.

Door deze lastenverlichting gaan met name werkenden met lage inkomens rond minimumloon, en net daarboven, er fors op vooruit. Qua omvang is dit een vrij beperkte groep. De mensen rond modaal tot aan anderhalf maal modaal, verreweg de grootste groep, zien de geringste inkomensstijgingen tegemoet. De topinkomens kunnen grotere inkomensstijgingen verwachten dan de midden-groepen. Hoewel bijna iedereen erop vooruitgaat geeft dit inkomensbeeld subtiel aan welke keuzes er gemaakt zijn. 'En geen hond die daar wat aan doet, ook de Partij van de Arbeid niet'.¹⁵

Tabel 1 Wijziging schijven en percentages inkomstenbelasting

Oud belastingstelsel			Nieuw belastingstelsel		
Schijf	Lengte	Tarief	Schijf	Lengte	Tarief
			1	tot f 31.000	32% (15,5%)*
1	tot f 47.184	36,35% (19,85%)*	2	f 31.000 tot f 52.184	36% (19,5%)*
2	f 47.184 tot f 103.774	50%	3	f 52.184 tot f 108.774	42%
3	vanaf f 103.774	60%	4	vanaf f 108.774	52%

Bron: Ontwerp-regeerakkoord (1998). *Ouderenttarief.

13. Stel dat iemand in de hoogste schijf (52%) een beleggingshypotheek van f 100.000 neemt bij een rente van 6% per jaar. Stel vervolgens dat deze f 100.000 belegd wordt, zodanig dat dit ook een rente van 6% oplevert. Opgensijnlijk verandert er niets aan de vermogenspositie van deze persoon.

Echter, de rente wordt afgetrokken tegen het tarief van de inkomstenbelasting wat een fiscaal voordeel oplevert van f 2.520. Vervolgens wordt het forfaitaire rendement (f 4.000) tegen 30% belast. Ervan uitgaande dat de belastingvrije som al gebruikt is moet nu f 1.200 betaald worden. Het voordeel van deze

constructie bedraagt dus f 2.520 - f 1.200 = f 1.320 handje-contantje per jaar.

14. F. de Kam (1998), zie noot 9.

15. J.J. Voskuil, (1996), *Het Bureau (deel II) - Vuile Handen*, Amsterdam: Van Oorschot.

Tabel 2 Effecten omzetting arbeidskostenforfait in arbeidskorting voor een aantal inkomensgroepen

Inkomen	f 21.700 (70% WML)	f 31.000 (100% WML)	f 45.000	f 75.000	f 125.000
Oud belastingstelsel					
Schijf (Tarief)	1 (36,35%)	1 (36,35%)	1 (36,35%)	2 (50%)	3 (60%)
Arbidskostenforfait 12% inkomen, max. f 3.108	f 2.604	f 3.108	f 3.108	f 3.108	f 3.108
Fiscaal voordeel in oud stelsel	f 947	f 1.130	f 1.130	f 1.554	f 1.865
Nieuw belastingstelsel					
Schijf	1 (32%)	1 (32%)	2 (36%)	3 (42%)	4 (52%)
Arbidskostenforfait 12% inkomen, max f 1.236	f 1.236	f 1.236	f 1.236	f 1.236	f 1.236
Fiscaal voordeel	f 396	f 396	f 445	f 519	f 642
Arbeidstoelag	0	f 1.503	f 1.503	f 1.503	f 1.503
Totaal fiscaal voordeel nieuw stelsel	f 396	f 1.899	f 1.948	f 2.022	f 2.146
Verskil met oud stelsel	-f 551	f 769	f 818	f 468	f 281

Bron: Ontwerp-Regeerakkoord (1998)

Tabel 3 Forfaitaire rendementsheffing

Grondslag forfaitaire rendementsheffing (mrd)	Belastingplan 21e eeuw	Regeerakkoord
+/+ Aanmerkelijk belang aandelen	0	100
+/+ Overige aandelen	305	305
+/+ Obligaties	45	45
+/+ Banktegoeden	250	250
+/+ Onroerende zaken (exclusief eigen woning)	50	50
Totaal grondslag (mrd)	650	750
Tarief (%)	25	30
Forfaitair rendement (%)	4	4
Bruto opbrengst (mrd)	6,5	9
-/- Kosten belastingvrije sommen (mrd)*	2,4	2,9
-/- Inkomstenbelasting vermogensinkomsten (mrd)**	4,2	4,2
-/- Opbrengst oude vermogensbelasting (mrd)	1,4	1,4
Netto opbrengst (mrd)	-1,5	0,5

Bronnen: Cossen en Bovenberg (1998) (zie noot 12) en Ontwerp-Regeerakkoord *Alleenstaanden hebben een belastingvrije som voor vermogen van f 37.500 en samenwonenden een som van f 75.000. **Rente en dividend worden niet meer onder inkomstenbelasting belast.