

Vergaderjaar 1997–1998

25 810

Belastingen in de 21^e eeuw een verkenning

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	4	6.4 Een andere aanpak	65
1.0 Algemeen	4	6.5 Vermogensbelasting	75
1.1 Opzet verkenning	4	6.6 Overige regelingen rond sparen, lenen en beleggen	77
2. Belastingen in beweging	6	6.7 Budgettaire aspecten en verdelingseffecten	78
2.0 Inleiding	6	6.8 Samenvatting	79
2.1 Internationale omgeving	6	7. Verschuiving en vergroening van de belastingdruk	81
2.2 Belastingmix	9	7.0 Algemeen	81
2.3 Economische aspecten van het belastingstelsel	10	7.1 Verschuiving en werkgelegenheid	83
2.4 Trends	21	7.2 De internationale grenzen	84
2.5 Samenvatting	32	7.3 Opties voor verschuiving	86
3. Uitgangspunten	33	7.4 Uitwerking mogelijkheden	88
3.0 Inleiding	33	7.5 Budgettaire en inkomenseffecten	93
3.1 Doelstellingen belastingheffing	34	7.6 Samenvatting	96
3.2 Doelstellingen en randvoorwaarden voor een belastingherziening	35	8. Technische verkenning van een herziening van de tariefstructuur	98
3.3 Aanpak herziening	36	8.0 Inleiding	98
4. Grondslagverbreding: overzicht	37	8.1 Effecten belastingmaatregelen	98
4.0 Inleiding	37	8.2 Analyse verlaging marginale tarieven en heroverweging belastingvrije sommen	99
4.1 Afdrachtverminderingen	38	8.3 Arbeidstoelage als werkgelegenheidsinstrument	110
4.2 Arbeidskostenforfait	38	8.4 Vervallen onderscheid tussen belastingen en premies volksverzekeringen en de inkomenspositie van ouderen	116
4.3 Reiskosten en autokostenfictie	40	8.5 Bijzondere tarieven	118
4.4 Eigen woning	42	8.6 Verdergaande individualisering in de inkomstenbelasting	119
4.5 Buitengewone lasten	43	8.7 Samenvatting	119
4.6 Persoonlijke verplichtingen en giftenaftrek	44	9. Budgettair neutrale combinaties van mogelijke maatregelen	121
4.7 Premieheffing werknemersverzekeringen: naar één loonbegrip	44	9.0 Algemeen	121
4.8 Samenvatting	45	9.1 Aanpassing van de (tarief-)structuur met handhaving belastingvrije sommen (optie 1)	122
5. Oudedagsvoorzieningen	46	9.2 Omzetting van de belastingvrije sommen in heffingskortingen (optie 2)	125
5.0 Inleiding	46	9.3 Wijziging van de (tarief-)structuur waarbij de basisaftrek vervalt (optie 3)	128
5.1 Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen	50	9.4 Werkgelegenheidseffecten	132
5.2 Pensioenfondsen en vennootschapsbelasting	55	9.5 Kosten van inkomensbeleid	132
5.3 Samenvatting	56	9.6 Samenvatting	133
6. Vermogen; sparen, lenen en beleggen	57		
6.0 Inleiding	57		
6.1 Huidige situatie	58		
6.2 Verkenning	59		
6.3 Segmentering, analytische benadering en tarief	63		

10. Samenvatting en conclusies	135		
10.0 Inleiding	135		
10.1 Herziening belastingstelsel	135		
10.2 Bevordering werkgelegenheid	140		
10.3 Inzet budgettaire middelen	141		
Bijlagen			
I. Integrale varianten voor een herziening van het belastingstelsel	143	IX. Rapportage van subwerkgroep I (vermogensinkomsten, winst uit aanmerkelijk belang en vermogensbelasting) van de werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting inzake nieuwe financiële instrumenten, de problematiek van de vervreemding van (lopende) inkomsten (artikelen 27 en 31 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964), enige knelpunten in de huidige wetgeving inzake tijdelijke genotsrechten, de middelingsregeling en enige knelpunten in de vermogensbelasting	270
II. Analyse Centraal Planbureau	169	X. Werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting subwerkgroep II (Winst); eerste rapportage 16 november 1995	290
III. Verkenning van een aantal aspecten van de fiscale winststroom en van enkele andere belastingen	182	XI. Rapport subwerkgroep II (Winst) inzake de assurantiereserve eigen risico	303
IV. Financiering van de volksverzekeringen	195	(Band II)	
V. Premieheffing werknemersverzekeringen	211	A. Rapportages Arthur Andersen	A1
VI. Voorbeelden belastingdruk pensioenen	222	B. Rapportage Deloitte & Touche	B1
VII. Chronologisch overzicht van fiscale maatregelen ten behoeve van het milieu 1994–1998	235	C. Rapportage Hay Management Consultants	C1
VIII. Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel tussen-rapportage juni 1997	238	D. Literatuuroverzicht	D1

VOORWOORD

In de Miljoenennota 1997 heeft het kabinet toegezegd een verkenning uit te brengen van de richting waarin het Nederlandse belastingstelsel zich in het begin van de 21^e eeuw moet ontwikkelen. De hier gepresenteerde verkenning geeft in het licht van huidige en toekomstige ontwikkelingen een analyse van sterke en zwakke kanten van het Nederlandse belastingstelsel. Het gaat daarbij om een verkenning op hoofdlijnen, waarbij de nadruk ligt op de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen. Een beter op nieuwe ontwikkelingen en toekomstige vereisten afgestemd belastingstelsel moet zijn toegesneden op de te verwachten veranderingsprocessen in economie en samenleving in het eerste deel van de volgende eeuw. In die periode zal in elk geval sprake zijn van een verdergaande globalisering en digitalisering van markten en van vergrijzing van de Nederlandse bevolking. Dat vraagt om een stelsel met brede, stabiele heffingsgrondslagen en lagere tarieven. Bovendien zal het internationaal concurrerend moeten zijn, de werkgelegenheid moeten bevorderen en door een verdere vergroening moeten bijdragen aan een duurzame economische ontwikkeling. Ook zal het belastingstelsel een solide financieel draagvlak moeten bieden voor zowel de financiering van de publieke (collectieve) uitgaven als voor ons sociale stelsel. Daarnaast zullen de opzet, toepassing en uitvoering zo eenvoudig mogelijk moeten zijn. Met het oog op een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor het herziene belastingstelsel is bovendien een uitkomst vereist die leidt tot een evenwichtige verdeling van de belasting- en premiedruk.

Deze verkenning omvat een schets op hoofdlijnen van de mogelijkheden voor een herzien stelsel met bredere grondslagen en lagere tarieven. Daarbij hebben wij gestreefd naar een zodanige opzet dat enerzijds verschillende elementen voor een herziening concreet zijn uitgewerkt, maar dat anderzijds deze uitwerking ruimte laat voor andere invullingen en keuzen. De verkenning maakt duidelijk dat de marges voor een herziening smaller zijn dan veelal op de tekentafels van ontwerpers van nieuwe belastingstelsels wordt aangenomen. De effecten daarvan op onder meer de koopkracht van burgers, de economie en de werkgelegenheid nopen tot een afweging van belangen en tot compromissen. Ook wordt de ruimte voor een herziening in toenemende mate bepaald door regelgeving en beleid van de Europese Unie en door internationale fiscale ontwikkelingen. Op basis van deze verkenning kan – mede afhankelijk van de beschikbare budgettaire ruimte en van politieke prioriteiten – de komende jaren vorm worden gegeven aan een herziening van ons belastingstelsel.

Willem Vermeend / Gerrit Zalm

1. INLEIDING

1.0 Algemeen

Belastingen zijn onmisbaar voor de financiering van de overheidsuitgaven. Daarnaast heeft de inrichting van het belastingstelsel een belangrijke invloed op de ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid. Met het oog daarop is de belastingwetgeving, met name de afgelopen jaren, in een snel tempo aangepast. Daarbij is het belastingstelsel, meer dan in voorgaande perioden, ingezet voor het bevorderen van economie, werkgelegenheid en milieukwaliteit. Met het oog op de toekomst is het gewenst het huidige stelsel verder aan te passen. Enerzijds vanwege de nieuwe eisen die aan een belastingstelsel moeten worden gesteld, anderzijds omdat het stelsel in zijn traditionele functie om een stabiele belastingopbrengst te genereren en de belastingdruk evenwichtig te verdelen in toenemende mate zwakke plekken vertoont. Deze aanpassing dient plaats te vinden tegen de achtergrond van nationale ontwikkelingen en beleidsdoelstellingen met name op het terrein van economische groei, werkgelegenheid, inkomensontwikkeling en milieu, maar ook met het oog op internationale ontwikkelingen. Daarbij gaat het om een verdergaande Europese integratie, globalisering van de economie, de sterke groei van het gebruik van de elektronische snelweg, toenemende internationale belastingconcurrentie en de verder groeiende mobiliteit van mensen en kapitaal.

In deze verkenning wordt een perspectief geboden op een fiscaal stelsel dat ook in de toekomst een bijdrage kan leveren aan een duurzame ontwikkeling van de economie, de werkgelegenheid en welvaart voor iedereen. Een sterkte/zwakte-analyse van het bestaande Nederlandse belastingstelsel, mede op basis van een internationale vergelijking, wijst uit dat de nadruk bij een hervorming moet liggen op de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen. Het Nederlandse belastingregime voor ondernemingen is algemeen beschouwd internationaal goed concurrerend; daarbij moeten wel de kapitaalsbelasting en vermogensbelasting als zwakke punten worden aangestipt. Voor de toekomst is het van groot belang een goede concurrentiepositie te handhaven en nog bestaande knelpunten op te lossen.

1.1 Opzet verkenning

Hoofdstuk 2 plaatst het Nederlandse belastingstelsel in zijn internationale omgeving. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de effecten van het stelsel op de arbeidsmarkt en de kapitaalmarkt. Ook worden trends in beeld gebracht die van invloed zullen zijn op het stelsel en de belastingontvangsten. In hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten geschetst. Tegen de achtergrond van deze uitgangspunten worden in de hoofdstukken 4 tot en met 9 elementen aangedragen waarmee vorm kan worden gegeven aan een herzien belastingstelsel voor het begin van de 21^e eeuw. Het gaat daarbij steeds om de hoofdlijnen van aanpassingen die in het kader van grondslagverbreding, tariefverlaging en vereenvoudiging kunnen worden overwogen. Verkenning van verschillende opties maakt duidelijk dat bepaalde aanpassingen ook zonder een ingrijpende wijziging van het stelsel mogelijk zijn. Met het oog daarop is gekozen voor een «modulaire» aanpak. Dit houdt in dat de in de verschillende hoofdstukken behandelde onderdelen niet dwingend met elkaar zijn verknoopt, maar ook als los van elkaar staande blokken kunnen worden gezien.

Gevolg van deze modulaire aanpak is dat de mogelijkheden voor grondslagverbreding in verschillende hoofdstukken hun weerslag vinden. Om het overzicht niet te verliezen wordt daarom aan het begin van hoofdstuk 4 een breder beeld gegeven van mogelijkheden voor grondslagverbreding in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting. In

het vervolg van hoofdstuk 4 wordt een aantal van de grondslag-verbredende maatregelen meer in detail behandeld. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 aandacht besteed aan de fiscale begeleiding van oudedagsvoorzieningen. In hoofdstuk 6 komt de fiscale behandeling van vermogen en inkomsten uit vermogen aan de orde in combinatie met de fiscale regels rond sparen, lenen en beleggen. Hoofdstuk 7 gaat over vergroening van het fiscale stelsel en de mogelijkheden een verschuiving van directe naar indirecte belastingen tot stand te brengen, ook ter bevordering van de stabiliteit van de belastingopbrengsten. In hoofdstuk 8 wordt aan de hand van een technische verkenning bezien op welke wijze de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting kan worden herzien in het licht van de doelstellingen van een belastingherziening. Hoofdstuk 9 geeft drie budgettair neutrale uitwerkingen van een herziening van de loon- en inkomstenbelasting op basis van een gemeenschappelijk pakket van verbreding/verschuiving/vergroening. In hoofdstuk 10 is een korte samenvatting van de verkenning opgenomen. Bijlage I omvat de uitwerking van drie opties voor een herziening waarbij additionele budgettaire middelen zijn ingezet. In bijlage III wordt ingegaan op het belastingregime van ondernemingen en komen andere belastingen kort aan de orde. De overige bijlagen omvatten – deels fiscaal-technische – analyses en studies die aan deze verkenning ten grondslag liggen. Als laatste bijlage is een literatuuroverzicht toegevoegd van de in dit kader meest relevante publicaties.

2. BELASTINGEN IN BEWEGING

2.0 Inleiding

In een dynamische omgeving staat het fiscale stelsel bloot aan tal van ontwikkelingen die modernisering ervan gewenst maken. Dit hoofdstuk plaatst het Nederlandse belastingstelsel in zijn internationale omgeving, met de nadruk op de Europese omgeving. Daarop volgt een bespreking van enkele economische aspecten van het stelsel. Tenslotte wordt aandacht besteed aan trends die een belangrijke invloed kunnen uitoefenen op de belastingheffing. Concreet gaat het om veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking (vergrijzing), technologische veranderingen (de snelle opkomst van het Internet) en de in bepaalde opzichten krimpende beleidsvrijheid van de nationale belastingwetgever. De beleidsruimte wordt mede bepaald door regelgeving en beleid van de Europese Unie. Daarnaast stelt de toenemende mobiliteit van burgers, bedrijven en kapitaal grenzen aan de ruimte voor beleid.

2.1 Internationale omgeving

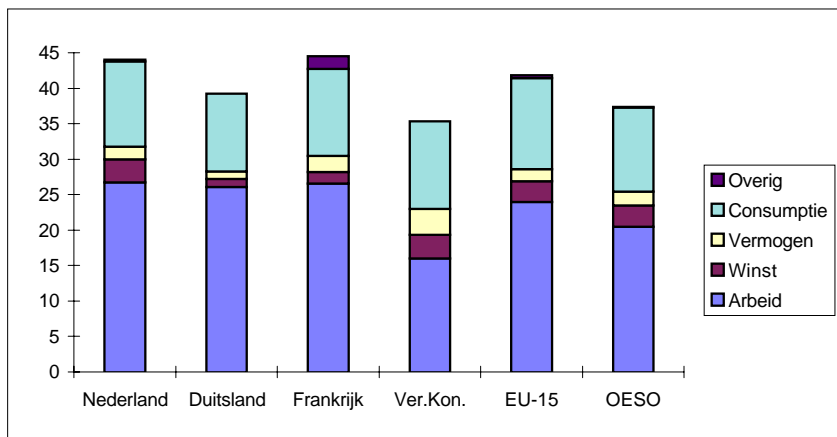
In een aantal opzichten kan het Nederlandse belastingstelsel de toets der kritiek goed doorstaan. Dit geldt zeker voor de vennootschapsbelasting die ondernemingen over de behaalde winst verschuldigd zijn. De bepaling van de belastbare winst volgens «goed koopmansgebruik» biedt de door de praktijk gewenste flexibiliteit. Het tarief van de vennootschapsbelasting (35%) is internationaal concurrerend. Voor zelfstandige ondernemers bestaan – in vergelijking met de omliggende landen – ruime fiscale tegemoetkomingen. Het stelsel biedt verder ruime faciliteiten om pensioenbesparingen te vormen. Nederland loopt voorop bij de vergroening van het fiscale stelsel.

Anders dan vaak wordt verondersteld is de opbrengst van alle belastingen samen, gemeten als aandeel van het bruto binnenlands product (BBP) in Nederland lager dan in de meeste buurlanden het geval is.¹ Het beeld verandert wanneer ook de premies voor de sociale verzekeringen in de beschouwing worden betrokken. In grafiek 2.1 is een internationale vergelijking gegeven van het totaal van de belastingen en premies en een verdeling van de collectieve lasten naar economische categorie waarop deze lasten rusten. Het totaal van belastingen en premies ligt in 1995 boven het gemiddelde niveau van de EU-lidstaten. Met name de lastendruk op arbeid is in vergelijking met andere landen hoog.²

¹ In 1995 bedroeg de belastingdruk in Nederland 25,6% BBP, België 31,1% BBP, Verenigd Koninkrijk 29,0% BBP, Luxemburg 32,2% BBP, Duitsland 23,8% BBP en Denemarken 49,7% BBP. Zie OESO, Revenue Statistics 1965–1996, 1997.

² In verband met verschillen in nationale definities is enige behoedzaamheid bij de interpretatie van deze tabel gewenst. Zie Rapport SER-werkgroep Fiscale Aspecten Interne Markt, hoofdstuk 3.

Grafiek 2.1: Niveau en samenstelling belastingen en premies naar economische categorie in 1995 (in % BBP)

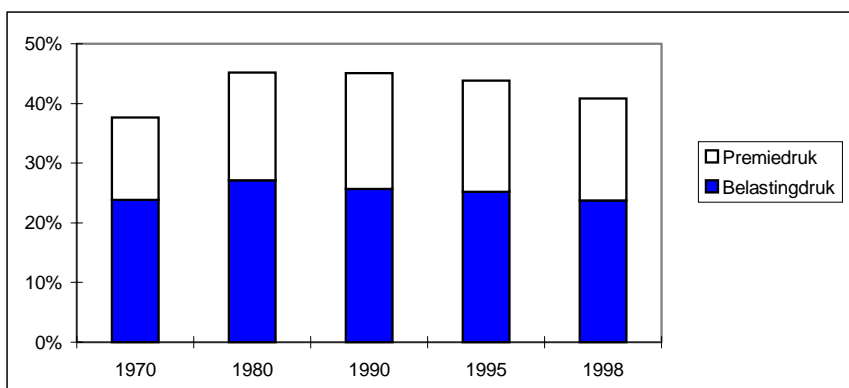


Bron: OESO, Revenue Statistics 1965–1996, 1997.

Het fiscale stelsel vraagt in bepaalde opzichten om herbezinning en aanpassing. Eerdere toetsen op het nationale concurrentievermogen hebben dat al duidelijk gemaakt.¹ Internationaal worden vooral als zwakke punten gezien: de zware lastendruk op arbeid, met name de hoge wig aan de onderkant van het loongebouw, het hoge toptarief van de loon- en inkomstenbelasting, de kapitaalsbelasting en de vermogensbelasting.

In grafiek 2.2 is een beeld gegeven van het aandeel van rijksbelastingen en premies voor de sociale verzekeringen in het BBP.

Grafiek 2.2: Belasting- en premiedruk (in % BBP), 1970–1998



In grafiek 2.2 is te zien dat de belastingdruk na 1980 licht is gedaald. In de jaren zeventig liep de totale belasting- en premiedruk op, vooral door het sterk toegenomen beroep op de sociale verzekeringen. Door de voortgaande vergrijzing groeide het beroep op de AOW. De werkloosheid schoot omhoog en honderdduizenden werden arbeidsongeschikt verklaard. De uitkeringen aan deze groepen economisch niet-actieven worden hoofdzakelijk via de heffing van sociale premies omgeslagen over het premieplichtige deel van de bevolking.

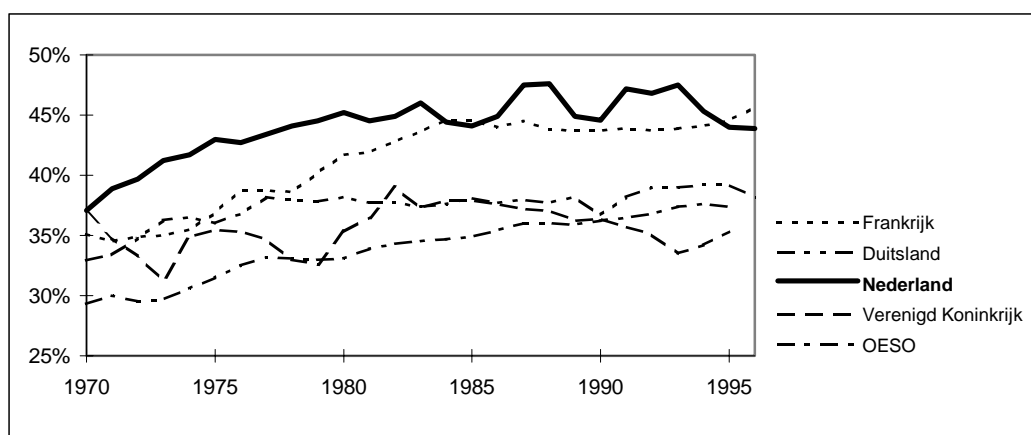
Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland. In de meeste landen is de belasting- en premiedruk vanaf 1970 vrij fors gestegen (grafiek 2.3). Na

¹ Zie Toets op het concurrentievermogen, Ministerie van Economische Zaken, september 1995, alsmede Toets op het concurrentievermogen 1997, Ministerie van Economische Zaken, oktober 1997.

1990 gaat het belasting- en premiepeil in de meeste landen nog maar weinig omhoog, soms daalt het wat.

Vergelijking van de ontwikkeling van de belasting- plus premiedruk hier en elders leert dat het lastenpeil in Nederland in 1975 al tamelijk hoog was. De druk van belastingen *plus* premies is in Nederland nog steeds betrekkelijk hoog. Deze ligt nog boven het OESO-gemiddelde en boven het peil in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Met name na het begin van de jaren negentig is het premiepeil, en daarmee het peil van de collectieve lasten, in ons land echter zichtbaar verder gedaald.¹

Grafiek 2.3: Belasting- en premiedruk in een aantal OESO-landen (in % BBP), 1970–1996



Bron: OESO, Revenue Statistics 1965–1996, 1997; gegevens voor VK en OESO in 1996 niet beschikbaar.

box 2.1: Internationale vergelijking van tariefstructuren

Het is aantrekkelijk om voor een eerste oriëntatie op de concurrentiekracht van het fiscale stelsel een vergelijking te maken met de tarieven en het daarbij horende ingangsincome in omliggende landen. Het is echter veel moeilijker om een precieze vergelijking te maken van de verschillende fiscale stelsels dan in eerste aanleg lijkt. De belangrijkste problemen daarbij zijn:

1. De tarieven geven niet altijd de effectieve druk weer: in het ene land kunnen meer of minder posten in aftrek op het belastbaar inkomen worden toegestaan of kunnen inkomensbestanddelen wel of niet buiten de heffing worden gelaten. Een internationale vergelijking geeft aan dat de Nederlandse tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting hoog zijn en dat Nederland met het toptarief van 60% tot de koplopers behoort. Tarieven en de effectieve druk van de loon- en inkomstenbelasting, zoals die feitelijk resulteert na toepassing van onder meer belastingvrije sommen, vrijstellingen, aftrekposten en bijzondere tarieven zijn natuurlijk niet hetzelfde. Samen geven ze een beter beeld van de werkelijkheid. Voor een adequate vergelijking is het van belang te weten of bepaalde inkomsten buiten de belastingheffing blijven (bijvoorbeeld vermogenswinsten). Andere landen kennen in hun inkomstenbelasting in het algemeen minder aftrekposten en hebben een ruimer inkomensbegrip. Een gebrekkig inkomensbegrip, de ruime toepassing van de BV-vorm en de internationaal gezien ruime aftrekmogelijkheden en vrijstellingen in de Nederlandse inkomstenbelasting vormen de belangrijkste verklaring voor het feit dat slechts 2% van de belastingplichtigen geconfronteerd wordt met het 60%-tarief.
2. Nederland hanteert een naar internationale maatstaven bijzondere techniek

¹ Voor een gedetailleerdere beschrijving en vergelijking van een aantal belastingstelsels wordt verwezen naar de bijlagen A, B en C.

ter financiering van de volksverzekeringen. De financiering ervan loopt mee met de heffing van de loon- en inkomstenbelasting. De tarieven in de verschillende schijven worden onmiskenbaar, direct of indirect, beïnvloed door de aanwezigheid van de premies voor de volksverzekeringen in de eerste belastingschijf. Andere landen hebben vaak regelingen die aansluiten bij het verrichten van arbeid. Buiten de fiscaliteit om wordt ter financiering van deze regelingen vaak reeds vanaf de eerste gulden premie geheven. Bij een internationale vergelijking van de fiscale tariefstructuur lopen de Nederlandse volksverzekeringen vaak wel mee, terwijl de hiermee vergelijkbare buitenlandse regelingen buiten beschouwing blijven.

2.2 Belastingmix

In tabel 2.1 is het aandeel van de voornaamste belastingen in de totale belastingopbrengst weergegeven (inclusief premies volksverzekeringen). Na een toename in de jaren zeventig is het aandeel van de belastingen op inkomen, winst en vermogen plus de premies voor volksverzekeringen in de loop van de jaren tachtig en negentig geleidelijk verminderd. Inmiddels is het aandeel van de kostprijsverhogende belastingen gestegen tot 37% van de totale opbrengst van de belastingen en premies.

Tabel 2.1: Belasting- en premieopbrengsten¹ (% van de totale opbrengsten)

	1970	1980	1990	1995	1998*
Loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen	54,1	58,1	56,0	53,5	47,6
Vennootschapsbelasting ²	9,1	5,4	8,4	10,2	11,6
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen	4,0	5,7	3,7	3,3	3,8
Subtotaal belastingen/premies op inkomen, winst en vermogen	67,2	69,2	68,2	67,3	63,0
Omzetbelasting	17,5	19,7	20,2	18,8	21,2
Accijnzen	8,8	5,5	5,2	6,1	6,8
Overige kostprijsverhogende belastingen	6,5	5,5	6,4	8,1	9,0
Subtotaal kostprijsverhogende belastingen	32,8	30,8	31,8	32,9	37,0
Totaal	100	100	100	100	100

¹ De loon- en inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de premies volksverzekeringen zijn weergegeven op transactiebasis

² Exclusief vennootschapsbelasting gas

* Raming Miljoenennota 1998

Een sterke verandering van het aandeel in de totale belasting- en premiedruk heeft zich voorgedaan bij de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen. Vanaf 1970 is een daling te constateren met bijna 7%-punten. Deze relatieve teruggang hangt deels samen met beleidsmaatregelen en deels met trendmatige ontwikkelingen in de grondslag. Met de stijging van de werkloosheid vanaf medio jaren zeventig is een gematigde arbeidskostenontwikkeling een belangrijke prioriteit in het sociaal-economisch beleid geworden. Voor zover de budgettaire mogelijkheden dat toelieten, is loonmatiging met fiscale maatregelen in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting ondersteund.

In de huidige kabinetsperiode is niet alleen het belastingtarief in de eerste schijf verscheidene malen verlaagd, maar zijn ook maatregelen getroffen die tot een smallere belastinggrondslag hebben geleid, zoals een verhoging van de belastingvrije sommen en van het arbeidskostenforfait, terwijl ook verschillende afdrachtskortingen zijn ingevoerd en verhoogd. Bij de premies volksverzekeringen zijn onder meer de maatregelen in verband met de Algemene nabestaandenwet en per 1 januari 1998 de wijziging van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (Pemba en WAZ) van belang. Verder leidt de groei van deeltijdarbeid tot een relatief grote toename van het deel van het belastbaar inkomen dat laag belast wordt of in de belastingvrije som valt en daardoor niet of tot een lagere belastingopbrengst leidt.

Daarnaast is door enkele specifieke ontwikkelingen de grondslag van de loon- en inkomstenbelasting in de loop der tijd niet evenredig gegroeid met de ontwikkeling van de loonsom op macroniveau. Te noemen zijn onder meer de trendmatige stijging van het eigen-woningbezit (en daarmee van hypotheken), overgang van ondernemers van de inkomstenbelasting naar de vennootschapsbelasting en het samenstel van sparen, lenen en beleggen. Met deze laatste ontwikkeling wordt gedoeld op het feit dat in deze sfeer de belastbare inkomsten achterblijven en het gebruik van vrijstellingen en aftrekposten toeneemt. Dit vindt in elk geval deels zijn oorzaak in het steeds ruimere aanbod van spaar- en beleggingsvormen waarvan de opbrengsten geen onderdeel vormen van de grondslag van de inkomstenbelasting.

In het beloop van het aandeel van de vennootschapsbelasting in de totale belastingopbrengsten is de slechte winstsituatie van het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig te herkennen. De huidige gunstige ontwikkeling wordt duidelijk weerspiegeld in het stijgend aandeel van de vennootschapsbelasting.

Het oplopende aandeel van de kostprijsverhogende belastingen in de totale belastingopbrengsten vanaf 1980 wordt in de periode tot 1990 verklaard door het toenemende aandeel van de omzetbelasting. Na 1990 blijft het aandeel van de omzetbelasting vrij stabiel, maar nemen de aandelen van de accijnzen en de overige kostprijsverhogende belastingen toe. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door beleidsmaatregelen ten behoeve van het milieubeleid (verhoging brandstofaccijnzen, invoering van regulerende energiebelasting).

2.3 Economische aspecten van het belastingstelsel

2.3.1 Algemeen

Het belastingstelsel heeft belangrijke effecten op de ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid. De praktijk wijst uit dat Nederland internationaal gezien een goed concurrerend fiscaal vestigings-, ondernemings- en investeringsklimaat heeft. Dat is mede te danken aan onze concurrerende vennootschapsbelasting, het rulingbeleid en het netwerk van belastingverdragen. Voor de stimulering van de werkgelegenheid is het van groot belang deze positie te continueren en nog bestaande zwakke punten weg te nemen. In deze paragraaf gaat het over de invloed van de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen op de werkgelegenheid. De fiscale aspecten van het ondernemen en de vennootschapsbelasting komen aan de orde in bijlage III.

box 2.2: Huidige tariefstructuur in de loon- en inkomstenbelasting (1998)

Met de invoering van de Oort-wetgeving in 1990 is in de loon- en inkomstenbelasting een tariefstructuur tot stand gebracht met drie tariefschijven. De premieheffing voor de volksverzekeringen geschiedt op dezelfde basis als de belastingheffing: het tarief van de eerste schijf is opgebouwd uit een belastingdeel (in 1998 8,85%) en een premiedeel (in 1998 27,5%). Het premie-deel voor ouderen bedraagt 11,0% omdat zij geen AOW-premie betalen. Over de tweede en derde schijf worden geen premies volksverzekeringen geheven.

De huidige tariefstructuur wordt gekenmerkt door een per tariefgroep verschillende belastingvrije som. Iedere belastingplichtige heeft een overdraagbare belastingvrije som (basisaftrek) van f 8207 en vanaf 1 januari 1998 een niet-overdraagbare belastingvrije som (bovenbasisaftrek) van f 410. De overdraagbaarheid heeft betrekking op de mogelijkheid van overheveling van de basisaftrek van de ene partner (zonder inkomen of met een laag inkomen) naar de andere partner. Daarnaast geldt een toeslag op de belastingvrije som voor alleenstaande ouders van f 6566, die hoger is bij inkomsten uit arbeid (maximaal f 6566 hoger). Voor ouderen bestaat naast de belastingvrije som nog een naar inkomen gedifferentieerde ouderenaftrek (maximaal f 1695) en een aanvullende ouderenaftrek (maximaal f 2681). De belastbare som is het verschil tussen het belastbaar inkomen en de belastingvrije som.

De belastbare som wordt als volgt belast:

	Lengte van de schijf	Tariefpercentage
Eerste schijf	f 47 184	36,35%
Tweede schijf	f 56 590	50%
Derde schijf	overig	60%

2.3.2 Effecten op de arbeidsmarkt

Ons belastingstelsel heeft invloed op de ontwikkeling van de werkgelegenheid; vooral de loon- en inkomstenbelasting en de premies voor de sociale verzekeringen spelen daarbij een rol. Ondanks de aanzienlijke groei van de werkgelegenheid en een daling van de langdurige werkloosheid is de huidige arbeidsdeelname nog steeds te laag, terwijl aanzienlijke reserves in arbeidsaanbod bestaan. Nog steeds verlaten veel vrouwen de arbeidsmarkt na de geboorte van hun eerste kind. Daarnaast zijn laagopgeleiden en allochtonen oververtegenwoordigd in WW en bijstand. Bovendien is de arbeidsdeelname van ouderen laag en zijn er veel WAO-gerechtigden die gedeeltelijk kunnen en willen werken. Door de stijging van het aantal 65-plussers zou de belasting- en premiedruk aanzienlijk moeten stijgen om de huidige collectieve voorzieningen en sociale zekerheid te kunnen handhaven. Deze ontwikkeling (de zogenoemde grijze druk) noopt in de eerste plaats tot het vergroten van de arbeidsparticipatie en in de tweede plaats tot het treffen van specifieke maatregelen voor de financiering van oudedagsvoorzieningen. Om de arbeidsparticipatie te vergroten zal ook in de komende periode de groei van de werkgelegenheid moeten worden gestimuleerd; een extra stimulans is nodig voor het scheppen van banen, in het bijzonder eenvoudige banen.

De fiscaliteit speelt zowel bij de vraag naar, als bij het aanbod van arbeid een grote rol. Een belangrijke factor daarbij is de invloed van de wig (zie

box 2.3). De wig doelt op het verschil tussen de arbeidskosten en het nettoloon. Een verhoging van de gemiddelde wig leidt tot een stijging van de arbeidskosten en heeft een negatief effect op de werkgelegenheid. Daarnaast zijn er negatieve economische aspecten verbonden aan een hoge marginale wig. Deze hebben onder meer betrekking op de omvang en de kwaliteit van het arbeidsaanbod, de werking van de arbeidsmarkt, de uittreedbeslissing en het grijze en zwarte circuit. Voorts hebben ook andere aspecten van het fiscale stelsel, zoals de werking van de overdraagbaarheid van de basisaftrek en de financiële verhouding tussen werken en niet-werken, invloed op de arbeidsmarkt.

De effecten van het belastingstelsel op de arbeidsmarkt zijn echter verschillend per groep. In het algemeen kan worden gesteld dat¹ :

- a) het arbeidsaanbod van alleenverdieners niet sterk reageert op veranderingen in het nettoloon (behoudens punt c);
- b) het arbeidsaanbod van partners van alleenverdieners wel gevoelig is voor het nettoloon en voor het inkomen van die alleenverdiener;
- c) het effectief arbeidsaanbod van uitkeringsontvangers gevoelig is voor het verschil tussen netto-uitkering en netto-minimumloon;
- d) de vraag naar arbeid gevoelig is voor de arbeidskostenontwikkeling.

box 2.3: De wig tussen bruto loonkosten en netto beschikbaar inkomen

Het verschil tussen de loonkosten van een werkgever en het netto beschikbaar inkomen van een werknemer wordt aangeduid als de gemiddelde wig. De gemiddelde wig wordt doorgaans uitgedrukt als percentage van de loonkosten. In onderstaande tabel staat ter vergelijking de standaard-aansluiting van de loonkosten en het netto beschikbaar inkomen voor een werknemer op minimumloonniveau en een werknemer met een salaris van 2x modaal. Daarbij is uitgegaan van de situatie voor een alleenverdiener met twee kinderen in 1998 (tariefgroep 3).

	Minimumloon	2x modaal
Loonkosten	32 390	133 491
afdrachtsvermindering lage lonen	+ 3 660	nvt
werkgeverspremies	- 5 882	- 27 059
overhevelingstoeslag	- 473	- 1 372
Brutoloon	29 695	105 060
pensioenpremie	-	- 3 829
werknemerspremies	- 759	- 3 944
vergoeding ziektekosten	-	+ 3 126
overhevelingstoeslag	+ 473	+ 1 372
premie volksverzekeringen	- 3 161	- 12 976
loonbelasting	- 1 017	- 21 510
Nettoloon	25 230	67 299
ziektekosten	- 1 087	- 7 926
kinderbijslag	4 144	4 144
Netto beschikbaar inkomen	28 287	63 517

De tabel laat zien dat op het niveau van het minimumloon het verschil tussen de loonkosten en het netto beschikbaar inkomen ruim f 4000 bedraagt. Uitgedrukt als percentage van de loonkosten bedraagt de gemiddelde wig dan 13%. Deze wig bestaat hoofdzakelijk uit premies voor de werknemers-verzekeringen en de volksverzekeringen. Voor 2x modaal is het verschil bijna

¹ Gebaseerd op Centraal Planbureau, Belastingverlaging, heffingskorting en overdraagbaarheid belastingvrije voet, Werkdocument nr. 50, 1993.

f 70 000 ofwel een gemiddelde wig van meer dan 50%. Hier bestaat de wig voor het grootste deel uit premies voor de werknemersverzekeringen, loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen. De tabel laat ook zien dat bij een inkomensstijging van minimumloon naar 2x modaal de werkgever ruim f 100 000 extra loonkosten betaalt, terwijl het netto voordeel voor de werknemer beperkt blijft tot f 35 000.

Naast de gemiddelde wig wordt de marginale wig onderscheiden. Deze geeft weer welk deel van een mutatie van de loonkosten (bijvoorbeeld bij een promotie of bij een beslissing om van deeltijd naar voltijdwerk te gaan) niet als netto beschikbaar inkomen aan de werknemer ten goede komt.

In sommige publicaties wordt ook het bedrag dat de werknemer kwijt is aan indirecte belastingen bij de wig meegenomen. Hier is deze verfijning achterwege gelaten.

Gemiddelde en marginale wig

In tabel 2.2 staat het verschil aangegeven tussen de loonkosten en het nettoloan voor verschillende loonniveaus. Het blijkt dat door de introductie van afdrachtskortingen – een korting voor werkgevers op de afdracht van loonbelasting – de laatste jaren de gemiddelde (werkgevers-)wig aan de onderkant van het loongebouw (tot 115% van het wettelijk minimumloon) sterk is verlaagd. Hierdoor zijn de kosten van laag betaalde arbeid meer in overeenstemming gebracht met de in verhouding lage productiviteit. In de middellange termijnverkenning van het CPB wordt nader ingegaan op de effectiviteit van loonkostensubsidies.¹

Tabel 2.2: Gemiddelde wig (bedrijven) voor alleenverdiener in % van de loonkosten

	1980	1985	1990	1995	1998
Minimum plus	32	32	29	25	13
Modaal	44	45	41	41	40
2x modaal	54	56	52	53	52

Bron: CPB, MEV 1998

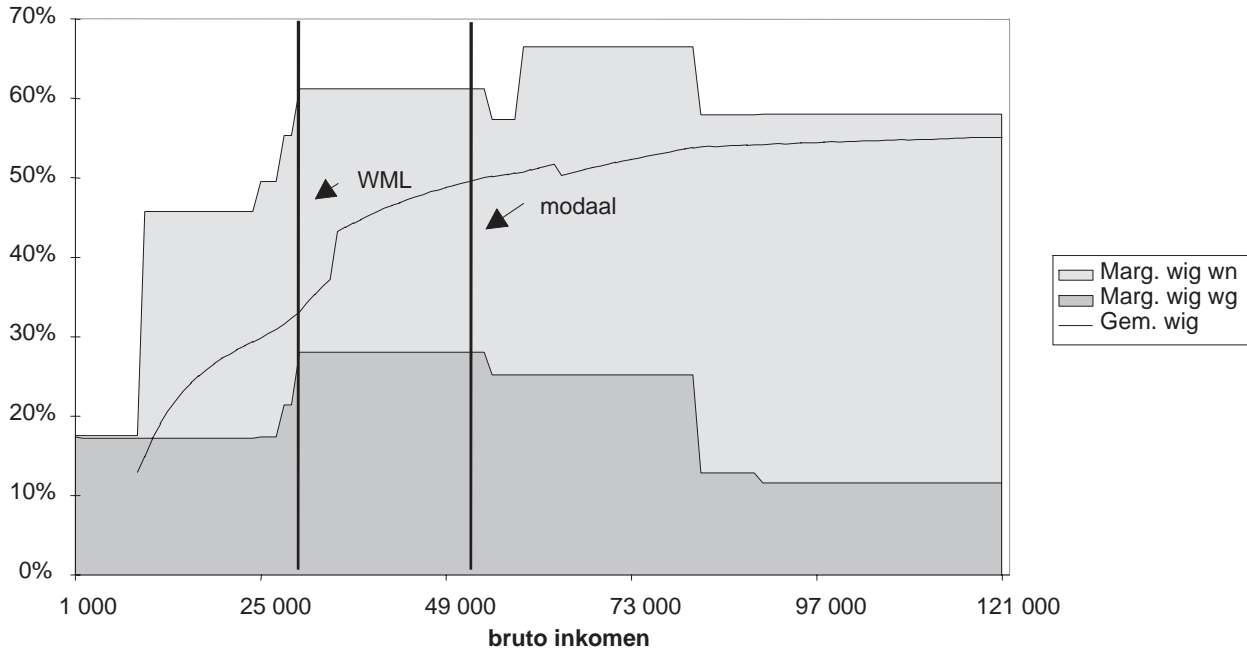
Voor alleenverdieners zal een hogere marginale wig op korte termijn niet veel invloed op het arbeidsaanbod uitoefenen. Op langere termijn kunnen hoge marginale tarieven leiden tot het aanbieden van minder uren arbeid, tot een verminderde prikkel tot scholing en tot fiscaal uitgelokte arbeidsmobiliteit (internationale mobiliteit van met name hoogproductieve arbeid). Door deze effecten wordt de kwantiteit en de kwaliteit van het arbeidsaanbod minder, terwijl technologische ontwikkelingen een kwaliteitsverbetering vereisen. Verder kunnen hoge marginale tarieven ook bijdragen aan de vlucht in het grijze of zwarte circuit.

In grafiek 2.4 worden de marginale en gemiddelde wig van de inkomstenbelasting, de premies volks- en werknemersverzekeringen, pensioenpremie en de premies ziektekostenverzekeringen getoond. De marginale wig is gesplitst in een werknemers- en een werkgeversdeel. Het werknemersdeel bevat naast de inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen ook de pensioenpremie en de premies van de werknemersverzekeringen die ten laste van de werknemers komen. De totale marginale wig komt over een groot deel van het loongebouw boven de 50% uit. Opvallend is dat reeds vanaf het WML een marginale wig van meer dan 60% geldt. In tegenstelling tot bij de gemiddelde wig is bij de marginale wig geen rekening gehouden met de afdrachtskorting lage lonen (SPAK).

¹ Zie Centraal Planbureau, Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode, 1997, hoofdstuk VI.2.

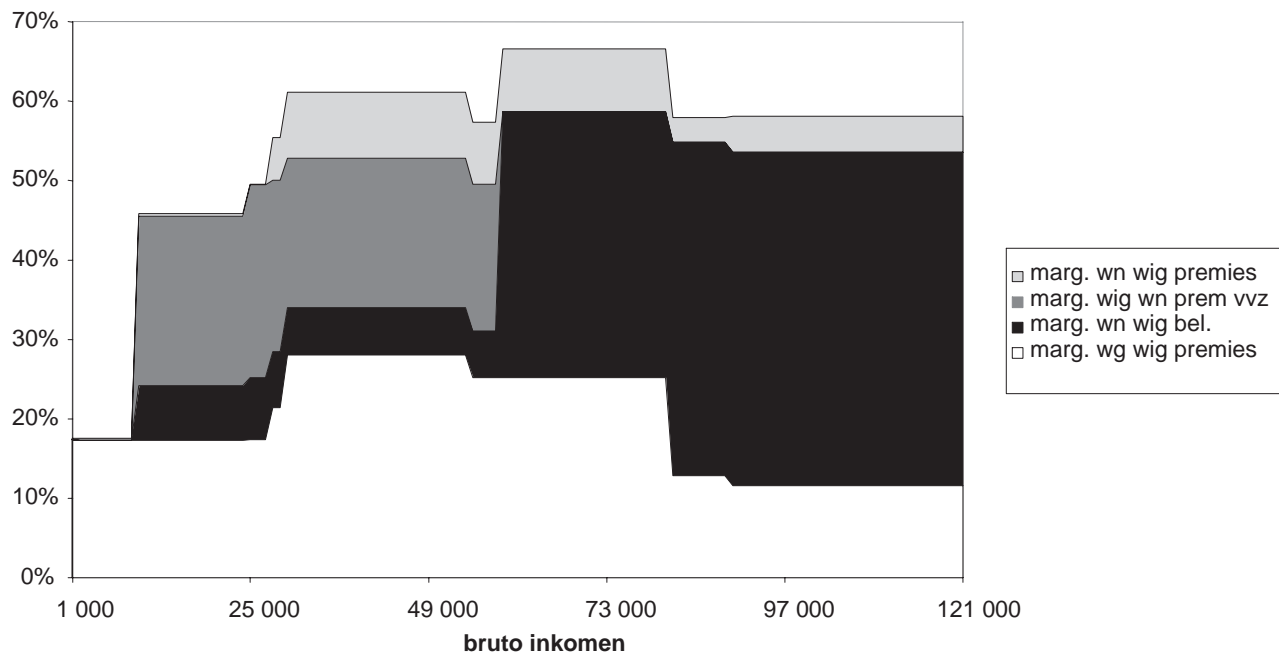
De gemiddelde wig loopt tot het modale inkomen vrij sterk op, waarna de stijging afvlakt. De sterke stijging van de gemiddelde wig kort boven het WML is een gevolg van het wegvallen van de SPAK (bij 115% WML). De daling van de gemiddelde wig bij een bruto inkomen van f 62 000 hangt samen met de inkomensgrens voor het ziekenfonds.

Grafiek 2.4: Marginale en gemiddelde wig (% van de loonkosten)



In grafiek 2.5 is het verloop van de marginale wig opnieuw in beeld gebracht. De marginale wig voor werknemers is nader onderverdeeld in belastingen, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen (inclusief pensioenpremies). Door de samenstelling van belastingen en premies in de eerste belastingschijf is de bijdrage van de belastingen aan de marginale wig tot een inkomen waar de tweede schijf begint (alleen belastingen) beperkt. Zichtbaar is dat de marginale wig van de belastingen pas van betekenis is vanaf de hoogte van de basisaftrek. De marginale wig van de belastingen is bij hogere inkomens niet gelijk aan de marginale tarieven in de loon- en inkomstenbelasting van 50% en 60%. De marginale wig is gedefinieerd als percentage van de loonkosten en niet als percentage van het (lagere) belastbare inkomen. Verder laat de grafiek zien dat de premies voor de werknemersverzekeringen pas een rol gaan spelen vanaf f 27 500. Bij dat inkomen ligt namelijk de grens van de franchise voor de premie AWF (Algemeen Werkloosheidsfonds) en de pensioenpremie.

Grafiek 2.5: Marginale wig onderverdeeld naar belastingen en premies



Voor de Nederlandse concurrentiepositie is van belang hoe het niveau van zowel de marginale als de gemiddelde wig zich internationaal verhoudt. Tabel 2.3 toont de gemiddelde en de marginale wig voor een aantal landen. Het blijkt dat vooral ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten de gemiddelde en marginale wig in Nederland hoog is.

Tabel 2.3: Gemiddelde en marginale wig van modale werknemer in 1994 (in % loonkosten)

	Gemiddeld	Marginaal
Duitsland	48	58
Nederland	46	58
Denemarken	45	57
Frankrijk	49	55
Verenigd Koninkrijk	33	41
Verenigde Staten	31	35

Bron: OESO, The tax/benefit position of production workers, 1995.

Overdraagbaarheid van de basisaftrek

In het huidige fiscale stelsel bestaat voor de niet-werkende partner de mogelijkheid van overheveling van de belastingvrije som naar de alleenverdiener. Een alleenverdiener heeft daardoor in 1998 een belastingvrije som van f 16 824 in plaats van de standaard belastingvrije som van f 8617. Bij de invoering van de huidige tariefstructuur in 1990 waren deze bedragen veel lager. De verhogingen van de belastingvrije som – uit inkomenspolitieke overwegingen¹ – hebben onder meer als neveneffect gehad dat voor vrouwen met een werkende partner de drempel voor toetreding tot de arbeidsmarkt is toegenomen. Een neveneffect van de verhoging van de belastingvrije sommen is dat een toenemend aantal belastingplichtigen en een toenemend deel van het inkomen buiten de belasting- en premieheffing blijft. Macro gezien blijft door het stelsel van

¹ De verhoging in 1998 hangt voor f 970 samen met de Pemba-operatie. Deze verhoging van de belastingvrije som biedt compensatie voor het vervallen van de franchise bij de WAO-premie.

belastingvrije sommen in 1998 een bedrag van ruim f 100 miljard buiten de grondslag van de belasting- en premieheffing. De marginale druk op het gezamenlijke inkomen van tweeverdieners kan extra hoog oplopen wanneer de meestverdienende partner in de tweede of de derde schijf zit en de minstverdienende partner meer gaat verdienen dan de belastingvrije som. Een inkomensstijging van de minstverdienende partner kan dan leiden tot een afname van het netto beschikbaar gezinsinkomen.

Aangezien het arbeidsaanbod van partners gevoelig is voor het nettoloon vormt (de overdraagbaarheid van) de basisaftrek een drempel voor de arbeidsparticipatie van partners. Ook de SER heeft in het verleden gewezen op de negatieve gevolgen van de combinatie van de overdraagbaarheid van de basisaftrek en de progressie in de loon- en inkomstenbelasting voor de arbeidsparticipatie van niet-verdienende partners en daarmee vooral van vrouwen.¹

De verhouding tussen netto uitkering en netto loon

Voor uitkeringsontvangers vormt het geringe inkomensverschil tussen een uitkering op minimumniveau en het minimumloon een drempel voor toetreding tot de arbeidsmarkt. Een maatstaf voor dit financiële verschil is de netto replacement rate. De replacement rate wordt berekend door de netto (werkloosheids-)uitkering uit te drukken in een percentage van het nettoloon dat een werkloze kan gaan verdienen als hij (weer) betaalde arbeid gaat verrichten. Daarbij betekent een lagere replacement rate een lagere drempel. Op die wijze wordt een indicatie verkregen van de door de werkloze ondervonden inkomensverbetering bij aanvaarding van werk. Uit studies komt naar voren dat het nettoloon waarvoor werklozen zich voor werk aanbieden (het zgn. reserveringsloon) 20 tot 50% boven de netto uitkering ligt. Daarbij stellen alleenstaanden hogere eisen ten aanzien van de inkomensverbetering dan kostwinners. Genoemde hoogten van het reserveringsloon komen overeen met een netto replacement rate van 83% respectievelijk 66,7%.

Alhoewel een inkomensverbetering voor veel werklozen niet de enige reden is om te solliciteren, betekent een gering verschil tussen de uitkering en het nettoloon dat in elk geval een deel van de werklozen weinig geprikkeld wordt om een betaalde baan te aanvaarden. De netto replacement rate in Nederland blijkt hoog in vergelijking met de meeste andere landen.² De afgelopen jaren is via een verhoging van het arbeidskostenforfait de replacement rate iets verlaagd, waardoor het accepteren van een baan enigszins aantrekkelijker is geworden. De verlaging van de replacement rate ten opzichte van het netto minimumloon is echter betrekkelijk gering geweest. De verlaging ten opzichte van 80% van het gemiddelde loon blijkt groter, hetgeen mede een gevolg is van de ontkoppeling van lonen en uitkeringen die gedurende een deel van de periode van toepassing was.

Tabel 2.4: Netto replacement rate alleenverdieners

	1985	1990	1995	1996	1997	1998
Minimum uitkering/ minimumloon	98,5%	99,5%	98,6%	98,0%	98,1%	97,1%
Minimum uitkering/ 0,8 x gemiddeld loon	82,4%	78,0%	75,0%	74,0%	73,5%	72,8%

Bron: CPB, MEV 1998 (0,8 x gemiddeld loon komt overeen met een bruto loon van f 45 326)

¹ SER, Herziening belasting- en premieheffing, publicatienummer 92/09, 1992.

² Centraal Planbureau, Replacement rates; A transatlantic view, Werkdocument 80, 1995.

Het verschil tussen minimumuitkering en minimumloon is dermate gering dat de daarvan uitgaande impuls aan de onderkant van de arbeidsmarkt beperkt blijft. Dit beeld wordt nog versterkt als ook de inkomensafhank-

lijke regelingen en subsidies in de beschouwing worden betrokken. Het kan dan zelfs financieel nadelig zijn om een dienstbetrekking te aanvaarden of meer uren te gaan werken. Dit wordt aangeduid als de armoedeval: door de inkomstenstoets in uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen valt bij het aanvaarden van betaald werk het huidige inkomen weg, waardoor arbeidsparticipatie nauwelijks tot een inkomensverbetering leidt.¹

Een mogelijkheid om via het huidige fiscale stelsel de afstand tussen nettoloon en netto uitkering te vergroten, is de verhoging van het arbeidskostenforfait. In de afgelopen jaren is het arbeidskostenforfait mede daarom ook regelmatig verhoogd.

2.3.3 Effecten op sparen, lenen en beleggen

In ons belastingstelsel worden kapitaalinkomsten (zoals rente en dividend), voor zover ze in de grondslag van de inkomstenbelasting worden begrepen, tegen hetzelfde tarief belast als inkomsten uit arbeid. Mede door toegenomen openheid, transparantie en flexibiliteit van het kapitaalverkeer hebben de hoge tarieven (vooral in de tweede en de derde schijf van de inkomstenbelasting) steeds duidelijker tot gedragsreacties geleid. Indien deze reacties ertoe leiden dat kapitaalinkomsten meer en meer buiten de belastinggrondslag vallen, ontstaat het risico dat de druk op de factor arbeid ter compensatie dient te worden verhoogd.

Een eerste effect is het optreden van belastingarbitrage. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat belastingplichtigen belastbare componenten (rente en dividend) omzetten in onbelaste componenten (vermogenswinsten) of in lager belaste inkomsten. Het verschil tussen het rendement vóór en na belastingen (de wig op kapitaalinkomsten) is voor verschillende (beleggings-)producten niet gelijk, waardoor mogelijkheden ontstaan om de door de wetgever beoogde belastingheffing te ontwijken. Zo wordt een spaarder met rente-inkomsten boven de rentevrijstelling tegen een ander marginaal tarief (tarief inkomstenbelasting tot 60%) belast dan een spaarder die zijn geld heeft belegd in vermogensgroEIFondsen (tarief vennootschapsbelasting van 35%). Daarnaast wordt pensioen- en verzekeringssparen fiscaal gefacilieerd. Deze niet-uniforme fiscale behandeling draagt bij aan de erosie van belastinggrondslagen. Ook wordt de werking van de kapitaalmarkt verstoord, indien de keuze van beleggingsvormen niet bepaald wordt op grond van economische overwegingen, maar op grond van fiscale motieven.

Zoals beschreven in de Miljoenennota 1997 en de MEV 1998² dragen de fiscale regels rond sparen, lenen en beleggen bij aan de erosie van de belastinggrondslag doordat beleggingsinkomsten in toenemende mate buiten de grondslag vallen, terwijl rente op leningen volledig aftrekbaar is.

Enerzijds nemen bepaalde aftrekposten (onder andere lijfrentepremies en hypotheekrente) voortdurend in betekenis toe; anderzijds vallen beleggingsinkomsten in toenemende mate buiten de grondslag. Aan de lopende band komen nieuwe beleggings- en verzekeringsproducten op de markt, die (mede) belastingbesparing tot doel hebben. Daarnaast zijn constructies in opkomst waarbij geleend geld (rente-aftrek) in beleggingsvormen wordt gestopt die fiscaal gezien niet of laag belaste opbrengsten opleveren. Hoewel het bestaande stelsel regelmatig is gerepareerd, om belastingbesparende constructies tegen te gaan, is de huidige wetgeving onvoldoende tegen de aangeduide trends bestand. Bovendien leiden reparaties veelal tot ingewikkelder wetgeving. Ook het dichten van mazen kan niet verhinderen dat in toenemende mate inkomsten uit vermogen buiten de heffingsgrondslag vallen.

De toenemende mobiliteit van (gepensioneerde) burgers kan eveneens leiden tot derving van inkomstenbelasting. In de pensioen- en lijfrentesfeer genieten belastingplichtigen belastinguitstel dankzij de zogenoemde

¹ Zie ook rapport van de Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, Armoede en armoedeval, 1997.

² Zie Miljoenennota 1997, bijlage 4 en MEV 1998, hoofdstuk VI.2.

omkeerregel: nu betaalde premies zijn aftrekbaar, terwijl pas in de verre toekomst over uitgekeerde pensioenen en lijfrenten belasting wordt betaald. Bovendien is er een toenemende trend waarbij burgers deze belasting ontgaan door te verhuizen naar landen met zowel een meteorologisch als fiscaal vriendelijker klimaat.

Het grote verschil tussen het toptarief van de inkomstenbelasting (60%) en het tarief van de vennootschapsbelasting (35%) maakt het voor steeds meer zelfstandige ondernemers aantrekkelijk hun eenmanszaak om te zetten in een besloten vennootschap (BV). De voortgaande verschuiving van winstinkomen naar de vennootschapsbelasting die hiervan het gevolg is, knaagt aan de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting.

Voorts staat de grondslag van de inkomstenbelasting onder druk door de uitholling van het fiscale ondernemersbegrip. Mede door (recente) jurisprudentie is dit begrip inmiddels zo ver opgerekt, dat het niet langer strookt met de economische werkelijkheid. Met name in de tariefschijven waar tegen 50% en 60% wordt geheven leidt dat tot toepassing van een toenemend aantal constructies in de sfeer van beleggingen die met het ondernemerschap in economische zin niets van doen hebben, maar die primair zijn gericht op belastingbesparing. Aanpassing van het fiscale ondernemersbegrip zou deze ontwikkeling kunnen tegengaan.¹ Daarmee moet overigens de gedachte van ontschotting (ondernemerschap en werknemerschap komen meer in elkaars verlengde te liggen) niet uit het oog worden verloren.

Een andere gedragsreactie is de vlucht van kapitaal naar het buitenland. Op basis van onderzoek heeft De Nederlandsche Bank geschat dat eind 1994 f 36 miljard aan kapitaal in het buitenland is uitgezet. Andere onderzoekers menen dat dit een lage schatting is. Het zou (mede door aangroei met rente-opbrengsten) om zo'n f 70 miljard gaan.² Een belangrijk motief zou het ontwijken van de belastingheffing op rente-inkomsten zijn. Deze fiscale vlucht zou na de totstandkoming van de EMU, wanneer valutarisico's in het EMU-gebied verdwenen zijn, verder kunnen toenemen.

Een ander effect van belastingarbitrage heeft betrekking op het winstuitkeringsbeleid van ondernemingen. Dividenden worden thans belast tegen het marginale IB-tarief. Hierdoor is winstuitdeling minder aantrekkelijk dan winstinhouding aangezien inhouding van de winst kan leiden tot een onbelaste koersstijging en onbelaste vermogenswinst. Daarmee draagt het huidige systeem evenmin bij aan een optimale allocatie van voor investeringen beschikbare middelen. Als gevolg van de invoering van een nieuw regime voor houders van een aanmerkelijk belang in een onderneming is aan deze problematiek voor deze ondernemingen tegemoet gekomen.

box 2.4: Opbouw van het belastbaar inkomen

In het onderstaande overzicht wordt, op basis van een voorlopige raming, inzicht gegeven in de verwachte omvang van de verschillende bestanddelen van het belastbaar inkomen voor 1998 (in miljarden guldens). Ter vergelijking zijn tevens de gegevens over 1990 vermeld.³ Voor 1998 wordt een belastbaar inkomen verwacht van bijna f 420 miljard. Ten opzichte van 1990 zijn opvallend de sterke stijging van het negatieve inkomen uit de eigen woning, de premies lijfrente, alimentatie en de zelfstandigenaftrek.

¹ Zie bijlage III.

² Zie A.P. Kusters, Het zwarte gat, CPB Onderzoeksmemorandum nr. 137, 1997, Den Haag.

³ De cijfers wijken als gevolg van een uiteenlopende bewerking, op een aantal punten enigszins af van die welke het CPB hanteert in de MEV 1998 (hoofdstuk VI.2; De achterblijvende groei van de belastinggrondslag).

	1990	1998
inkomsten uit arbeid	323,9	406,5
periodieke uitkeringen	0,7	2,2
winst uit onderneming	28,9	29,5
<i>subtotaal</i>	<i>353,5</i>	<i>438,2</i>
onroerende zaken	1,2	1,5
roerende zaken, onderverhuur	0,0	0,0
inkomsten uit effecten	1,7	2,0
winst uit aanmerkelijk belang	2,3	3,0
rente-inkomsten	9,0	10,0
rente inkomsten minderjarige kinderen	0,2	0,2
andere inkomsten	0,7	0,6
<i>subtotaal (exclusief eigen woning)</i>	<i>15,1</i>	<i>17,3</i>
eigen woning	- 12,3	- 17,6
<i>inkomsten uit vermogen</i>	<i>2,8</i>	<i>- 0,3</i>
onzuiver inkomen	356,3	437,9
terugontvangen premies, enz.	1,8	0,0
dividendvrijstelling	0,4	0,5
rentevrijstelling minderjarige kinderen	0,1	0,2
rente van schulden	2,7	2,6
rentevrijstelling giften	2,4	2,6
giften	0,7	1,0
buitengewone lasten	2,2	2,7
premies lijfrente, alimentatie	3,8	5,9
premies volksverzekeringen	2,2	-
WAZ-premie	-	1,2
premies particuliere verzekeringen	0,9	1,3
zelfstandigenaftrek	2,7	5,4
meewerkaftrek	0,3	0,2
<i>afrekposten en vrijstellingen</i>	<i>- 18,4</i>	<i>- 23,6</i>
niet nader toe te rekenen bestanddelen	1,8	4,9
Inkomen	341,5	419,6
Saldo oudedagsreserve voor ondernemers	- 1,0	- 0,9
te verrekenen verliezen	- 0,4	- 0,4
belastbaar inkomen	340,1	417,9

2.3.4 Effecten op de inkomens(verdeling)

Een van de functies van de overheid is traditioneel de verdelingsfunctie. Het inkomensbeleid is gericht op een evenwichtige inkomens- en welvaartsverdeling, rekening houdend met draagkrachtverschillen. In de Sociale Nota 1998 is ingegaan op de ontwikkeling van de inkomensverdeling over een langere termijn. Daaruit kan worden afgeleid dat deze ontwikkeling vooral wordt beïnvloed door factoren die buiten de belastingwetgeving liggen. Het blijkt dat de ontwikkeling van inkomens (-verschillen) in belangrijke mate voortvloeit uit autonome maatschappelijke ontwikkelingen, zoals wijzigingen in de brutoloonverdeling, het opleidingspeil en wijzigingen in de samenstelling van huishoudens. Door

de Europese eenwording worden de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om door het belastingbeleid de inkomensverhoudingen te beïnvloeden geringer. Niettemin kan, zoals het beleid van dit kabinet duidelijk maakt, met fiscale maatregelen worden bijgedragen aan een evenwichtige inkomensverdeling. Daarbij moet deze invloed niet worden overschat. Het fiscale stelsel is niet geschikt om maatwerk te leveren op het terrein van het inkomensbeleid. Uit tabel 2.5 wordt ook duidelijk dat «koopkrachtrepatriaties» voor de laagste inkomens door middel van maatregelen in de huidige loon- en inkomstenbelasting een aanzienlijk bedrag aan budgettaire middelen vergen.

Tabel 2.5: Budgettaire en koopkrachteffecten; instrumenten generiek inkomensbeleid minima, gericht op tenminste 1% inkomensverbetering voor zowel alleenstaanden (as) als alleenverdieners (av) op WML-niveau

Instrument	Wijziging	Kosten (miljarden gulden)	Soc. min. as	Soc. min. av	WML as	WML av
verlaging tarief eerste schijf	- 2,45%	6,1	1,5%	1,3%	2,2%	1,0%
arbeidskosten- forfait	+ f 800/+1%	2,0	0,0%	0,0%	1,3%	1,0%
basisaftrek	+ f 700/ premiedeel eerste schijf (p-tes) + 0,20%	2,8	2,0%	1,8%	1,0%	1,7%
bovenbasis- aftrek	+ f 850/p-tes + 0,25%	2,4	1,2%	1,0%	1,2%	1,0%

Uit tabel 2.5 blijkt dat verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf een «dure» maatregel is om op WML-niveau een koopkrachtverbetering van tenminste 1% te realiseren (belastingderving f 6,1 miljard). Indien voor hetzelfde doel het arbeidskostenforfait respectievelijk de bovenbasisaftrek zou worden gehanteerd dan zouden de kosten aanzienlijk lager uitvallen (f 2,0 miljard respectievelijk f 2,4 miljard).

Bij de inzet van het belastingstelsel voor het inkomensbeleid zijn de internationale omgeving en de effecten op onder meer economie en werkgelegenheid van belang. Daardoor is de ruimte voor inkomensbeleid via de fiscaliteit begrensd. Dit beleid kan overigens niet uitsluitend vorm krijgen via de loon- en inkomstenbelasting. Ook andere belastingen, de premies voor volksverzekeringen en werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke regelingen hebben inkomenseffecten. Voor de loon- en inkomstenbelasting geldt als uitgangspunt dat belasting wordt geheven naar rato van de draagkracht van belastingplichtigen; als maatstaf geldt het (belastbare) inkomen. Daarbij kan het probleem spelen van de keuze tussen het individuele inkomen of het gezinsinkomen (zie ook hoofdstuk 8). Op dit inkomen wordt een progressief tarief toegepast. Door het gebruik van aftrekposten door vooral hogere inkomensgroepen en het gebrekkige inkomensbegrip met name bij de inkomsten uit vermogen is de betekenis van zowel het draagkrachtbeginsel als de progressie verminderd. Zo heeft het gebrekkige inkomensbegrip er onder meer toe geleid dat in toenemende mate inkomsten uit vermogen buiten de belastingheffing blijven. Daarnaast heeft de toename van de omvang van de belastingvrije sommen ertoe geleid dat lage inkomens weinig meer profiteren van een verlaging van het tarief eerste schijf, terwijl een verdere verhoging van de belastingvrije sommen ook steeds minder effectief wordt.

box 2.5: Toerekening van de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen (raming 1998)

Onderstaande tabel geeft inzicht in de bijdrage van de verschillende groepen belastingplichtigen (inkomensklassen en tariefgroepen) aan de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen. Deze opbrengst wordt voor 1998 geraamd op circa f 118 miljard, waarvan circa f 54 miljard belasting en circa f 64 miljard premies volksverzekeringen (exclusief afdrachtskortingen).

	Aantal belastingpl. x 1000	Bijdrage in %	Bijdrage premies	Bijdrage belasting	Totaal
vrije voet	1 240	(11%)	0%	0%	0%
schijf 1 (36,35%)	7 691	(71%)	63%	26%	46%
schijf 2 (50%)	1 677	(16%)	33%	40%	36%
schijf 3 (60%)	248	(2%)	5%	34%	18%
Totaal	10 856	(100%)	100%	100%	100%
Belastingplichtigen in tariefgroep:					
1	320	(3%)	1%	0%	1%
2	8 429	(78%)	71%	64%	68%
3	1 879	(17%)	26%	35%	30%
4	185	(2%)	1%	1%	1%
5	43	(0%)	0%	0%	0%
Totaal	10 856	100%	100%	100%	100%

De indirecte belastingen (waaronder milieubelastingen) leiden tot een enigszins degressieve verdeling van de belastingdruk. De premieheffing volksverzekeringen en werknemersverzekeringen werkt conform de eraan verbonden verzekeringsrechten degressief. De vermogensbelasting en de successierechten drukken vooral op hogere inkomens.

2.4 Trends

Verskillende ontwikkelingen beïnvloeden de effectiviteit van het fiscale stelsel. Zonder volledigheid te pretenderen wordt hier nader ingegaan op enkele trends op het gebied van demografie en technologie. Daarnaast gaat er ook een invloed uit van specifieke internationale en sociaal-economische ontwikkelingen.

2.4.1 Fiscale grensverlegging

In de inkomstenbelasting doet grensverlegging in de vorm van het streven naar belastingbesparing zich vooral voor bij de inkomsten uit vermogen. Voortdurend worden nieuwe beleggingsproducten op de markt gebracht waarmee de belastingdruk op beleggingen en spaartegoeden aanzienlijk kan worden verlaagd; daardoor verliest het belastingstelsel mogelijkheden de belastingdruk op een evenwichtige en rechtvaardige wijze te verdelen. Deze trend hangt samen met de internationaal gezien hoge officiële tarieven terzake van de in het belastbaar inkomen begrepen inkomsten uit vermogen. Hoewel het bestaande stelsel regelmatig is gerepareerd om dergelijke belastingbesparende constructies tegen te gaan, is de huidige wetgeving onvoldoende tegen de aangeduide ontwikkeling bestand.

2.4.2 Globalisering en belastingconcurrentie

De globalisering van de economie komt tot uitdrukking in de toenemende omvang van internationale handelsstromen en kapitaalbewegingen. Individuen en rechtspersonen verplaatsen zich steeds gemakkelijker naar andere rechtsgebieden, daarbij gesteund door de informatietechnologie. Binnen Europa zijn juridische en fysieke belemmeringen in de vorm van deviezenvoorschriften en grenscontroles ondertussen opgeheven; andere fysieke belemmeringen zijn in betekenis verminderd.

In een economie zonder grenzen worden belastingen als kostenposten beschouwd. Ze spelen een rol bij de vestigingsplaatskeuze van bedrijven en bij de woonplaatskeuze van burgers. Globalisering, opgevat in de zin dat onderdelen van de productie internationaal worden gespreid en op die plaatsen in de wereld worden gesitueerd waar ze het beste, tegen de laagste kosten en de hoogste kwaliteit kunnen worden uitgevoerd, kan leiden tot erosie van de Nederlandse belastinggrondslag. Ook in andere landen valt deze erosie te signaleren. Landen reageren daarop, waardoor een toenemende onderlinge belastingconcurrentie ontstaat. De term belastingconcurrentie doelt op een ontwikkeling waarbij nationale overheden elkaar beconcurreren door fiscale faciliteiten te bieden aan bedrijven, investeerders, beleggers en werknemers, teneinde deze aan te trekken of aan zich te binden.

Het verschijnsel belastingconcurrentie is van alle tijden en kan als een van de vele vormen van beleidsconcurrentie op zich bijdragen aan een gezonde ontwikkeling van de internationale economie. Niettemin zou de geschetste ontwikkeling kunnen leiden tot een belastingcompetitie die louter verliezers kent. Gegeven de toenemende mobiliteit van kapitaal, arbeid en consumenten zal het fiscaal loven en bieden in veel landen leiden tot een aanzienlijk verlies van belastingopbrengsten. Daarbij wordt met name de verdeling van de belastingdruk over arbeid en kapitaal beïnvloed. Aan de ene kant dwingt de toenemende internationale kapitaalmobiliteit een lagere belastingdruk op kapitaalinkomen af. Aan de andere kant vereist de lage arbeidsparticipatie in Nederland een lagere lastendruk op arbeid, met name aan de onderkant van het loongebouw. Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak de belastingdruk te verschuiven naar consumptie en minder mobiel vermogen.

Overall in de wereld proberen overheden mede via het belastingsysteem hun economische aantrekkingskracht te versterken. Deze aantrekkingskracht wordt bepaald door een groot aantal factoren: geografische ligging, infrastructuur, arbeidsproductiviteit, niveau en ontwikkeling van de loonkosten, de stand van wetenschap en technologie, economische structuur, sociale wetgeving, gezondheidszorg, kwaliteit van de leefomgeving, enzovoort. Binnen het geheel van deze factoren speelt het belastingstelsel een rol, die aan betekenis wint. Dit geldt zeker in de derde fase van de EMU, wanneer de drempel van wisselkoersrisico's is verdwenen.

2.4.3 Europese Unie

Ook binnen de Europese Unie is sprake van concurrentie ten aanzien van bedrijfsvestiging. De lidstaten concurreren namelijk in beginsel vrijelijk op de wereldmarkt voor bedrijfsinvesteringen en arbeidsplaatsen. Het is voorstelbaar dat binnen de Europese Unie de belastingconcurrentie ontaardt. Door hun belastingpolitiek in bepaalde opzichten te coördineren, kunnen lidstaten voorkomen dat zij elkaar schadelijke concurrentie aandoen. Zo'n coördinatie van het fiscale beleid is zeker niet hetzelfde als een centralisatie van de besluitvorming over belastingen in Brussel. Teneinde schadelijke belastingconcurrentie in de Europese Unie tegen te gaan hebben de lidstaten tijdens de Ecofin-Raad van 1 december 1997 ingestemd met een gedragscode. In deze politiek bindende verklaring

¹ In het voorjaar van 1996 heeft de Europese Commissie een memorandum gepubliceerd inzake de belastingheffing in de Europese Unie. Het document geeft een globaal overzicht van het gehele gebied van de belastingheffing. Door de Commissie worden voor de komende jaren drie terreinen voor het fiscale beleid in de Europese Unie onderkend. Het betreft de stabilisatie van de belastingopbrengsten in de lidstaten, de soepele werking van de Interne Markt en de bevordering van de werkgelegenheid. Het document diende als discussiestuk voor de informele Ecofin-Raad van 12–13 april 1996, waarin is besloten een «high level group» van persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van financiën in te stellen. In deze «high level group», die viermaal bijeen is gekomen, heeft aan de hand van de drie in het memorandum aangesneden thema's een discussie in breed kader plaats gevonden. De Europese Commissie is in vervolg op deze discussies op 22 oktober 1996 met een rapport inzake de «Ontwikkelingen van belastingssystemen in de Europese Unie» gekomen. Het rapport is voorgelegd aan de Ecofin-Raad van 11 november 1996. Uit de discussie in de Ecofin-Raad kwam naar voren dat vrijwel alle lidstaten kunnen instemmen met de instelling van een belastingwerkgroep met een meer permanent karakter. Wel ontstond een discussie over de taak van deze nieuwe groep. Uiteindelijk bleek de Raad zich te kunnen vinden in de volgende Raadsconclusies: «De Raad heeft:

«nota genomen van het verslag van de Commissie over de ontwikkeling van de belastingssystemen in de Europese Unie en besloten dit onder de aandacht te brengen van de Europese Raad van Dublin. Daarbij heeft hij meer bepaald gewezen op de noodzaak van verder werk op dit gebied;»
«zich verheugd getoond over het voornemen van de Commissie om in de geplande groep Belastingbeleid de over deze kwesties begonnen besprekingen voort te zetten en verzocht om daarbij rekening te houden met de discussie die in de Ecofin-Raad is gevoerd over het Commissieverslag, met inbegrip van de kwestie van belastingconcurrentie, inzonderheid in het kader van de goede werking van de interne markt.»
Ook de Europese Raad van Dublin d.d. 13 en 14 december 1996 heeft in zijn conclusies voldoende uitgesproken over het feit dat de Commissie de besprekingen wil voortzetten in een werkgroep belastingbeleid, die vooral aandacht zal moeten besteden aan de gevolgen van dit beleid voor de werkgelegenheid. De werkgroep belastingbeleid («Taxation Policy Group»), die net als de high level group onder voorzitterschap staat van Commissaris Monti, is op 11 maart 1997 voor het eerst bijeen gekomen. Met uitzondering van één enkele lidstaat zijn alle lidstaten op politiek niveau vertegenwoordigd. Namens Nederland hebben de Staatssecretaris van Financiën en de Directeur-Generaal voor Fiscale Zaken zitting in de Taxation Policy Group.

hebben de lidstaten afgesproken geen fiscale maatregelen voor ondernemingen in te voeren dan wel maatregelen terug te draaien die economische verstoringen van de interne markt veroorzaken en de belastinggrondslag in de Gemeenschap uithollen.¹

Ook los van het tegengaan van schadelijke belastingconcurrentie is coördinatie binnen de Unie van belang. Enerzijds moet worden voorkomen dat dubbele belasting optreedt, anderzijds moet worden voorkomen dat belastingheffing in de Unie kan worden vermeden. De coördinatie kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld door afspraken over minimumtarieven, door gemeenschappelijk afgesproken uitgangspunten, door samenwerking tussen de belastingautoriteiten en door goed gereguleerde gegevensuitwisseling.

Het EG-verdrag bevat geen specifieke bepalingen over de harmonisatie van directe belastingen. Zowel het ontbreken van dergelijke bepalingen als het subsidiariteitsbeginsel, alsmede de vereiste unanimiteit bij besluiten over fiscale zaken (artikel 3B Verdrag van Maastricht) hebben ertoe geleid dat in de EU bij de directe belastingen tot op heden slechts een zeer beperkte harmonisatie heeft plaatsgevonden. Volledige harmonisatie wordt door Nederland ook niet nagestreefd; het eigen fiscale beleid is en blijft van groot belang voor het realiseren van doelstellingen op het terrein van het inkomensbeleid, de economie, de werkgelegenheid en het milieu. De overgrote meerderheid van de lidstaten huldigt deze opvatting.² Bovendien is in het kader van het Verdrag van Amsterdam (1997) afgesproken om nationaal belastingmaatregelen in te zetten ter bevordering van de werkgelegenheid.

Naar aanleiding van bijeenkomsten van genoemde Taxation Policy Group en een bespreking ter zake in de informele Ecofin-raad op 13 september 1997, heeft de Commissie op 1 oktober 1997 een mededeling «Naar belastingcoördinatie in de Europese Unie» aan de Raad gezonden. In de Ecofin-raad van 13 oktober 1997 heeft een oriënterende bespreking over deze mededeling plaatsgevonden. De Commissie werd toen verzocht nader uitgewerkte voorstellen voor een pakket ter bestrijding van schadelijke belastingconcurrentie in te dienen als grondslag voor een politiek akkoord in de Ecofin-raad van 1 december 1997. In dat kader is voorts besloten dat een raads werkgroep op hoog niveau aan de hand van die nader uitgewerkte voorstellen, de Ecofin-raad van 1 december 1997 zou voorbereiden. Op 5 november 1997 heeft de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement deze nadere voorstellen gepresenteerd, neergelegd in het document «Een pakket om schadelijke belastingconcurrentie in de Europese Unie te bestrijden». De raads werkgroep onder leiding van de Luxemburger Fischbach, heeft deze problematiek tijdens drie bijeenkomsten besproken, laatstelijk op 24 november 1997, aan de hand van het Commissie-document. Ook op de Ecofin-raad van 17 november 1997 is dit onderwerp aan de orde geweest. Dit heeft geresulteerd in een document van het (Luxemburgs) voorzitterschap van 25 november 1997 dat op de Ecofin-raad van 1 december 1997 is besproken.

² Niettemin kan worden vastgesteld dat het Europese Hof regelmatig uitspraken doet over zaken die betrekking hebben op directe belastingen. Dit is het geval wanneer het gaat om regels die in de optiek van het Hof discrimineren op grond van nationaliteit of beperkingen van het vrije verkeer van personen tot gevolg hebben. Tegen die achtergrond is het opvallend dat het Europese Hof in toenemende mate uitspraken over directe belastingen doet, die de fiscale soevereiniteit van de lidstaten op dit terrein onder druk zetten.

Het mogelijk gebruik van fiscale maatregelen om beleidsdoelstellingen voor de economie, de werkgelegenheid en de leefomgeving te bereiken wordt niet alleen beïnvloed door het Hof, maar in toenemende mate ook door het beleid van de Europese Commissie inzake de artikelen 92–93 van het EG-verdrag over staatssteun. Hoewel de fiscale soevereiniteit naar het oordeel van de lidstaten in stand moet blijven, gaat van dit beleid een groeiende invloed uit op de vormgeving van en de keuze voor specifieke fiscale maatregelen.

box 2.6: Europese fiscale initiatieven ter bevordering van de werkgelegenheid

Op de Europese top over de werkgelegenheid (november 1997) heeft de Europese Raad de noodzaak bevestigd om de trend van een toenemende belastingdruk om te buigen. De Europese Raad roept daarbij op om een einde te maken aan de oneerlijke belastingconcurrentie die de werkgelegenheid kan schaden.

Ter bevordering van de werkgelegenheid zijn onder andere richtsnoeren besproken. Deze richtsnoeren bevatten de volgende initiatieven:

- het oprichten en besturen van ondernemingen moet worden vergemakkelijkt door:
 - a. administratieve lastenverlichting voor het MKB;
 - b. forse verlaging van de indirecte kosten voor ondernemingen, met name bij het in dienst nemen van extra werknemers;
 - c. de ontwikkeling van zelfstandig werken door het analyseren van de belemmeringen – teneinde ze te beperken – die met name in de belastingstelsels en de sociale-zekerheidsstelsels kunnen bestaan voor in het bijzonder werknemers die zelfstandig willen worden of een onderneming willen oprichten.

- het belastingstelsel moet werkgelegenheidsvriendelijker worden en de gemiddelde langetermijntrend van steeds hogere belastingen en heffingen op arbeid moet worden gekeerd doordat:
 - a. elke lidstaat zich voorzover nodig, rekening houdend met het huidige belastingniveau, een geleidelijke verlaging van de totale fiscale lasten en, waar aangewezen, een geleidelijke verlaging van de belasting op arbeid en van de indirecte loonkosten – met name op laaggeschoolde en laagbetaalde – ten doel stelt, zonder de gezondmaking van de overheidsfinanciën en het financiële evenwicht van de sociale-zekerheidsstelsels op de helling te zetten;
 - b. elke lidstaat daarnaast eventueel zal onderzoeken of het opportuun is een energieheffing of een heffing op vervuilende emissies of een andere fiscale maatregel in te voeren;
 - c. elke lidstaat eventueel zal onderzoeken of het opportuun is het BTW-tarief te verlagen voor arbeidsintensieve diensten die niet aan grensoverschrijdende concurrentie zijn blootgesteld.

- stimulering van het aanpassingsvermogen in ondernemingen: om de kennis en vaardigheden in het bedrijfsleven op een hoger peil te brengen moeten de lidstaten met name de fiscale belemmeringen voor investeringen in menselijke hulpbronnen onderzoeken en in voorkomend geval belastingprijkkels of andere stimulansen invoeren voor de ontwikkeling van bedrijfsinterne opleidingen.

Dat neemt niet weg dat louter nationale oplossingen voor belangrijke knelpunten op het terrein van de belastingen, zoals de problematiek van de grensarbeid, dubbele belastingheffing, fiscale emigratie en belastingbesparende constructies, niet beschikbaar zijn of niet optimaal werken. Bilaterale verdragen en de EU moeten daarbij een rol spelen. Datzelfde geldt voor het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van het fiscale beleid, bijvoorbeeld het aanpakken van de grensoverschrijdende milieuproblematiek. Knelpunten ontstaan ook doordat de belastingstelsels van verschillende landen niet of onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Het Europese rapport van het Comité van onafhankelijke deskundigen inzake vennootschapsbelasting (het zogenoemde Ruding-rapport 1992) stelt dat de werking van de interne markt wordt verstoord, doordat de vennootschapsbelastingen van de lidstaten onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Een efficiënte werking van de interne markt, het oplossen van fiscale knelpunten en het tegengaan van belastingerosie vraagt dan ook, in aanvulling op een eigen nationale aanpak, om een Europese fiscale agenda. Een dergelijke agenda dient in de sfeer van de directe belastingen niet gericht te zijn op een «verplichte» Europese fiscale harmonisatie, maar veeleer op een gecoördineerde aanpak en afstemming. Nederland zal zich inzetten om zo'n Europese aanpak te bevorderen. Deze aanpak mag overigens niet beperkt blijven tot de fiscaliteit; buiten de fiscaliteit zijn er vormen van staatssteun die sterker dan de vennootschapsbelastingen de werking van de interne markt verstoren.

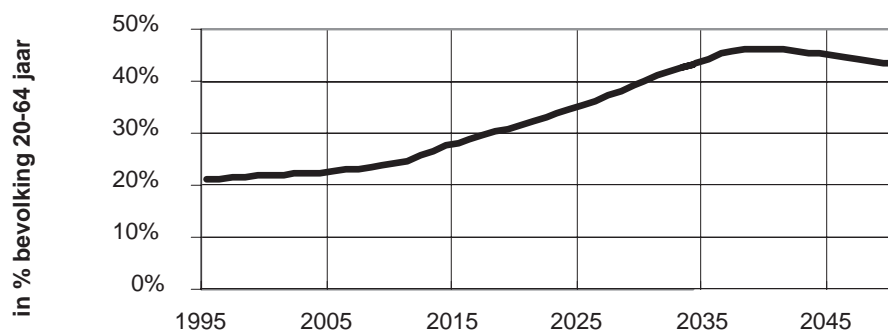
De volgende maatregelen op Europees niveau kunnen een oplossing voor bestaande fiscale knelpunten naderbij brengen:

- een Europese verordening die een rechtsbasis schept voor het belasten van inkomen waar door belastinguitstel of door belastingaftrek nog een claim van een lidstaat op rust. Voorbeelden hiervan zijn pensioenen of lijfrenten die worden genoten door iemand die is geëmigreerd, maar ook winst(bestanddelen) uit een onderneming. Op Europees niveau zijn hiervoor oplossingen denkbaar. Of de belastingopbrengst dan aan het woonland of aan het oorsprongslidstaat moet toekomen is zeker niet onbelangrijk, maar belangrijker is dat er, in tegenstelling tot thans, zonder problemen kan worden geheven en ingevorderd;
- het voor grensoverschrijdende arbeid in één lidstaat (de woonstaat of de werkstaat) samennemen van belastingen en premies en één stelsel toepassen voor het bepalen van de individuele belasting- en premieschuld. Tussen de lidstaten kan dan worden verrekend wat, bijvoorbeeld als loonbelasting, etc. zou toekomen aan de werkstaat. Het is bepaald beter voor de Europese integratie als de lidstaten dat gesaldeerd doen, dan dat het een probleem blijft voor de desbetreffende individuen;
- een verordening over veel directere administratieve samenwerking (onder andere invordering, uitwisseling van inlichtingen) zou veel kunnen bijdragen aan de gedachte dat Europa een interne markt is en niet een aantal aparte belastinggebieden waar met elke grenspassage de mogelijkheid tot ontwijking en/of belastingontgaan en fraude toeneemt;
- het voorschrijven van minimumtarieven voor bepaalde accijnzen in het kader van een Europese aanpak van bepaalde milieu- en volksgezondheidsproblemen. Te denken valt hierbij aan minimumtarieven voor accijnzen op brandstoffen, energie en genotsmiddelen, zoals alcoholische dranken en tabak.

2.4.4 Vergrijzing

De komende decennia zal de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking sterk wijzigen. Vanaf 2010 bereikt de na-oorlogse geboortegolf de pensioengerechtigde leeftijd. Tezamen met de gevolgen van de afnemende bevolkingsgroei sinds de jaren zestig en de stijging van de gemiddelde sterfteleeftijd leidt dit tot een vergrijzing van de Nederlandse bevolking. In grafiek 2.6 wordt het verwachte verloop van de vergrijzing gedurende de komende decennia in beeld gebracht. Het aantal 65-plussers is in de grafiek uitgedrukt als percentage van de (potentiële) beroepsbevolking (alle ingezetenen tussen de 20 en 64 jaar), de zogenoemde grijze druk. Hiermee wordt een relatie gelegd tussen de vergrijzing en het potentiële draagvlak voor de kosten van de vergrijzing.

Grafiek 2.6: De ontwikkeling van de grijze druk



Bron: CBS, Bevolkingsprognose 1996

Na een geleidelijke stijging van de grijze druk tot 2010 doet deze zich versterkt voor in de periode 2010–2040. In aantallen verdubbelt het aantal 65-plussers van ruim 2 miljoen in 1997 tot ruim 4 miljoen in 2040. De vergrijzing is niet een exclusief Nederlands fenomeen, maar doet zich in de gehele westerse wereld voor. Afwijkend voor Nederland is met name het tempo van de vergrijzing: op dit moment kent Nederland internationaal gezien een nog relatief lage grijze druk, terwijl Nederland in 2030 één van de landen is met de hoogste grijze druk.

De vergrijzing zal leiden tot een toenemend beroep op collectieve regelingen. Allereerst krijgen steeds meer mensen recht op een AOW-uitkering. Daarnaast zal met name de toenemende vraag naar zorg zichtbaar worden in hogere zorguitgaven en hogere (collectieve) ziektekostenpremies. De totale kosten van de vergrijzingsproblematiek zijn sterk afhankelijk van de veronderstellingen over het gebruik van zorg in de toekomst. De studiegroep Begrotingsruimte heeft de financiële gevolgen van de vergrijzing in kaart gebracht; deze kunnen, afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen, tot 2040 oplopen met 4½ à 7% BBP.¹ Door tijdig in te spelen op de naderende vergrijzing kan voorkomen worden dat majeure maatregelen noodzakelijk worden op het moment dat de hogere vergrijzingsuitgaven zich ook feitelijk gaan voordoen. Het kabinet heeft reeds enige maatregelen aangekondigd om de AOW betaalbaar te houden. Zo is besloten de AOW-premie te maximeren. Aanvullende financiering wordt gevonden in een rijksbijdrage aan het AOW-fonds ten laste van de algemene middelen. Daarnaast wordt een AOW-spaarfonds ingesteld waarin nu reeds geld opzij wordt gelegd voor de extra kosten van de AOW als de vergrijzing op haar hoogtepunt is. De financierbaarheid van de AOW en de zorguitgaven hangen nauw samen met het aantal mensen dat door middel van premiebetaling aan deze regelingen bijdraagt. In dat licht bezien is een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie noodzakelijk. Een dergelijke verhoging draagt bij aan de groei van de economie en daarmee aan de verbreding van het draagvlak dat nodig is om de voorziene stijging van de vergrijzingskosten op te vangen. In dit verband is van belang dat met de invoering van de Oort-wetgeving in 1990 een versmalling is opgetreden in de premiegrondslag. Ten eerste is de premie-inkomensgrens gelijkgesteld aan de grens van de eerste schijf (in 1998 f 47 184), terwijl vóór 1990 een afzonderlijke premie-inkomensgrens bestond (in 1989 f 65 900). Ten tweede wordt de eerste schijf geïndexeerd met de prijsstijging terwijl in het verleden de premie-inkomensgrens werd geïndexeerd met de – veelal hogere – loonstijging. Ten derde kende het vóór-Oortse systeem geen belastingvrije som voor de premieheffing volksverzekeringen. Door de verhoging van deze belastingvrije sommen wordt ook de grondslag voor de premieheffing verder verkleind. Belastingplichtigen met een belastbaar

¹ Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Op weg naar begrotingsevenwicht, 1997.

inkomen dat de belastingvrije som niet te boven gaat, dragen in het geheel niet bij aan de financiering van de volksverzekeringen. Het tarief in de eerste schijf kan naarmate de vergrijzing voortgaat onder druk komen door een stijging van de AWBZ-premie (AOW-premie is gemaximeerd).

2.4.5 Investerings in «human capital»

Kennis en vaardigheden van werknemers worden in toenemende mate van belang voor de internationale concurrentiekracht van Nederland en de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Ook de vergrijzing van onze samenleving versterkt het belang van het op peil houden en vergroten van de vaardigheden van werknemers. «Employability» wordt steeds meer een sleutelbegrip op de arbeidsmarkt. Bovendien biedt scholing van werknemers nieuwe mogelijkheden tot het opbouwen en versterken van een pioniersrol zodat we meer kunnen profiteren van de kansen die nieuwe technologie, zoals de nieuwe informatie- en communicatie-technologie, biedt. Investerings in «human capital» zijn dan ook essentieel.¹

Ook het fiscale stelsel kan een bijdrage leveren aan het stimuleren van deze investeringen. Dit gebeurt thans reeds door faciliteiten die op gerichte wijze de loonkosten verlagen. Via de regeling voor speur- en ontwikkelingswerk worden de loonkosten van werknemers die zich bezighouden met research & development gereduceerd (de zelfstandige die research & development verricht, heeft recht op een verhoging van de zelfstandigenaftrek). De faciliteit leerlingwezen leidt tot lagere loonkosten voor werkgevers die participeren in het leerlingwezen. Ook is een regeling in het leven geroepen om de aansluiting tussen HBO-onderwijs en arbeidsmarkt verder te verbeteren.

Voorts kan worden gewezen op de regelingen ter zake van het afschrijvingsregime voor speur- en ontwikkelingswerklaboratoria alsmede voor naar Nederland verplaatste immateriële activa. In de belastingvoorstellen voor 1998 is ook de invoering van een fiscale faciliteit voor scholing door bedrijven opgenomen.² Daarnaast kan, zoals elders in deze verkenning wordt aangegeven, de spaarloonregeling zodanig worden aangepast dat daarbinnen mogelijkheden ontstaan om te sparen voor scholingsverlof en de kosten van studie. Tenslotte zou een mogelijkheid om scholing te stimuleren gevonden kunnen worden in het verstrekken door de werkgever van een belastingvrije bonus aan werknemers die met succes een opleiding of leertraject hebben voltooid.

In dit verband kan ook worden gewezen op de activiteiten rond het thema «Een Leven Lang Leren». Daarmee wordt benadrukt dat het, onder meer vanwege de eerder in deze verkenning genoemde vergrijzing en de toenemende dynamisering van onze samenleving, steeds belangrijker wordt vaardigheden van werknemers op peil te houden en aan te passen aan veranderende omstandigheden. Bezien zal worden of dit fiscaal op een evenwichtige wijze kan worden begeleid.

¹ Nota Kennis in Beweging, kamerstukken II 1994/95, 24 229, nr. 1.

² Bij de begrotingsvoorbereiding 1999 kan worden bezien of, en op welke wijze een met de fiscale scholingsfaciliteit voor ouderen vergelijkbare regeling kan worden gecreëerd voor de non-profitsector.

box 2.7: Advies Stichting van de Arbeid inzake «Arbeid en Zorg» met betrekking tot verlofsparen*

De Stichting van de Arbeid verstaat onder verlofsparen het door de werknemer zelf gedurende een spaarperiode reserveren (sparen) van tijd en/of loon voor een toekomstig, langdurig verlof in voltijd of deeltijd. Verlofsparen kan een bijdrage leveren aan het combineren van arbeid en zorgtaken. Verlofsparen kan echter ook voor andere verlofdoelen worden gebruikt, zoals scholing en opleiding, mede met het oog op het op peil houden of versterken van de employability van de werknemer. De Stichting acht het gewenst dat verlofsparen fiscaal wordt gestimuleerd. Daarbij denkt de Stichting aan de volgende faciliteiten:

- uitbreiding van de bestaande deblokkeringsmogelijkheden bij spaarloon en premie-sparen voor de situatie dat het spaarsaldo wordt aangewend als inkomensvoorziening gedurende een langdurend verlof, eventueel gekoppeld aan specifieke doelen;
- uitbreiding van de spaarloonregeling met een specifieke component voor verlofsparen. Daarbij kan worden gedacht aan een percentage van bijvoorbeeld maximaal 20% van het loon tot een bedrag van f 5000 dat gedurende een periode van 5 jaar jaarlijks belastingvrij uit het brutoloon mag worden gespaard. Ter beperking van de budgettaire lasten van een dergelijke maatregel zou eventueel een forfaitaire heffing kunnen worden overwogen. Een andere mogelijkheid van kostenbeperking zou kunnen worden gevonden door een relatie aan te brengen met het gebruik van de reeds bestaande bedrijfsspaarregelingen, zodanig dat, indien de verlofspaarloonfaciliteit ten volle wordt benut (f 5000), het gebruik van de reeds bestaande fiscaal gefacilieerde bedrijfsspaarregelingen komt te vervallen. Indien een lager bedrag voor verlof wordt gespaard dan het maximum van f 5000, zou het restant mogen worden aangewend voor de bestaande bedrijfsspaarregelingen;
- de bestaande rentevrijstellingen voor premiespaarregelingen en spaarloonregelingen zouden ook moeten gelden voor verlofsparen.

* 18 maart 1997, publicatienummer 1/97.

2.4.6 Digitalisering

Het Nederlandse fiscale stelsel kent zowel voor de directe als de indirecte belastingen een territoriaal uitgangspunt. In het algemeen is het stelsel gericht op het belasten van het verwerven van inkomen en van consumptie door in Nederland gevestigde belastingplichtigen. Het zicht op economische transacties werd dan ook tot nu toe in veel gevallen bepaald door een nationale context.

De opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologie, zoals bijvoorbeeld belichaamd in het internet, zal leiden tot een grotere mobiliteit en tot internationalisering van een aantal economische activiteiten. De mogelijkheden voor ondernemingen om zich op grotere afstand van hun afnemers te vestigen nemen toe. Tevens wordt het mogelijk om de resultaten van met name hoger gekwalificeerde arbeid over grote afstanden te verzenden en te bewerken.

Electronic commerce zal naar verwachting in de toekomst sterk groeien. Dit betreft zowel het met behulp van elektronische middelen tot stand brengen van transacties betreffende goederen en diensten als het verhandelen van gedigitaliseerde informatie. Nederlandse consumenten

zullen zodoende in toenemende mate goederen en diensten buiten onze grenzen kunnen afnemen en ondernemingen kunnen eenvoudiger een markt bedienen zonder in hetzelfde land een vestiging te hebben. Deze ontwikkeling wordt verder versterkt doordat zowel in de sfeer van de directe als de indirecte belastingen de kans op dubbele heffing of het geheel ontbreken van belastingheffing toeneemt naarmate internationaal de belastingsystemen minder op elkaar aansluiten. De kans op het verstoren van concurrentieverhoudingen en daarmee op derving van belastingopbrengsten neemt hierdoor toe.

Tot nu toe volstaat de huidige heffingssystematiek. Het is afhankelijk van de ontwikkelingen of dat in de toekomst eveneens het geval zal zijn. Voor een goed verloop van de belastingheffing moet de overheid zicht hebben op transacties waarbij geld en goederen worden geruild. Naar het zich nu laat aanzien zal de ontwikkeling van de telecommunicatie, en zeker ook die van de electronic commerce, leiden tot een grotere behoefte aan informatie over grensoverschrijdende transacties betreffende goederen en diensten. Zeker bij transacties betreffende gedigitaliseerde informatie bestaat behoefte aan gegevens van ondernemingen die op grote afstand van hun afnemers zijn gevestigd. Het is daarbij wel van belang om te onderkennen dat internationalisering voor consumenten ook leidt tot een behoefte aan garanties omtrent transacties en dat ondernemingen tevens behoefte hebben aan bepaalde controles op hun economisch functioneren. Aangenomen wordt dat – mede als gevolg van een mogelijke aantasting van heffingsgrondslagen en problemen in de sfeer van de controle en de fraudebestrijding – het Nederlandse belastingsysteem aanpassing behoeft. Enerzijds om derving van middelen tegen te gaan, anderzijds ook omdat het systeem door bijvoorbeeld het optreden van dubbele heffing tot verstoring van concurrentieposities – ook van Nederlandse ondernemingen – kan leiden. Voor aanpassing van het fiscale systeem bestaan vele mogelijkheden. Onder voorwaarde van afstemming in internationaal verband en een adequaat functionerend internationaal systeem voor de uitwisseling van gegevens kan de heffing van directe en indirecte belastingen worden gekoppeld aan een minder concrete aanwezigheid van ondernemingen; bijvoorbeeld koppeling van belastingheffing aan een bepaalde omvang van economische activiteit. Daarbij zullen het internationaal afstemmen van de heffingsregels, het verleggen van heffingspunten, en met name het aanpassen van de controlesystemen aandacht vragen.

Mochten de ontwikkelingen ertoe leiden dat huidige systemen niet meer aan de eisen voldoen, dan kan worden overwogen om alternatieve heffingssystemen in het leven te roepen. Een dergelijke alternatieve heffing dient dan wel controleerbaar te zijn, voldoende opbrengst te genereren en in de economische context te passen. Een zogenoemde bittax voldoet, zeker bij de huidige stand van de techniek, niet aan deze voorwaarden.

De sterk dynamische digitale wereld vraagt om een voortdurende alertheid op aanknopingspunten voor belastingheffing en fraudebestrijding. Goed inzicht is van belang, zowel in de richting waarin electronic commerce zich beweegt, als in de organisaties die hierbij een hoofdrol vervullen alsook in technieken die de standaard zullen gaan vormen. Tevens zal moeten worden onderzocht waar de ontwikkeling van de telecommunicatie zich leent voor het toepassen van meer geavanceerde controletechnieken. Eventueel kan daarbij worden gedacht aan het controleren van geldstromen, ook waar het elektronische betalingsmogelijkheden betreft. Uitsluitend via internationale samenwerking kan op deze ontwikkelingen voldoende adequaat worden gereageerd. Nederland speelt in EU- en in OESO-verband een actieve rol bij initiatieven voor een brede internationale aanpak.

box 2.8: Van Turku naar Ottawa

Van 19 tot en met 21 november 1997 werd in de voormalige hoofdstad van Finland, Turku, een congres georganiseerd onder de naam «Dismantling the Barriers to Global Electronic Commerce».

Vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven troffen elkaar in deze door de OESO en BIAC in samenwerking met Finland georganiseerde ontmoeting. Het congres werd voorafgegaan door een OESO/BIAC-ronde-tafel-conferentie over belastingen. Nederland neemt deel aan diverse werkgroepen betreffende directe belastingen en is voorzitter van een werkgroep die de indirecte belastingen behandelt. De bijeenkomst was een tussenstap op weg naar een ministeriële conferentie in 1998 en had een oriënterend karakter. Electronic commerce wordt gezien als een enorm potentieel voor de ontwikkeling van de internationale handel zowel tussen ondernemingen onderling als tussen ondernemingen en consumenten. Door de revolutie op het gebied van telecommunicatie, waaronder de ontwikkeling van internet, kunnen producenten en consumenten over grote afstand transacties afsluiten. Zowel aanbieders als consumenten hebben behoefte aan verdere ontwikkeling en invulling van de randvoorwaarden van deze wereldomvattende markt. Het vertrouwen in internationale aanbieders moet worden versterkt, eventueel met behulp van zogenoemde trusted third parties.

Betaalsystemen dienen op de internationale context te worden afgesteld. Bescherming van consumenten, ook van hun privacy, verdient bijzondere aandacht. Productaansprakelijkheid, de verdere liberalisering van de telecommunicatiemarkt, het ontwikkelen van distributiekanaalen en het voorzien in efficiënte encryptiesystemen moeten bijdragen aan het tot stand komen van een stabiele omgeving. Er bestaat daarbij behoefte aan eenduidige, transparante en eenvoudige regelgeving. De groei van de handel kan alleen op economisch gezonde basis plaatsvinden als daarvoor een concurrentieneutrale omgeving wordt geboden. Jurisdictie, ook fiscale, kan daarbij een belangrijke rol spelen. De bestaande fiscale systemen hebben tot nu toe voldaan maar behoeven mogelijk in de toekomst aanpassing om de concurrentieneutraliteit van de systemen te garanderen op een wijze waarin ook de opbrengsten zijn verzekerd. Overheid en bedrijfsleven zullen samen beziën welke oplossingen kunnen worden gevonden. Daarbij zal tevens worden beziën in hoeverre de nieuwe media kansen bieden voor een juiste belastingheffing. In oktober 1998 zal een ministeriële conferentie plaatsvinden in Ottawa. De resultaten van de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven zullen dan worden gepresenteerd, met als doelstelling tot besluitvorming te komen.

Op nationaal niveau vindt thans door de belastingdienst monitoring plaats van omvang, gebruik en technische standaarden. Daarbij wordt een relatie gelegd met de gevolgen voor de verschillende belastingen. In het voorgaande is aandacht geschonken aan de mogelijke negatieve effecten van digitalisering op de belastingopbrengsten. Daarnaast is het gewenst ook de kansen voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid te beziën in relatie tot ons belastingstelsel. Zo zou mede met behulp van belastinginstrumenten de internet-economie in Nederland kunnen worden gestimuleerd. Met name voor toekomstige werkgelegenheid is dat van groot belang. Binnenkort zal een breed samengestelde werkgroep worden ingesteld met als opdracht te rapporteren over de wijze waarop het Nederlandse belastingstelsel adequaat kan inspelen op de uitdagingen van de nieuwe informatie- en communicatietechnologie.

2.4.7 Milieu

In de nota Milieu en Economie¹ heeft het kabinet aangegeven op welke wijze een meer duurzame economische ontwikkeling tot stand kan worden gebracht. In de afgelopen jaren is een sterke toename van het energiegebruik opgetreden bij consumenten, verkeer en industrie. Ook wordt in Nederland meer afval per hoofd van de bevolking geproduceerd dan in andere landen. Daar staat tegenover dat een groter deel van het afval voor hergebruik wordt ingezameld. Al met al is de druk op het milieu in Nederland in vergelijking met andere landen echter relatief hoog. De hoge milieudruk hangt nauw samen met de structuur van de Nederlandse economie en met de hoge bevolkingsdichtheid.

Op verschillende terreinen van het milieubeleid zijn goede resultaten geboekt. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het gescheiden inzamelen van afval en de strijd tegen stoffen die de ozonlaag aantasten. Moeizamer verloopt het beleid gericht op beperking van het energiegebruik en de CO₂-uitstoot. Tegenover de introductie van schonere en zuinigere technologie, waardoor in toenemende mate emissiereducties werden gerealiseerd, stond een volumegroei van het energiegebruik en de automobilititeit. Ten opzichte van de in het Nationaal Milieubeleidsplan geformuleerde doelstellingen zal in de nabije toekomst de verwachte milieudruk voorshands hoog blijven.

Hoewel de milieubelasting door milieutechnologische ontwikkelingen kan afnemen, lijkt dit niet voldoende om de extra milieudruk als gevolg van toegenomen economische activiteit te compenseren. Structurele veranderingen in het productie- en consumptiepatroon zijn daarom noodzakelijk. Het milieubeleid dient sterker te worden geënt op het uitgangspunt dat de kosten van milieubelastende activiteiten voor rekening moeten komen van de veroorzaker. Daarmee kan het milieubeleid proberen bij te dragen aan het tot stand brengen van de structurele veranderingen in productie en consumptie. Ook verhandelbare emissierechten en het verhogen van de milieubelastingen in de belastingmix passen in een dergelijk milieubeleid.

Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat een strengere milieubeleid dat uitsluitend in Nederland wordt gevoerd, kan leiden tot verplaatsing van economische sectoren naar het buitenland met ongunstige milieueffecten vanuit een mondiale optiek. Het milieubeleid ten aanzien van grensoverschrijdende milieuproblemen dient dan ook zoveel mogelijk tot stand te komen in Europees verband; dat geldt vooral het beleid op energiegebied en de reductie van broeikasgassen. Gelet op de hoge milieudruk in vergelijking met andere landen zal Nederland echter ook bij uitblijven van Europese afspraken over milieubeleid moeten zoeken naar manieren om met het beperkte instrumentarium de milieudoelstellingen naderbij te brengen.

Naast het milieu zal ook de economische groei en een evenwichtige ontwikkeling van de mobiliteit en de bereikbaarheid van de economische centra een belangrijk aandachtspunt blijven. Mobiliteit is een belangrijke voorwaarde voor en afgeleide van het maatschappelijk en economisch functioneren van onze samenleving. De afgelopen decennia is de (auto-)mobiliteit aanzienlijk toegenomen. De daardoor teruglopende bereikbaarheid en toenemende congestie is met name vanuit economisch perspectief en (internationale) concurrentiepositie ongewenst. Anderzijds leggen randvoorwaarden ten aanzien van een duurzame ontwikkeling van milieu en leefbaarheid beperkingen op aan verdere uitbreidingen en intensivering van het gebruik van het totale verkeer- en vervoersysteem. Aanpassingen van het fiscale stelsel kunnen mede bijdragen aan de beoogde milieu- en mobiliteitsdoelstellingen.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 405, nrs. 1 en 2.

2.5 Samenvatting

Algemeen beschouwd is het huidige Nederlandse belastingstelsel internationaal goed concurrerend. Dat geldt met name voor het fiscale klimaat voor het bedrijfsleven. Zwakke punten in dit klimaat zijn nog wel de kapitaalsbelasting, de vermogensbelasting op bedrijfsvermogen en de relatief hoge wig in de sfeer van arbeid. Met betrekking tot de loon- en inkomstenbelasting en premieheffing wordt een aantal knelpunten gesignaleerd. Het 50%- en 60%-tarief zijn internationaal gezien (zeer) hoog. De heffingsgrondslag wordt in toenemende mate uitgehold door vormen van belastingarbitrage. Enerzijds nemen bepaalde aftrekposten, zoals de aftrek voor lijfrenten en voor hypotheekrente, voortdurend in betekenis toe; anderzijds vallen spaar- en beleggingsinkomsten door belastingbesparende constructies in toenemende mate buiten de grondslag. Daarnaast wordt de heffingsgrondslag ook aangetast door de huidige vormgeving van het fiscale regime voor pensioenen, door belastingbesparende constructies rond het fiscale ondernemerschap in de inkomstenbelasting en door de omzetting van eenmanszaken in een besloten vennootschap (BV).

Het Nederlandse belastingstelsel wordt ook steeds sterker beïnvloed door internationale ontwikkelingen. Belangrijke trends zijn de snelle opkomst van het internet, globalisering, toenemende belastingconcurrentie en de groeiende invloed van de Europese Unie op ons belastingstelsel. Deze trends hebben niet alleen een toenemende invloed op ons belastingstelsel, maar beperken ook de nationale ruimte voor een eigen fiscaal beleid. Een herziening van het stelsel zal dan ook sterk beïnvloed worden door de internationale omgeving. Daarnaast wordt in het nationale beleid op het terrein van economie, werkgelegenheid, milieu en de ontwikkeling van de koopkracht een groeiend beroep gedaan op de fiscaliteit. Bij het milieubeleid gaat het om de vergroening van het fiscale stelsel door enerzijds milieuheffingen en anderzijds positieve milieuprikkels. Voor het inkomensbeleid geven berekeningen aan dat koopkrachtreparaties voor de laagste inkomens via het bestaande belastingstelsel een aanzienlijk bedrag aan budgettaire middelen vragen. In het kader van het economisch- en werkgelegenheidsbeleid staan centraal het verkleinen van de wig (verschil tussen bruto loonkosten en netto-loon) en het verminderen van de zogenoemde armoedeval. Berekeningen laten zien dat de wig voor de overgrote meerderheid van de werknemers in hoofdzaak bestaat uit premies voor de werknemersverzekeringen en premies voor de volksverzekeringen en voor een klein deel uit loon- en inkomstenbelasting.

Mede door globalisering en de flexibiliteit van het kapitaalverkeer vallen kapitaalinkomsten meer en meer buiten de belastingheffing. Daarbij is de trend deze inkomsten zodanig internationaal te alloceren dat zij onder fiscale regimes van landen komen te vallen waarbij er geen belasting of slechts tegen een laag tarief wordt geheven. Deze trend bepaalt in sterke mate de wijze waarop in ons belastingstelsel dergelijke inkomsten kunnen worden belast.

3. UITGANGSPUNTEN

3.0 Inleiding

Het voorafgaande hoofdstuk geeft vooral een feitelijke beschrijving op hoofdlijnen van het belastingstelsel en van door de belastingheffing opgeroepen gedragsreacties. In vergelijking met andere landen is het niveau van belastingen plus sociale premies in Nederland hoog. Dit geldt niet in de laatste plaats voor de lastendruk op arbeid. De zware belasting- en premiedruk veroorzaakt een groot verschil tussen de loonkosten voor de werkgever en het bijbehorende netto besteedbaar inkomen van de werknemer. Dit grote verschil (de «wig») belemmert de werking van de arbeidsmarkt. Hoge loonkosten ontmoedigen werkgevers om meer mensen in dienst te nemen. Het in verhouding lage nettoloon kan belemmerend werken op het aanbod van arbeid. Het is dan ook zaak bestaande fiscale belemmeringen voor de werking van de arbeidsmarkt te verkleinen. Toetreding tot de arbeidsmarkt moet voor velen aantrekkelijker worden. Naarmate een groter deel van de bevolking daadwerkelijk bij het productieproces is ingeschakeld ontstaat een breder draagvlak voor belasting- en premieheffing; dit maakt het gemakkelijker de financiële gevolgen van de vergrijzing van de bevolking op te vangen. Naast de algemene lastendruk zijn vooral de overdraagbare basisaftrek, de marginale wig en de verhouding tussen netto uitkeringsniveau en nettoloon (de netto replacement rate) van belang.

Een volgend belangrijk knelpunt van het huidige belastingstelsel is de behandeling van vermogen en vermogensinkomsten, zoals rente en dividend. Als gevolg van de veelheid aan beleggingsmogelijkheden kan het huidige progressieve tarief betrekkelijk eenvoudig worden ontlopen, terwijl bovendien de daarmee samenhangende rente op leningen veelal volledig aftrekbaar is. Dit holt niet alleen de grondslag van de inkomstenbelasting en premieheffing voor de volksverzekeringen uit, maar tast ook de draagkrachtgedachte aan. Daarnaast is al veel vermogen naar het buitenland overgebracht, terwijl de opbrengsten vaak voor de fiscus worden verzwegen. Deze vorm van fiscale ontwijkning en fraude kan toenemen, doordat na de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU) bij belegging van vermogen in een van de aan de EMU deelnemende lidstaten van de Europese Unie het risico wegvalt dat die buitenlandse beleggingen door veranderingen in de valutakoersen in waarde dalen. Daar komt nog bij dat de spectaculaire ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie transacties met buitenlandse vermogensbeheerders aanzienlijk heeft vergemakkelijkt.

Niet alleen fraude, maar ook de omzetting van belastbare opbrengsten in onbelaste koerswinst van het onderliggende vermogen tast de heffingsgrondslag aan. Door financiële innovaties kunnen vermogensopbrengsten meer en meer zodanig vorm krijgen dat zij – op basis van de huidige regelgeving – onbelast blijven. Naarmate meer vermogensopbrengsten wegvallen uit de heffingsgrondslag moet de lastendruk op arbeid toenemen om eenzelfde opbrengst te realiseren.

Een positief kenmerk van het huidige belastingstelsel is de mate van vergroening. Het stelsel belooft milieuvriendelijk handelen en remt milieu-onvriendelijk handelen af. Internationale vergelijking leert dat Nederland in dit opzicht een koppositie inneemt. Die vooraanstaande plaats blijkt zowel uit het aandeel van «groene» belastingen in de totale belastingmix als uit de reikwijdte en variëteit van fiscale prikkels. Belastingen hebben grote invloed op het economisch handelen van burgers en bedrijven. In het vorige hoofdstuk is een schets gegeven van ontwikkelingen (electronic commerce, Europese beleidsconcurrentie, fiscale grensverkenning) die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het belastingstelsel (kunnen) verminderen. Daarom is het nodig de vormgeving van het fiscale stelsel zo aan te passen dat het niet alleen

beter tegen dit soort ontwikkelingen bestand is, maar ook op de uitdagingen daarvan adequaat kan inspelen.

3.1 Doelstellingen belastingheffing

De klassieke doelstelling van belastingheffing is financiële middelen voor de overheid te vergaren. Ook in de toekomst zal op deze kernfunctie de nadruk moeten liggen. Daarnaast kan belastingheffing worden gebruikt als middel om andere doelstellingen van het overheidsbeleid te realiseren. De praktijk wijst uit dat vrijwel alle OESO-landen het belastingstelsel inzetten om een grote verscheidenheid aan doeleinden te verwezenlijken. Het stimuleren van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid staat daarbij doorgaans centraal.

In Nederland is vooral de afgelopen jaren het gebruik van fiscale instrumenten geïntensiveerd.¹ Meer dan in voorgaande kabinetperiodes zijn fiscale maatregelen getroffen voor het bevorderen van duurzame economische groei en werkgelegenheid. Zo heeft het kabinet het belastinginstrument onder andere ingezet voor stimulering van ondernemerschap, ter versterking van het internationale vestigingsklimaat en ter verbetering van het milieu. Aan de ene kant zijn algemeen werkende maatregelen getroffen, zoals tariefsverlagingen. Daarnaast ging het om specifieke maatregelen, zoals de invoering van afdrachtkortingen die het voor werkgevers goedkoper maken om werknemers met een betrekkelijk geringe productiviteit in dienst te nemen.

Bij het gebruik van belastingmaatregelen zijn een gedegen afweging vooraf en grondige beleidsevaluatie achteraf noodzakelijk. Dit beleidsuitgangspunt heeft het kabinet onder meer in de Miljoenennota 1996 kenbaar gemaakt. De keuze voor het fiscale instrument zal, zoals toen is aangegeven, steeds plaatsvinden op basis van een aantal criteria. De belangrijkste daarvan zijn: doeltreffendheid (wordt het doel bereikt), doelmatigheid (wordt het doel bereikt tegen de laagste kosten), inpassbaarheid in de fiscale structuur en in de regelgeving van de Europese Unie, en de uitvoerbaarheid in de praktijk. Bovendien worden de verschillende maatregelen achteraf op hun werking in de praktijk getoetst en worden ook de budgettaire effecten «bewaakt».

Voor een herzien belastingstelsel blijven deze toetsingscriteria onverminderd actueel. Op deze wijze blijft er ruimte om fiscale instrumenten in te zetten ter bevordering van verschillende beleidsdoelstellingen.² De keuze voor positieve prikkels in de vorm van een fiscale faciliteit (aftrekpost, vrijstelling, verlaagd tarief) gaat ten koste van de belastingopbrengst en noopt – geïsoleerd bezien – tot tariefverhoging. Dit bezwaar moet uiteraard worden betrokken in de totale afweging die aan de keuze voor een fiscaal instrument voorafgaat.

In de Nederlandse belastingrechtspraak lijkt zich een trend te ontwikkelen die de adequate inzet van fiscale instrumenten bemoeilijkt. Het gaat onder andere om de manier waarop het in het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Verdrag van New York, 19 december 1966, veelal aangeduid als BUPO) neergelegde gelijkheidsbeginsel wordt toegepast op de belastingwetgeving. Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk of deze trend, waarbij de Nederlandse fiscale rechtspraak afwijkt van die in overigens vergelijkbare landen, inderdaad zal doorzetten. Mocht dat het geval zijn, dan zal dat gevolgen hebben voor de wijze waarop het belastingstelsel kan worden ingezet voor verschillende

¹ In het belang van een duurzame economie, de werkgelegenheid, het ondernemen en het vestigingsklimaat zijn onder andere de volgende maatregelen getroffen: gerichte verlichting van fiscale en administratieve lasten voor het midden- en kleinbedrijf; lastenverlichting in de vorm van afdrachtkortingen voor werkgevers als tegemoetkoming in de arbeidskosten van werknemers in de laagste loonschalen, voor de kosten van het leerlingwezen en de kosten van kinderopvang; fiscale stimulansen voor (door)startende ondernemers; nieuw fiscaal regime voor groot-aandeelhouders; bevordering van onderzoek en ontwikkeling door bedrijven; versterking van het fiscale vestigings- en investeringsklimaat; onder meer vernieuwd rulingbeleid; het bevorderen van de zeescheepvaart onder Nederlandse vlag en activiteiten op het vlak van de internationale concernfinancieringen; fiscale stimulering van milieuvriendelijke bedrijfsinvesteringen, groene beleggingen en het openbaar vervoer; invoering van een energieheffing voor kleingebruikers. Voor lastenverlichting en vermindering van het tekort op de rijksbegroting kwamen extra middelen beschikbaar door bestrijding van fraude en oneigenlijk gebruik. Via reparatiewetgeving zijn bestaande mazen in de wetgeving aangehaald. Zo zijn maatregelen getroffen ter bestrijding van BTW-constructies met onroerende zaken, tegen het ontgaan van overdrachtsbelasting, tegen uitholling van de heffingsgrondslagen van loon- en inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting; aanpak van onder meer zogenoemde blooteigendom- en turboconstructies en fiscale nulinkomens, (internationale) rentestructures en wijzigingen in de Belastingregeling van het Koninkrijk, ter beperking van de aftrek van consumptieve rente, in de uitvoerings sfeer gericht op fraudebestrijding. Daarnaast zijn maatregelen getroffen ter versterking van de rechtspositie van belastingplichtigen, ter vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, gericht op groter dienstbetoon, zoals invoering van de belastingdiskette die het doen van aangifte voor de inkomstenbelasting eenvoudiger maakt.

² In de Nederlandse fiscale vakliteratuur wordt deze inzet aangeduid als instrumentalisering van het belastingrecht. Door sommige fiscale auteurs wordt deze inzet vanuit een fiscaal-theoretische invalshoek bekritiseerd. De inzet van belastingheffing voor andere doeleinden zou afbreuk doen aan de klassieke functie, zou het stelsel compliceren en strijd kunnen opleveren met (theoretische) belastingbeginselen. Deze kritiek miskent dat belastingheffing innig is verstrengeld met andere beleidsterreinen waarop de overheid actief is; belastingheffing is daarvan een onderdeel. Zo heeft in de periode 1994–1998 meer dan 90% van de budgettaire middelen die gemoeid zijn met «instrumentalisering» betrekking op fiscale maatregelen ter verlaging van de lastendruk op arbeid ter bevordering van de werkgelegenheid en het milieubeleid. Een beoordeling louter vanuit de fiscaal-juridische optiek verwijderd zich dan ook van de werkelijkheid, waarin belastingheffing in

toenemende mate een factor van betekenis is voor andere beleidsdoelstellingen en de concurrentiekracht van een land. In vrijwel alle

OESO-landen zijn instrumentalisme en belastinguitgaven geaccepteerde verschijnselen.

beleidsdoelstellingen. In wezen beperkt deze lijn in de belasting-rechtspraak de mogelijkheden van de wetgever om bepaalde beleids-instrumenten te gebruiken. Deze ontwikkeling ontstijgt daarmee het kader van deze verkenning. De mate waarin de rechter in plaats van de wetgever grenzen zou stellen aan het gebruik van het belastingrecht als beleids-instrument voor speerpunten van het regeringsbeleid is een aangelegenheid die raakt aan de inrichting van ons staatsbestel zelf.

3.2 Doelstellingen en randvoorwaarden voor een belastingherziening

Bij het formuleren van de doelstellingen en randvoorwaarden waaraan een belastingstelsel moet voldoen, valt te bedenken dat elk stelsel slechts de uitkomst kan zijn van een krachtenspel waarin deels ongelijksoortige en vaak tegengestelde belangen en verlangens bij voortdurende op elkaar inwerken. Toetsing aan losse uitgangspunten heeft dus weinig zin. Veeleer dient op basis van een totaalbeeld van de gevolgen van mogelijke aanpassingen van het stelsel een afweging te worden gemaakt. Alleen zo valt voldoende duidelijk te bepalen of doelstellingen die leidraad zijn bij aanpassingen van het fiscale stelsel ook daadwerkelijk worden gehaald. Een herziening van het huidige belastingstelsel zal aan bepaalde doelstellingen en randvoorwaarden moeten voldoen. Het gaat enerzijds om eisen die in het algemeen aan een adequaat belastingstelsel mogen worden gesteld, al kunnen die eisen op verschillende momenten op een eigen wijze worden geïnterpreteerd. Anderzijds zijn er eisen die voortvloeien uit de analyse van sterke en zwakke punten van het belastingstelsel op een bepaald moment (zie hoofdstuk 2).

Aan een herziening van het Nederlandse belastingstelsel kunnen in het kader van deze verkenning de volgende eisen worden gesteld:

- het genereren van stabiele belastingopbrengsten;
- bevordering van werkgelegenheid en versterking van de economische structuur;
- verhoging van de duurzaamheid van de economische ontwikkeling.

De werkgelegenheid wordt bevorderd en de economische structuur versterkt door vermindering van het totale niveau van belastingen en sociale premies, door verlaging van de lastendruk op arbeid en een fiscaal klimaat dat zowel voor burgers als bedrijven internationaal concurrerend is. De economische structuur kan eveneens worden versterkt door een fiscaal neutrale behandeling van diverse vormen van sparen, beleggen en lenen. Aan de duurzaamheid van de economische groei kan worden bijgedragen door een verdergaande vergroening van het belastingstelsel. Uiteraard komt extra aandacht toe aan de stabiliteit van de belastingopbrengsten die valt te bereiken door de drieslag: het verschuiven van de belastingheffing van mobiele naar minder mobiele grondslagen, het verschuiven van directe naar indirecte belastingen en het op een zodanige wijze aanpassen van de grondslag van de inkomstenbelasting dat deze stabiel wordt.

Ook zal het belastingstelsel moeten voldoen aan rechtsbeginselen. Het zal moeten aansluiten bij de normen en waarden van de samenleving; dat vergroot het draagvlak voor en de aanvaarding van de belastingheffing. De internationale verhoudingen begrenzen de armslag van de nationale wetgever; deze begrenzingen kunnen zowel van economische als van juridische aard zijn. Tenslotte moeten de wettelijke regels duidelijk kenbaar zijn; het gaat daarbij om eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid.

Het belastingstelsel zal dan ook zodanig moeten worden ingericht dat het:

- de belastingdruk op een evenwichtige en rechtvaardige wijze verdeelt;

- met betrekking tot opzet, toepassing en uitvoering zo eenvoudig mogelijk is;
- past binnen de kaders van internationale fiscale verhoudingen.

Tenslotte geldt voor het welslagen van belastingherzieningen dat de aanpassingen van het stelsel zodanig worden vormgegeven dat de individuele inkomenseffecten binnen aanvaardbare marges blijven en dat rekening wordt gehouden met langlopende verplichtingen.

3.3 Aanpak herziening

In de Miljoenennota 1997 is aangegeven dat voor een herziening van het belastingstelsel drie trends voor Nederland de komende periode van bijzondere betekenis zijn.

- Een vermindering van het totale niveau van collectieve lasten.
- Een verschuiving van mobiele naar minder mobiele grondslagen en het verschuiven van directe naar indirecte belastingen.
- De verdere introductie van analytische elementen in de fiscaliteit (belasting van verschillende inkomenscategorieën tegen afzonderlijke tarieven).

Bovendien moet de uitholling van de belasting- en premiegrondslag voor de loon- en inkomstenbelasting worden tegengegaan.

De in het voorgaande kort aangeduide ontwikkelingen en trends doen de vraag rijzen hoe verder te gaan op de reeds ingeslagen weg naar een toekomstgericht belastingstelsel. De ene optie is te kiezen voor een afwachtende houding en op de verschillende ontwikkelingen te reageren met aanpassingen op onderdelen. De belastingwetgeving zal dan wel steeds vaker gerepareerd en aangepast moeten worden in verband met geconstateerde lekken en (internationale) ontwikkelingen. De andere optie is te kiezen voor een toekomstgerichte aanpassing.

De eerste optie is niet in het belang van de ontwikkeling van de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Een afwachtende houding schaadt deze ontwikkeling, heeft belastingderving tot gevolg en leidt tot minder effectieve ad hoc oplossingen. Het belang van de Nederlandse economie en werkgelegenheid vereist juist dat anticiperend wordt gereageerd en ingespeeld op toekomstige (nationale en internationale) ontwikkelingen. Daarom kiezen wij voor een toekomstgerichte aanpak.

4. GRONDSLAGVERBREIDING: OVERZICHT

4.0 Inleiding

Grondslagverbreding in de loon- en inkomstenbelasting betekent minder aftrekposten, minder bijzondere regelingen, minder vrijstellingen en een breder inkomensbegrip. In dit hoofdstuk worden hoofdlijnen geschetst van mogelijkheden voor grondslagverbreding.

Om inzicht te krijgen in mogelijke grondslagverbredingen is in tabel 4.1 een globaal overzicht opgenomen van de belangrijkste regelingen in de loon- en inkomstenbelasting die de heffingsgrondslag versmallen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het hier gaat om grondslagversmallingen die hun oorzaak vinden in het wettelijke systeem of in bewust getroffen wettelijke maatregelen.

Tabel 4.1: Regelingen die de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting versmallen; grondslageffect en budgettair belang inclusief premie voor de volksverzekeringen in miljarden guldens (raming 1998)*

	Grondslag	Budgettair belang
Belastingvrije sommen	100,8	43,0
Hypotheekrente	24,3	10,6**
Pensioenen	26,0	11,9
Reiskostenforfait	1,1	0,5
Arbeidskostenforfait	16,2	6,4
Werkelijke arbeidskosten	1,5	0,7
Niet-actievenforfait	2,3	0,6
(Afdrachtverminderingen)	0,0	4,0***
Lijfrenten	5,0	2,4
Premies werknemersverzekeringen (aftrek werknemersdeel)	6,5	2,9
Ouderenaftrek	5,2	1,3
Rente/dividendvrijstelling	3,2	1,3
Consumptieve rente	2,6	1,2
Spaarloon c.a.	4,0	1,4
Buitengewone lasten	2,7	0,9
Giftenaftrek	1,0	0,4
Totaal	202,4	89,5

* Het gaat hier om de belangrijkste versmallingen. Kleinere versmallingen, minder dan f 1 miljard grondslag, zijn niet opgenomen; het totale effect daarvan op de grondslag is relatief gering. Voor de specifieke fiscale regelingen voor ondernemers die tot grondslagversmalling leiden wordt verwezen naar tabel 4.2.

** Tegenover dit bedrag staat het huurwaardeforfait met een budgettair belang van f 2,9 miljard.

*** Het gaat hier om maatregelen die zijn opgenomen in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Deze leiden niet tot een rechtstreekse versmalling van de heffingsgrondslag, maar hebben wel hetzelfde effect.

In de navolgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op een aantal van de in tabel 4.1 opgenomen maatregelen. Zo komen de belastingvrije sommen en de ouderenaftrek aan de orde in het hoofdstuk over de tariefstructuur (8). De (consumptieve) rente-aftrek, de rente- en dividendvrijstelling en het spaarloon worden nader bezien in het hoofdstuk over vermogen (6); lijfrenten krijgen daar eveneens aandacht.

In dit hoofdstuk komen in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting de eigen woning, de buitengewone lasten, de giftenaftrek en de persoonlijke verplichtingen aan de orde. Dat zijn terreinen waarop de laatste jaren al aanpassingen hebben plaatsgevonden. Daar staat tegenover dat er ook nieuwe voorzieningen zijn ontstaan die de grondslag versmallen: genoemd kunnen worden de afdrachtverminderingen, de verhoging van het arbeidskostenforfait en elementen als het spaarloon en de basisaftrek. In tabel 4.2 wordt een overzicht gegeven van het budgettaire belang van de belangrijkste tegemoetkomingen in de winstsfeer. In bijlage III wordt nader ingegaan op fiscale aspecten in de ondernemerssfeer.

Tabel 4.2: Belangrijkste tegemoetkomingen in de winstfeer van de inkomstenbelasting; budgettair belang inclusief premie voor de volksverzekeringen (raming 1998, in miljoenen gulden)*

	Budgettair belang
Zelfstandigenaftrek	1 525
Oudedagsreserve (FOR)	550
Investeringsaftrek	275
Bos- en landbouwwijstelling	150
Vrijstelling stakingswinst	150
Meewerkaftrek	100
Invorderingsvrijstelling	100
Energie-investeringsaftrek	75
Kapitaalverstrekking aan starters	50
VAMIL	50
Scholingsaftrek**	50
Totaal	3 075

* De bedragen zijn inclusief de premies voor de volksverzekeringen en representeren aldus het netto voordeel van genoemde faciliteiten voor zelfstandigen. Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel in behandeling waarbij de FOR wordt verruimd en de vermogensaftrek wordt afgeschaft; de vermogensaftrek is om die reden niet meer in deze tabel opgenomen; bij de FOR is rekening gehouden met de voorgestelde verruiming.

** De scholingsaftrek geldt zowel voor de inkomstenbelasting als de vennootschapsbelasting. Het totale budgettaire belang wordt geraamd op f 235 miljoen.

4.1 Afdrachtverminderingen

Het gaat hier onder meer om regelingen die zijn ingevoerd met het oog op het bevorderen van de werkgelegenheid aan de onderkant van het loongebouw, het terugdringen van langdurige werkloosheid en het stimuleren van het leerlingwezen en duale leerwegen (zie tabel 4.3). Op grond daarvan kunnen werkgevers een korting toepassen op de af te dragen loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Deze afdrachtverminderingen leiden tot een lagere belastingdruk op arbeid.¹ Afgesproken is dat de afdrachtverminderingen op hun werking zullen worden onderzocht; deze evaluatie wordt afgewacht.

Tabel 4.3: Derving loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen door afdrachtverminderingen voor werkgevers (raming 1998, in miljoenen gulden)

vermindering lage lonen (SPAK)	1 479
vermindering langdurig werklozen (VLW)	1 183
vermindering onderwijs*	503
vermindering kinderopvang	45
vermindering zeevaart	170
vermindering speur- en ontwikkelingswerk	632
Totaal	4 012

* Leerlingwezen, duale leerwegen, HBO, HBO-V.

4.2 Arbeidskostenforfait

4.2.1 Algemeen

Een belangrijk uitgangspunt voor een belastingherziening is een verdergaande bevordering van de werkgelegenheid, met name aan de onderkant van het loongebouw. Een lagere marginale en gemiddelde lastendruk op arbeid kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Daarnaast is het van belang de overgang van niet-werken naar werken te stimuleren. Dat kan door het financiële voordeel bij de overgang te vergroten. Een verhoging van het arbeidskostenforfait heeft dit effect. Volgens de oorspronkelijke doelstelling beoogt dit forfait op globale (forfaitaire) wijze werkenden een aftrek toe te kennen voor de aftrekbare

¹ Zie Centraal Planbureau, Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode, 1997, hoofdstuk VI.2.

kosten ter zake van arbeid. In de loop van de jaren is het arbeidskostenforfait vooral met het oog op het bevorderen van de werkgelegenheid zodanig verhoogd dat de relatie met de werkelijke arbeidskosten sterk is verwaterd. Thans volstaat dit forfait voor 98% van de werkenden; de resterende 2% maakt aanspraak op een hogere, werkelijke kostenaf trek.

4.2.2 Arbeidstoelag

De mogelijkheid van aftrek van arbeidskosten is de laatste jaren in toenemende mate ingezet in het kader van het inkomensbeleid en als instrument voor de verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Door verhoging van het bedrag dat een werknemer ten minste als kosten in aftrek kan brengen, wordt met name onderin het loongebouw het verschil in netto inkomsten tussen werkenden en niet-werkenden vergroot. Hierdoor wint de impuls om toe te treden tot de arbeidsmarkt aan kracht. Met het oog hierop zou deze regeling zodanig kunnen worden aangepast dat de positieve effecten daarvan op de werking van de arbeidsmarkt worden versterkt. Denkbaar is om naast het bestaande forfait voor werkenden een algemene arbeidstoelag in te voeren. Die toeslag zou net als het huidige arbeidskostenforfait de vorm kunnen hebben van een inkomensaf trek en eventueel in dit forfait kunnen worden geïntegreerd. Ook een andere vormgeving is mogelijk: bijvoorbeeld een vaste belastingkorting. Combinaties zijn uiteraard ook denkbaar. In paragraaf 8.3 wordt ingegaan op verschillende mogelijke vormgevingen van een arbeidstoelag, waaronder ook vormen waarbij de nadruk in het bijzonder ligt op de onderkant van het loongebouw. Door een dergelijke aanpassing zou het financiële verschil tussen werken en niet-werken worden vergroot, waardoor het aantrekkelijker wordt om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Een algemene arbeidstoelag zou tot een vereenvoudiging leiden waarbij op een globale wijze rekening wordt gehouden met kosten die samenhangen met werk. Strikt genomen zou hiermee het directe verband tussen arbeidskostenforfait en werkelijke aftrekbare kosten, zoals dat tot nu toe altijd verondersteld werd te bestaan, definitief worden doorgesneden. Aan een arbeidstoelag ligt nog slechts zijdelings de notie ten grondslag dat men voor het verwerven van inkomsten doorgaans ook zekere kosten maakt. Bij een vaste aftrek zal men soms menen tekort te komen aan de aftrek, in andere jaren zal men er ten opzichte van de voor de arbeid gemaakte kosten soms aan overhouden. Invoering van een algemene arbeidstoelag roept de vraag op naar de wenselijkheid naast deze aftrek nog de mogelijkheid te handhaven van een werkelijke kostenaf trek bij de aangifte inkomstenbelasting op basis van een specificatie van daadwerkelijk gemaakte kosten ter zake van arbeid. Onder het huidige regime wordt van deze laatste mogelijkheid door circa 2% van de belastingplichtigen met inkomsten uit arbeid gebruik gemaakt. Naarmate een algemene aftrek hoger wordt vastgesteld dan het maximum van het arbeidskostenforfait, zal dit percentage nog lager komen te liggen. De werkelijke kostenaf trek is conflictgevoelig en leidt tot uitvoeringsproblemen en procedures. Mede gelet ook op de relatief beperkte en afnemende betekenis van de werkelijke kostenaf trek en de vereenvoudiging die op dit punt kan worden bereikt, zou deze aftrek in een stelsel met een betekenende algemene arbeidstoelag en lagere tarieven kunnen vervallen. Daarbij moet bedacht worden dat belastingplichtigen veelal niet van jaar op jaar werkelijke kosten zullen hebben die het niveau van de algemene arbeidstoelag overschrijden. Overigens is het algeheel afschaffen van de mogelijkheid tot aftrek van de werkelijke kosten niet de enige optie die voorhanden is. Andere mogelijkheden zijn het handhaven van de werkelijke kostenaf trek boven een bepaalde drempel voor iedereen dan wel uitsluitend voor belastingplichtigen die niet in loondienst zijn, maar wel inkomsten uit arbeid hebben. Deze laatste optie verschuift het probleem naar de afbakening tussen

dienstbetrekking en andere arbeid. Bij deze alternatieven blijft een problematische en conflictgevoelige regelgeving echter bestaan, die bovendien slechts van beperkte betekenis is.

Kostenvergoedingen

Bij de introductie van een algemene arbeidstoelage komt ook de vraag op naar het geheel of gedeeltelijk betrekken van kostenvergoedingen in de belastingheffing. Wij menen dat het belasten van dergelijke vergoedingen minder gewenst is, omdat het leidt tot een verhoging van de loonkosten en met relatief veel uitvoeringslasten gepaard gaat. Wel brengt een vaste arbeidstoelage zonder mogelijkheid van additionele kostenaf trek mee dat in de wet eenduidig en limitatief zal moeten worden aangegeven in welke gevallen belastingvrije vergoedingen mogelijk zijn. Bovendien moet het daarbij gaan om vergoedingen van kosten die door de werknemer daadwerkelijk in het kader van de dienstbetrekking worden gemaakt.

Vanuit een fiscaal-theoretische zienswijze wordt met name in Nederland wel een volledige symmetrie bepleit van aftrek- en vergoedingsregelingen: geen mogelijkheid voor een fiscale aftrek impliceert dat een vergoeding ter zake belast is, en omgekeerd, dat tegenover een onbelaste vergoeding een aftrekmogelijkheid staat. Een strikte en geïsoleerde toepassing van deze theoretische zienswijze doet afbreuk aan andere belangrijke aspecten en doelstellingen van belastingheffing. Zo zal deze theorie onder andere concurreren met criteria als doelmatigheid, doeltreffendheid en eenvoud. Dat vraagt dan ook om een evenwichtig en objectief afwegingsproces waarvan de fiscale theorie één van de elementen is. Deze afweging heeft ertoe geleid dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om in de sfeer van de kosten van arbeid deze theorie niet strikt te volgen. In het kader van een herziening zal mede op basis van de criteria eenvoud, doelmatigheid, doeltreffendheid en de internationaal wenselijke (tarief-)afstemming beargumenteerd moeten worden dat er sprake is van een voldoende basis voor een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor inbreuken op een opvatting die voortvloeit uit een fiscaal-theoretische zienswijze met betrekking tot de gewenste volledig symmetrische behandeling.

Volledige afschaffing van de aftrek van werkelijke kosten ter zake van arbeid zou, rekening houdend met een daardoor toenemend gebruik van het arbeidskostenforfait, leiden tot een grondslagverbreding met circa f 1 miljard. Deze verbreding levert circa f 0,5 miljard op voor tariefverlaging.

4.3 Reiskosten en autokostenfictie

Het bestaande reiskostenforfait geldt als ingewikkeld. De meest vergaande optie is dit forfait af te schaffen en de daarmee gemoeide budgettaire middelen terug te sluizen in de vorm van tariefverlaging of een verhoging van het arbeidskostenforfait of een arbeidstoelage.¹ Daarmee is een budgettair bedrag gemoeid van circa f 0,5 miljard. Volgens de werkgroep vergroening van het fiscale stelsel is de invloed van het reiskostenforfait op het milieu voorlopig van geringe betekenis (zie box 4.1). Afschaffing van het reiskostenforfait zal, ondanks de terugsluizing, met name voor werknemers die op een langere afstand van hun werk wonen per saldo tot negatieve inkomenseffecten leiden; deze zouden tot hogere loonkosten kunnen leiden. Dit bezwaar speelt niet of minder naarmate in het kader van een herziening additionele middelen worden ingezet voor de invoering van een algemene arbeidstoelage als aanvulling op het bestaande arbeidskostenforfait. Deze toeslag zal, mits voldoende hoog vastgesteld, een zodanige compensatie kunnen bieden dat er geen reden

¹ Zie Bouwstenennotitie, Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting op weg naar 2000, Ministerie van Financiën, juli 1994, blz. 156 e.v.

meer is daarnaast nog een tegemoetkoming te handhaven in de vorm van het reiskostenforfait.¹

box 4.1: Rapportages werkgroep vergroening met betrekking tot het reiskostenforfait*

De werkgroep vergroening gaat er op grond van het beschikbare onderzoek van uit dat de invloed van de hoogte van het reiskostenforfait op de omvang van het woon-werkverkeer, en daarmee op het milieu, voorlopig van geringe betekenis is. Een volledige afschaffing zou het aantal woon-werkkilometers met circa 1,5% à 2% kunnen verminderen; dit komt neer op circa 0,5% van het totaal aantal kilometers. Fiscale regelingen, zo blijkt uit de resultaten van het beschikbare onderzoek, hebben in het algemeen een zeer beperkte, zo niet vrijwel verwaarloosbare invloed op de keuze van de woonplaats. Bepalende factoren voor de keuze van de woonplaats zijn veeleer de dynamiek op de arbeids- en woningmarkt, de aard van de gewenste woonomgeving en de gezinssituatie. Niet bekend is de invloed van de fiscaliteit op deze keuze op langere termijn, indien ook andere fiscale maatregelen in samenhang (pakket benadering) zouden kunnen worden getroffen.

De werkgroep heeft het RIVM gevraagd om een nadere rapportage over de milieu-effecten van verdergaande ingrepen in het reiskostenforfait ten nadele van het gebruik van de auto. Op basis van de RIVM rapportage komt de werkgroep tot de conclusie dat de milieu-effecten van deze ingrepen, in verhouding tot de omvang van de fiscale operatie, zodanig gering zijn, dat zij geen aanleiding ziet hiertoe aan te bevelen.

De potentiële beleidseffectiviteit voor het milieu van het reiskostenforfait moet voor de korte termijn primair worden gezocht in de mogelijkheid die de structuur van het forfait biedt om de keuze van de wijze van vervoer in het woon-werkverkeer te beïnvloeden. In dit licht is het belang van het milieu gediend met de huidige begunstiging in het forfait van het openbaar vervoer. De bestaande mogelijkheden om vervoer vanwege de werkgever en de ter beschikking stelling van openbaar vervoersbewijzen aan werknemers fiscaal relatief gunstig te behandelen, bevorderen zeker een beter milieu. Indien op langere termijn, bijvoorbeeld via een Europees gecoördineerde verhoging of beïnvloeding naar plaats en tijd van de kosten van het autorijden, op andere wijze invloed zou worden uitgeoefend op de keuze van de wijze van het vervoer, zou men de instrumentele functie van het reiskostenforfait voor het milieu anders kunnen waarderen.

** Eerste rapportage september 1995; Tweede rapportage maart 1996.*

Het blijft mogelijk – net als nu – de daadwerkelijke kosten voor openbaar vervoer woning-werk volledig belastingvrij te vergoeden. Zo'n regeling, die ongeacht de reisafstand woning-werk geldt, kan de automobiliteit ook op korte afstanden terugdringen. Zou deze regeling deel gaan uitmaken van (collectieve) arbeidsovereenkomsten dan wordt het voor werknemers financieel aantrekkelijker om de auto thuis te laten.

De bestaande autokostenfictie is omstreden. Dat geldt zowel voor de opzet en toepassing in de inkomstenbelasting als voor de waarderingsmaatstaf. De opzet zet bovendien geen rem op het privé-gebruik van de auto van de zaak omdat de fiscale bijtelling onafhankelijk is van het aantal gereden kilometers. In een herzien stelsel moet worden bezien of het autokostenforfait kan vervallen. In plaats daarvan zou bij werknemers de auto van de zaak als loon in natura in de loonbelasting betrokken kunnen

¹ De tegemoetkomingen in het kader van dit forfait worden verminderd naarmate de arbeidstoeslag hoger wordt vastgesteld.

worden. Bij de waardering van dit loon moet dan rekening gehouden worden met de omvang van het privé-gebruik van de auto.¹ Geen privé-gebruik leidt dan tot een waardering op nihil en derhalve niet tot een loonbijtelling. Een toenemend privé-gebruik leidt tot een hogere loonbijtelling als loon in natura. Dit is overigens alleen mogelijk als er geavanceerde vormen van controle van de daadwerkelijke zakelijke en privé-kilometers kunnen worden ontwikkeld. Van een dergelijke nieuwe opzet zou dan een remmende werking uit kunnen gaan op het privé-autogebruik.

Ter verbetering van de bereikbaarheid en het terugdringen van het individueel autogebruik is het wenselijk dat de verschillende vervoerssystemen beter op elkaar aansluiten. De verschillende vervoerswijzen dienen meer en beter in combinatie met elkaar gebruikt te worden. Deze zogenoemde ketenmobiliteit heeft betrekking op het bevorderen van gecombineerd gebruik van onder meer openbaar vervoer, (zaken-)auto, fiets, (deel-/trein)taxi's zowel in het woon-werkverkeer als in het zakelijke verkeer. Dit vergt acties en nieuwe producten van aanbieders en dienstverleners op het gebied van vervoer. Een manier om deze marktontwikkeling te ondersteunen is het gecombineerde gebruik van vervoersmodaliteiten door reizigers fiscaal te belonen door bijvoorbeeld in de fiscale behandeling van de kosten voor woon-werkverkeer en van de auto van de zaak ook (meer) met de kosten van het gecombineerde gebruik rekening te houden. Deze fiscale begeleiding moet natuurlijk wél passen in de keuze die wordt gemaakt op het terrein van de fiscale begeleiding van reiskosten.

4.4 Eigen woning

Internationaal beschouwd is het Nederlandse fiscale regime op het punt van de onbeperkte hypothecaire renteaftrek het ruimst. Het zou denkbaar zijn het regime zodanig aan te passen dat het meer overeenkomt met dat van andere landen. Een dergelijke aanpak kan voordelen opleveren; ruimte voor lagere tarieven en het wegnemen van verstoringen op de kapitaalmarkt die het gevolg kunnen zijn van de fiscale faciëring van het eigen huis. Bij de eigen woning gaat het echter als regel om langlopende verplichtingen waarmee ook de fiscale wetgever rekening zal moeten houden. Een regimewijziging die tot aftrekbepalingen en daarmee opbrengsten voor de schatkist leidt, is dan ook geen realistische optie. Daar komt nog bij dat een beperking in het regime niet alleen zal leiden tot negatieve inkomenseffecten, maar ook tot gevolgen voor de woningmarkt en de bouwsector. Een eventuele overgangsregeling zou daarvoor een onvoldoende oplossing kunnen bieden. Voor een herzien stelsel wordt dan ook het bestaande regime voor de eigen woning tot uitgangspunt genomen; het saldo van het huurwaardeforfait en hypothecaire rente (en andere wettelijke lasten) wordt betrokken in het oplopende schijventarief. Indien de thans bestaande mogelijkheid om persoonlijke verplichtingenrente af te trekken verder zou worden beperkt of zou vervallen, zal de regeling met betrekking tot de aftrekbare hypotheekrente zodanig moeten worden vormgegeven dat zeker wordt gesteld dat uitsluitend die rente in aftrek kan worden gebracht die daadwerkelijk samenhangt met de financiering van de verwerving, het onderhoud, of de verbetering van de eigen woning. De commissie-Stevens heeft in dit kader de gedachte geopperd schuldfinanciering van de eigen woning in aanmerking te nemen tot maximaal 110% van de aankoopwaarde en alleen aftrek van de rente op die lening toe te staan.²

Een optie waaraan met name om redenen van vereenvoudiging zou kunnen worden gedacht, is een regime-wijziging die budgettair neutraal kan worden vormgegeven. Deze optie omvat het afschaffen van het

¹ In de RCO-nota «Spits stop-naschrift» van januari 1997 wordt ondernemingen dringend geadviseerd werknemers met een auto van de zaak kosten in rekening te brengen voor het gebruik van deze auto voor woon-werkverkeer en voor privé-doeleinden.

² Rapport van de Commissie voor de Belastingherziening, juli 1991, blz. 77.

huurwaardeforfait en het beperken van de hypothecaire renteaftrek tot circa 70%. Opgemerkt wordt dat ook volgens het huidige regime de hypothecaire rente de facto niet leidt tot een 100%-aftrek; in aftrek komt het betaalde bedrag aan hypothecaire rente verminderd met het huurwaardeforfait. Volgens macro-cijfers komt daardoor circa 70% van de hypothecaire rente in aftrek. Een dergelijke budgettaire neutrale regime-wijziging zal in veel gevallen vrijwel inkomensneutraal dan wel voordelig zijn voor eigenaren-bewoners met geen, kleinere of gemiddelde hypothe-caire leningen – veelal de oudere generatie – en nadelig voor eigenaar-bewoners met hoge hypothecaire leningen. Daarnaast is een voordeel dat in deze optie het veel bediscussieerde huurwaardeforfait verdwijnt. Bezwaarlijk is dat een dergelijke regimewijziging de drempel verhoogt voor degenen die voor het eerst een huis kopen en zijn aangewezen op een volledige financiering. Ook de doorstroming naar een duurdere woning wordt minder aantrekkelijk, hetgeen het streven naar een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad bemoeilijkt. Naast het bezwaar dat het probleem van de hoge aanvangslasten wordt verscherpt, zal ook de onzekerheid over de duurzaamheid van de aftrekbaarheid van hypotheekrente toenemen. Wijzigingen in een percentage, zoals al snel zal worden gezegd, zijn gemakkelijker door te voeren dan een wijziging van een systeem van volledige aftrekbaarheid. Een en ander onderstreept de hiervoor getrokken conclusie over het handhaven van de huidige regeling met betrekking tot de eigen woning. Dit geldt ook voor de diverse mogelijkheden ter financiering van een eigen woning, bijvoorbeeld door middel van een kapitaalverzekering. In box 6.7 wordt hierop nader ingegaan. Bij lagere marginale tarieven zal overigens het budgettaire belang van de regeling afnemen.

4.5 Buitengewone lasten

In tabel 4.1 is aangegeven dat de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting met f 2,7 miljard wordt versmald ten gevolge van de buitengewone-lastenaftrek. Meer dan de helft van dit bedrag heeft betrekking op de kosten van ziekte, bevalling, adoptie en overlijden. De praktijk leert dat met name de regeling voor gehandicapten en chronisch zieken (praktische) knelpunten kent. In overleg met de Nationale commissie Chronisch Zieken en vertegenwoordigers van verschillende gehandicaptenorganisaties wordt thans de uitwerking en toepassing van deze regeling onderzocht. De uitkomsten daarvan worden bij een eventuele aanpassing betrokken.

In de Bouwstenennotitie is een uitgebreide inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden tot grondslagverbreding in de buitengewone-lastensfeer. Daarbij komt in elk geval naar voren dat een aftrek voor de kosten van levensonderhoud van naaste verwanten ouder dan 27 jaar mede door de ontwikkelingen in ons sociale-zekerheidsstelsel achterhaald is en zou kunnen vervallen. In verband met de gedachte om in de sfeer van de inkomsten uit arbeid de werkelijke kostenaftrek te schrappen (zie paragraaf 4.2.2), zou de bestaande buitengewone-lastenaftrek voor studiekosten zodanig kunnen worden vormgegeven dat een regeling ontstaat die betrekking heeft op alle kosten van scholing/opleiding, voor zover deze een bepaalde drempel te boven gaan.

De regeling voor kinderopvangkosten is neergelegd in de buitengewone lastenaftrekregeling. Het is de vraag of deze laatste regeling daarvoor wel geëigend is. Bovendien geldt de bestaande kinderopvangregeling als ingewikkeld. Het is mogelijk de afzonderlijke buitengewone-lastenaftrek voor kinderopvang te vereenvoudigen. Onder het huidige regime zijn de kosten van kinderopvang (kinderen jonger dan 13 jaar) aftrekbaar voorzover zij meer belopen dan de ouderbijdragen van de adviestabel kinderopvang. Bij het bepalen van de maximale omvang van de aftrek

worden uitgaven ter zake van kinderopvang voor ten hoogste f 10 623 per kind (bedrag 1997) in aanmerking genomen. Deze bovengrens moet voorkomen dat extreem hoge kosten van kinderopvang in aftrek kunnen worden gebracht. Een gedachte zou zijn de aftrek van kosten van kinderopvang te vereenvoudigen door voor de fiscale aftrekbaarheid geen tabel meer te hanteren. Denkbaar is ook de kinderopvangregeling om te zetten in een belastingkorting.

De kosten van kinderopvang maken ook deel uit van een verkenning in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. In een bijlage bij de nota Kansen op combineren¹ is een technische variant uitgewerkt die het effect toont van een aanpassing gericht op verbetering van met name de inkomenspositie van de lagere inkomensgroepen. Deze rapporten zullen bij een eventuele aanpassing betrokken worden. Dat geldt eveneens voor de in hoofdstuk 8 geschetste tegemoetkoming voor alleenverdieners en alleenstaande ouders met jonge kinderen.

4.6 Persoonlijke verplichtingen en giftenaftrek

In hoofdstuk 6 wordt op de persoonlijke-verplichtingenrente ingegaan. Het onderwerp lijfrenten komt aan de orde in de hoofdstukken 5 en 6. Op dit moment is er geen aanleiding ten aanzien van de persoonlijke verplichtingen, andere dan rente of lijfrentepremies, wijzigingen in het huidige regime voor te stellen.

In paragraaf 4.10 van de Bouwstenennotitie is de giftenaftrek uitgebreid aan de orde geweest. Daarin wordt aangegeven dat dit een regeling is met een niet-fiscale doelstelling. Gelet op het maatschappelijk belang van de giftenaftrek ligt het niet voor de hand hier een beperking aan te brengen.

4.7 Premieheffing werknemersverzekeringen: naar één loonbegrip

Voor werkgevers brengt uniformering van de premiegrondslag voor de werknemersverzekeringen en de grondslag voor de loonbelasting voordelen mee vanwege een verlichting van administratieve lasten, in het bijzonder door vereenvoudiging van de salarisadministratie. Voor werknemers leidt deze vereenvoudiging tot een inzichtelijker loonoverzicht.

Er is een nauwe relatie tussen de premieheffing werknemersverzekeringen en de verstrekking van uitkeringen op basis van de werknemersverzekeringen. Bij de premieheffing werknemersverzekeringen blijkt het verzekeringskarakter onder meer uit het gegeven dat premie wordt geheven tot een bepaald maximum en dat bij de uitkeringsverstrekking ook een bepaald maximumdagloon geldt. Momenteel wordt gewerkt aan maatregelen om het gegevens- en betalingsverkeer bij de premieheffing werknemersverzekeringen en de uitkeringsverstrekking te beperken. De equivalentiegedachte binnen de sociale werknemersverzekeringen komt daardoor beter tot uitdrukking, omdat per individuele werknemer blijkt voor welk(e) loon(-elementen) hij verzekerd is. Bij het uniforme loonbegrip binnen de sociale werknemersverzekeringen wordt uitgegaan van de elementen in het uitkeringsdagloon. Het is de bedoeling dat met de polisadministratie bij een aanvraag om een uitkering geen extra gegevens meer aan de werkgever gevraagd behoeven te worden.

Een van de verschillen tussen premieloon en loon voor de loonheffing betreft de aftrekbaarheid van premies voor de werknemersverzekeringen. De Commissie voor de belastingherziening (1991), veelal aangeduid als commissie Stevens, heeft reeds voorgesteld om de op werknemers verhaalde premies voor de werknemersverzekeringen niet langer in aftrek

¹ Nota Kansen op combineren, Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 1997, kamerstukken II 1997/98, 25 667, nr. 1.

toe te laten. Hierdoor vindt coördinatie plaats van het loon voor de loonheffing met het premieloon en het uitkeringsloon. Het schrappen van deze aftrek leidt tot negatieve inkomenseffecten voor werknemers en tot een verzwaring van de lastendruk op arbeid. Dit negatieve effect kan worden gecompenseerd door de opbrengst te gebruiken voor tariefverlaging of voor het financieren van een ruimere algemene arbeidstoeslag. Deze laatste mogelijkheid heeft als voordeel dat de opbrengst volledig wordt teruggesluisd naar werknemers en derhalve niet leidt tot een verzwaring van de lastendruk op arbeid.

Overigens is er vanaf 1998 alleen nog sprake van een werknemersdeel in de premieheffing voor de WW. Al met al is het belang van de werknemerspremies daarmee aanmerkelijk kleiner dan ten tijde van het verschijnen van het rapport van de commissie Stevens; het gaat thans nog om een budgettair belang van f 2,9 miljard (zie tabel 4.1). Er zijn ook bezwaren verbonden aan het schrappen van de aftrek van premies werknemersverzekeringen. Zo ontstaat, zeker in theorie, dubbele heffing als de uitkering te zijner tijd ook weer belast wordt. Ten overvloede zij opgemerkt dat deze beschouwingen, vanwege het eigen karakter daarvan, geen betrekking hebben op de ziekenfondspremie.

4.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn buiten de winstsfeer de mogelijkheden verkend voor een grondslagverbreding in de loon- en inkomstenbelasting. Daarbij zijn de belangrijkste grondslagversmallingen in beeld gebracht. De vier grootste versmallingen zijn de belastingvrije sommen, de hypotheekrente-aftrek, het pensioenregime en het arbeidskostenforfait. Deze «grootversmallingen» nemen ruim 80% van de totale grondslagversmalling voor hun rekening. Het aandeel van de belastingvrije sommen daarin is verreweg het grootst: 50% van de totale grondslagversmalling. Zouden bij een belastingherziening de «grootversmallingen» volledig buiten schot blijven, dan is de ruimte die resteert voor een grondslagverbreding in de loon- en inkomstenbelasting en daarmee voor een budgettair neutrale tariefverlaging zeer gering.

Dit hoofdstuk geeft ook aan dat in de sfeer van de «kleinversmallingen» gedacht kan worden aan het volledig schrappen van werkelijke kosten-aftrek en aanpassing van het reiskostenregime in het kader van een mogelijke invoering van een algemene arbeidstoeslag.

5. OUDEDAGSVORZIENINGEN

5.0 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de fiscale behandeling van vermogensvorming ten behoeve van de oude dag nader beschouwd. Dat stelsel is in de loop der jaren ontstaan uit zeer diverse achtergronden. Zo is er een invalshoek vanuit de pensioenen voor werknemers; het ontzien van ondernemerswinst met het oog op de oudedagsvoorziening; lijfrente- en kapitaalverzekeringen en de vrije vermogensvorming als aanvulling van de bestedingsruimte voor de oudedag. De fiscale behandeling is niet voor alle vormen gelijk. Zo worden contractuele besparingen fiscaal gunstiger behandeld dan vrije besparingen. Dat is een reden temeer om in het kader van deze verkenning hiernaar te kijken. Hierbij speelt het evenwicht tussen de diverse vormen van oudedagsvoorzieningen een rol, maar ook het feit dat, zoals in de andere hoofdstukken naar voren komt, aftrekposten en de behandeling van vermogensinkomsten herbezinning vergen. Op pensioenen is de zogenoemde – internationaal gebruikelijke – omkeerregel van toepassing. Deze zorgt ervoor dat niet de pensioenaanspraken, maar de pensioenuitkeringen worden belast. De belastingheffing sluit op die manier goed aan bij het moment waarop het pensioeninkomen feitelijk wordt genoten. Ook is dit de enige manier om de feitelijk genoten pensioenen te belasten en niet een op voorhand berekende aanspraak die achteraf groter of kleiner kan uitvallen.

Mede gelet op de grote omvang van de pensioenbesparingen en de lange termijn waarover pensioen wordt opgebouwd, lijkt het niet verstandig om bij de fiscale behandeling van dit deel van de oudedagsvoorzieningen majeure wijzigingen door te voeren (zie box 5.1 over de omkeerregel). De fiscaliteit kan ook in de toekomst het voertuig blijven van begeleiding van oudedagsvoorzieningen. Net als thans kan in de fiscale pensioenwetgeving als uitgangspunt dienen hetgeen gegeven de maatschappelijke opvattingen wordt gezien als het aanvaardbaar geachte niveau van een pensioen. In box 5.1 worden enkele nadere beschouwingen gewijd aan de omkeerregel. Met betrekking tot het aspect van de belastingdruk op pensioen kan nog worden gewezen op de aan het rapport van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen (rapport Witteveen)¹ ontleende voorbeelden inzake de belastingdruk op pensioen die de werking van de omkeerregel illustreren (bijlage VI).

Dit voert tot de conclusie dat een nadere bezinning op de fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen enerzijds gericht moet zijn op het faciliteren van maatschappelijke trends in de sfeer van keuzevrijheid en marktwerking. Anderzijds moeten mogelijkheden tot onbedoeld gebruik worden weggenomen en knelpunten met inbegrip van ongelijke behandeling tussen vergelijkbare producten of aanbieders daarvan worden opgeruimd. Zo dient een systeem van oudedagsvoorzieningen niet de mogelijkheid te bieden tot excessief gefacilieerd sparen en zal het de heffingsrechten in internationaal verband moeten zekerstellen. Ook zal het neutraler moeten zijn ten opzichte van de verschillende mogelijkheden voor sparen voor de oude dag.

Internationaal gezien is het Nederlandse fiscale regime voor pensioenen en lijfrenten ruimhartig. Zo behoort Nederland tot de koplopers wat betreft het bedrag dat in een jaar in totaal aan oudedagsvoorziening aftrekbaar is. Het bestaande fiscale regime voor oudedagsvoorzieningen leidt tot belastinguitstel. Daarnaast brengt dit regime mee dat in de uitkeringsfase veelal een lager tarief van toepassing is dan in de opbouwfase. Zowel de heffingsgrondslag als de belastingopbrengst worden daardoor negatief beïnvloed. Daar komt nog bij dat het bestaande regime het risico heeft niet bestand te zijn tegen de groeiende mobiliteit van burgers. Dit kan ertoe leiden dat pensioenuitkeringen en lijfrenten in toenemende mate niet meer in Nederland, maar elders worden belast;

¹ Rapport van de werkgroep Fiscale behandeling van pensioenen, Ministerie van Financiën, september 1995, kamerstukken II 1995/96, 24 328, nr. 1.

veelal in landen met lagere tarieven. Deze ontwikkeling leidt tot een uitholling van de heffingsgrondslag en derhalve tot belastingderving. Vanuit de optiek van de fiscale regeling en vanuit de wens de betrokkenheid van individuen bij hun oudedagsvoorziening te vergroten zou gedacht kunnen worden aan het vaststellen van een «oudedagsparapl», dat wil zeggen één oudedagsplafond ten behoeve van de fiscale begeleiding van alle mogelijke oudedagsvoorzieningen: collectieve pensioenen, lijfrenteverzekeringen, eigen spaarvoorzieningen, de fiscale oudedagsreserve (FOR) van ondernemers, etc. Dat oudedagsplafond zou bepaald kunnen worden door het regime zoals dat voortvloeit uit de voorstellen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen en dat wordt opgenomen in de loonbelasting. In de ruimte die dat plafond biedt zit in de eerste plaats het collectief opgebouwde pensioen. Het restant kan men individueel invullen, hetzij via een lijfrenteverzekering hetzij via een speciale aan voorwaarden gebonden oudedagsspaar- of beleggingsrekening. Dit geheel zou dan een eigen fiscale behandeling krijgen die dan los staat van het regime voor vermogensinkomsten zoals dat in hoofdstuk 6 zal worden beschreven.

Met de hiervoor beschreven opzet met een oudedagsplafond wordt aansluiting gevonden bij de wens om de kosten van collectieve pensioenregelingen zo veel mogelijk te beperken. Een geïntegreerde aanpak van collectieve en individuele pensioenopbouw zou tevens de duidelijkheid kunnen bieden die bij kan dragen aan afspraken tussen sociale partners en het kabinet over de totale pensioenopbouw en over een verschuiving daarbinnen van collectieve pensioenopbouw naar een meer individuele pensioenopbouw. Zo zou een dergelijk stelsel bij kunnen dragen aan een vergroting van het kostenbewustzijn op dit punt bij individuele werknemers.

box 5.1: De omkeerregel

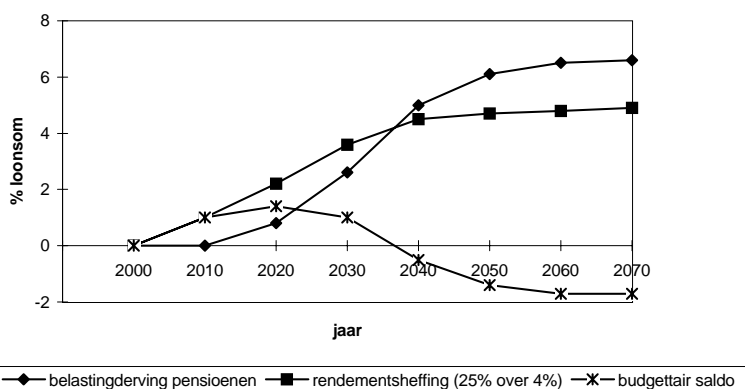
In het huidige belastingstelsel vindt belastingheffing over pensioenen plaats op basis van de zogenoemde omkeerregel. Deze houdt in dat de door de werkgever toegekende pensioenaanspraken onbelast zijn, de pensioenpremies die voor rekening komen van de werknemer aftrekbaar zijn en de uitgekeerde pensioentermijnen integraal worden belast. Een belangrijk element in deze systematiek is dat het behaalde rendement op de gereserveerde bedragen niet tussentijds, maar pas bij uitkering van de pensioentermijnen automatisch in de loon- en inkomstenbelasting wordt betrokken. De doelstelling van de huidige fiscale behandeling van pensioensparen berust vooral op het bevorderen van de opbouw van aanvullende oudedagsvoorziening (contractuele pensioenbesparingen, zowel collectief als individueel).

De omkeerregel betekent een fiscale faciëring van contractuele besparingen. Dit voordeel komt tot stand doordat bij contractuele besparingen, anders dan bij vrije besparingen, de inleg aftrekbaar is en de uitkering belast is tegen een gemiddeld genomen lager tarief. Voorts vindt bij contractuele besparingen geen jaarlijkse heffing plaats tegen het marginale tarief over het behaalde rendement van de besparing, maar vindt belastingheffing plaats bij latere uitkering tegen een lager gemiddeld tarief. Daar komt bij dat in het huidige stelsel het IB/LB/PH-heffingstarief over de eerste schijf voor 65- hoger is dan voor 65+.

Indien de omkeerregel voor nieuw op te bouwen rechten zou worden afgeschaft, dan zouden met onmiddellijke ingang substantieel hogere belastinginkomsten worden gegenereerd. De pensioenpremies zijn dan niet

meer aftrekbaar c.q. worden tot het belastbaar loon gerekend. De belastinggrondslag zou in het eerste jaar, rekening houdend met de doorwerking naar het lijfrenteregime en de dotaties aan de fiscale oudedagsreserve, met circa f 33 miljard toenemen, wat een extra belastingontvangst impliceert van circa f 15 miljard. Daar staat tegenover dat het pensioen dat via die premies wordt opgebouwd later onbelast blijft. Een gelijke fiscale behandeling van contractuele besparingen ten opzichte van vrije besparingen zou tevens de invoering van (een vorm van) een rendementsbelasting bij pensioenfondsen of anderszins een heffing over de rendementen impliceren. Indicatieve berekeningen van het CPB leren dat de opbrengst van een rendementsbelasting over de nieuwe aanspraken in de periode 2000–2035 hoger kan uitvallen dan de derving van belasting over uitkeringen die voortvloeien uit die nieuwe aanspraken (zie grafiek).

Belastingderving pensioentermijnen versus opbrengsten rendementsheffing



Afschaffen van de omkeerregel en introductie van een rendementsheffing zou betekenen dat:

- fiscale neutraliteit ten aanzien van de verschillende typen besparingen zou worden bereikt, hetgeen de werking van financiële markten en een marktconforme allocatie van besparingen en investeringen bevordert. Ook zou een vereenvoudiging van de huidige regelgeving met betrekking tot pensioenen, lijfrenten en fiscale oudedagsreserve worden gerealiseerd en zou een fiscale weglek als gevolg van emigratie van ouderen worden verminderd;
- door terugsluis van de extra belastingopbrengst zou een aanzienlijke verlaging van tarieven kunnen worden gerealiseerd.

Aan het afschaffen van de omkeerregel zijn evenwel financieel en sociaal economische risico's en bestuurlijke en uitvoeringstechnische problemen verbonden.

- A priori impliceert het afschaffen van de omkeerregel dat belastingheffing naar voren wordt gehaald. Dit effect dient mede te worden gezien in het licht van de vergrijzing van de bevolking. In de periode tot 2035 zal de grijze druk (het aantal 65+-ers ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking) immers verdubbelen. Dat zal leiden tot een aanzienlijke stijging van de collectieve uitgaven ten behoeve van de 65+-ers in de toekomst. In huidige systematiek staat daar de belastingopbrengst op pensioenuitkeringen

tegenover (parallelliteit). Bij het afschaffen van de omkeerregel zou het derhalve essentieel zijn dat de per saldo optredende meeropbrengsten van de eerdergenoemde rendementsheffing niet worden verzilverd, maar structureel worden gereserveerd ten einde de hogere belastingderving in de periode na 2035 op te vangen. Dit stelt wel zeer hoge eisen aan de budgettaire discipline. Anders bestaat het risico dat de meeropbrengsten van de rendementsbelasting niet beschikbaar zijn voor de financiering van de collectieve uitgaven op het moment dat de vergrijzing op zijn hoogtepunt is.

Overigens zal in de periode 2000–2035 de gemeten collectieve lastendruk per saldo stijgen en in de periode daarna dalen als gevolg van het saldo van de rendementsheffing en belastingderving op de uitkeringen. Relevant voor de reële economie is hier de vraag hoe dit uitwerkt op de pensioenpremie. Bij het vaststellen van de pensioenpremie wordt het op lange termijn gecumuleerde effect in beschouwing genomen. Uit de eerder gememo-reerde CPB-becijferingen komt naar voren dat de pensioenpremies gemiddeld genomen nagenoeg ongewijzigd blijven.

- In de tweede plaats bestaat het sociaal-economische risico van een opwaartse druk op de lonen met economische risico's op de langere termijn, met name voor de werkgelegenheid. Dit kan in de eerste plaats optreden indien de bruto pensioenaanspraken niet worden verlaagd, rekening houdend met het gegeven dat pensioenuitkering niet meer belast zal zijn. Bij rationeel gedrag wijzen de eerder genoemde globale berekeningen uit dat de pensioenpremie nagenoeg ongewijzigd kan blijven. Een tweede risico treedt op indien de lastenverzwaring uit hoofde van het schrappen van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies niet volledig wordt teruggesluisd naar degenen die deze verzwaring ondervinden. Geïsoleerd bezien, is er bij terugsluis in de vorm van generieke tariefverlagingen sprake van weglek naar andere categorieën belastingplichtigen, met name inactieven en postactieven, die geen nadeel ondervinden van het vervallen van de omkeerregel. Dit impliceert – bij een budgettair neutrale stelselherziening – over het geheel genomen negatieve koopkrachteffecten voor werknemers, hetgeen tot de genoemde opwaartse druk op de lonen kan leiden, en positieve effecten voor andere belastingplichtigen. Daarom zou een dergelijke wijziging deel uit moeten maken van een breder pakket van wijzigingen, waarin het saldo van de koopkrachteffecten een evenwichtig beeld geeft.

Behalve risico's van financieel en sociaal-economische aard, zijn er bestuurlijke en uitvoeringstechnische problemen.

- Het bestuurlijke probleem is van inkomenspolitieke aard. Bij afschaffing van de omkeerregel zullen pensioenuitkeringen niet meer belast zijn. Daarmee verliest de overheid een instrument om de inkomensverdeling tussen jongeren en ouderen bij te sturen door het aanpassen van de belastingen op pensioenuitkeringen; pensioenen worden immers belastingvrij.
- Voorts is sprake van uitvoerings- en waarderingsproblemen. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of pensioentermijnen gebaseerd op deels onbelaste en deels belaste aanspraken in de toekomst zelf ook uit een belast en een onbelast deel zullen bestaan of dat de belasting op bestaande pensioenaanspraken ineens wordt afgekocht bij de pensioenfondsen onder het gelijktijdig vervallen van de belastingclaim op toekomstige pensioentermijnen. Dit laatste behoeft overigens niet te betekenen dat deze

belastingopbrengsten per definitie naar voren worden gehaald in de tijd. Een geleidelijke aflossing van de aldus ontstane belastingschuld, vergelijkbaar met het patroon van de belastingbetalingen over de pensioenuitkeringen in het huidige stelsel, is denkbaar. Hieraan zijn evenwel complexe waarderingsvraagstukken verbonden.

Gelet op de hierboven besproken financieel en sociaal-economische risico's en bestuurlijke en uitvoeringstechnische problemen, wordt geen voorstel gedaan voor afschaffing van de omkeerregel. Binnen de huidige systematiek kan een meer marktconforme allocatie van besparingen worden bevorderd door één norm te stellen voor de fiscale aftrek voor oudedagsbesparingen in brede zin (oudedagsparaplu). Hiermee wordt fiscale gelijkstelling binnen het fiscaal gefacilieerde oudedagsregime geïntroduceerd, terwijl het totaal van aanvullende oudedagsbesparingen dat onder de omkeerregel valt, wordt beperkt.

5.1 Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen

5.1.1 Collectieve pensioenen

Belastingheffing over pensioenen vindt thans niet plaats op het moment van toekenning van de aanspraak, maar op het moment van het genieten van de pensioentermijnen (de zogenoemde omkeerregel). Pensioenpremies die voor rekening van de werknemer komen zijn aftrekbaar. Ook de rente(aangroei) en de andere beleggingsresultaten van het uit de premies gevormde pensioenvermogen worden tijdens de aangroei-periode niet belast.

Een matiging van de kosten van pensioenen is van belang om de belastingopbrengst niet verder te laten eroderen. Het wetsvoorstel naar aanleiding van de voorstellen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen dat het kader stelt voor de fiscaal aanvaardbare omvang van collectieve pensioenregelingen zal – samen met een eventueel convenant tussen overheid en sociale partners – daaraan kunnen bijdragen. Dat behoeft op zich niets te veranderen aan het fiscale uitgangspunt bij de pensioenopbouw, namelijk dat pas belasting wordt geheven bij de uitkering van het pensioen. Daardoor blijven pensioenbesparingen tot belastinginkomsten leiden op het moment dat de vergrijzing op zijn hoogtepunt is. Een adequaat niveau van oudedagsinkomen zal daardoor de druk op de collectieve uitgaven van de kosten van zorg voor ouderen verlichten.

Voorts is het wenselijk een kader te creëren dat de budgettaire beheersbaarheid op de langere termijn garandeert. De werkgroep Fiscale behandeling pensioenen heeft daarvoor al een adequaat kader aangegeven. Bij de implementatie van die voorstellen zal, waar het gaat om de afstemming tussen de verschillende elementen die samen de oudedagsvoorziening bepalen, al zoveel mogelijk rekening worden gehouden met deze verkenning. Deze werkgroep heeft als uitgangspunt gekozen voor de veel gebruikte eindloonregeling. Voor middelloon- en beschikbare-premiereregelingen moet een vertaalslag worden gemaakt.

5.2.1 Individuele vrijwillige oudedagsvoorzieningen

Naast de collectieve pensioenvoorziening via de werkgever wordt in veel gevallen ook individueel voor de opbouw van pensioen gezorgd via het lijfrenteregime, de fiscale oudedagsreserve en via andere vormen van individueel sparen. Het lijfrenteregime zou beter afgestemd moeten worden op de reële behoeften om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. Daarmee zou ook een bijdrage geleverd worden aan

grondslagverbreding. Ook in hoofdstuk 6 inzake het vermogen wordt, in het licht van het complex van sparen, lenen en beleggen, hier nader op ingegaan.

Zoals hiervoor is aangegeven is de gedachte om de lijfrente-af trek een plaats te bieden onder de zogeheten oudedagsparaplu. In het kader van een belastingherziening zou het lijfrenteregime zodanig aangepast kunnen worden dat dit regime meer wordt toegespitst op een reële behoefte om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. Daartoe kunnen de eerste, tweede en derde tranche worden vervangen door één aftrek (met een nader te bepalen maximum) voor belastingplichtigen voor wie geldt dat zij op een bepaalde leeftijd een tekort hebben in hun oudedagsvoorziening. Reeds opgebouwde rechten (lijfrente- en/of kapitaalverzekeringen) die buiten de «oudedagsparaplu» zouden vallen, zullen gerespecteerd worden. In het kader van de pensioenparaplu vindt van jaar tot jaar een beoordeling plaats ten aanzien van de opbouw in dat jaar. Buiten de opbouw op basis van een collectieve regeling dient daarbij elk jaar te worden gezien in hoeverre onder de pensioenparaplu ruimte is voor een aanvullende opbouw op individuele basis. Indien de oudedagsparaplu op andere wijze wordt overschreden, zal voor dat deel de fiscale faciliteit niet van toepassing zijn.

Wie nu op andere wijze dan via het lijfrenteregime een voorziening voor de oude dag op wil bouwen, bijvoorbeeld door zelf te sparen of te beleggen, zal doorgaans geconfronteerd worden met een vorm van heffing over de vermogensinkomsten voor zover de resultaten thans al in de belastbare grondslag zijn begrepen. Daar staat tegenover dat de uiteindelijke ontsparingen onbelast zullen zijn. Vanuit een oogpunt van verdere flexibilisering en gelijke behandeling van verschillende producten voor de oudedag is een dergelijke afwijkende behandeling van eigen besparingen die uiteindelijk bedoeld zijn voor de oudedagsvoorziening, minder gewenst. Bij een aanpassing zou dus ook gezien moeten worden in hoeverre de ruimte voor die individuele aanvulling, binnen de kaders die moeten worden gesteld om de fiscale claims te waarborgen, kunnen worden benut voor een zo ruim mogelijke groep producten die het karakter hebben van een voorziening voor de oudedag. De tendens tot versobering van collectieve pensioenregelingen en vergroting van de individuele keuzevrijheid biedt de mogelijkheid om voor individueel maatwerk aan te sluiten bij de opbouwmogelijkheden in de sfeer van de loonbelasting, onder gelijktijdige integratie van het lijfrenteregime. Daartoe zou een overkoepelende «pensioenparaplu» of pensioenplafond vastgesteld moeten worden. De oudedagsvoorziening mag niet leiden tot vermindering van de fiscale facilitering van het collectieve deel verder dan in de nota Werken aan zekerheid¹ is voorzien.

Deze zogeheten pensioenparaplu bepaalt dan het maximum-pensioen dat in enig jaar ten laste van de fiscus zou mogen worden opgebouwd, opzij gezet dan wel gespaard met het oog op de verzorging van de oudedag. In het rapport van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen is aangegeven dat in het algemeen een pensioen van 70% eindloon maatschappelijk als «goed» wordt gekenschetst. Als een soortgelijke norm zou worden gehanteerd voor de hoogte van de oudedagsparaplu dan zouden fiscaal erkende pensioenregelingen geen nadere toetsing vergen. Dat geldt evenzeer voor de fiscale oudedagsreserve van de ondernemer, voor zover er geen cumulatie van beide zou optreden. Ter beoordeling van de vraag of in enig jaar ruimte bestaat voor het opbouwen van andere fiscaal gefaciliteerde voorzieningen zouden sleutels moeten worden vastgesteld. Met behulp daarvan moet worden bepaald hoe groot, gegeven de fiscaal gefaciliteerde pensioenaanspraak c.q. de fiscale oudedagsreserve, de resterende ruimte onder de pensioenparaplu is. De techniek kent vele mogelijkheden tot het vaststellen van zulke sleutels. In de meest eenvoudige vorm wordt vanuit het fiscale inkomen van het desbetreffende jaar teruggerekend hoeveel het maximaal

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 1997, kamerstukken II 1996/97, 25 010, nrs. 1 en 2.

reserveerbare bedrag is. De in een jaar verkregen pensioenaanspraak op grond van een collectieve pensioenregeling moet dan, berekend naar actuariële maatstaven, worden omgerekend naar een premiebedrag. Is dat premiebedrag (verhoogd met een eventuele FOR-dotatie) lager dan het maximaal reserveerbare bedrag, dan is er ruimte voor een extra aftrek. Is het hoger dan blijft de pensioenopbouw, conform hetgeen hiervoor is opgemerkt, intact.

Een veel ingewikkeldere methode is om de actuele opbouw plus hetgeen in het verleden aan pensioen, FOR, lijfrente en kapitaalverzekering al is opgebouwd, in ogenschouw te nemen en dit ook fictief te extrapoleren naar het waarschijnlijk te behalen niveau van de oudedagsvoorziening. Extra opbouw zou dan alleen kunnen als aannemelijk wordt gemaakt dat zonder die extra opbouw onvoldoende kan worden opgebouwd; daarbij zal wel aandacht moeten worden besteed aan de zogenoemde backservice. De verdere invulling van deze techniek gaat evenwel het bestek van deze verkenning te buiten.

box 5.2: Pensioen op basis van eind- en middelloon of op basis van beschikbare premie

Als de pensioentoezegging berust op een jaarlijks beschikbare premie («defined contribution») is het eindresultaat (de hoogte van het pensioen) op voorhand niet bekend. Dat resultaat zal afhangen van de beschikbare premie in volgende jaren (carrière), van het beleggingsrendement en de inflatie. Pas bij pensionering is duidelijk welk kapitaal er beschikbaar is voor het pensioen. Het eindresultaat is niet gegarandeerd en het risico ligt geheel bij de werknemer.

Zowel bij eindloonregelingen als bij middelloonregelingen vormt het loon de basis van de pensioentoezegging. Er wordt dan een pensioenaanspraak gedefinieerd die is uitgedrukt in een bepaald pensioenresultaat en niet in geld of in een premiebedrag («defined benefit»). In een middelloonregeling wordt elk dienstjaar een deel van het pensioen opgebouwd. De som van de opbouw in elk dienstjaar is het uiteindelijke pensioen. Vaak is een middelloonregeling wel geïndexeerd. Dat wil zeggen dat het pensioen achteraf verhoogd wordt als gevolg van indexatie volgens de algemene loonontwikkeling en/of de prijsinflatie. In een middelloonregeling leveren jaren met een laag salaris dan ook een lage pensioenaanspraak op.

In een eindloonregeling is het laatstverdiende salaris de grondslag voor het pensioen. Er vindt jaarlijks opbouw plaats over het salaris van dat jaar en bij elke salarissprong en bij verhogingen op grond van de algemene salarisontwikkeling moet alsnog pensioen over de voorgaande dienstjaren gefinancierd worden (backservice). Het kenmerkende verschil met middelloonregelingen is dus dat bij eindloonregelingen een latere salarisverhoging óók leidt tot het verhogen van het pensioen over de jaren met een lager loon. Ook als andere veranderingen in de pensioengrondslag worden aangebracht, bijvoorbeeld bij een verlaging van de franchise (de voet van het inkomen waarover geen pensioenopbouw plaatsvindt), moet aanvullende opbouw over de voorgaande dienstjaren plaatsvinden. Afzonderlijke indexatie is in dit systeem niet nodig. Veel pensioenregelingen kennen een zogenoemd gemitigeerd eindloon. Dat betekent dat het pensioen bijvoorbeeld gebaseerd wordt op het gemiddelde loon van de laatste vijf dienstjaren of dat loonsverhogingen boven de loontrend vanaf een bepaalde leeftijd niet meer meetellen. Als een toezegging wordt gedaan over de hoogte van het pensioen op een bepaalde datum ligt het financiële risico bij de werkgever. De werknemer weet vooraf hoe hoog zijn pensioen zal zijn. Alleen de carrière-ontwikkeling is een onzekere factor. De kosten worden mede bepaald door de vraag of het pensioen gebaseerd is op eindloon of op middelloon.

De verschillen komen vooral tot uitdrukking in de doorwerking van inflatie, beleggingsresultaat e.d. tijdens de opbouwfase. Bij een beschikbare premie is de ontwikkeling daarvan in beginsel voor rekening en risico van de pensioengerechtigde. Met de betaling van de premie heeft de werkgever aan al zijn verplichtingen voldaan. Bij een vaste toezegging op basis van het loon zijn de ontwikkeling van inflatie, beleggingsresultaat e.d. in beginsel voor rekening en risico van de werkgever. In goede tijden zal de premie die hij betaalt laag zijn, in slechte tijden kunnen additionele premiebetalingen noodzakelijk zijn. Bij het ontwerpen van een regeling voor de (aanvullende) fiscale aftrek onder één zogeheten pensioenparaplu zullen al deze systemen herleid moeten worden tot één geuniformeerde grondslag.

De hiervoor bedoelde spaar- of beleggingsrekeningen voor pensioenopbouw zullen in verband met hun oudedagskarakter aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. In een dergelijk systeem zou er ook voor een deel voor gekozen kunnen worden om niet de storting aftrekbaar te laten zijn, maar het beleggingsrendement vrij te stellen. De eerste gedachte leidt tot een nieuwe aftrekpost, de tweede gedachte is vergelijkbaar met het regime zoals dat thans geldt voor kapitaalverzekeringen. Hierbij ligt het voor de hand dat levensverzekeringen die niet onder het pensioenplafond kunnen worden ingepast, behandeld worden als gewone beleggingsproducten. Ze zullen daarom het regime volgen dat zou kunnen resulteren uit hetgeen in hoofdstuk 6, inzake inkomsten uit vermogen wordt beschreven. Hier zou het stelsel van de nieuwe oudedagsparaplu adequaat moeten worden aangepast aan, zo men wil gezwaluwstaart met, een nieuw regime van vermogensinkomsten.

Uiteindelijk zal er dan een grotere neutraliteit zijn, waarmee binnen het individuele deel van de fiscaal begeleide oudedagsvoorziening de keuze voor de ene dan wel de andere vorm van sparen voor de oudedag minder fiscaal bepaald zal zijn. Als gekozen wordt voor één centraal uitgangspunt voor de omvang van alle fiscaal gefacilieerde oudedagsvoorzieningen, waarbij de nieuwe grenzen van de opbouwmogelijkheden in het loonbelastingregime als oudedagsparaplu centraal worden gesteld en tevens een aanzienlijke tariefverlaging wordt bereikt, zal de budgettaire druk op beleggen via het voertuig van de oudedagsvoorzieningen kunnen afnemen. Ook een eventueel gematigd regime voor inkomsten uit vermogen kan daar aan bijdragen. Daarbij zal het noodzakelijk blijven goede en heldere afbakeningsregels te hebben. Het gaat op dit terrein voorts om grote financiële belangen zodat koerswijzigingen zorgvuldig moeten worden vormgegeven.

box 5.3: Intertemporele flexibiliteit

Een uitdagende gedachte is die van de intertemporele flexibiliteit. Met pensioenvoorzieningen is veel fiscaal gefacilieerd geld gemoeid. Gedurende de opbouwperiode kan men niet aan dat geld komen: het is immers voor de oude dag of voor een nabestaandenpensioen bestemd. Dat neemt niet weg dat er ook onderweg bestedingsmogelijkheden kunnen worden aangetroffen waarvan men zou kunnen betogen dat die een even «goed doel» zijn als het pensioen. Te denken valt dan aan studie, ouderschapsverlof of een sabbatical year. Bezien kan worden of het mogelijk is de belastingplichtige in staat te stellen een deel van het vermogen dat met fiscale begeleiding opzij is gezet voor de oude dag, ook voor dergelijke doeleinden aan te wenden. Op een later moment kan dan eventueel weer geld in de pensioenpot worden teruggestort.

Men zou zelfs nog aan verdergaande mogelijkheden kunnen denken, zoals het gebruiken van pensioenvermogen voor kapitaalinvesteringen als de start van een onderneming of de aankoop van een eigen huis. Overigens zal de onvermijdelijke heffing over vervroegd uitgenomen pensioenvermogen iets van de glans van die mogelijkheden afhaken.

Een dergelijke gedachte zal niet mogen leiden tot het in de kern aantasten van de pensioenvoorziening. Het ligt daarom voor de hand intertemporele flexibiliteit te beperken tot het individuele deel van de fiscaal begeleide oudedagsvoorziening (dat wil zeggen het deel dat uitgaat boven het collectieve, door de PSW bestreken deel), terwijl ook een periodiek maximum tot de te onderzoeken mogelijkheden behoort. Meer in het algemeen zou ook het extra budgettaire beslag tot randvoorwaarden kunnen leiden, evenals de te bewaken gelijke verhoudingen op de markt van financiële producten. Het is verder denkbaar de regeling voor het spaarloon ook in deze lijn te bezien.

box 5.4: Aspecten van een overkoepelende pensioendefinitie

De eenvoudigste manier om vast te leggen hoeveel pensioen een werknemer fiscaal gefacilieerd kan sparen is door aan te sluiten bij de jaarlijkse premie. De toegestane aftrek kan dan worden uitgedrukt als een percentage van het jaarloon. Als de collectief bepaalde premie minder bedraagt of er helemaal niet is, houdt men ruimte over voor individuele aanvullingen. Het eindresultaat is in een dergelijk stelsel niet van belang. Hoe beter de rendementen hoe beter het uiteindelijke pensioen zal zijn. Fiscaal is dat niet meer relevant – totdat de uitkeringen gaan vloeien en worden belast.

Ingewikkelder wordt het als de aanspraak het uitgangspunt is voor de fiscale faciëring. Een pensioen dat is geformuleerd als een bepaalde aanspraak op een bepaalde leeftijd moet in evenzoveel jaarmoten worden gehakt als er (nog) dienstjaren te gaan zijn. Zo'n jaarmoot zou dus, als uitgegaan wordt van een wenselijk pensioen van 70% van het middelloon of van het eindloon, in beginsel voor iedereen anders moeten zijn, afhankelijk van het aantal dienstjaren. Toch wordt, omdat gelijk werk gelijk beloofd moet worden, in de praktijk voor iedereen een gelijke jaarmoot toegestaan (vaak 1,75%), uitgedrukt als percentage van het (eind-)loon. Die moet zijn afgestemd op een voor grote groepen haalbaar aantal dienstjaren. De werkgroep Fiscale behandeling pensioenen koos voor 35 opbouwjaren als uitgangspunt. Een fors aantal mensen zal bij meer dienstjaren dan ook meer pensioen op kunnen bouwen. Probleem is hoe de jaarmoot moet worden vertaald in een deel van het actuele loon. Probleem is verder hoe andere oudedagsvoorzieningen onder dezelfde noemer kunnen worden gebracht, teneinde te beoordelen of ze nog binnen de normen van de pensioendefinitie blijven.

Koppeling van de aftrekbare pensioenpremie aan het jaarloon betekent een verdergaande individualisering. Werknemers zullen meer zeggenschap over de door hen betaalde premie willen krijgen. Gevolg daarvan zou echter zijn dat solidariteitselementen in collectieve pensioenregelingen verminderen. In de nota Flexibilisering en verplichtstelling¹ heeft het kabinet aangegeven aan een aantal solidariteitselementen te hechten. Fiscale eenvoud en de ontwikkeling van de totale pensioenkosten zullen daarnaast in de uiteindelijke vormgeving van een overkoepelende pensioendefinitie belangrijke toetsstenen zijn.

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 1996, kamerstukken II 1996/97, 25 014, nr. 1.

5.1.3 Internationale belastingheffing over pensioenen

In internationale verhoudingen bestaat er een belangrijk knelpunt als het gaat om de belastingheffing over de pensioenuitkering. Als een werknemer verhuist naar het buitenland zijn de pensioenpremies in Nederland in mindering gebracht op het loon, terwijl de in het buitenland genoten uitkeringen in het algemeen aldaar worden belast (het woonland-beginsel). Aangezien de heffing plaatsvindt op basis van de in het buitenland geldende regels, is het denkbaar dat het pensioen in de uitkeringsfase niet of tegen een laag tarief wordt belast. Door de toenemende mobiliteit van werknemers en gepensioneerden wordt dit aspect van groter belang.

Voor dit aspect zal in Europees verband voorlopig veel aandacht moeten blijven bestaan en afstemming moeten plaatsvinden. Er zijn drie wegen, die tegelijk kunnen worden bewandeld, om de huidige situatie te verbeteren en de claim van de Nederlandse schatkist te verstevigen. De eerste is de in hoofdstuk 2 genoemde Europese verordening waarbij het uitgangspunt is dat belastinguitstel legitiem is en dat de daaruit voortvloeiende claim gegarandeerd moet zijn. Allereerst is het daartoe noodzakelijk dat een heffingsrecht na een verhuizing in de gehele Europese Unie wordt erkend en geldend kan worden gemaakt. Daarnaast is een adequate informatie-uitwisseling en een goede vorm van invorderingsbijstand vereist. Een en ander zou zo moeten worden ingericht dat de bezwaren tegen volledige contractsvrijheid wegvallen en dat, zo enigszins mogelijk, wordt voorkomen dat de claim bij emigratie zou vervallen.

De tweede mogelijkheid is het aanpassen van bilaterale belastingverdragen. Oplossingsrichtingen zijn de invoering van een verrekenbare voorheffing of het vestigen van een heffingsrecht op naar het buitenland stromende pensioenuitkeringen dan wel het voorbehouden van het Nederlandse heffingsrecht ingeval het woonland feitelijk niet, of zeer matig heft. Dit vergt wel vele jaren van onderhandelingen en is ook afhankelijk van de bereidheid van de verdragspartners, maar dit al ingezette proces levert wel resultaat op.

De eerste twee mogelijkheden zullen in internationaal verband gerealiseerd moeten worden. Daarnaast zal gelijktijdig nog een derde, meer nationale, weg bewandeld kunnen worden. De problematiek van grensoverschrijding zou verder beperkt kunnen worden door invoering van een stelsel met een voorwaardelijke aftrek van pensioen-/lijfrentepremies en een voorwaardelijke vrijstelling van pensioenaanspraken. De aftrek en vrijstelling worden in zo'n opzet teruggenomen en vertaald in een verschuldigd belastingbedrag op het moment dat (toekomstige) pensioenuitkeringen het Nederlandse belastingregime verlaten. Onderdeel van dit systeem zou kunnen zijn dat men vooraf de keuze heeft om van toepassing van de voorwaardelijke aftrek/vrijstelling af te zien. Wie niet aan de voorwaarden wil voldoen, valt dan buiten het gefaciliteerde regime. Uiteraard moet deze gedachte zo worden vormgegeven dat een dergelijke opzet blijft binnen de grenzen die de Europese regelgeving stelt. Daarover zal ook overleg worden gevoerd met de Europese Commissie.

5.2 Pensioenfondsen en vennootschapsbelasting

Op dit moment is discussie gaande over de mogelijkheden die pensioenfondsen moeten hebben voor het aanbieden van individuele modules in het kader van collectieve pensioenregelingen. In dat verband is de vraag aan de orde of pensioenfondsen dezelfde producten moeten kunnen aanbieden als verzekeraars. Indien deze discussie zou eindigen met een bevestigend antwoord op die vraag ligt het voor de hand ook de fiscale behandeling van pensioenfondsen met betrekking tot deze producten

gelijk te schakelen met de fiscale behandeling van verzekeraars. Pensioenfondsen genieten thans namelijk volledige vrijstelling van vennootschapsbelasting. Die vrijstelling berust mede op de gedachte dat bij pensioenlichamen steeds de collectiviteits- en solidariteitsgedachte centraal staat en dat een eventueel behaald voordeel slechts van tijdelijke aard is, en niet kan toevloeien aan aandeelhouders of andere gerechtigden dan de pensioengerechtigden van het desbetreffende fonds. Voor specifieke individuele aanvullingen waarbij solidariteit ontbreekt, zou het concurrentie-aspect een belangrijke plaats in de afweging moeten krijgen. Overwogen zou dan kunnen worden om pensioenfondsen in de vennootschapsbelasting te betrekken voor dat deel van de winst dat zij behalen met individuele oudedagsproducten (producten die vergelijkbaar zijn met de producten van bijvoorbeeld particuliere verzekeraars waarmee zij in concurrentie treden).

5.3 Samenvatting

Het Nederlandse fiscale regime voor pensioenen- en lijfrenten biedt in vergelijking met de regimes van andere landen ruime fiscale tegemoetkomingen. Deze tegemoetkomingen leiden in de loon- en inkomstenbelasting tot een grondslagversmalling van circa f 33 miljard. Ingrijpende wijzigingen in het fiscale regime zijn – met uitzondering van een aanpassing van het lijfrenteregime – niet wenselijk, gezien de ingrijpendheid van dergelijke wijzigingen op budgettair, economisch en met name bestuurlijk terrein. Wel is het van belang dat een verdere fiscale integratie wordt gerealiseerd van pensioenopbouw via de werkgever, van de verschillende vormen van verzekeren en van zelf sparen voor de oude dag. Daarbij dient gestreefd te worden naar een eenvoudige opzet van een zogeheten fiscale «oudedagsparaplu». Daarnaast is het noodzakelijk om maatregelen te treffen die leiden tot een versterking van de fiscale claim van de Nederlandse schatkist op pensioen en lijfrenten in relatie tot het buitenland. Daarvoor kunnen drie wegen gelijktijdig worden bewandeld. In de eerste plaats kan in de huidige belastingwetgeving een voorwaardelijke aftrek van pensioen-/lijfrentepremies en een voorwaardelijke vrijstelling van aanspraken worden ingevoerd. Aftrek en vrijstelling worden toegekend onder voorwaarde dat de uitkeringen terzake te zijner tijd worden onderworpen aan de Nederlandse belastingheffing. Onderdeel van deze opzet kan zijn dat belastingplichtigen vooraf de keuze hebben om van toepassing van de voorwaardelijke aftrek/vrijstelling af te zien. Kiezen zij daarvoor, dan is het gefacilieerde regime niet van toepassing. Tegen de achtergrond van een toenemende mobiliteit van werknemers en gepensioneerden voorkomt deze opzet de uitholling van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting. De tweede maatregel behelst aanpassing van bilaterale belastingverdragen; een voorbehoud van het Nederlandse heffingsrecht ter zake van naar het buitenland stromende pensioenuitkeringen. De derde maatregel vraagt om een Europese verordening waarbij uitgangspunt is dat lidstaten hun fiscale claims ter zake van pensioen en lijfrenten zeker kunnen stellen.

6. VERMOGEN; SPAREN, LENEN EN BELEGGEN

6.0 Inleiding

De problematiek rond de belastingheffing van inkomsten uit vermogen houdt verband met het feit dat veel belastingplichtigen het normale progressieve tarief voor vermogensinkomsten als onredelijk zwaar beoordelen, zeker in combinatie met de vermogensbelasting. Anderzijds wordt de belastingheffing over inkomsten uit vermogen op diverse manieren ontgaan. Veel belastingplichtigen ervaren de integrale belastingheffing over vermogensinkomsten – met name spaarrente – als onredelijk, omdat het voor het gespaarde vermogen benodigde arbeidsinkomen reeds belast is geweest met loon- of inkomstenbelasting. Een andere reden is dat in andere landen de effectieve belastingdruk op (bepaalde) vermogensinkomsten veelal lager ligt.

In de praktijk wordt door vele vermogensbezitters de belastingheffing over vermogensinkomsten vermeden door in te spelen op de tekortkomingen van het huidige wettelijke systeem. Deze tekortkomingen vloeien voort uit het feit dat het fiscale inkomensbegrip steunt op het inmiddels verouderde bronnenstelsel. De inkomsten uit vermogen worden daarin slechts belast voor de feitelijke opbrengsten die als de vrucht van het stamvermogen worden genoten. Men spreekt in dat verband van reguliere inkomsten uit het object (rente, dividend, huur, etc.). De gerealiseerde waardeinstijgingen ter zake van dat vermogensbestanddeel blijven echter onbelast. Dit heeft ertoe geleid dat vermogen in Nederland in toenemende mate wordt ondergebracht in beleggingsproducten die een dergelijk onbelast rendement opleveren (rentegroefondsen, clickfondsen en financiële instrumenten met vermomde rentevergoedingen, zoals opties en warrants).

Daarnaast is er sprake van een hoge mobiliteit van kapitaal. Deze maakt het mogelijk dat belastingplichtigen relatief eenvoudig vermogen buiten het zicht van de Nederlandse fiscus in het buitenland kunnen onderbrengen. Naast dit frauduleus verzwijgen van in het buitenland genoten vermogensinkomsten komt het ook voor dat belastingplichtigen met vermogen en al emigreren, teneinde aan de Nederlandse belastingdruk op vermogen te ontkomen. Dit hangt ook samen met de vermogensbelasting. Het Nederlandse fiscale regime voor inkomsten uit vermogen wordt mede beïnvloed door ontwikkelingen in EU-verband. Daarbij gaat het met name om ontwikkelingen rond een bronheffing op interest en een renterenseignering.

box 6.1: Een Europese oplossing voor de belastingheffing van spaartegoeden

Tijdens de Ecofin-Raad van 1 december 1997 is ingestemd met een pakket belastingmaatregelen om schadelijke belastingconcurrentie in de Europese Unie tegen te gaan. Een van de elementen van dat pakket heeft betrekking op de belastingheffing van inkomsten uit spaartegoeden. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten.

- De richtlijn zou gebaseerd moeten worden op het zogenoemde «co-existentie-model». Dit model biedt lidstaten de mogelijkheid te kiezen tussen de heffing van een bronbelasting op inkomsten uit spaartegoeden met een zeker minimumniveau of het verstrekken van inlichtingen met betrekking tot die inkomsten, dan wel het combineren van beide.

- De richtlijn zal rekening moeten houden met de noodzaak het concurrentievermogen van de Europese financiële markten op mondiaal niveau te behouden. Daartoe zullen de lidstaten streven naar internationale aanvaarding van de uitgangspunten van de richtlijn.

De Europese Commissie zal in het voorjaar van 1998 met een richtlijnvoorstel voor de belastingheffing van inkomsten uit spaartegoeden komen.

Bij een integrale beoordeling van de belastingheffing van de inkomsten uit vermogen moeten ook andere fiscale regelingen betrokken worden. Zo kennen vermogensbestanddelen die verband houden met de oudedagsvoorzieningen een bijzonder fiscaal regime. Genoemd kunnen worden pensioenen, lijfrenten en kapitaalverzekeringen. Ook de aftrek van rente van schulden (persoonlijke-verplichtingenrente) in relatie met het (netto-)vermogen vergt afzonderlijke aandacht. Tenslotte kent ook de spaarloonregeling een specifieke rente- en dividendvrijstelling. Daarmee ligt er een relatie met het complex van sparen, lenen en beleggen. In het kader van een herziening van het fiscale regime voor inkomsten uit vermogen zal ook de fiscale behandeling van de inkoop van eigen aandelen door vennootschappen gezien moeten worden. Het huidige regime is in vergelijking met de regimes van andere landen onaantrekkelijk. Bij een aanpassing daarvan is uitgangspunt een regime dat goed kan concurreren met het buitenland.

6.1 Huidige situatie

Het complex van sparen, lenen en beleggen heeft een substantiële invloed op de belastinggrondslag. Het gaat daarbij zowel om inkomsten als om aftrekposten. De heffingsgrondslag voor de inkomsten uit vermogen (exclusief de eigen woning en na aftrek van de rente- en dividendvrijstelling) onder het huidige regime bedraagt circa f 8,7 miljard. In de onderstaande tabel is een specificatie van dit bedrag en de daarmee samenhangende opbrengsten opgenomen. In dit overzicht zijn voorts de grondslag- en opbrengsteffecten verwerkt die samenhangen met de lijfrente-aftrek en de aftrek van persoonlijke-verplichtingenrente. Ook de opbrengst van de vermogensbelasting is in dit overzicht opgenomen.

Tabel 6.1: Inkomsten uit vermogen; grondslag (verdeeld over de tariefschijven) en toegerekende opbrengst loon- en inkomstenbelasting 1998 (in miljarden guldens)

	grondslag	schijf 1	schijf 2	schijf 3	opbrengst
zuivere rente-inkomsten	7,7	3,2	2,7	1,6	3,2
zuivere inkomsten uit effecten	3,1	0,5	1,1	1,6	1,7
zuivere inkomsten uit onroerende zaken (exclusief eigen woning)	0,9	0,2	0,3	0,5	0,5
overige vermogensinkomsten	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
rente- en dividendvrijstelling	- 3,2	- 1,6	- 1,2	- 0,4	- 1,3
totaal	8,7	2,3	3,0	3,4	4,2
lijfrente-aftrek	- 5,0	- 1,4	- 2,0	- 1,4	- 2,4
aftrek consumptieve rente	- 2,6	- 1,2	- 1,0	- 0,4	- 1,2
opbrengst vermogensbelasting	0,0	0,2	0,4	0,7	1,3

bron: CPB/Ministerie van Financiën.

De aan de eerstgenoemde inkomsten uit vermogen (met een totale grondslag van f 8,7 miljard) toe te rekenen budgettaire opbrengst bedraagt circa f 4,2 miljard. In het onderstaande overzicht is per tariefschijf weergegeven hoeveel belasting in totaal respectievelijk gemiddeld per persoon wordt betaald over deze inkomsten uit vermogen:

Tabel 6.2: gemiddeld belastingbedrag per belastingplichtige per tariefschijf

tariefschijf	schijf 1	schijf 2	schijf 3
belastingopbrengst (in miljarden guldens)	0,6	1,5	2,1
gemiddeld belastingbedrag (in guldens)	80	865	7815

6.2 Verkenning

Bij een verkenning van de mogelijkheden voor een herzien belastingstelsel dient in de eerste plaats te worden nagegaan of het huidige systeem voor de inkomsten uit vermogen kan worden gehandhaafd. Daarbij kan worden gedacht aan reparatiewetgeving in de vorm van een meer economische benadering van het fiscale inkomensbegrip (zie paragraaf 6.4.1). Deze gedachte kent evenwel bezwaren. In de eerste plaats biedt deze benadering, nog los van de verdere complicering van de wetgeving en een verscherping van de uitvoeringsproblematiek, slechts een oplossing voor bepaalde bestaande financiële producten waarmee belasting wordt ontgaan. In de tweede plaats heeft de ervaring geleerd dat reparatiewetgeving op onderdelen binnen de huidige structuur al spoedig wordt uitgehold door product-innovaties. Bij handhaving van de synthetische benadering (zie paragraaf 6.3) zal bovendien in bepaalde gevallen een belastingdruk resulteren die internationaal gezien hoog is. In het licht van een verdere internationalisering van (kapitaal-)markten, waaruit internationaal reeds thans een (zeer) lage druk op kapitaalinkomen voortkomt, zullen de negatieve effecten van een dergelijke benadering domineren. Vormen van (internationaal) ontgaan van belastingen en van fraude zullen per saldo de schatkist en de Nederlandse kapitaalmarkt schaden. Daarnaast impliceert handhaving van een synthetische benadering ook dat negatieve resultaten in de sfeer van de inkomsten uit vermogen de grondslag van de inkomstenbelasting kunnen uithollen.

box 6.2: Overzicht belastingdruk op rente- en dividendinkomsten in een aantal landen

Voor twee afzonderlijke inkomensniveaus, modaal (f 52 530) en tweemaal modaal (f 105 060), is gezien hoeveel extra belasting verschuldigd zou zijn indien door een gehuwde alleenverdiener een bedrag aan dividend of rente wordt ontvangen. Daarbij is rekening gehouden met het effect van bijzondere vrijstellingen en tegemoetkomingen, zoals voor Nederland bijvoorbeeld de rente- en dividendvrijstelling. Bij modaal is uitgegaan van respectievelijk f 5000 ontvangen rente en f 5000 ontvangen dividend. Bij tweemaal modaal is uitgegaan van f 10 000 ontvangen rente en f 10 000 ontvangen dividend. De berekening van de belastingdruk is gebaseerd op de mutatie in de feitelijk door de belastingplichtige verschuldigde inkomstenbelasting indien een bedrag aan rente of dividend wordt ontvangen. Dit heeft voor dividendinkomen onder meer tot gevolg dat de combinatie van een dividendvrijstelling en een verrekeningsstelsel – dat wil zeggen een stelsel waarbij de aandeelhouder (een deel) van de vennootschapsbelasting kan verrekenen met de door hem verschuldigde inkomstenbelasting – onder omstandigheden tot een negatieve inkomstenbelastingdruk op dividend kan leiden.

Belastingdruk op rente en dividend

Inkomensniveau:	modaal	modaal	2*modaal	2*modaal
	rente f 5000	dividend f 5000	rente f 10 000	dividend f 10 000
België ¹	15%	25%	15%	25%
Denemarken ²	41%	25%	47%	25%
Duitsland ³	0%	- 30%	0%	- 29%
Frankrijk ⁴	20,9%	- 22,3%	20,9%	- 13%
Luxemburg ⁵	0%	0%	11,9%	0%
Oostenrijk ⁶	25%	25%	25%	25%
Verenigd Koninkrijk ⁷	20%	0%	40%	20%
Zweden ⁸	30%	30%	30%	30%
Nederland ⁹	22,4%	22,4%	40%	40%

Bron: Ministerie van Financiën/IBFD.

¹ België kent een bevrijdende voorheffing van 15% voor rente en van 25% voor dividend.

² In Denemarken wordt rente in beginsel tegen het normale tarief belast. Tot een bedrag van Dkr 34 000 wordt dividend belast tegen een tarief van 25%. Boven de Dkr 34 000 geldt voor dividend een tarief van 40%.

³ In Duitsland wordt rente en dividend tegen het normale tarief belast met inachtneming van een vrijstelling voor inkomsten uit vermogen van DM 12 200. De aandeelhouder kan de tegen het uitdelingstarief van 30% geheven vennootschapsbelasting volledig verrekenen met de verschuldigde inkomstenbelasting (Vollanrechnung).

⁴ In Frankrijk wordt rente tegen een vast tarief van 20,9% belast. Voor dividend geldt – naast een vrijstelling voor de eerste FF 16 000 – de zogenoemde «avoir fiscal». Op grond daarvan kan de op de uitgedeelde dividenden drukkende vennootschapsbelasting volledig met de inkomstenbelasting worden verrekend.

⁵ In Luxemburg worden rente en dividend tegen het normale tarief belast, met inachtneming van een vrijstelling van LUF 120 000. Voor dividend geldt voorts dat slechts de helft van het dividend dat door normaal aan vennootschapsbelasting onderworpen binnenlandse vennootschappen wordt uitgekeerd in de inkomstenbelasting wordt betrokken.

⁶ Oostenrijk kent zowel voor rente als voor dividend een bevrijdende voorheffing van 25%.

⁷ In het Verenigd Koninkrijk wordt rente tegen het tabeltarief belast. Tot een inkomen van £ 24 300 wordt dividend belast tegen 20%; daarboven tegen 40%. De aandeelhouder mag de ingevolge het verrekeningsstelsel geïmputeerde vennootschapsbelasting (advance corporation tax) ad 20/80 van het uitgekeerde dividend verrekenen met de door hem verschuldigde inkomstenbelasting.

⁸ In Zweden wordt rente en dividend tegen een vast tarief van 30% belast.

⁹ In Nederland wordt rente en dividend tegen het normale tarief belast, met inachtneming van een rentevrijstelling van f 2000 en een dividendvrijstelling van f 2000.

Voortgaan op de oude weg van toepassing van het bronnenstelsel biedt dan ook geen afdoende oplossing. Daarom worden enkele alternatieven verkend.

De belastingheffing over vermogensinkomsten staat onder een toenemende druk. Meer nog dan bij andere inkomensbronnen zoeken belastingplichtigen naar wegen om de belastingheffing te ontgaan. Dit leidt tot verschuiving van belaste inkomsten naar onbelaste waardestijgingen en daarmee tot erosie van de belastinggrondslag. Dit heeft niet alleen een negatieve invloed op de belastingopbrengst, maar beïnvloedt ook de (wenselijk geachte) verdeling van de belastingdruk over alle belastingplichtigen. Dit kan weer leiden tot aantasting van de belastingmoraal. Het leidt bovendien tot fiscaal geïndiceerde misallocatie van kapitaal. Grondslagmaatregelen zouden dit kunnen tegengaan. Het onderliggende probleem – te weinig draagvlak om de gewone progressieve tarieven te betalen over een adequaat berekende belastinggrondslag inzake vermogensinkomsten – wordt daarmee echter niet ondervangen. Frauduleuze kapitaalvlucht, fiscaal geïndiceerde emigratie en een excessieve zoektocht naar mogelijkheden voor belastingarbitrage worden juist versterkt als de grondslag wel wordt gerepareerd, maar niet de tarieven worden verlaagd. Tegen deze achtergrond kan worden verondersteld dat het bestaande synthetische systeem op termijn niet houdbaar zal blijken te zijn. Bij toepassing van een dergelijk systeem worden de voor- en nadelen van de in de wet opgesomde bronnen van inkomen samengevoegd tot het zogenoemde onzuivere inkomen. Daarop worden correcties aangebracht voor de draagkrachtvermeerderende en –verminderende posten en verrekenbare verliezen. Op het aldus verkregen belastbare inkomen wordt het progressieve tarief toegepast.

Daarom is het goed om een verbreding van de heffingsgrondslag te bezien in combinatie met lagere tarieven. Een apart tarief voor vermogensinkomsten, als onderdeel van de overstap naar een analytische benadering, ligt daarmee voor de hand. Een dergelijke aanpassing sluit zeer wel aan bij de omstandigheden en ontwikkelingen in het voor deze vergelijking relevante buitenland. Tegelijkertijd levert deze benadering (zie box 6.4) een bijdrage aan de financiering van een verlaging van de lastendruk op arbeid; een dergelijke benadering blokkeert namelijk de huidige uitholling van de grondslag voortkomend uit de arbeidsinkomsten door negatieve inkomsten uit vermogen of aftrekposten in de vermogenssfeer.

Tegelijkertijd leggen oplossingen voor dit grondslagprobleem het dilemma voor de wetgever bloot. Denkbare verdergaande grondslagoplossingen zullen zonder flankerende maatregelen in de tariefsfeer mede vanwege de internationale context tot gedragsreacties leiden, die een «oplossing» illusoir maken. Het zal dan ook de combinatie van grondslag en tariefhoogte moeten zijn die uiteindelijk meer recht moet doen aan rechtvaardigheid en draagkracht binnen de voorwaarde van een internationaal houdbaar systeem. Daarbij zal het feit dat in de buurlanden de belastingdruk op vermogensinkomsten soms aanzienlijk lager ligt dan in Nederland, grenzen stellen aan de Nederlandse mogelijkheden. Overigens levert ook de huidige synthetische benadering op het punt van de grondslag risico's op. Negatieve inkomsten uit of aftrekposten in de sfeer van het vermogen kunnen daarbij namelijk onbepert verrekend worden met bijvoorbeeld arbeidsinkomsten. Een meer analytische aanpak kan een «beveiliging» tegen een dergelijke uitholling van de belastinggrondslag bieden; in paragraaf 6.3 wordt dit nader geanalyseerd. Een analytische benadering maakt de stap om te komen tot een tariefstelling die is toegespitst op het specifieke karakter van bepaalde (categorieën) inkomensbestanddelen, waaronder ook de inkomsten uit vermogen, kleiner. Het zijn daarbij met name de economische aspecten van de

tariefstelling, alsmede de internationale context die de noodzaak tot segmentering rechtvaardigen.

box 6.3: Objectgebonden en subjectgebonden (economische) heffings-systemen

De huidige fiscale behandeling van de inkomsten uit vermogen is gebaseerd op het bronnenstelsel. Dat bevat subjectieve en objectieve bronnen. De inkomsten uit vermogen vormen een objectieve bron van inkomen. Dit betekent dat het inkomens karakter van de opbrengsten wordt gezien vanuit het perspectief van het vermogensobject. Belangrijkste kenmerk van een objectieve benaderingswijze is dat een onderscheid wordt aangebracht tussen de door vermogensbestanddelen gegenereerde inkomsten en waardemutaties van het vermogensbestanddeel zelf. Gebeurtenissen die betrekking hebben op de vermogensbestanddelen zelf (zoals aankoop, verkoop of waardemutaties gedurende de bezitsperiode), blijven bij de bepaling van de inkomsten uit vermogen buiten beschouwing; alleen de door deze vermogensbestanddelen gegenereerde inkomsten worden als inkomsten uit vermogen aangemerkt. Deze benadering leidt er toe dat:

- bij aandelen (voor zover niet tot een aanmerkelijk belang behorend) het ontvangen dividend wel, maar een eventuele waardemutatie niet als inkomsten uit vermogen wordt aangemerkt;
- bij beleggingen in obligaties de ontvangen rente wel, maar de eventuele waardemutatie van de obligatie niet als inkomsten uit vermogen wordt aangemerkt.
- bij een verhuurde onroerende zaak de ontvangen huuropbrengst – rekening houdend met de daarop betrekking hebbende kosten – wel, maar een eventuele waardemutatie van de onroerende zaak in beginsel niet als inkomsten uit vermogen wordt aangemerkt;

Er zijn ook andere mogelijkheden denkbaar om de inkomsten uit vermogen in de belastingheffing te betrekken. Zo zou door middel van toepassing van een forfaitair rendement een nader te bepalen percentage van de waarde van het aanwezige vermogen tot de inkomsten uit vermogen kunnen worden gerekend. Een dergelijk resultaat zou in bepaalde situaties – te denken valt aan bepaalde vormen van beleggingsfondsen – ook kunnen worden bereikt door direct (in de vorm van een additionele heffing) bij de productaanbieder af te rekenen. Bij het forfaitaire rendement kan zowel worden gedacht aan een brede variant die in beginsel betrekking heeft op al het vermogen, als aan een smalle variant waarbij alleen vermogensbestanddelen waarvan de belastingheffing van de werkelijke voordelen thans problemen oplevert in het forfaitaire rendement worden betrokken.

Voor laatstbedoelde categorie vermogensbestanddelen kan ook worden gewezen op een andere optie. Daarbij worden de inkomsten uit vermogen gezien vanuit het perspectief van het belastingsubject, in casu de belastingplichtige (subjectivering). Bij deze meer economisch georiënteerde benadering wordt gezien wat de belastingplichtige met betrekking tot een vermogensbestanddeel werkelijk als voordeel realiseert. Het onderscheid tussen het vermogensbestanddeel en de door dat vermogensbestanddeel gegenereerde inkomsten speelt dan geen rol meer. Naast de gegenereerde inkomsten zullen ook de (gerealiseerde) waardeverschillen van het vermogensbestanddeel zelf in de heffing worden betrokken. Varianten die op deze benadering betrekking hebben zijn de beperkte subjectivering en de partiële vermogenswinstbelasting.

6.3 Segmentering, analytische benadering en tarief

In een analytische inkomstenbelasting ontstaat de mogelijkheid de verschillende inkomensbestanddelen afzonderlijk in de belastingheffing te betrekken. Dit is in tegenstelling tot de huidige synthetische inkomstenbelasting, waarbij de verschillende inkomenscomponenten gezamenlijk naar in beginsel één (progressief) tarief worden belast. Deze afzonderlijke belastingheffing kan verschillende gradaties aannemen. In de zuivere vorm is sprake van een volledig zelfstandige belastingheffing. Kenmerkend hiervoor is dat niet alleen een afzonderlijk (vast) tarief van toepassing is per categorie inkomsten, maar dat tevens geen verliesverrekening mogelijk is met andere inkomenscategorieën. Gedurende de laatste jaren is met name voor vermogensinkomsten de gedachte opgekomen om deze in meer of mindere mate analytisch te belasten. Hierbij zijn verschillende modaliteiten mogelijk. Wij gaan uit van een opzet, die is weergegeven in box 6.4, waarbij alle inkomsten uit vermogen in een afzonderlijke «box» (segment) worden geplaatst en belast tegen één vast tarief.

box 6.4: Segmentering of box-benadering

Bij een analytische aanpak worden drie boxen van inkomensbronnen onderscheiden:

Box I omvat de volgende bronnen van inkomen:

- winst uit onderneming
- inkomsten uit arbeid
- inkomsten in de vorm van bepaalde periodieke uitkeringen en verstrekkingen
- inkomsten met betrekking tot een eigen woning.

De optelsom van de inkomsten uit deze bronnen en de resterende aftrekposten (buitengewone lasten, persoonlijke verplichtingen en giften) wordt onderworpen aan een oplopend schijventarief.

Box II omvat winst uit aanmerkelijk belang. Winsten en verliezen uit een aanmerkelijk belang worden uitsluitend binnen deze box tegen het vaste 25%-tarief in aanmerking genomen. Een eventueel negatief bedrag kan derhalve niet verrekend worden met positieve inkomsten uit andere boxen.

Box III omvat de (forfaitaire) opbrengsten van vermogensbestanddelen die niet in aanmerking worden genomen bij de boxen I en II. Deze worden belast tegen een vast tarief.

Een systeem van gesloten boxen impliceert dat er geen verrekening tussen de verschillende boxen kan plaatsvinden. Dit systeem werpt derhalve tevens een dam op tegen belastingbesparende (beleggings-)constructies die de grondslag van het schijventarief uithollen. Bij een gegeven budgettair kader voorkomt deze opzet dat er een relatieve verzwaring van de lastendruk op arbeid optreedt.

Met betrekking tot het belastingtarief dat van toepassing zou kunnen zijn op de vermogensinkomsten, kan worden opgemerkt dat daarbij vooral de internationale aspecten van belang zijn. Het internationale kapitaalverkeer heeft zich sterk ontwikkeld; kapitaal kan in seconden over de hele wereld stromen, waarbij de bestemming bepaald wordt door rendement en risico. Omdat het netto-rendement bepalend is, is het geldende fiscale

regime een belangrijke factor die de stroomrichting bepaalt. Meer nog dan bij de andere inkomenscategorieën is het dan ook deze internationale context die hier de nationale ruimte aangeeft. Deze internationale context heeft overigens niet uitsluitend betrekking op het in het buitenland geldende fiscale regime, maar ook op het ontbreken van adequate gegevensuitwisseling. Daardoor heeft de Nederlandse fiscus onvoldoende zicht op de door binnenlandse belastingplichtigen in het buitenland genoten inkomsten. Dit leidt ertoe dat hogere tarieven zelfs tot afnemende totaalopbrengsten zouden kunnen leiden.

Deze ontwikkelingen zijn in de huidige belastingopbrengsten ter zake van de inkomsten uit vermogen reeds terug te vinden. Het risico bestaat dat de dalende trend in deze opbrengsten zich de komende jaren zal voortzetten. Dat vraagt om een oplossing die enerzijds een bredere grondslag impliceert en anderzijds een internationaal concurrerend tarief kent. Gelet op de hiervoor beschreven internationale context ligt een proportioneel tarief daarbij in de rede; bij een progressief tarief is het risico niet denkbeeldig – zeker in combinatie met verbreding van de grondslag – dat inkomsten uit vermogen in toenemende mate buiten het zicht van de Nederlandse fiscus in het buitenland zullen worden genoten. In verband daarmee wordt gedacht aan een tarief rond de 25%. De definitieve vaststelling van de hoogte van dit tarief hangt ook af van de (andere) tarieven van een belastingherziening. Voor de budgettaire gevolgen van deze tweeslag wordt verwezen naar paragraaf 6.7.

Een vast tarief voor vermogensinkomsten heeft tot gevolg dat het praktische belang van het vraagstuk van de individualisering van vermogensinkomsten vervaagt. Bij beide partners worden de vermogensinkomsten immers tegen hetzelfde tarief in aanmerking genomen.

Het afzonderlijk, tegen een vast tarief, belasten van vermogensinkomsten impliceert dat er een barrière wordt opgeworpen tussen vermogensinkomsten en overige inkomsten. Hiermee wordt voorkomen dat negatieve inkomsten uit of aftrekposten in de sfeer van het vermogen nog langer kunnen worden gebruikt om de belastingheffing ter zake van positieve arbeidsinkomsten te compenseren. Zo draagt een analytische benadering van vermogensinkomsten bij aan het voorkomen van uitholling van de belastinggrondslag. Wel moet hierbij voorkomen worden dat belastingplichtigen hun effectieve belastingdruk op overig inkomen verlagen door inkomensbestanddelen die thans (nog) niet tot de categorie vermogensinkomsten behoren, na een dergelijke wijziging wel als zodanig te presenteren.

Tegelijkertijd moet echter worden voorkomen dat belastingplichtigen – met name kleine spaarders – hun effectieve belastingdruk op vermogensinkomsten als gevolg van een dergelijke wijziging zien stijgen. Dit zou het geval kunnen zijn voorzover het op het saldo van positieve en negatieve vermogensinkomsten toe te passen vaste tarief hoger is dan het – gemiddelde – normale progressieve tarief.

Voor bepaalde vormen van inkomsten uit vermogen waarvoor thans al een bijzondere regeling bestaat, kan er aanleiding bestaan om deze buiten een nieuwe analytische heffingsstructuur te laten. Dit geldt zeker voor de eigen woning, waarvoor een netto forfaitair rendement van 1,25% geldt dat thans tegen maximaal 60% wordt belast, terwijl de negatieve bestanddelen, met name de rente, ook tegen het progressieve tarief aftrekbaar zijn. Dit zou ook kunnen gelden voor het per 1 januari 1997 gewijzigde regime ter zake van aanmerkelijk-belangaandelen. Met deze wijziging zijn de in die sfeer gesignaleerde tekortkomingen doeltreffend bestreden. De tweede woning¹ zou dan wel het algemene regime van de vermogensinkomsten moeten volgen en niet het regime voor de «eigen» woning.

¹ Wetstechnisch gedefinieerd als «een woning die niet tot hoofdverblijf dient».

Introductie van een analytisch systeem met een vast tarief heeft ook raakvlakken met de wijze waarop moet worden omgegaan met voorheffingen, zoals de dividendbelasting. Ook de verhouding tot een eventuele nieuwe bronheffing komt daarbij in beeld (zie box 6.5).

box 6.5: Bronheffingssystemen

Een analytische benadering van vermogensinkomsten wordt dikwijls in verband gebracht met de mogelijkheid van een (eventueel bevrijdende) bronheffing op rente. Impliciet wordt daarbij vaak uitgegaan van een gelijke grondslag van zo'n bronheffing en een analytische heffing op vermogensinkomsten, doch dit is niet vanzelfsprekend.

Met betrekking tot bronheffingen op rente kunnen twee situaties worden onderscheiden. In de eerste plaats kan gedacht worden aan een bronheffing die het karakter heeft van een voorheffing (vergelijkbaar met de Nederlandse dividendbelasting). Bij de betaling van rente wordt bronbelasting ingehouden. De ontvangen rente maakt daarnaast deel uit van het belastbare inkomen voor de inkomstenbelasting waarbij de ingehouden bronbelasting verrekend mag worden met de verschuldigde inkomstenbelasting. Zonder renseignering naast de bronheffing blijft het uiteraard de vraag of de rente wordt opgenomen in de aangifte.

In de tweede plaats kan worden gewezen op de situatie waarin de bronheffing dienst doet als eindheffing. De ontvangen rente wordt uitsluitend getroffen door de ingehouden bronbelasting. Een dergelijke bronbelasting wordt ook wel een bevrijdende bronheffing genoemd. Een bronheffing wordt in verdragsverhoudingen veelal gedeeltelijk teruggegeven.

Bronheffingen worden in internationaal verband tot op heden toegepast op de inkomensstroom, dus in casu de rente of het dividend. Met een vast tarief op dezelfde grondslag zal er minder vaak worden bijgeheven; voor persoonlijke vrijstellingen zal teruggaaf of saldering kunnen volgen.

Als de grondslag voor de inkomstenbelasting zou worden veranderd van de feitelijke inkomsten in een percentage van de waarde van het vermogen, dan ligt het in de rede te onderzoeken in hoeverre – voor de binnenlandse verhoudingen – ook een instrument van een bevrijdende voorheffing over bepaalde vermogenswaarden (specifieke fondsen) te overwegen valt.

Gegeven de internationale en verdragscontext zou het niet voor de hand liggen verdere wijzigingen in de bestaande Nederlandse bronheffing, de dividendbelasting, aan te brengen.

6.4 Een andere aanpak

6.4.1 Inleiding

Zoals in box 6.3 is aangegeven, is het huidige systeem geënt op de strikte afbakening tussen het vermogensbestanddeel en de vruchten daaruit. Een terrein waarop de aantasting van de grondslag met name manifest is geworden betreft de innovatieve markt van de financiële instrumenten; bijna dagelijks verschijnen nieuwe producten met behulp waarvan een voorzienbaar rendement is omgezet in een onbelaste waardeestijging. Het betreft dan situaties waarin voordelen die economisch gelijk staan aan rente fiscaalrechtelijk beschouwd niet meer in de belaste inkomensfeer liggen, maar in de onbelaste vermogensfeer.

Een aanpassing van de heffingssystematiek zou langs diverse lijnen kunnen gaan. Ook de huidige wetgeving bevat reeds elementen van dergelijke oplossingsrichtingen. Zo komen reeds vormen van subjecti-

vering voor. De op 1 januari 1996 in werking getreden wetswijzigingen met betrekking tot de belastingheffing ter zake van tijdelijke genotsrechten zijn daar een voorbeeld van. Deze wijzigingen hebben in zoverre tot een aanvulling van het objectieve systeem geleid; bij de blote eigenaar van roerende of onroerende zaken wordt voortaan – in bepaalde gevallen – de waarde-aangroei van blote-eigendoms waarde naar volle eigendoms waarde in de belastingheffing betrokken. Ook een forfaitaire benadering wordt al toegepast (zie paragraaf 6.4.3.1).

Een relatief dicht bij het huidige systeem liggende oplossing is de invoering van een beperkte variant van subjectivering. Zo wordt het huidige inkomensbegrip zodanig opgerekt dat ook voorzienbare, maar thans nog onbelaste voordelen in de heffing worden betrokken. Een dergelijke variant is een voortzetting van de lijn tegen uitholling van de grondslag die is ingezet bij de zogenoemde mantelwetgeving. Ze biedt echter alleen perspectief voor een beperkt aantal vermogensbestanddelen (inclusief hun eventuele witte vlekken), te weten de schuldvorderingen. De werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting heeft in zijn rapportage (bijlage IX) – naast de bespreking van een vermogenswinstbelasting op vorderingen en andere financiële instrumenten – deze variant als een mogelijke oplossing verkend. Daarmee zouden thans nog niet te belasten voordelen die in economisch opzicht als rente kunnen worden aangemerkt, voortaan toch in de heffing worden betrokken. De werkgroep heeft in dat verband onder meer gewezen op voordelen die – gerelateerd aan actuele marktomstandigheden – samenhangen met het geheel of gedeeltelijk ontbreken van rente-inkomsten. Voorts heeft de werkgroep de aandacht gevestigd op bepaalde combinaties van financiële producten waarvan de resultaten op zichzelf in de onbelaste vermogenssfeer liggen, doch waarvan het resultaat in onderlinge samenhang bezien nooit verlies, maar wel winst kan opleveren. Daarbij werd met name gedoeld op de zogenoemde «escapes». In het verlengde daarvan kan worden gewezen op de zogenoemde clickfondsen.

Met de hiervoor genoemde werkgroep kan worden geconstateerd dat deze beperkte variant van subjectivering als voordeel heeft dat zij een oplossing biedt op een terrein waar de fiscale grenzen steeds gewaagder worden afgetast. Daarbij dient wel te worden bedacht dat het uitgangspunt om voorzienbare waardemutaties in de heffing te betrekken tot ingewikkelde en soms onredelijk ogende uitkomsten kan leiden. Dit kan met name in de uitvoering tot discussie aanleiding geven. Wijzigingen in de rentestand kunnen een voorzienbaar voordeel, dat in de belastingheffing wordt betrokken, gepaard laten gaan met een niet-aftrekbaar vermogensverlies indien tussentijdse verkoop noodzakelijk is. Daarbij dient overigens wel – ook de werkgroep heeft dit punt gesignaleerd – onder ogen te worden gezien dat de beperkte variant van subjectivering slechts een oplossing biedt op een deel terrein van de problematiek. Opbrengsten die niet zozeer voorzienbaar zijn, dat zij min of meer gelijk zijn aan rente, blijven buiten de reikwijdte van deze variant. Daarbij kan worden gedacht aan gerealiseerde vermogensvoordelen die zijn behaald met beleggingen in aandelen en onroerende zaken. Dergelijke voordelen zijn in economische termen echter eveneens aan te duiden als rendement van het desbetreffende vermogensbestanddeel.

Vanuit economische invalshoek bezien zal een beperkte vorm van subjectivering naar verwachting slechts geringe effecten hebben, omdat het gaat om een oplossing op een deel terrein. Verwacht mag worden dat bepaalde financiële instrumenten op de particuliere markt wat minder populair zullen worden (te denken valt aan reset-notes en laagrentende obligaties).

Een verdergaande optie dan de hiervoor beschreven beperkte subjectivering zou een beperkte vorm van vermogenswinstbelasting zijn voor die

vermogensbestanddelen waarvan de inkomsten thans niet of in onvoldoende mate kunnen worden belast.

6.4.2 Aspecten van een vermogenswinstbelasting

In veel andere landen, zowel binnen als buiten de Europese Unie, komen vormen van een vermogenswinstbelasting voor; een vermogensbelasting zoals Nederland die toepast, kennen deze landen echter niet. Het merendeel van deze belastingen is van oudere datum en voor de schatkist van deze landen van geringe betekenis. Dat hangt mede samen met de verschillende vrijstellingen die gelden en de veelal vaste lage tarieven die van toepassing zijn. De praktijk in deze landen leert ook dat de uitvoering en de controle problemen met zich meebrengen en dat de opbrengsten van de vermogenswinstbelasting mede onder druk staan van vormen van (internationale) belastingarbitrage. In internationaal verband kan voorts worden gewezen op ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de Verenigde Staten is aangekondigd dat het tarief van de capital gains tax zal worden verlaagd, terwijl de Britse minister van Financiën plannen heeft aangekondigd voor een herziening met name vanwege de versturende effecten op de efficiënte werking van de kapitaal- en vermogensmarkt.

In Nederland is bij de totstandkoming van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, in het kader van het fiscale inkomensbegrip en de draagkrachtgedachte, de invoering van een (afzonderlijke) vermogenswinstbelasting aan de orde geweest. De mogelijke invoering daarvan werd afgewezen vanwege onvoldoende rechtsgronden en bezwaren op het vlak van de invoering en uitvoering. In 1981 is een vermogenswinstbelasting opnieuw parlementair aan de orde geweest. De toenmalige regering wees een vermogenswinst- en vermogensaanwasbelasting uitdrukkelijk af. Daarbij werd met name gewezen op de geringe opbrengst, de beperkte reikwijdte en de problematische invoering en uitvoering. In het rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting (commissie Oort, mei 1986) is de mogelijke invoering van een vermogenswinstbelasting niet aan de orde geweest. In het rapport van de commissie voor de belastingherziening (commissie Stevens, juni 1991) is wel aandacht besteed aan een vermogenswinstbelasting; deze commissie inventariseerde een groot aantal bezwaren en kwam niet tot een positief oordeel.

In de fiscale vakliteratuur is de dominante visie dat op fiscaal-theoretische gronden een vermogenswinstbelasting de juiste optie zou zijn om het inkomensbegrip te «repareren». Voor zover deze optie door fiscalisten wordt afgewezen, ligt de nadruk op de problematiek rond de invoering, alsmede de uitvoeringsaspecten. Bij een belastingherziening kan echter niet worden volstaan met een beoordeling vanuit een louter fiscaal-theoretische invalshoek. Daarbij dient het te gaan om een bredere beoordeling tegen de achtergrond van de uitgangspunten en doelstellingen van een belastingherziening in het licht van huidige en toekomstige (internationale) ontwikkelingen.

Een belangrijk uitgangspunt is een verbreding van de heffingsgrondslag die bijdraagt aan stabiele belastingopbrengsten. Een vermogenswinstbelasting voldoet daaraan niet. Deze belasting wordt alleen geheven bij realisatie van een vermogenswinst. De praktijk in andere landen leert dat dit leidt tot uitstel van belastingheffing; het geeft een prikkel om winsten niet, maar verliezen wel te realiseren. Bovendien verstoort dit een efficiënte werking van de kapitaalmarkt. De wel geopperde gedachte om de problemen rond de verliezen te beperken door vermogensverliezen alleen te compenseren met vermogenswinsten is in het rapport van de commissie voor de belastingherziening afgewezen, omdat deze gedachte afbreuk doet aan de totale conceptie van een vermogenswinstbelasting en bovendien ook bijzondere uitvoeringsproblemen oplevert. Voorts worden

vermogenswinsten op in de tijd sterk uiteenlopende momenten gerealiseerd. Daarnaast kan er een prikkel zijn om beleggingen te financieren met leningen waarvan de rente direct kan worden afgetrokken, terwijl de opbrengsten pas later in de heffing kunnen worden betrokken. Mogelijke wettelijke maatregelen daartegen kunnen niet voorkomen dat de opbrengst van een vermogenswinstbelasting niet alleen relatief gering, maar ook instabiel zal zijn.

Andere belangrijke uitgangspunten van een belastingherziening zijn een versterking van de economische structuur en een evenwichtige verdeling van de belastingdruk. In het licht van een verdergaande digitalisering en globalisering van (kapitaal-)markten is het vanuit het economische beleid bezien niet wenselijk in Nederland – met zijn kleine en open economie – een vermogenswinstbelasting in te voeren. Een dergelijke belasting zal de particuliere beleggingen in risicodragend kapitaal, zoals aandelen, ontmoedigen en het beursklimaat negatief beïnvloeden. Dit kan een efficiënte werking van onze kapitaalmarkt belemmeren. De praktische onmogelijkheid om via een vermogenswinstbelasting vermogenswinsten adequaat in de heffing te betrekken, doet ook afbreuk aan het uitgangspunt dat een herziening de lastendruk evenwichtig dient te verdelen. Een vermogenswinstbelasting leidt bovendien, mede vanwege de problematische uitvoerbaarheid en controleerbaarheid, tot een complexer belastingstelsel en een verzwaring van administratieve lasten voor burgers en overheid: dat strookt niet met het uitgangspunt van een eenvoudiger stelsel. Dat geldt ook voor een vermogensaanwasbelasting die overigens als zodanig in Europa niet wordt toegepast.

6.4.3 Forfaitaire benaderingen

6.4.3.1 Algemeen

Een andere invalshoek voor grondslagverbreding zou zijn om een forfaitair rendement in te voeren. Dit houdt in dat het belastbare voordeel wordt berekend op basis van een bepaald percentage van de waarde van het vermogensbestanddeel. Het rendementspercentage zou – gemeten over een lange periode – het gemiddelde rendement zo goed mogelijk moeten benaderen.

Met een dergelijk systeem wordt de heffingsgrondslag verbreed en tegelijkertijd stabiel gemaakt. Met name in de huidige context van moderne financiële markten is kapitaalinkomen een steeds ongrijpbaarder begrip geworden. Voorts vermindert een forfaitair rendement door zijn neutrale behandeling van verschillende vermogensbestanddelen de mogelijkheid tot belastingarbitrage.

Een dergelijke forfaitaire benadering is overigens niet nieuw; van 1893 tot 1915 maakte zij als basissysteem deel uit van de belastingwetgeving en ook in de huidige wetgeving worden regelingen met forfaitaire rendementen toegepast. In dat verband wordt bijvoorbeeld gewezen op artikel 25a (inzake de te belasten waarde-aangroei van mantels van obligaties), artikel 29a (inzake het in aanmerking nemen van een fictief rendement op investeringen in buitenlandse beleggingsmaatschappijen) en artikel 42a (het huurwaardeforfeit ter zake van de eigen woning) van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

In paragraaf 6.4.3.2 wordt, in het verlengde van de voorafgaande onderdelen, een forfaitair rendement op smalle basis uitgewerkt. Daarbij wordt, binnen het huidige systeem blijvend, een forfaitaire benadering gekozen ter bepaling van de inkomsten uit een beperkt aantal vermogensbestanddelen. Hier moet direct worden opgemerkt dat dit een aanpak is die op twee gedachten hinkt. De aantrekkelijkheden van beide oplossingsrichtingen (zuiver forfaitair op brede basis versus huidig systeem met een subjectivering) maken plaats voor een mengvorm met veel arbitrage-

mogelijkheden. In paragraaf 6.4.3.3 wordt dan ook een forfaitair rendement op brede basis uitgewerkt. Er wordt niet langer uitgegaan van de daadwerkelijk genoten inkomsten maar – in plaats daarvan – van de «earning capacity» van het vermogen van een belastingplichtige. In deze algemene paragraaf worden gemeenschappelijke aspecten van een forfaitair rendement behandeld; vervolgens worden de varianten meer specifiek besproken.

Een forfaitair rendement wordt ook wel voorgesteld in combinatie met een vermogenswinstbelasting, daarbij als voorheffing dienend. Deze zeer complexe mengvorm wordt niet als een reële optie besproken.

Een forfaitaire benadering kan – ook voor individuen – betekenen dat er meer of minder in de belastbare grondslag wordt begrepen dan feitelijk genoten is. Met een vrijstelling aan de voet kan worden voorkomen dat kleine beleggers en spaarders reeds vanaf de eerste gulden vermogen in de heffing van het forfaitaire rendement worden betrokken.

Bij de nadere uitwerking zal ook aandacht worden besteed aan de relatie met de zogenoemde oudedagsparaplu. In het verlengde daarvan zouden specifieke fiscale stimuleringsmaatregelen – zoals de fiscale groenregeling en de Tante-Agaathregeling – kunnen worden gehandhaafd door het daarin geïnvesteerde vermogen buiten de grondslag van het forfaitaire rendement te laten. Uiteraard wordt de grondslag smaller naarmate het bedrag van het vrij te stellen vermogen hoger wordt en breder naarmate die vrijstelling lager wordt.

Hoewel in strijd met het karakter van een forfaitaire heffing, zou de wens om een tegenbewijsregeling in te voeren, kunnen opkomen. Daarmee wordt evenwel direct de uitvoerbaarheid en de aantrekkelijkheid van deze aanpak ontkracht. Voorts dient het volgende te worden opgemerkt. Indien voor gevallen waarin een belastingplichtige aantoonbaar dat het werkelijk behaalde rendement lager is dan het forfaitaire rendement van bijvoorbeeld 4%, een tegenbewijsregeling zou worden opgenomen, zouden bij hem slechts de werkelijke inkomsten in aanmerking worden genomen.

Hierbij zij aangetekend dat een forfait per definitie een globale benadering is waarbij van jaar tot jaar plussen en minnen kunnen ontstaan die elkaar – indien dit over een reeks van jaren wordt gezien – opheffen. Een tegenbewijsregeling is meer een momentopname die het forfaitaire rendement uit evenwicht zou brengen, omdat daarbij alleen rekening wordt gehouden met de minnen. Hierdoor zal het feitelijk toegepaste percentage gemiddeld lager liggen dan het percentage dat bij toepassing van het forfaitaire rendement als uitgangspunt dient. Vanuit de wens tot grondslagverbreding zou een tegenbewijsregeling bij budgettaire neutraliteit nopen tot het vaststellen van een hoger forfaitair rendement als uitgangspunt, hetgeen weer meer tegenbewijs zou veroorzaken.

Aan de concrete invulling van een tegenbewijsregeling bij het forfaitaire rendement zijn nog meer bezwaren verbonden. De wens om te komen tot een geactualiseerd systeem voor inkomsten uit vermogen hangt in sterke mate samen met het feit dat het huidige systeem ter zake van inkomsten uit vermogen onvoldoende functioneert. Toepassing van een forfaitair rendement zou aan een oplossing kunnen bijdragen. Het incorporeren van een tegenbewijsregeling in het forfaitaire rendement vereist echter een referentiepunt. Tegenbewijs gaat er vanuit dat het mogelijk is om de omvang van het daadwerkelijk gerealiseerde economische voordeel te bepalen. Bij toepassing van het tegenbewijs zouden de gerealiseerde inkomsten – gelet op de wens om het karakter van de inkomsten uit vermogen meer in overeenstemming te brengen met de economische realiteit – (zo veel mogelijk) op een economische wijze moeten worden benaderd. Het huidige wettelijke inkomensbegrip biedt daartoe onvoldoende aanknopingspunten. Dit brengt met zich dat de tegenbewijsregeling pas goed zou kunnen functioneren indien belastingplichtigen zelf de economische voordelen zouden kunnen berekenen; dit zou betekenen

dat in de wet zou moeten worden opgenomen hoe de economische voordelen (reguliere inkomsten en vermogensmutaties) moeten worden bepaald. Als dit mogelijk is, dan zou dit systeem beter voor iedereen en voor alle jaren kunnen worden ingevoerd. Daarnaast impliceert een tegenbewijsregeling risico's die het nieuwe systeem ondergraven. Dit blijkt ook nu al bij de bestaande tegenbewijsregeling voor het forfaitaire rendement van artikel 29a. In de praktijk is gebleken dat belastingplichtigen door middel van de tegenbewijsregeling de forfaitaire heffing uithollen door in te spelen op het huidige onderscheid tussen onbelaste waardemutaties van de bron en daarmee samenhangende aftrekbare kosten in de inkomst sfeer.

Een nadeel is voorts dat er bepaalde modaliteiten zouden moeten worden geformuleerd teneinde rekening te houden met nog niet gerealiseerde waardemutaties. Zou uitsluitend worden uitgegaan van gerealiseerde voordelen, dan kan de situatie ontstaan dat jarenlang op basis van de tegenbewijsregeling geen of slechts een zeer gering rendement in de belastingheffing wordt betrokken, terwijl in het jaar van uiteindelijke realisatie van het geaccumuleerde voordeel het forfaitaire rendement van bijvoorbeeld 4% als bovengrens zou fungeren. Een dergelijk effect is niet gewenst.

In economische termen heeft toepassing van een forfaitair rendement als effect dat de vertaling van bruto- naar nettorendement in feite ertoe leidt dat het werkelijk behaalde rendement over de gehele linie – dus ongeacht de wijze waarop het eigen vermogen is aangewend – wordt verlaagd met een bepaald percentage. Consequentie daarvan zou kunnen zijn dat belastingplichtigen zich bij toepassing van een forfaitair rendement meer bewust zullen worden van het daadwerkelijk met hun eigen vermogen behaalde rendement. In het verlengde daarvan is het niet uitgesloten dat zij eerder geneigd zijn om hun eigen vermogen risicovoller te investeren, teneinde (tenminste) het forfaitaire rendement te kunnen evenaren of overtreffen. Daarbij speelt voorts een rol dat door het forfaitaire rendement de fiscaal geïndiceerde hefboom tussen diverse beleggingsvormen verandert. Meer concreet kan een forfaitair rendement ertoe bijdragen dat een verschuiving ontstaat van laag renderende naar hoger renderende vermogensbestanddelen; de rendementstijging die samenhangt met het nemen van meer risico wordt immers – afgezien van het effect dat hierdoor de grondslag voor de toepassing van het forfaitaire rendement voor het volgende jaar wordt verruimd – belastingvrij genoten. Daartegenover staat dat de met meer risico samenhangende verliezen niet fiscaal verrekenbaar zijn. Verschuivingen in de markt liggen in de lijn der verwachting. Zo kan bij de financiering van bedrijven de voorkeursverhouding tussen eigen en vreemd vermogen wijzigen; financiering met eigen vermogen zou aan populariteit kunnen winnen omdat extra rendement de facto belastingvrij kan worden genoten. Daar staat echter tegenover dat de liquiditeitsvoorkeur van aandeelhouders de balans kan laten verschuiven naar een royaler uitkeringsbeleid. Dit laatste leidt wellicht tot meer dynamiek op de kapitaalmarkt. Beleggers zullen immers in grotere mate opnieuw moeten beslissen waar de winstuitkering wordt belegd. Dit kan betekenen dat er meer geld beschikbaar komt voor nieuwe of snel groeiende bedrijven.

Wat betreft de uitvoerbaarheid van een forfaitair rendement geldt dat particulieren een vermogensadministratie moeten bijhouden, hetgeen een bewaarplicht impliceert. Daarbij dient opgemerkt te worden dat belastingplichtigen thans voor toepassing van de inkomstenbelasting reeds de omvang van de spaartegoeden en het effectenbezit moeten verstrekken. Voor de meerderheid zal deze reeds bestaande vermogensadministratie kunnen volstaan.

Ten opzichte van het huidige systeem zullen de mogelijkheden om de belastingheffing ter zake van vermogensinkomsten te ontgaan bij een forfaitair rendement afnemen. De grondslag die in de belastingheffing

moet worden betrokken – te weten het vermogen – is immers ten opzichte van de daaruit voortvloeiende inkomsten aanzienlijk minder gemakkelijk te manipuleren. Bijkomend voordeel is dat huidige, goed functionerende controle-instrumenten (zoals de renterenseignering) in aangepaste vorm kunnen worden gehandhaafd.

Bij een forfaitaire benadering moet ook worden bezien hoe om te gaan met aftrekbare kosten. Dit wordt in onderstaande box 6.6 nader uitgewerkt.

box 6.6: Aftrekbare kosten bij een forfaitaire benadering

Om de problematiek van de aftrekbare kosten wat overzichtelijker te maken zou een onderscheid kunnen worden aangebracht tussen rente en andere aftrekbare kosten.

Voor zover de kosten niet bestaan uit rente, gaat het om kosten die het te behalen rendement van het eigen vermogen voor belastingheffing beïnvloeden. Het karakter van een forfaitaire heffing brengt met zich mee dat bij de bepaling van de hoogte van het forfait op globale wijze rekening met die kosten wordt gehouden. Voor aftrek van daadwerkelijke kosten is dan geen plaats meer. Bij een gemiddeld gelijksoortig kostenpatroon is dat een vereenvoudiging.

Met betaalde rente kan, afhankelijk van de vormgeving van het forfaitaire rendement, op diverse manieren rekening worden gehouden. Meest eenvoudig en voor de hand liggend is om het forfaitaire rendement alleen toe te passen op het (positieve) saldo van bezittingen en schulden. Dit brengt met zich dat geen rente-aftrek meer mogelijk is ter zake van schulden die samenhangen met bezittingen waarop het forfaitaire rendement van toepassing is. Ook andere kosten ter zake kunnen niet meer in aftrek worden gebracht. Economisch gezien wordt het forfaitaire rendement alleen toegepast op het eigen vermogen. Dit is evenwichtig, omdat financiering met vreemd vermogen fiscaal een neutraal effect moet hebben. De omvang van het eigen vermogen wordt immers door financiering met vreemd vermogen niet gewijzigd en het ligt ook niet voor de hand dat financiering met vreemd vermogen invloed mag hebben op de grondslag voor de inkomstenbelasting. Een andere, meer gecompliceerde mogelijkheid is om het forfaitaire rendement toe te passen op alle bezittingen, ongeacht of die zijn gefinancierd met eigen of vreemd vermogen. Bij zo'n brutobenadering zou, gelet op het «bronkarakter» van de gefinancierde bezittingen, aftrek van deze rente voor de hand liggen. Deze aftrek brengt in tweeërlei opzicht risico's met zich (qua tarief en qua grondslag). In de eerste plaats moet de rente-aftrek (maximaal) tegen hetzelfde tarief worden vergolden als het tarief waartegen het forfaitaire rendement wordt belast. Bij rente-aftrek tegen een hoger percentage zou immers fiscale arbitrage kunnen plaatsvinden. In de tweede plaats moet ook via de grondslag worden voorkomen dat fiscale arbitrage optreedt. Het zou fiscaal immers voordelig kunnen zijn om bijvoorbeeld een vermogensbestanddeel te financieren met een lening van 7% terwijl ter zake daarvan slechts 4% forfaitair rendement in aanmerking wordt genomen. Een saldering van de forfaitaire inkomsten met de rente-aftrek voorkomt dat per saldo een negatief bedrag in aanmerking wordt genomen, maar voorkomt niet dat het aan het eigen vermogen toe te rekenen forfaitaire rendement bewust zou kunnen worden gereduceerd tot nihil. Dit kan worden voorkomen door op leningen hetzelfde forfaitaire percentage toe te passen als op beleggingen. Alsdan komt dit op hetzelfde neer als een forfaitair percentage op het

(positieve) saldo van bezittingen en schulden (eigen vermogen). Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand te kiezen voor de meest eenvoudige methode: het forfaitair rendement alleen toe te passen op het (positieve) saldo van bezittingen en schulden, waarbij geen afzonderlijke fiscale aftrek mogelijk is van renten en andere kosten terzake.

Tenslotte kan bij een forfaitair rendement worden gezien of aan aanbieders van financiële producten de mogelijkheid wordt geboden netto-producten aan te bieden; deze aanbieders zouden dan de forfaitaire belasting als een bevrijdende voorheffing af moeten dragen aan de fiscus.

6.4.3.2 Forfaitaire benadering op smalle grondslag

Een forfaitaire benadering op smalle grondslag houdt in dat het forfaitaire rendement slechts voor een beperkt aantal vermogensbestanddelen geldt. Daarbij zouden spaarrekeningen en rekening-courantverhoudingen, waar het huidige systeem redelijk voldoet, buiten het bereik kunnen blijven. Aandachtspunt is dat naarmate meer vermogensbestanddelen buiten de grondslag van het forfaitaire rendement worden gelaten, het risico van arbitrage toeneemt. Belastingplichtigen zullen namelijk altijd naar de meest gunstige uitkomst zoeken. Het vorenstaande brengt met zich dat een forfaitair rendement op smalle grondslag in feite alleen maar mogelijk is indien de berekening van het belaste voordeel naar tijdsgelang plaatsvindt. Op het moment dat er slechts een beperkt aantal vermogensbestanddelen onder het forfaitaire rendement valt, ligt het voor de hand dat er regelmatig – ook om niet-fiscale redenen – wordt gewisseld tussen vermogensbestanddelen die wel en vermogensbestanddelen die niet onder het forfaitaire rendement vallen. Te denken valt aan de situatie dat het bij verkoop van een aandelenpakket vrijkomende geld tijdelijk op een spaarrekening wordt gezet en korte tijd later wordt opgenomen om de aankoop van een ander aandelenpakket te financieren. Dit vraagt om regelgeving ter bepaling van de grondslag en het tegengaan van misbruik.

Bij de afbakening van de reikwijdte kan een onderscheid worden gemaakt tussen vermogensbestanddelen ter zake waarvan het huidige systeem adequaat werkt (spaartegoeden en rekening-courantverhoudingen) en vermogensbestanddelen ter zake waarvan dit slechts ten dele het geval is (bijvoorbeeld bij laagrentende obligaties). Bij laagrentende obligaties – dat wil zeggen obligaties die tegen een marktconforme rente zijn uitgegeven, doch door een stijging van de marktrente dienovereenkomstig onder de nominale waarde worden verhandeld – wordt de couponrente adequaat belast, maar de waardeverhoging niet. Op dit laatste punt is sprake van een onbelaste rentevervangende vermogenswinst. Wanneer nu de forfaitaire benadering zou worden toegepast op dergelijke onbelaste rentevervangende vermogenswinsten, ontstaat het probleem dat een ruimer economisch inkomensbegrip moet worden gedefinieerd.

6.4.3.3 Forfaitaire benadering op brede grondslag

De grondslag van een brede forfaitaire benadering zou in beginsel kunnen bestaan uit alle vermogensbestanddelen. Zo'n brede grondslag leidt in beginsel tot een relatief stabiele belastingopbrengst. Ter bepaling van de gedachten kunnen als vermogensbestanddelen worden genoemd schuldvorderingen, aandelen, rechten, onroerende zaken – met uitzondering van de eigen woning, maar inclusief de tweede woning – en roerende zaken (zoals edelmetalen, grondstoffen). Roerende zaken die niet ter belegging worden aangehouden, zoals huisraad, auto's en caravans, kunnen buiten de heffing blijven. Kapitaalverzekeringen en lijfrenten die

niet onder de oudedagsparaplu (zie hoofdstuk 5) vallen, of samenhangen met de financiering van het eigen huis, kunnen daarentegen wel tot de grondslag worden gerekend.

box 6.7: Lijfrenten en kapitaalverzekeringen

Het fiscale stelsel biedt diverse faciliteiten om oudedagsvoorzieningen op te bouwen. Van deze faciliteiten wordt thans in zeer ruime mate gebruik gemaakt. Bij een herbezinning op het fiscale stelsel dient te worden bezien of de reikwijdte van die faciliteiten nog overeenstemt met de maatschappelijke opvattingen daaromtrent. Consequentie daarvan is dat er een scherper onderscheid zal moeten worden aangebracht tussen voorzieningen die uitsluitend gericht zijn op een adequate oudedagsvoorziening – zoals contractuele besparingen via de werkgever in het kader van een (collectieve) pensioenregeling – en voorzieningen waarbij weliswaar een koppeling wordt gelegd met de oudedagsvoorziening doch waarbij het verband met een adequate oudedagsvoorziening niet of in veel mindere mate aanwezig is (zoals bij bepaalde vormen van kapitaalverzekeringen en van lijfrenten). Voor de laatste categorie zal dit betekenen dat fiscale facilitering gemaximeerd wordt tot hetgeen nodig is voor een redelijk pensioen.¹

Het ligt voor de hand om kapitaalverzekeringen en lijfrenten die niet onder de oudedagsparaplu vallen voortaan volledig onder het regime van de inkomsten uit vermogen te laten vallen. Dit brengt met zich dat bij toepassing van een forfaitair rendement jaarlijks een bepaald percentage van de waarde van de kapitaalverzekering of de lijfrentepolis als inkomsten uit vermogen in aanmerking moet worden genomen.¹

Voor kapitaalverzekeringen die samenhangen met de financiering van de eigen woning (spaar-/levenhypotheek) zou, onder verwijzing naar hetgeen in onderdeel 4.4 over de eigen woning is opgemerkt, het huidige systeem (op grond waarvan uitkeringen uit kapitaalverzekeringen tot maximaal f 263 000 per persoon (bedrag 1998) kunnen worden vrijgesteld) moeten worden gehandhaafd. Dit betekent dat het forfaitaire rendement dan alleen wordt toegepast voor zover de waarde van deze polissen de huidige vrijstelling te boven gaat.

Bij de bepaling van de waarde kan enerzijds – via actuariële rekenregels – worden uitgegaan van de opgebouwde waarde, eventueel te verminderen tot (indien lager) de afkoopwaarde. Anderzijds is ook een eenvoudiger methode denkbaar door uit te gaan van de ingelegde en opgerente premies.

Uitgangspunt van een forfaitair rendement op brede grondslag zou moeten zijn dat dit zonder uitzonderingen of tegemoetkomingen wordt toegepast; het karakter van een forfaitair rendement staat immers op gespannen voet met toepassing van een tegenbewijsregeling of gedifferentieerde tarieven. Ook is er een relatie met de uitvoerbaarheid. Bij meer differentiatie en uitzonderingen ontstaan er ook meer potentiële mogelijkheden voor belastingarbitrage. Daardoor worden de mogelijkheden voor manipulaties rond de peildatum moeilijker te bestrijden.

¹ In de berekeningen in onderdeel 6.4 is hiermee geen rekening gehouden.

box 6.8: Voorbeeld werking forfaitaire heffing op brede basis*

Belastingplichtige A (gehuwd) beschikt bij de aanvang van het kalenderjaar over de volgende vermogensbestanddelen:

spaartegoeden	f 50 000
effectenportefeuille	f 100 000
tweede woning	f 200 000

De effectenportefeuille wordt voor een deel (f 50 000) gefinancierd met een lening. Op de tweede woning rust een hypotheek van f 100 000.

In het forfaitaire heffingssysteem wordt geen rekening gehouden met de daadwerkelijk genoten renten, dividenden, vermogenswinsten en huurwaarde/huuropbrengst tweede woning. Over deze inkomsten wordt geen inkomstenbelasting geheven. Ook met de daarmee verband houdende hypothecaire rente, andere renten en kosten wordt fiscaal geen rekening gehouden. Deze renten en andere kosten kunnen op geen enkele wijze fiscaal in aftrek worden gebracht.

Voor belastingplichtige A wordt de inkomstenbelasting over de vermogensbestanddelen als volgt berekend:

totale vermogenswaarde	f 350 000
schulden terzake	<u>- f 150 000</u>
netto vermogenswaarde	f 200 000
vrijstelling	<u>- f 75 000</u>
heffingsgrondslag forfaitaire heffing	f 125 000

Belastingplichtige A zal terzake van de forfaitaire heffing f 1250 aan inkomstenbelasting moeten betalen (25% van 4% van f 125 000).

** Uitgangspunt is een forfaitaire heffing van 4%, een vast tarief van 25% en een vrijstelling per persoon van f 37 500 (gehuwden: f 75 000).*

Wat betreft de vermogensbestanddelen die niet onder de reikwijdte van het forfaitaire rendement zouden vallen, wordt opgemerkt dat belastingplichtigen in de verleiding zouden kunnen komen om vlak voor het fiscale meetmoment hun vermogen geheel of ten dele onder te brengen in vermogensbestanddelen die niet onder de reikwijdte van het forfaitaire rendement vallen. Bij een dergelijke vorm van arbitrage dient te worden bedacht dat bij een brede grondslag slechts een beperkt aantal vermogensbestanddelen beschikbaar is waarheen zou kunnen worden uitgeweken. Daarbij komt dat aan het schuiven met vermogensbestanddelen veelal transactiekosten zullen zijn verbonden, waardoor het eventueel te behalen fiscale voordeel geheel of ten dele teniet zal worden gedaan. Dit neemt niet weg dat zich in de praktijk arbitrage zou kunnen voordoen. Door in het forfaitaire rendement een toets naar tijdsgelang in te bouwen kan deze worden bestreden. De mogelijkheid van arbitrage in de sfeer van de directeur-groootaandeelhouder en onderneming kan worden tegengegaan door onder meer strakkere etiketteringsregels en door «thin capitalization»-regels, die ook in andere landen toepassing vinden.

Tabel 6.3: Omvang vermogen (in miljarden guldens), raming 1998

spaartegoeden en vorderingen	250
effecten (exclusief aanmerkelijk belang)	350
onroerende zaken (exclusief eigen woning)	50
overig vermogen ¹	50
schulden	-/ 50
totaal	650

¹ Dit vermogen bestaat grotendeels uit vermogen dat in de aangiften niet nader is gespecificeerd maar in feite moet worden gerangschikt onder een van de andere in deze tabel genoemde categorieën en deels uit vermogensbestanddelen zoals verhuurde roerende zaken.

Zou worden besloten tot de invoering van een forfaitair rendement op een brede grondslag met bijvoorbeeld een forfaitair rendement van 4% en een vast tarief van 25%, dan levert dat circa f 6,5 miljard op aan inkomstenbelasting (zie tabel 6.3). Daarbij moet wel worden bedacht dat de huidige vermogensbelasting in dat kader niet gehandhaafd kan blijven (zie hierna in onderdeel 6.5). Zou in de regeling van het forfaitaire rendement een vrijstelling worden ingevoerd die vergelijkbaar is met de huidige rente- en dividendvrijstellingen, dan kan het rendement over de eerste f 37 500 vermogen per persoon (f 75 000 per huishouden) buiten de heffing blijven.

6.5 Vermogensbelasting

Het vermogen van particulieren wordt thans belast door middel van de vermogensbelasting. Een dergelijke heffing bestaat al vanaf het einde van de vorige eeuw. Bij de invoering diende die heffing ter benadering van de inkomsten uit het vermogen en was dus naar haar bedoeling een – forfaitaire – vermogensinkomstenheffing. Niet het gerealiseerde inkomen werd belast, maar de capaciteit om inkomen te realiseren. Als rechtsgronden voor de vermogensbelasting worden wel aangevoerd de bufferfunctie van het vermogen in het kader van eventuele financiële tegenvallers, het feit dat vermogen een relatief duurzaam en gefundeerd inkomen oplevert en de grotere financiële speelruimte die vermogen geeft.

Door het vergaand ontzien van het ondernemingsvermogen ingaande 1 januari 1995 drukt de vermogensbelasting vooral op beleggingsvermogens, met inbegrip van het vermogen van ex-ondernemers. Daarbij is de algemene druk van de vermogensbelasting in de laatste jaren verminderd door aanzienlijke verhogingen van de belastingvrije som. Ook per 1 januari 1998 wordt hier weer een stap gezet; naast de verhoging van de belastingvrije som wordt tegelijkertijd het tarief van de vermogensbelasting met 0,1%-punt verminderd tot 0,7%. De opbrengst van de vermogensbelasting bedraagt in 1998 naar verwachting f 1,3 miljard. In onderstaande tabel wordt deze opbrengst herleid naar de verschillende volgende categorieën vermogensbestanddelen.

Tabel 6.4: samenstelling grondslag vermogensbelasting (cijfers 1998 in miljarden gulden)

Eigen woning	71	
Overige onroerende zaken	39	
Ondernemingsvermogen	44	
Aandelen aanmerkelijk belang	121	
Overige effecten	102	
Vorderingen	30	
Bank- en girotegoeden	81	
Overige bezittingen	23	
Niet-gespecificeerde bestanddelen	52	
		563
Ondernemingsvrijstelling	128	
Schulden	75	
		203
Belastbaar vermogen		360
Belastingvrije som		131
Belastbare som		229
Belasting		1,6
Vermindering via 68%-regeling		0,3
Opbrengst vermogensbelasting		1,3

Van verschillende zijden wordt de afschaffing of verlaging van de vermogensbelasting bepleit.¹ De argumentatie daarvoor is divers. Vanuit fiscaal-juridische invalshoek wordt vooral gewezen op de zwakke rechtsgrond. Ondernemingsorganisaties benadrukken het negatieve effect van de vermogensbelasting op de financiering van met name ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf. Ook wijst de praktijk uit dat de vermogensbelasting bijdraagt aan de emigratie van vermogenden naar elders, met name naar België. Deze emigratie heeft nadelige effecten voor de Nederlandse werkgelegenheid en leidt tot verliezen voor de schatkist. De overgrote meerderheid van de EU-landen kent geen vermogensbelasting. Met ingang van 1 januari 1997 heeft ook Duitsland de vermogensbelasting afgeschaft.

Van belang is voorts dat de (druk van de) vermogensbelasting dient te worden gezien in samenhang met de (druk van de) belastingheffing ter zake van inkomsten uit vermogen. In dat verband wordt opgemerkt dat de vermogensbelasting en een forfaitair rendement op brede grondslag ter zake van vermogensinkomsten in vergaande mate met elkaar samenlopen. Weliswaar zou in strikt formele zin sprake zijn van twee afzonderlijke heffingen, maar in de praktijk zouden belastingplichtigen een combinatie van dergelijke gelijksoortige heffingen ervaren als één geïntegreerde heffing, net zoals dit thans het geval is ten aanzien van de gecombineerde heffing van inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen in de eerste schijf. Indien zulks zou worden geprojecteerd op een forfaitair rendement van 4% en een belastingtarief van 25%, zou handhaving van de vermogensbelasting er de facto toe leiden dat het belastingtarief van zo'n forfaitaire heffing niet 25% maar 42,5% zou bedragen. Zo'n cumulatie zou afbreuk doen aan de eerder in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingsrichting, met name wat betreft de tariefstelling, van de belastingheffing ter zake van inkomsten uit vermogen. Gelet op het vorenstaande betekent dit dat na invoering van een forfaitair rendement op brede grondslag er geen plaats is voor de huidige vermogensbelasting.

Illustratief in dat verband is dat de SER in zijn advies «Convergentie en overlegeconomie» uit 1993 heeft aangegeven dat een hoge gecombineerde druk van inkomstenbelasting en vermogensbelasting onder-

¹ Genoemd kunnen worden de motie-B.M. de Vries / Smits (TK 1996/97, 24 761, nr. 20), de motie-Van der Vlies (TK 1996/97, 24 761, nr. 25) en de motie-Kamp c.s. (TK 1996/97, 25 037, nr. 16).

nemers kan aanzetten tot beëindiging van bedrijfsactiviteiten in Nederland.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat zowel vanuit een nationale als vanuit een internationale optiek handhaving van de vermogensbelasting niet wenselijk is, indien in het kader van grondslagverbreding in de sfeer van de inkomsten uit vermogen een forfaitaire heffing zou worden ingevoerd. Met verwijzing naar bovenvermeld SER-advies wordt opgemerkt dat deze optie ook leidt tot de daar bepleite lastenverlichting voor zelfstandige ondernemers.

box 6.9: Gecombineerde druk inkomstenbelasting en vermogensbelasting

Bij een rendement (voor inkomstenbelasting) van bijvoorbeeld 5%, komt een vermogensbelasting met een tarief van 0,7% erop neer dat – uitgaande van een inkomstenbelastingtarief van 60% – na belastingheffing een netto-rendement van 1,3 procent resteert. Met andere woorden: de totale belastingdruk bedraagt in dit voorbeeld 3,7% van de waarde van het vermogensbestanddeel.

6.6 Overige regelingen rond sparen, lenen en beleggen

6.6.1 Spaarloon

Op 1 januari 1994 is de wet tot wijziging van een aantal wetten inzake belastingen, alsmede van een aantal andere wetten met het oog op het bevorderen van werknemersparticipaties en winstdelings- en spaarregelingen voor werknemers in werking getreden. Deze regelingen beogen het bevorderen van werkgelegenheid, het bijdragen aan de bezitsvorming van werknemers, het stimuleren van werknemersparticipaties, winstdeling en het bevorderen van meer flexibiliteit in de loonsfeer. De toepassing van deze regelingen (aangeduid als spaarloon) betekent een grondslagversmalling van f 4 miljard. Met deze regelingen is een budgettaire belang gemoeid van ruim f 1,4 miljard.

Spaarloon leidt tot een verlaging van de lastendruk op arbeid. De lagere werkgevers- en werknemerslasten als gevolg van de toepassing van spaarloon dragen bij aan loonkostenmatiging. De praktijk wijst ook uit dat spaarloon werknemersparticipaties en winstdeling bevordert. De verschillende effecten van de toepassing van spaarloon zijn gezien vanuit het werkgelegenheidsbeleid dan ook positief. Fiscaal gezien gaat het om een relatief eenvoudige regeling die zowel voor werknemers als werkgevers voordelen biedt. In de internationale fiscale vergelijking komt spaarloon als een pluspunt voor Nederland naar voren. Tegen de achtergrond van de uitgangspunten voor een herzien stelsel, en met name de doelstelling om te komen tot een lagere lastendruk op arbeid, ligt het dan ook niet voor de hand de spaarloonregeling af te schaffen. Met behoud van de stimulansen voor winstdeling en werknemersparticipatie, mede in het licht van een herziening van het regime voor inkomsten uit vermogen, kan wel worden overwogen om de automatische deblokking na vier jaar te vervangen door een belastingvrije deblokking voor uitsluitend de volgende doeleinden: financiering eigen woning, starten eigen bedrijf, pensioenopbouw, verlof (zorgverlof, sabbatsverlof, sabbatical leave, studieverlof), kosten van studie. Bij een dergelijke wijziging zal het budgettaire beslag met circa f 0,5 miljard kunnen afnemen.

6.6.2 Lijfrenten

In hoofdstuk 5 is reeds uitgebreid ingegaan op de oudedagsvoor-

zeningen. Met betrekking tot het gefacilieerde lijfrenteregime is daar opgemerkt dat dit door dit onder de oudedagsparaplu te brengen beter zou kunnen worden afgestemd op de reële behoeften om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. Per saldo zou het systeem kunnen worden ontdaan van de mogelijkheid de eerste tranche van de lijfrente-aftrek zonder nadere voorwaarden aan te wenden, waardoor vrije vermogensopbouw langs deze fiscaal gefacilieerde weg wordt tegengegaan. Daarmee zou kunnen worden bijgedragen aan de grondslagverbreding; daardoor zou een budgettair bedrag beschikbaar komen van circa f 1,5 miljard.

Het fiscale regime voor lijfrenten geldt als ingewikkeld. Het bestaat uit drie tranches. De eerste tranche, een algemene aftrek, bedraagt maximaal f 5950 (voor gehuwden wordt dit bedrag verdubbeld). Deze aftrek kan door iedere belastingplichtige zonder nadere voorwaarden worden toegepast. Voor veel belastingplichtigen gaat het bij deze aftrek eerder om een aantrekkelijke belastingbesparende aftrekpost of beleggingsproduct dan om een aanvullende oudedagsvoorziening. In de vele wervende advertenties voor deze aftrek wordt het belastingbesparende karakter dan ook sterk benadrukt. Uit recente cijfers blijkt dat van deze aftrek op ruime schaal gebruik wordt gemaakt, met name door belastingplichtigen die met (een deel van) hun inkomen in de 50% of 60%-tariefschijven vallen. De tweede en derde tranche kennen een extra aftrekmogelijkheid voor belastingplichtigen met een tekort in de oudedagsvoorziening. Het fiscale lijfrenteregime leidt tot een versmalling van de heffingsgrondslag met circa f 5 miljard. Dit wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door de algemene lijfrente-aftrek.

6.6.3 Consumptieve rente

In het rapport van de Commissie Stevens (1991) werd reeds voorgesteld de aftrek voor consumptieve rente te laten vervallen. In het Regeerakkoord 1994 was afgesproken de afschaffing van deze rente-aftrek ter hand te nemen. Met ingang van 1 januari 1997 is deze aftrek vervolgens beperkt tot rente beneden een bepaald maximumbedrag, alsmede rente voor bepaalde specifieke schulden. Met de huidige regeling is een grondslagversmalling van f 2,6 miljard gemoeid; daarbij gaat het om een budgettair bedrag van f 1,2 miljard. In het licht van een vergaande aanpassing van het belastingstelsel zou overwogen kunnen worden ook hetgeen thans nog aftrekbaar is te schrappen. Ook minder vergaande varianten zijn denkbaar, zoals een geleidelijke verdere vermindering tot een bedrag van maximaal f 1000 per persoon of tot geen aftrek. Ook kan overwogen worden alleen de in 1996 gekozen uitzonderingen voor bijvoorbeeld de betaling van rente in verband met de studiefinanciering, andere studiekosten, ziektekosten, invorderingsrente – waarvoor momenteel een onbeperkte rente-aftrek geldt – te handhaven.

6.7 Budgettaire aspecten en verdelingseffecten

In de voorgaande onderdelen van dit hoofdstuk zijn reeds de afzonderlijke budgettaire aspecten in kaart gebracht van mogelijke aanpassingen. Hieronder worden deze effecten gecombineerd; per saldo resulteert een opbrengst van f 1,75 miljard. In tabel 6.5 is per tariefschijf aangegeven wat dit betekent voor de gemiddeld te betalen belasting per belastingplichtige:

Tabel 6.5: Gemiddeld verschuldigde belasting (in gulden)

tariefschijf	schijf 1	schijf 2	schijf 3
Aanpassing regimes voor sparen, lenen en beleggen (incl. invoering forfaitair rendement)	+ 115	+ 585	+ 4 370
vervallen vermogensbelasting	- 25	- 230	- 2 645
totaal	+ 90	+ 355	+ 1 725

De bovengenoemde opbrengst van f 1,75 miljard leidt in beginsel tot negatieve inkomenseffecten op het niveau van de individuele belastingplichtige, waarvan de gecumuleerde omvang op macro-niveau per definitie gelijk is aan de genoemde opbrengst. Om deze inkomenseffecten te voorkomen zou de opbrengst budgettair neutraal kunnen worden teruggesluisd door middel van een verlaging van de tabeltarieven, zodanig dat na tariefsverlaging de verdelingseffecten over de drie schijven gemiddeld op nul uitkomen. Dit is het geval indien de tarieven in de drie schijven worden verlaagd met respectievelijk 0,4%, 0,9% en 1,7%.

6.8 Samenvatting

Belastingarbitrage leidt er in toenemende mate toe dat inkomsten uit vermogen buiten de inkomstenbelasting blijven. Dat is mede te wijten aan het gebrekkige inkomensbegrip in deze belasting. Deze ontwikkeling tast niet alleen de draagkrachtgedachte aan, maar heeft ook tot gevolg dat de lastendruk op arbeid toeneemt. In dit hoofdstuk is verkend op welke wijze dit kan worden tegengegaan. Denkbaar is om binnen het bestaande synthetische systeem het inkomensbegrip een meer economische inhoud te geven. Geconcludeerd wordt dat deze gedachte tot een nog complexere wetgeving leidt en onvoldoende bestand is tegen nieuwe vormen van belastingarbitrage. Daarnaast zal binnen de bestaande tariefstructuur in bepaalde situaties een belastingdruk kunnen ontstaan die – mede gezien de (veel) lagere druk in buur- en andere landen – tot belastingvlucht en fraude aanleiding kan geven.

Een andere optie is de invoering van een (partiële) vermogenswinstbelasting. In de fiscale vakliteratuur is de dominante visie dat deze oplossing theoretisch de meest juiste is. Voor zover deze oplossing door fiscalisten wordt afgewezen ligt de nadruk op in- en uitvoeringsproblemen. Naast deze problemen – die inderdaad reëel zijn – kan worden gewezen op andere zwaarwegende bezwaren. Vanuit budgettair oogpunt is deze belasting weinig aantrekkelijk. Een vermogenswinstbelasting wordt alleen geheven bij een realisatie van winst. Dit zal leiden tot uitstel van belastingheffing en geeft een prikkel om winsten later en verliezen eerder te realiseren: ook is er een prikkel om een voordeel dat belast zal worden om te zetten in waardemutaties waarvoor eerst bij een latere realisatie wordt geheven. Daarnaast is er een prikkel om beleggingen te financieren via schuld waarbij de rente direct kan worden afgetrokken. Bovendien moet rekening worden gehouden met pogingen om de heffing bij realisatie te ontgaan via constructies, fraude of belastingvlucht naar elders. Ook economisch gezien heeft een vermogenswinstbelasting bezwaarlijke kanten. Zo zal deze belasting de particuliere beleggingen in aandelen ontmoedigen en het beursklimaat negatief beïnvloeden. Dit kan een efficiënte werking van onze kapitaalmarkt belemmeren. Voor de schatkist zal een vermogenswinstbelasting niet alleen van relatief geringe betekenis, maar ook instabiel zijn.

Het blijkt dat kapitaalinkomen in moderne financiële markten een steeds ongrijpbaarder fenomeen wordt. Het meer laten aangrijpen van de belastingheffing bij de waarde van het vermogen dan bij de inkomsten

daaruit, verzacht de problematiek van het meten van inkomen. Daarmee nemen tegelijkertijd de mogelijkheden van belastingarbitrage af. Dit laatste punt hangt niet alleen samen met de combinatie van een proportioneel tarief met een brede grondslag, maar ook met het feit dat negatieve inkomsten uit of de aftrekbare kosten in de sfeer van het vermogen vanwege de segmentering niet langer verrekenbaar zijn met andere inkomenscategorieën. Mede tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk gekozen voor een systeem van drie gesloten boxen waarover de inkomensbronnen worden verdeeld, met voor de box inkomsten uit vermogen de invoering van een forfaitair rendement met een vast (uniform) tarief. Gedacht wordt aan een forfaitair rendement van 4% over particuliere vermogensbestanddelen en een vast tarief van rond de 25%.

Deze opzet heeft belangrijke voordelen. De forfaitaire regeling komt in samenhang met het boxensysteem en de nieuwe regimes voor sparen, lenen en beleggen tegemoet aan de draagkrachtgedachte van de loon- en inkomstenbelasting. De grondslag waarover belasting wordt geheven wordt verbreed. De budgettaire opbrengst zal relatief stabiel zijn. Het systeem zal voorts beter bestand zijn tegen constructies. Dit voorkomt dat belastingplichtigen hun belastingdruk kunstmatig laag weten te houden. De belastingdruk wordt daardoor evenwichtiger verdeeld. Daarnaast werpt het systeem van inkomensboxen een dam op tegen belastingbesparende constructies die de grondslag voor het schijventarief uithollen; daardoor wordt voorkomen dat er een relatieve verzwaring van de lastendruk op arbeid optreedt. Ten opzichte van het huidige stelsel wordt ook een aanzienlijke vereenvoudiging bereikt.

7. VERSCHUIVING EN VERGROENING VAN DE BELASTINGDRUK

7.0 Algemeen

Een verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen kan het belastingstelsel als geheel robuuster maken. In vergelijking met directe belastingen kunnen indirecte belastingen minder gemakkelijk worden ontgaan, kennen ze in het algemeen minder bijzondere regelingen die zich lenen voor belastingarbitrage en vertonen ze in de tijd een stabiel patroon van ontvangsten. Indirecte belastingen op een brede basis gaan meestal gepaard met lage perceptiekosten en een goede fraudebestendigheid.

Een verhoging van de omzetbelasting biedt een mogelijkheid om deze verschuiving gestalte te geven en kan middelen vrijmaken om tot een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting te komen. Volgens de inzichten van het Centraal Planbureau¹ kan deze verschuiving bij een juiste maatvoering economisch neutraal uitwerken. Omdat, zeker binnen het geldend EU-recht, in de BTW nauwelijks rekening kan worden gehouden met de milieukeurmerken van een product of dienst, heeft een generieke verschuiving van loon- en inkomstenbelasting naar de omzetbelasting geen directe milieuvordelen. Een dergelijke verschuiving draagt er wel toe bij dat de belastingontvangsten in de tijd een stabiel patroon vertonen.

Een verhoging van de milieubelastingen kan eveneens een bijdrage leveren aan de verschuiving van directe naar indirecte belastingen. Naast een versterking van de robuustheid van het belastingstelsel kan dit ook op milieugebied vruchten afwerpen. In de nota Milieu en Economie is bijvoorbeeld uiteengezet waarom het milieubeslag van producten en diensten beter in de prijs tot uiting moet komen; prijzen moeten op dit punt de waarheid vertellen. Door de belastingdruk op milieuvriendelijke activiteiten te verlichten en die op milieubelastende gedragingen te verzwaren kan een herzien belastingstelsel een bijdrage leveren aan deze kabinetsdoelstelling. De combinatie van verhoogde milieubelastingen en verlaagde loon- en inkomstenbelastingen kan de dynamiek in de technologische ontwikkeling bijsturen in de richting van een verhoogde «milieuproductiviteit». In de nota Milieu en Economie heeft het kabinet al uitgesproken dat met het oog op de in die nota vastgelegde doelstellingen een substantiële verdere vergroening van het fiscale stelsel op middellange termijn gewenst is. Door een dergelijke vergroening waar mogelijk thans in te passen in een bredere stelselherziening, kan worden zekergesteld dat de concurrentiekracht van het bedrijfsleven op peil blijft en de inkomensverdeling niet ongewenst wordt beïnvloed.

Als milieubelastingen effectief zijn, remmen ze de groei af van de grondslag waarover deze belastingen worden geheven. Als dit optreedt is dat een gewenst milieu-effect van de vergroening van het stelsel. In deze verkenning gaat het vooral om die milieubelastingen die een solide heffingsgrondslag bieden. Dat zijn milieubelastingen die een substantiële opbrengst voor de schatkist verzekeren, ook indien de milieu-effecten optreden die een gevolg kunnen zijn van de verhoogde prijzen. Energiebelastingen vormen daarvan het beste voorbeeld. Deze belastingen zijn in vergelijking met directe belastingen minder vatbaar voor uitholling omdat ze aanknopen bij goed te controleren en noodzakelijkerwijs in Nederland plaatsvindende fysieke leveringen. De fraudebestendigheid is zeer hoog. Administratief zijn ze zowel voor bedrijven als voor de belastingdienst eenvoudig. Een verschuiving van de belastingdruk naar dergelijke milieubelastingen heeft dus ook duidelijke voordelen voor de structuur van de belastingheffing.

¹ Centraal Planbureau; zie de MEV 1997, blz. 105 en verder.

Met een verhoging van de accijnzen op goederen als motorbrandstoffen, tabak en alcohol kunnen eveneens middelen worden vrij gemaakt voor

een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. De consumptie van deze goederen zal daardoor worden afgeremd, in overeenstemming met de richting van het kabinetsbeleid. Nederland kan voor een verhoging van deze accijnzen niet een geheel eigen pad uitzetten. Een zorgvuldige afstemming van de Nederlandse tarieven op de tarieven van de buurlanden is namelijk noodzakelijk om fiscaal gemotiveerd grensoverschrijdend winkelen en tanken zoveel mogelijk tegen te gaan. Vanuit het volksgezondheidsbeleid is 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 benzine en diesel worden jaarlijks aan de inflatie aangepast, zodat ze reëel ten minste op hetzelfde niveau blijven en daardoor een gelijke afremmende werking op het verbruik blijven uitoefenen. De accijnzen van tabak en alcohol zijn niet voor inflatie geïndexeerd en met name voor alcoholhoudende producten loopt de reële accijnsdruk daardoor terug (zie hierover box 7.1).

box 7.1: Inflatie en de accijnzen van tabak en alcohol

De accijnzen van tabak en alcohol remmen de consumptie van deze producten af en dragen daardoor bij aan het tabaksontmoedigingsbeleid en het alcoholmatigingsbeleid. Verhogingen van de tabaksaccijnzen zijn met dit doel voor ogen toegepast.

Inflatie heeft geen blijvende verzwakkende invloed op de werking van de accijns van sigaretten, omdat deze op minimaal 57% van de prijs wordt gehandhaafd. De druk van de alcoholaccijnzen neemt door inflatie wel jaarlijks in betekenis af. Indexatie voor inflatie van de accijnstarieven zou dit voorkomen. Alcoholhoudende producten kunnen relatief gemakkelijk door particulieren uit andere landen worden meegenomen. Langs die weg zou het afremmend effect van het reëel constant houden van de Nederlandse tarieven kunnen worden ondergraven. Grote accijnsverschillen kunnen aanleiding geven tot fraude, wanneer particulieren doen alsof zij de goederen voor eigen verbruik meenemen, maar deze vervolgens in de handel brengen. Bij een automatische of periodieke indexatie voor inflatie van de accijnzen van alcoholhoudende dranken dient met deze effecten rekening te worden gehouden.

Voor tabaksproducten is een verhoging doorgevoerd, waarvan de resultaten eerst moeten worden geëvalueerd voor een beeld ontstaat van mogelijke verdere aanpassingen. De tarieven van de alcoholaccijnzen zijn het laatst per 1/1/93 (wijn) en 1/4/94 verhoogd. Een verhoging met circa 5% zou de tarieven op hetzelfde reële peil als op die tijdstippen brengen. Een periodieke aanpassing voor inflatie van de alcoholaccijnzen zou per 4 jaar ongeveer 60 miljoen opbrengen.

De opbrengst van eventuele accijnsverhogingen op motorbrandstoffen kan alleen worden ingezet voor een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting indien deze niet wordt aangewend voor een verlaging van de tarieven van de motorrijtuigenbelasting. De werkgroep vergroening van het fiscale stelsel heeft overigens terughoudendheid met verdere verlaging van de motorrijtuigenbelasting bepleit. Zij wijst er in dit verband op dat een verdere verlaging of afschaffing van de motorrijtuigenbelasting voor de toekomst mogelijkheden zou blokkeren om met behulp van deze belasting specifieke prijsprikkels, bijvoorbeeld een tariefkorting voor de schoonste auto's, te bewerkstelligen. Een verlaging van de motorrijtuigenbelasting uit de opbrengst van accijnsverhogingen

leidt niet tot de gewenste verschuiving van directe naar indirecte belastingen en verzwakt ook het milieu-effect van een accijnsverhoging. Ook al zou, gelet op het voorgaande, in de toekomst ruimte bestaan voor een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting uit accijnsverhogingen, dan nog blijft de onvoorspelbaarheid van de momenten waarop dit verantwoord kan een probleem voor de invulling van een stelselherziening nu. Een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar de accijnzen op motorbrandstoffen wordt in dit hoofdstuk daarom verder niet in het beeld betrokken. Dit neemt niet weg dat fiscale mogelijkheden om de mobiliteit te beïnvloeden steeds de aandacht blijven houden en van belang zijn voor de structuur van het belastingstelsel. Het beleid is erop gericht in 2001 een systeem van rekeningrijden in Nederland in te voeren.¹ De opbrengst van deze nieuwe heffing zou kunnen worden ingezet voor lastenverlichting. Opbrengst en aanwending zijn echter nog te onzeker om nu te betrekken bij deze verkenning.

7.1 Verschuiving en werkgelegenheid

Verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen wordt nagestreefd omdat het fiscale stelsel daardoor minder vatbaar wordt voor erosie van de grondslag en stabielere ontvangsten garandeert. Vergroening van het fiscale stelsel kan daar ook aan bijdragen. Uitgangspunt daarbij zijn evenwichtige inkomenseffecten. Binnen dit uitgangspunt is geen groot effect op de werkgelegenheid van een verschuiving van directe belastingen naar indirecte belastingen, waaronder milieubelastingen, te verwachten.

Een verschuiving van de belastingdruk van de directe belastingen naar de indirecte belastingen leidt volgens de inzichten van het CPB alleen maar tot positieve werkgelegenheidseffecten als de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting zo wordt vormgegeven dat de belastingdruk op inkomen uit arbeid wordt verlaagd. Dit is het geval indien bijvoorbeeld een verhoging van de BTW wordt gecombineerd met een verhoging van het arbeidskostenforfait in de loon- en inkomstenbelasting. De positieve werkgelegenheidseffecten vloeien onder meer voort uit het loonmatigend effect dat uitgaat van het, dankzij de lagere fiscale lasten op arbeid, toegenomen arbeidsaanbod. Strikt genomen kan men deze effecten echter ook bereiken met een verschuiving van de belastingdruk binnen de directe belastingen. Indien een verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen wordt gecombineerd met een inkomensbeeld dat het verschil tussen mensen met een baan en mensen zonder baan niet accentueert, verdwijnen de positieve werkgelegenheidseffecten.

Deze effecten worden geïllustreerd in box 7.2 voor enkele door het CPB doorgerekende varianten waarin een verhoging van het algemene BTW-tarief met 1,5%-punt wordt gecombineerd met drie varianten voor een volledige terugsluizing van de opbrengst via de loon- en inkomstenbelasting. Eén variant gaat voor de terugsluizing uit van een verlaging van het tarief van de eerste schijf met 1,6%-punt. De twee andere varianten gaan uit van een verlaging van het tarief van de eerste schijf met 0,8%-punt, aangevuld met een verhoging van de belastingvrije som met f 425, respectievelijk een verhoging van het arbeidskostenforfait met f 800. De variant met een verhoging van het arbeidskostenforfait leidt tot de grootste werkgelegenheidswinst en het minst evenwichtige inkomensbeeld. De variant met een verhoging van de belastingvrije som geeft het meest evenwichtige inkomensbeeld maar negatieve werkgelegenheidseffecten. De variant met alleen een verlaging van het belastingtarief van de eerste schijf geeft uitkomsten te zien die tussen deze extremen liggen; de inkomenseffecten zijn bij een modaal inkomen gunstiger dan bij een inkomen op minimum niveau.

¹ Zie ook de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 23 juni 1995 over dit onderwerp (Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 23 958, nr. 3).

In box 7.2 wordt duidelijk gemaakt dat binnen het gekozen uitgangspunt van evenwichtige inkomenseffecten geen grote werkgelegenheidswinst is te verwachten.

box 7.2: Effect van een budgettair neutrale uitruil van een verhoging van het algemene BTW-tarief met 1,5%-punt tegen een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting

veronderstellingen			
tarief eerste schijf	- 0,8%	- 1,6%	- 0,8%
belastingvrije som	+ f 425		
arbeidskostenforfait			+ f 800
uitkomsten macro-economische variabelen			
loonvoet	+ 0,0%	- 0,2%	- 0,8%
consumptieprijs	+ 0,6%	+ 0,5%	+ 0,0%
particuliere consumptie	- 0,3%	+ 0,0%	+ 1,1%
productie marktsector	- 0,3%	+ 0,1%	+ 1,3%
werkgelegenheid marktsector	- 12 000	+ 7 000	+ 53 000
koopkracht			
sociaal minimum	0,7%	- 0,1%	- 0,6%
alleenverdiener modaal	0,4%	0,3%	0,3%
alleenstaande modaal	0,4%	0,9%	0,8%

Bron: CPB, berekeningen met MIMIC (1998); Ministerie van Financiën

Verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten

De werkgelegenheid zou een positieve stimulans kunnen ondervinden indien een verschuiving van de belastingdruk naar de BTW zou kunnen worden gecombineerd met een verlaagd BTW-tarief voor specifieke arbeidsintensieve en vaak ook milieuvriendelijke diensten.¹ Een verlaagd BTW-tarief voor dergelijke diensten kan de werkgelegenheid ten goede komen. Op dit moment maakt Europese regelgeving dit onmogelijk. Het Nederlandse initiatief om lidstaten meer ruimte te bieden voor de toepassing van een verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten staat echter op de Europese politieke agenda. Tijdens de Europese werkgelegenheidstop op 20 en 21 november 1997 te Luxemburg hebben de lidstaten afgesproken om te onderzoeken of een verlaagd BTW-tarief kan worden toegepast op bepaalde, plaatsgebonden arbeidsintensieve diensten. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat in elk geval schoen- en kledingherstellers voor een dergelijk experiment in aanmerking zouden kunnen komen. De budgettaire derving zou in dat geval een f 25 miljoen per jaar bedragen. Indien ook fietsherstellers onder een verlaagd BTW-tarief worden gebracht zou de derving met een f 15 miljoen kunnen oplopen tot f 40 miljoen. Zouden ook de diensten van kappers onder het verlaagde BTW-tarief worden gebracht, dan zou het budgettaire beslag verder oplopen met ongeveer f 100 miljoen tot f 140 miljoen.

7.2 De internationale grenzen

De accijnzen op motorbrandstoffen, de belastingen op de aanschaf en het bezit van motorvoertuigen en de belastingen op milieugrondslag van het rijk hebben in 1998 naar schatting een opbrengst van ongeveer f 24,1 miljard (zie tabel 7.1). Voor 1997 bedraagt de vermoedelijke uitkomst f 22,9 miljard. Binnen de huidige mix van rijksbelastingen nemen deze belastingen die het meest direct met vergroening van het stelsel in verband kunnen worden gebracht dus een aandeel in van 14%. In 1994 bedroeg dit aandeel nog 11%. Ook binnen de lokale belastingen nemen

¹ Zie onder meer de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 31 augustus 1995 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 24 323, nr. 1) en Stimulering van arbeidsintensieve diensten, De werkgelegenheidseffecten van verlaging van het BTW-tarief, EIM/Arbeidsvraagstukken, maart 1997.

milieuheffingen een zeer belangrijke plaats in met een aandeel van bijna 50%. Op rijksniveau zijn met name de belastingen op milieugrondslag de afgelopen kabinetsperioden in het kader van het milieubeleid aanzienlijk toegenomen.

Tabel 7.1: Opbrengst in 1998 van «groene» belastingen (miljarden gulden)

accijnzen minerale oliën	11,8
belastingen op motorrijtuigen	8,3
belastingen op milieugrondslag	4,0
totaal	24,1
totaal rijksbelastingen	177,7
Bruto Binnenlands Product (BBP)	752,2

Bron: Miljoenennota 1998 met name tabel 3.1

Daarnaast zijn er verschillende fiscale faciliteiten ingevoerd of uitgebreid die milieuvriendelijk gedrag belonen, zoals de regeling groen beleggen, de vrije afschrijving van milieu-investeringen (de VAMIL) en de energie-investeringsaftrek. Nederland neemt op het gebied van de vergroening internationaal een duidelijke voorhoedepositie in, wat betreft de omvang van de milieubelastingen en nog sterker wat betreft de reikwijdte en de variëteit van de positieve fiscale milieuprikkels. Nationale stappen voorwaarts zijn mogelijk, maar vergen, gelet op deze al bereikte voorhoedepositie, een zorgvuldige toetsing van de economische inpasbaarheid.

Omzetbelasting

Op BTW-gebied neemt Nederland met een algemeen tarief van 17,5% en een verlaagd tarief van 6% qua tarieven binnen de Europese Unie een middenpositie in. Vanwege de sinds 1993 toegenomen vrijheid voor consumenten om goederen in andere landen in te kopen zonder aanvullende BTW-heffing in Nederland zijn met name de tarieven in de directe buurlanden van belang. België heeft op dit moment een algemeen tarief van 21% en een verlaagd tarief van 6%, Duitsland kent een algemeen tarief van 15% en een verlaagd tarief van 7%. Het lage Duitse algemene tarief – en in zekere zin ook het Luxemburgse (15%) – stelt grenzen aan de verhoging die in Nederland zonder al te groot risico kan worden doorgevoerd. Een te zwaar accent in de belastingmix op de belastingen op bestedingen, zoals de BTW, kan ook andere nadelen oproepen die met grenzen samenhangen. Een deel van de bestedingen van Nederlanders in het kader van buitenlandse vakanties leidt immers niet tot BTW-ontvangsten van de Nederlandse schatkist. De bestedingen van buitenlanders in Nederland wegen daar niet tegen op.

Europees Commissaris Monti zet zich er voor in om in Europees verband te komen tot een verhoging van de belastingen op consumptie en milieu die het mogelijk maakt gelijktijdig de belastingdruk op arbeid te verlagen.¹ Het is van groot belang dat Nederland deze belangrijke initiatieven blijft steunen.

Internationale grenzen doen zich behalve in economische zin ook in formele zin kennen. Zo is het Nederland verdragsrechtelijk verboden accijns te heffen op kerosine voor vliegtuigen in het internationale verkeer. Nederland zet zich er in elk passend internationaal kader voor in om voor het vliegverkeer een meer «normale», met het wegverkeer vergelijkbare fiscale behandeling mogelijk te maken. Nederland bepleit in Europees verband evenzeer een verhoging van de minimumtarieven voor de accijnzen op andere motorbrandstoffen dan die voor het wegverkeer.

¹ Zie ook Belastingheffing in de Europese Unie, Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels, COM(96) 546 def.

Ook de gelijktrekking van de BTW voor alle vormen van reizen (trein, bus, boot, vliegen) binnen de EU is belangrijk. De opheffing van de BTW-vrijstelling op vliegreizen (binnen de Europese Unie) vraagt de aandacht. In het kader van deze verkenning kan vanwege de onvoorspelbaarheid van de internationale ontwikkelingen op dit vlak echter geen rekening worden gehouden met opbrengst op dit terrein. Wel komt krachtens geldend EU-recht met ingang van 1 juli 1999 een einde aan de taxfree verkopen op onder meer luchthavens. De opbrengst – met een ruime marge van onzekerheid geschat op ongeveer 100 miljoen – zou kunnen worden aangewend voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting.

7.3 Opties voor verschuiving

7.3.1 Vergroening

Door de werkgroep vergroening van het fiscale stelsel zijn de nationale mogelijkheden voor vergroening onderzocht. Vele van de aanbevelingen van de werkgroep zijn reeds gerealiseerd of maken onderdeel uit van de belastingvoorstellen voor 1998. Andere komen in deze verkenning terug, met name voorzover ze mogelijkheden bieden tot een verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen. In de derde rapportage van de werkgroep wordt onder meer ingegaan op de mogelijkheden van de energiebelastingen op dit vlak. Dit onderdeel, dat reeds als tussenrapportage is aangeboden (zie ook bijlage VIII), is in deze verkenning verwerkt. In de derde rapportage komen nog enkele aanvullende gedachten aan de orde, zoals extra fiscale stimulansen via een duurzame-ondernemersaftrek voor onder meer de biologische landbouw en bosbouw en de verbreding van de vrije afschrijving tot een milieu-investeringsaftrek. Ook worden in de derde rapportage de mogelijkheden tot vergroening van de BTW behandeld. De werkgroep ziet op dit vlak vooral perspectieven voor een beperkte aanpak in Europees verband, en benoemt enkele goederen die nationaal vanuit milieu-oogpunt naar het algemene tarief zouden kunnen worden gebracht (zoals water en bestrijdingsmiddelen). De werkgroep gaat ook in op de mogelijkheid van een belasting die aangrijpt bij de factor ruimte, maar trekt hier een vooralsnog negatieve conclusie. In het kader van het derde Nationaal Milieubeleidsplan zal het kabinet een standpunt innemen over de aanbevelingen van de werkgroep die nog niet in beleid zijn vertaald. Het kabinet zet in op een «substantieel vergroeningspakket voor de middellange termijn», aldus de nota Milieu en Economie. Deze verkenning houdt daar reeds rekening mee.

box 7.3: Vergroening; wat al is bereikt

Belangrijke bestaande groene faciliteiten vormen onderdeel van de inkomstenbelasting. De oudste van deze bestaande regelingen richt zich sinds 1991 op de stimulering van milieu-investeringen door bedrijven. Met deze regeling vrije afschrijving milieu-investeringen (VAMIL) is inmiddels f 3 miljard aan investeringen begunstigd, en jaarlijks komt daar bij het huidige tempo f 1 miljard aan milieu-investeringen bij. Sinds 1997 is dit instrumentarium belangrijk versterkt met de invoering van de Energieinvesteringsaftrek (EIA), die voor op de Energielijst aangewezen bedrijfsmiddelen een forse investeringsaftrek van minimaal 40% toestaat. Een derde regeling richt zich sinds 1995 op stimulering van een milieuvriendelijke allocatie van de besparingen van de gezinnen. Deze stimulering loopt via een vrijstelling van inkomstenbelasting voor inkomsten uit groene beleggingen in groene

fondsen. Het «goedkope» geld van de groene fondsen brengt nu in totaal één miljard gulden binnen het bereik van groene projecten; een verdere uitbreiding wordt in de belastingvoorstellen voor 1998 voorzien.

Binnen de belastingen op milieugrondslag is gestalte gegeven aan een vierde belangrijke positieve prikkel. Duurzame energie wordt krachtig gestimuleerd met de afdrachtkorting die energiebedrijven kunnen toepassen wanneer ze schone energie inzetten. Zodra groene stroom ook voor de afnemers wat goedkoper wordt gemaakt, een maatregel daartoe wordt in het belastingplan 1998 voorgesteld, zal deze impuls nog sterker worden. Deze faciliteiten zullen de komende jaren hun waarde blijven bewijzen, zeker indien ze voortdurend worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen in het milieubeleid.

Verder is nog een groot aantal andere groene maatregelen getroffen. Te noemen vallen de vrijstellingen voor elektrische auto's binnen de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) en de motorrijtuigenbelasting (MRB), de gunstige fiscale behandeling van de fiets-van-de-zaak, het verlaagde MRB-tarief voor de schoonste LPG-auto's en de begunstiging van woon-werk verkeer met het openbaar vervoer binnen het reiskostenforfait. In het kader van het belastingplan voor 1998 worden aanvullende maatregelen voorgesteld, onder meer terzake van het carpoolen en het telewerken.

Met name de budgettaire betekenis van de belastingen op milieugrondslag is de afgelopen kabinetsperioden fors toegenomen. In 1997 zijn voorts de belastingen op benzine en diesel verhoogd en is de motorrijtuigenbelasting evenredig verlaagd om een zuiniger gebruik van personenauto's te stimuleren. Nederland neemt internationaal een duidelijke voorhoede positie in, zowel wat betreft de omvang van de groene belastingen als de reikwijdte en variëteit van de positieve fiscale milieuprikkels. Bijlage VII geeft meer informatie over de door het kabinet tot stand gebrachte vergroening.

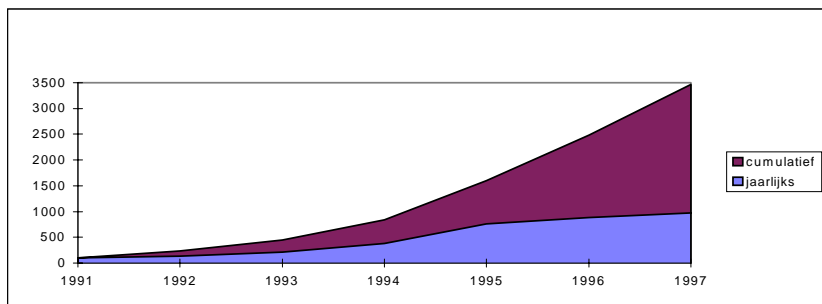
Een verdere vergroening van het fiscale stelsel loopt in veel gevallen parallel met een verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen en kan worden gerealiseerd langs de volgende lijnen:

- verhoging van bestaande milieubelastingen
- invoering van nieuwe milieubelastingen
- aanpak van milieuschadelijke prikkels
- intensivering van positieve milieuprikkels.

Vergroening kan ook tot stand komen door een fiscale beloning van milieuvriendelijk gedrag. Door de werkgroep vergroening is nadrukkelijk gewezen op het belang van een goed evenwicht tussen «belonen» en «belasten» als het gaat om vergroening. Onderzoek van de werkgroep vergroening heeft laten zien dat met positieve prikkels het milieurendement van de milieubelastingen aanzienlijk kan worden versterkt. Dit is met name het geval indien de tarieven van deze belastingen door internationale omstandigheden nog relatief laag moeten blijven en daardoor gewenste omschakelingen naar milieuvriendelijke alternatieven onvoldoende worden geprikkeld. Een selectief vormgegeven beloning kan in deze situaties de omschakeling toch financieel aantrekkelijk maken tegen relatief beperkte belastingmiddelen. De bestaande fiscale stimulansen vormen daarvan ook reeds de uitdrukking. Verwacht mag ook worden dat het maatschappelijk draagvlak voor milieubelastingen positief wordt beïnvloed indien een deel van de opbrengst direct weer voor milieudoelinden wordt ingezet. Ook bieden fiscale beloningsvormen mogelijkheden om ongewenste effecten op de concurrentiepositie van bedrijven en op de inkomenspositie van huishoudens te verkleinen of weg te nemen.

Grafiek 7.1 Milieu-investeringen onder VAMIL (mln. gld)

In 1997 zal bijna 1 miljard investeringen onder de regeling vallen



7.3.2 Omzetbelasting

De omzetbelasting kan langs verscheidene wegen worden aangepast om middelen te verkrijgen voor een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Het algemene tarief kan worden verhoogd, het verlaagde tarief kan worden verhoogd, beide tarieven kunnen in een bepaald evenwicht worden verhoogd, en de reikwijdte van het verlaagde tarief kan worden beperkt. Een verhoging van het verlaagde tarief trekt de inkomensverdeling schever dan een verhoging van het algemene tarief. Om dit te illustreren kunnen we het effect op de koopkracht ramen van enerzijds een verhoging van het algemene tarief met 1%-punt en van anderzijds een verhoging van het verlaagde tarief die de schatkist evenveel oplevert. Vergeleken met het koopkrachteffect van de verhoging van het algemene tarief met 1% belast de verhoging van het verlaagde tarief de laagste inkomens in de orde van grootte van f 50 méér en de hoogste inkomens in de orde van grootte van f 100 minder. Hoewel deze verschillen oplosbaar zijn, lijkt een verschuiving naar de omzetbelasting het beste te kunnen verlopen via een verhoging van het algemene tarief. Daarbij komt dat een verdere vergroening ook zou leiden tot initieel enigszins scheve inkomenseffecten, zodat een verhoging van het verlaagde BTW-tarief dit probleem verder zou verzwaren. Beperking van de reikwijdte van het verlaagde tarief zou wel zinvol kunnen zijn indien dit bijdraagt aan de vergroening. Bij de uitwerking van opties voor vergroening gaan wij daarop nader in.

7.4 Uitwerking mogelijkheden

7.4.1 Omzetbelasting

Een verhoging van het algemene tarief levert per %-punt in 1998 ongeveer f 2,6 miljard op. Een beperkte verhoging van het Nederlandse tarief brengt dit dichterbij het nu hogere Belgische tarief van 21% en verder boven het huidige lage Duitse en Luxemburgse tarief van 15%. Voorzover grenseffecten door een verhoging van het Nederlandse tarief optreden, vallen die langs beide grenzen nadelig uit voor Nederland. Vanwege de lengte van de grens met Duitsland en de bevolkingsdichtheid langs die grens lijkt het nadeel dat langs die grens kan optreden het belangrijkste. Gelet op het tarief in Duitsland lijkt een verhoging met 1,5%-punt tot 19% het maximum.¹ Ook de inkomensgevolgen pleiten voor een niet al te forse sprong in het BTW-tarief. Een tariefsverhoging met 1,5%-punt belast de laagste besteedbare inkomens naar ruwe schatting met 0,2 à 0,3% méér dan de hoogste besteedbare inkomens. Een grotere verhoging van het algemene tarief vergroot de problematiek die samenhangt met dit degressieve inkomenseffect en maakt het moeilijker deze degressiviteit te

¹ Ter voorkoming van het ontgaan van Nederlandse BTW door middel van leaseconstructies via Luxemburg lijkt 19% eveneens de bovengrens.

compenseren met andere belastingmaatregelen. Uit het oogpunt van inflatiebeperking is een te forse verhoging eveneens ongewenst (1%-punt verhoging van het algemene BTW-tarief werkt direct met ongeveer ½% in de inflatie door). Een verhoging tot 19% zou ongeveer f 3,9 miljard vrijmaken voor een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Een deel van de verhoogde druk van de BTW komt voor rekening van de overheid zelf. Voor het rijk werkt dit door in een aanpassing van de uitgaven aan een hoger prijspeil en een corresponderende aanpassing van de ijklijn voor de rijksuitgaven.

7.4.2 Energiebelastingen

Door het Centraal Planbureau (CPB) is voor de werkgroep vergroening nagegaan welke nationale verhogingen van de energiebelastingen nog economisch inpasbaar zijn gelet op onze internationale concurrentiepositie, ingeval andere landen hun energiebelastingen niet zouden verhogen.¹ Voor het echte grootverbruik is een tariefverhoging volgens het CPB dan niet mogelijk. Een bedrag van rond de f 3,4 miljard komt uit de CPB-rapportage als in elk geval economisch inpasbaar naar voren. Bij een verhoging in deze orde van grootte worden volgens het CPB de macro-economische variabelen vrijwel niet beïnvloed en blijven de effecten per bedrijfstak zeer klein, indien de opbrengst geheel of grotendeels wordt teruggesluisd en de combinatie van heffing en terugsluizing maatschappelijk wordt geaccepteerd. De Nederlandse energieprijzen blijven voor bedrijven op of onder het gemiddelde van België, Duitsland en Frankrijk. Het CPB heeft twee varianten voor een verhoging van de energiebelastingen met f 3,4 miljard doorgerekend, die verschillen in de mate waarin ook de bedrijven een bijdrage leveren aan de opbrengst (het echte grootverbruik blijft in beide varianten buiten de verhoging). Het milieu-effect van een dergelijke verhoging van de energiebelastingen wordt door het CPB geschat op een verminderde uitworp van 4 à 5 Mton CO₂ in 2020, voldoende om de stijging van de uitworp van dit broeikasgas gedurende enkele jaren tegen te gaan.

Uit de CPB-berekeningen blijkt voorts dat het milieurendement van de verhoging aanzienlijk kan worden versterkt tot 7 à 10 Mton CO₂ indien 15% van de opbrengst wordt gereserveerd voor positieve prikkels die energiebesparende investeringen van bedrijven en huishoudens selectief belonen. Het gaat dan om investeringen die ondanks de verhoging van de energiebelastingen nog niet voldoende rendabel worden.

Een verhoging van de energiebelastingen treft lagere inkomensgroepen dooreen genomen het zwaarste. Zij geven in verhouding meer geld uit voor verwarming en verlichting. Via terugsluizing van de opbrengst in een totaal pakket kan hiervoor zoveel mogelijk worden gecompenseerd. Daarnaast is er echter het probleem van de grote spreiding van het energieverbruik binnen de gemiddelden per inkomensgroep. Op termijn zal deze spreiding binnen de inkomensgroepen waarschijnlijk kleiner worden, mede onder invloed van de energiebelastingen. Een te snelle of te steile verhoging van de energiebelastingen kan op korte termijn echter huishoudens met een laag inkomen en een voor die inkomensklasse relatief hoog energieverbruik qua koopkracht in ongewenste mate treffen. Het valt daarom te overwegen om een klein deel van de opbrengst van verhogingen van energiebelastingen in te zetten voor de oplossing van specifieke inkomensknelpunten die in onvoldoende mate langs fiscale wegen kunnen worden opgelost. Ter vergelijking: de invoering van de regulerende energiebelasting van ongeveer f 2 miljard is op grond van onderzoek van het CBS naar het energieverbruik van huishoudens met een laag inkomen «begeleid» met ongeveer f 55 miljoen specifieke inkomenssteun in de vorm van normuurcompensatie en verruiming van de bijzondere bijstand.

Indien ervan wordt uitgegaan dat de energiebelasting die voor rekening

¹ Werkdocument 96 van 1997, «Vergroening en energie, Effecten van verhoogde energieheffingen en gerichte vrijstellingen»; zie ook bijlage 6.

van de bedrijven komt op andere wijze wordt teruggesluisd dan via een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, kan een verhoging van de energiebelastingen met f 3,4 miljard, na aftrek van 15% van dit bedrag voor positieve fiscale faciliteiten, niet voor het gehele bedrag worden ingezet voor een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Hoe geringer het aandeel van de bedrijven in de energiebelastingen is, des te kleiner de totaal benodigde verhoging van de energiebelastingen wordt om middelen te kunnen vrijmaken voor een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. De verschuiving van directe naar indirecte belastingen is dus groter naarmate het aandeel van de bedrijven in de verhoogde energiebelastingen kleiner is. De terugsluizing van de opbrengst is dan ook het eenvoudigst vorm te geven, omdat deze grotendeels via de loon- en inkomstenbelasting kan verlopen. Daar staat tegenover dat een groter aandeel van bedrijven (het grootverbruik uitgezonderd) per saldo tot een evenwichtiger inkomensbeeld leidt bij in de berekeningen van het CPB iets gunstigere economische effecten en milieuresultaten. Het aandeel van bedrijven in de verhoogde energiebelastingen kan ook in verband worden gezien met het aandeel van bedrijven in de positieve prikkels. In deze verkenning wordt rekening gehouden met een netto opbrengst voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting van tenminste f 2,0 miljard uit een verhoging van de energiebelastingen, na aftrek van de bedragen voor volledige compensatie bedrijfsleven en voor positieve prikkels. Een nadere invulling van de wijze waarop de energiebelastingen zo evenwichtig mogelijk kunnen worden geïntensiveerd en ingezet kan later plaatsvinden. Daarbij kan met het oog op de inkomenseffecten ook nader worden gekeken naar de onderlinge verhouding van de tarieven voor gas en elektriciteit en de heffingvrije voeten die daarvoor gelden. Het elektriciteitsverbruik loopt namelijk gemiddeld wat sterker op met het inkomen dan het gasverbruik. Een zwaarder accent op het tarief voor elektriciteit of een verhoging van de heffingvrije voeten vermindert het degressieve effect van energiebelastingen op het inkomen. Bij deze nadere ijking dienen de milieu-effecten ook te worden betrokken. Een heffing op grootverbruik is bij die verdere invulling, mede gelet op de berekeningen van het CPB, niet aan de orde. Grootverbruikers betalen thans zowel de brandstoffenbelasting als de regulerende energiebelasting. Om concurrentievervalsing met het buitenland te voorkomen is het belaste gebruik bij de huidige regulerende energiebelasting beperkt (voor bijvoorbeeld gas tot 170 000 m³) en geldt binnen de brandstoffenbelasting een lager tarief voor gasverbruik boven 10 miljoen m³. Voor grootverbruikers worden ook andere instrumenten ingezet om energiebesparing te bevorderen, zoals de meerjarenafspraken. Deze worden met succes toegepast, ook in niet-industriële sectoren (zoals ziekenhuizen en banken) en roepen in het buitenland veel belangstelling op. Voortgang in de discussie in de Europese Unie over een energiebelasting kan een nieuw licht werpen op de concurrentie-aspecten; ook de resultaten van de besprekingen in Kyoto rond het klimaatverdrag zijn hierbij van belang.

box 7.4: Een energieheffing voor grootverbruik

Onderzoek van het CPB uit 1992 voor de Commissie Wolfson¹ gaf aan dat flinke tot zeer flinke energieheffingen (50 en 100% verhoging van de energieprijzen) forse effecten voor de economie zouden hebben als de heffing ook onverkort geldt voor grootverbruikers. Grote delen van de energie-intensieve industrie zouden hun productie naar het buitenland verplaatsen, met sterk negatieve gevolgen voor productie, consumptie en werkgelegenheid. Een deel van deze effecten is tijdelijk, tot de structuur van de Nederlandse economie zich heeft aangepast. Niettemin zijn de effecten na een kleine twintig jaar nog

¹ Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, Eindrapportage, Ministerie van Economische Zaken, 1992; Centraal Planbureau, Economische gevolgen op langere termijn van heffingen op energie, Werkdocument 43, 1992.

steeds negatief, met name voor de consumptie; het werkgelegenheidseffect is min 3%. Driekwart van de forse milieu-effecten wordt verklaard door een verplaatsing van de energie-intensieve industrieën naar het buitenland, en leiden per saldo niet tot een vermindering van de uitworp van CO₂ op wereldschaal. Het netto effect werd geschat op ongeveer 30 Mton CO₂.

7.4.3 Andere milieubelastingen

De werkgroep vergroening heeft mogelijkheden onderzocht voor nieuwe belastingen op milieugrondslag die een bijdrage kunnen leveren aan de verschuiving van directe naar indirecte belastingen. Twee mogelijkheden werden door de werkgroep als kansrijk gezien voor verdere uitwerking. Dit zijn een belasting op oppervlaktedelfstoffen, met onder meer vrijstellingen voor ontgroningen in het kader van natuurbouw, en een belasting op bestrijdingsmiddelen. In de Scandinavische landen bestaan dergelijke belastingen reeds. De werkgroep heeft verder de mogelijkheden verkend om milieu-effecten te bereiken met verhogingen van de al bestaande grondwaterbelasting en afvalstoffenbelasting. Ook het positieve milieu-effect van een herschikking van water binnen de BTW van het verlaagde naar het algemene tarief is door de werkgroep beoordeeld. De werkgroep heeft ook de aandacht gevestigd op de milieu-effecten van een verhoging van het accijnstarief voor rode dieselolie.

Verdere uitwerking van de voorstellen en gedachten van de werkgroep vergroening moet uitwijzen welke mogelijkheden voor andere milieubelastingen dan de energiebelastingen een goede uitvoerbaarheid paren aan een solide belastinggrondslag en een redelijk milieu-effect. Gelet op het totaal van de door de werkgroep vergroening beoordeelde opties mag worden aangenomen dat ongeveer f 0,7 miljard voorlopig het maximum is dat aan nieuwe milieubelastingen of vergelijkbare vergroenende belastingmaatregelen extra kan worden geheven naast de bestaande energiebelastingen. Milieu-effecten worden gerealiseerd op het terrein van de waterbesparing, het hergebruik van afval, de beperking van inzet van bestrijdingsmiddelen, het behoud van groen landschap en de CO₂ problematiek. De inkomensgevolgen kunnen pas goed worden bepaald na een definitieve keuze uit de geschetste mogelijkheden.

7.4.4 Verdere vergroeningsmaatregelen

In de nota Milieu en Economie is reeds aangekondigd dat het kabinet beoogt om per 1 januari 1999 de bestaande milieubelastingen voor inflatie te indexeren. Indexatie voor inflatie stabiliseert het financiële belang van de huidige groene belastingen en daarmee het afremmend effect op het milieuverbruik dat van deze bestaande belastingen kan uitgaan. De opbrengst van deze indexatie wordt na 4 à 5 jaar geraamd op ongeveer f 0,4 miljard per jaar.

In dit hoofdstuk wordt ervan uitgegaan dat de BTW-opbrengst over de verhoogde energiebelastingen en andere milieubelastingen ook wordt teruggesluisd naar de huishoudens. Bij de eerder aangegeven bedragen van energiebelastingen en andere milieubelastingen en een BTW-tarief van 19% betekent dit, rekening houdend met het gegeven dat de BTW niet drukt op bedrijven, een extra beschikbaar bedrag van ongeveer f 0,6 miljard.

box 7.5 Kernpunten derde rapportage van de werkgroep vergroening van het fiscale stelsel (november 1997)

- verhoging energiebelastingen (meerderheid werkgroep)
- inbouw positieve prikkels voor energiebesparingen bedrijven en huishoudens in belastingen op milieugrondslag
- overbrenging bestrijdingsmiddelen en kunstmest naar algemene BTW-tarief
- overbrenging water naar algemene BTW-tarief
- opheffing BTW-vrijstelling gemeentelijke afvaldiensten
- invoering duurzame-ondernemersaftrek in inkomstenbelasting, onder meer voor de biologische landbouw en voor landbouwbedrijven die voorop lopen met de beperking van stikstofverliezen
- uitbreiding groen beleggen naar landbouwbedrijven die deels overschakelen naar bosbouw en naar de afzet- en verwerkingskanalen voor biologische producten
- beloning CO₂ opvang door bosbouw
- invoering bonusregeling voor verhuizingen naar dichterbij het werk binnen reiskostenforfait
- uitbreiding VAMIL met milieu-investeringsaftrek van 5 à 10%.

Door de werkgroep vergroening wordt in haar derde rapportage (zie box 7.5) aanbevolen om de vrije afschrijving voor milieu-investeringen te verruimen tot een milieu-investeringsaftrek en tevens een duurzame-ondernemersaftrek binnen de inkomstenbelasting in te voeren. Deze laatste aftrek zou voorlopers op milieugebied binnen een bedrijfstak belonen voor bijzondere milieukosten die niet samenhangen met investeringen en daardoor niet worden bereikt met de milieu-investeringsfaciliteiten. In elk geval binnen de landbouw zou een dergelijke regeling belangrijke effecten kunnen uitlokken op het gebied van een beperking van de mestoverschotten, en meer algemeen leiden tot een meer duurzame landbouw wat betreft de omgang met natuur, milieu en dier.

Ook op andere terreinen kan de fiscaliteit bijdragen aan een versterking van de ontwikkeling naar een meer duurzame ontwikkeling in de sfeer van produktie, consumptie en mobiliteit. In hoofdstuk 4 is reeds ingegaan op mogelijke aanpassingen in de loon- en inkomstenbelasting, waarbij ook de fiscale begeleiding van het gecombineerd gebruik van fiets, openbaar vervoer en auto aan de orde is gesteld (de zogenaamde «ketenmobiliteit»). Tevens kan worden gedacht aan een fiscale begeleiding van verhandelbare emissierechten en -reducties en aan meer milieu-differentiaties in de motorrijtuigenbelasting en de belasting op personenauto's en motorrijwielen. In het komende, derde Nationaal Milieubeleidsplan wordt hierop nader ingegaan.

In box 7.6 wordt een indicatie gegeven van de milieu-effecten van een verdere vergroening van het fiscale stelsel.

box 7.6: Indicatie milieu-effecten vergroening op middellange termijn

Verhoging en indexatie energiebelastingen, vermindering automobilititeit	- 5 à -6 Mton CO ₂ - 3,5 à -5 kton NO _x
Positieve prikkels energiebesparing en duurzame energie	- 2 à -5 Mton CO ₂
Prijsprikkels water	- 30 à - 100 miljoen m ³ grondwater-verbruik
Prijsprikkels landbouw	- 30 à - 40 miljoen kg minder stikstof-verlies - 1 à - 5 miljoen kg minder bestrij-dingsmiddelen

Bron: Rapportages werkgroep vergroening van het fiscale stelsel

7.5 Budgettaire en inkomenseffecten

Voor een berekening van de inkomenseffecten van de geschetste mogelijkheden tot vergroening en verschuiving van de belastingdruk wordt uitgegaan van het in tabel 7.2 gegeven totaalbeeld van de verhogingen van indirecte belastingen. Het gaat om een totaalbedrag van f 9,0 miljard. Na aftrek van een reservering van middelen voor de compensatie van het aandeel van de bedrijven in de energiebelastingen en voor positieve prikkels kan daarvan f 7,6 miljard worden ingezet voor een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Voor positieve prikkels is rekening gehouden met f 500 miljoen voor investeringen van bedrijven en huishoudens in energiebesparing en duurzame energie, conform de aanbevelingen van de werkgroep vergroening.

Tabel 7.2: Verhoging indirecte belastingen

Maatregel	(miljarden gulden)	
Energiebelastingen	+ 3,4	
Algemeen BTW-tarief naar 19%	+ 3,9	
Overig milieu	+ 1,7	
Subtotaal opbrengsten		+ 9,0
Compensatie bedrijven	- 0,9	
Positieve prikkels	- 0,5	
Compensatie inkomensknelpunten	p.m.	
Subtotaal kosten		- 1,4
Beschikbaar voor tariefoperatie IB/LB		+ 7,6

In tabel 7.3 wordt een indicatie gegeven van de inkomensgevolgen van deze vergroening en verschuiving van de belastingdruk.¹ Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat een verhoging van de milieubelastingen in het algemeen degressief uitpakt voor de inkomensverdeling. Een verhoging van de BTW leidt voor de in de tabel opgenomen categorieën tot een vrijwel proportioneel effect van -1% op de besteedbare inkomens.

¹ De verdeling van de druk van de indirecte belastingen zoals aangegeven in tabel 7.2 over de in tabel 7.3 opgenomen groepen van huishoudens is afgeleid uit gegevens van het CBS Budgetonderzoek. De effecten van de indirecte belastingen zullen voor werknemers met werkende partner meestal iets lager liggen dan de algemene gemiddelden voor werknemers.

Tabel 7.3: Inkomenseffecten in % besteedbaar inkomen van verhoging van de BTW met 3,9 miljard (algemeen BTW-tarief naar 19%) en vergroening met 5,1 miljard

	Effect BTW	Effect Vergroening	Totaal effect
werknemers (algemeen)			
minimumloon	- 1,1	- 1,6	- 2,7
modaal	- 1,0	- 1,3	- 2,4
tweemaal modaal	- 1,1	- 0,8	- 1,9
werknemers (alleenverdieners)			
minimumloon	- 1,0	- 1,4	- 2,4
modaal	- 1,0	- 1,2	- 2,3
tweemaal modaal	- 1,1	- 1,0	- 2,1
 sociaal minimum	- 1,0	- 1,6	- 2,6
ouderen			
<i>alleenstaand</i>			
aow	- 0,9	- 1,4	- 2,3
40 000	- 1,0	- 1,4	- 2,4
80 000	- 1,1	- 1,1	- 2,1
<i>gehuwd</i>			
aow	- 1,0	- 1,6	- 2,6
40 000	- 1,0	- 1,3	- 2,4
80 000	- 1,1	- 1,0	- 2,1

Een verhoging van de indirecte belastingen van f 7,6 miljard kan op verschillende manieren worden ingezet voor een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Ter compensatie van de degressieve effecten van de indirecte belastingen wordt in dit hoofdstuk allereerst een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting gepresenteerd die is vormgegeven als een verlaging van het tarief van alleen de eerste schijf met 3,1%-punt. Hiermee is ook ongeveer f 7,6 miljard gemoeid. Deze vorm van compensatie concentreert het voordeel van de verlaagde loon- en inkomstenbelasting relatief sterk bij de lagere inkomens. Het gesaldeerde inkomensbeeld van verschuiving, vergroening en terugsluizing via de inkomstenbelasting wordt in tabel 7.4 weergegeven. Het gesaldeerde inkomensbeeld blijft echter onevenwichtig: ondanks de volledige terugsluizing van de budgettaire middelen uit verschuiving en vergroening worden groepen huishoudens met lagere inkomens per saldo met negatieve inkomenseffecten geconfronteerd.

Tabel 7.4: Inkomenseffecten in % besteedbaar inkomen van verschuiving en vergroening met 9,0 miljard en verlaging tarief eerste schijf IB met 3,1%-punt

	Effect indirect	Effect IB	Totaal effect
werknemers (algemeen)			
minimumloon	- 2,7	+ 2,8	+ 0,1
modaal	- 2,4	+ 3,8	+ 1,4
tweemaal modaal	- 1,9	+ 2,5	+ 0,6
werknemers (alleenverdieners)			
minimumloon	- 2,4	+ 1,3	- 1,1
modaal	- 2,3	+ 2,5	+ 0,2
tweemaal modaal	- 2,1	+ 2,3	+ 0,2
 sociaal minimum	- 2,6	+ 1,8	- 0,8
ouderen			
<i>alleenstaand</i>			
aow	- 2,3	+ 1,0	- 1,3
40 000	- 2,4	+ 2,4	+ 0,0
80 000	- 2,1	+ 2,5	+ 0,4
<i>gehuwd</i>			
aow	- 2,6	+ 1,2	- 1,4
40 000	- 2,4	+ 2,0	- 0,4
80 000	- 2,1	+ 2,7	+ 0,6

Uit tabel 7.4 wordt duidelijk dat door middel van vergroening en verschuiving van de belastingdruk weliswaar een tariefsverlaging van de loon- en inkomstenbelasting kan worden gerealiseerd, maar dat zonder aanvullende maatregelen nadelen in de inkomenssfeer optreden voor met name lagere inkomensgroepen en alleenverdieners. Hoe groter het bedrag dat van directe naar indirecte belastingen (met name milieubelastingen) wordt verschoven, des te sterker deze effecten worden. Dit beeld kan worden bijgesteld ten gunste van de genoemde groepen door de terugsluizing gedeeltelijk te laten verlopen via een verhoging van de belastingvrije sommen, gecombineerd met een kleinere verlaging van het tarief eerste schijf dan 3,1%. Met een verhoging van de belastingvrije som van f 800 gecombineerd met een verlaging van het tarief van de eerste schijf met ongeveer 1,6% kunnen op budgettair neutrale wijze de negatieve inkomenseffecten die voor bepaalde groepen bij een keuze voor alleen een tariefsverlaging van de eerste schijf optreden worden weggenomen. De dan resulterende inkomenseffecten worden in tabel 7.5 weergegeven.¹ Het bezwaar van deze oplossing is wel dat een extra verhoging van de belastingvrije sommen leidt tot een verdere uitholling van de belastinggrondslag en tot een vergroting van de negatieve effecten van het stelsel van belastingvrije sommen op de werking van de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 8). In het kader van een bredere herziening van het stelsel waarbij ook de tariefstructuur aan de orde komt, is het gemakkelijker dergelijke effecten tegen te gaan.

¹ Omdat de in tabel 7.2 verwerkte, pas na enige tijd bereikte opbrengst uit indexatie van de groene belastingen geheel in de terugsluizing is betrokken, en de BTW-verhoging die drukt op de overheid niet in de inkomenseffecten tot uiting is gebracht, zijn de inkomenseffecten positief.

Tabel 7.5: Inkomenseffecten in % besteedbaar inkomen van verschuiving en vergroening met 9,0 miljard en verlaging tarief eerste schijf IB met 1,6% en verhoging belastingvrije som met f 800.

	Effect indirect	Effect IB	Totaal effect
Werknemers (algemeen)			
minimumloon	- 2,7	+ 2,7	+ 0,0
modaal	- 2,4	+ 2,7	+ 0,3
tweemaal modaal	- 1,9	+ 1,9	+ 0,0
werknemers (alleenverdieners)			
minimumloon	- 2,4	+ 2,6	+ 0,2
modaal	- 2,3	+ 2,6	+ 0,3
tweemaal modaal	- 2,1	+ 2,4	+ 0,3
 sociaal minimum	- 2,6	+ 3,2	+ 0,6
Ouderen			
<i>alleenstaand</i>			
aow	- 2,3	+ 2,7	+ 0,4
40 000	- 2,4	+ 2,5	+ 0,1
80 000	- 2,1	+ 2,3	+ 0,2
<i>gehuwd</i>			
aow	- 2,6	+ 2,9	+ 0,3
40 000	- 2,4	+ 2,7	+ 0,3
80 000	- 2,1	+ 2,7	+ 0,6

7.6 Samenvatting

Tegen de achtergrond van de uitgangspunten en doelstellingen voor een herziening van het belastingstelsel zijn in dit hoofdstuk maatregelen verkend die tegemoet komen aan deze doelstellingen. In de eerste plaats kan een robuuster stelsel ontstaan dat minder vatbaar is voor erosie van de grondslag en dat stabiliteit van de belastingopbrengsten zoveel mogelijk garandeert. Zonder nadelen voor de economie kan de belastingdruk daartoe worden verlegd van directe naar indirecte belastingen, waaronder milieubelastingen. In de tweede plaats kan een «groener» stelsel ontstaan dat bijdraagt aan een duurzame economische ontwikkeling van productie, consumptie en mobiliteit. Een verdere vergroening van het stelsel, gekoppeld aan een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, heeft uit oogpunt van robuustheid van het stelsel, perceptiekosten en fraudebestendigheid duidelijke voordelen.

In de komende periode zouden de indirecte belastingen met het oog op de doelstellingen voor een herziening van het belastingstelsel met f 9,0 miljard kunnen worden verhoogd. In de sfeer van de milieu- en energiebelastingen gaat het daarbij om een bedrag van f 5,1 miljard en bij de BTW (verhoging algemeen tarief van 17,5% naar 19%) om f 3,9 miljard. Van het bedrag van f 9,0 miljard kan f 7,6 miljard beschikbaar komen om de loon- en inkomstenbelasting te verlagen; deze verlaging komt tegemoet aan de doelstelling de lasten op arbeid te verlagen. Van het resterende bedrag wordt f 0,9 miljard ingezet om bedrijven te compenseren voor de lastenverzwaring die voortvloeit uit de verhoging van de energiebelastingen; deze fiscale compensatie kan plaatsvinden door een mix van lagere werkgeverslasten op arbeid, verlaging belastingtarief en verruiming/inzet van ondernemersfaciliteiten. Bij de vormgeving van de ondernemersfaciliteiten zullen de aanbevelingen van de werkgroep vergroening rond de omvorming van de VAMIL tot een milieu-investeringsaftrek en de introductie van een duurzame-ondernemersaftrek voor voorlopers binnen het bedrijfsleven op milieugebied worden betrokken. Daarnaast wordt f 0,5 miljard ingezet voor positieve fiscale milieuprikkels voor bedrijven en huishoudens. De verhoogde energiebelastingen en (nieuwe) milieubelastingen dragen

niet alleen bij aan een robuuster belastingstelsel. Uit CPB-berekeningen blijkt dat de verhoogde energiebelastingen in combinatie met positieve (fiscale) prikkels die energiebesparende investeringen bevorderen, kunnen leiden tot een verminderde uitworp van 7 à 10 Mton CO₂; deze vermindering zou voldoende zijn om een jaar of vier de stijging tegen te gaan die zonder aanvullend beleid zou zijn te verwachten. Naarmate internationale ontwikkelingen daarvoor ruimte bieden, kan een verdere verhoging aan de orde komen. De resultaten van de onderhandelingen in Kyoto rond het klimaatverdrag zijn daarbij ook van belang.

Opgemerkt wordt dat naast de aanbevolen maatregelen die reeds zijn gerealiseerd of overgenomen (zie bijlage VII), de resterende aanbevelingen van de werkgroep vergroening van het fiscale stelsel betrokken zullen worden bij een herziening van het belastingstelsel.

8. TECHNISCHE VERKENNING VAN EEN HERZIENING VAN DE TARIEFSTRUCTUUR

8.0 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezien op welke wijze de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting zodanig kan worden gewijzigd, dat een maximale bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de doelstellingen van een belastingherziening. Daarbij komen met name aan de orde de inkomenseffecten, de gevolgen voor het inkomensbeleid en de werkgelegenheidseffecten. Ook wordt aangegeven welke budgettaire effecten gemoeid zijn met de onderscheidene varianten. Na een overzicht van de effecten van belastingmaatregelen en een analyse van ontwikkelingen met betrekking tot de belastingvrije som wordt vervolgens aandacht besteed aan:

- de alleenverdienersfaciliteit;
- afschaffing van de belastingvrije sommen;
- omzetting van belastingvrije sommen in een heffingskorting;
- arbeidstoeslag als werkgelegenheidsinstrument;
- vervallen onderscheid tussen premies volksverzekeringen en belastingen;
- bijzondere tarieven;
- individualisering.

8.1 Effecten belastingmaatregelen

Het Centraal Planbureau heeft in modelmatige zin de effecten voor de werkgelegenheid geanalyseerd van een aantal maatregelen in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting. Deze worden weergegeven in box 8.1. Daaruit blijkt onder meer dat een verhoging van de basisaftrek een negatief effect heeft op de werkgelegenheid en dat een verhoging van het arbeidskostenforfait de meest gunstige effecten op de werkgelegenheid en werkloosheid sorteert.

box 8.1: Effect van veranderingen van belastingparameters corresponderend met een bezuiniging met f 1,5 miljard (circa 0,2% BBP)

	Werkgelegenheid in 1000 arbeidsjaren	Werkloosheid in 1000 personen
Tarief eerste schijf	10	- 8
Tarief tweede schijf	10	- 6
Tarief derde schijf	6	- 1
Bovengrens eerste schijf	11	- 8
Bovengrens tweede schijf	4	- 1
Basisaftrek	- 9	+ 2
Arbeidskostenforfait (verhoging maximum)	58	- 46

Bron: CPB

In box 8.2 is – afgezet tegen de huidige tariefstructuur – indicatief aangegeven welke kosten gemoeid zijn met een aantal algemene maatregelen.

box 8.2: Budgettair belang (in miljoenen guldens) van verschillende maatregelen in de loon- en inkomstenbelasting (1998)

Maatregel	Budgettair belang
Verhoging belastingvrije som met f 100 belasting	- 200
premie-ontvangsten	- 200
premie-uitgaven (+ is stijging uitgaven)	+ 75
Verlaging tarief eerste schijf met 1%-punt	- 2 500
Verlaging tarief tweede schijf met 1%-punt	- 420
Verlaging tarief derde schijf met 1%-punt	- 155
Verlenging eerste schijf met f 1000 belasting	- 795
premie-ontvangsten	+ 485
Verlenging tweede schijf met f 1000	- 25

Uit de modelmatige berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat bijvoorbeeld een verlaging van het tarief van de eerste schijf met 0,6%-punten (kosten f 1,5 miljard) op termijn zal leiden tot een stijging van de werkgelegenheid met 10 000 arbeidsjaren. De werkloosheid zal dalen met 8000 personen. Wordt gekozen voor een verlaging van het toptarief met 10%-punten (kosten eveneens circa f 1,5 miljard) dan heeft dat op termijn een stijging van de werkgelegenheid tot gevolg met 6000 arbeidsjaren en een daling van de werkloosheid met 1000 personen. Een verhoging van het huidige arbeidskostenforfait met een budgettair beslag van f 1,5 miljard betekent op termijn een stijging van de werkgelegenheid met 58 000 arbeidsjaren en leidt tot een daling van de werkloosheid met 46 000 personen.

8.2 Analyse verlaging marginale tarieven en heroverweging belastingvrije sommen

8.2.1 Algemeen

In de loon- en inkomstenbelasting komt van oudsher een centrale plaats toe aan de draagkracht van de individuele belastingplichtige. Met de hoogte van het belastbare inkomen wordt rekening gehouden in de verticale tariefstructuur (de tarieven). Hoewel in dit verband wel over objectieve draagkracht wordt gesproken, blijkt uit de voorgaande hoofdstukken dat, als gevolg van het uiteenlopen van het fiscale inkomensbegrip en het economische inkomensbegrip, het aangegeven belastbare inkomen niet altijd hetzelfde is als hetgeen men feitelijk als inkomen geniet. Daarnaast is er de zogeheten subjectieve draagkracht. De subjectieve draagkracht van de belastingplichtige wordt beïnvloed door persoonlijke omstandigheden, zoals een zorgplicht in een gezinssituatie (bijvoorbeeld alleenverdiener, alleenstaande ouder). Daarmee wordt rekening gehouden in de horizontale tariefstructuur (de belastingvrije sommen).

Aan de hoogte van de belastingvrije sommen liggen niet alleen aspecten van (fiscale) draagkracht ten grondslag, maar ook andere motieven. In de op 1 januari 1984 in werking getreden Wet tweede fase tweeverdieners heeft bijvoorbeeld de toekenning van een voor alle belastingplichtigen geldende belastingvrije som, ongeacht burgerlijke staat of geslacht, centraal gestaan. Voorts kunnen budgettaire overwegingen een rol spelen. Uitgangspunt van de tweeverdienerswetgeving was bijvoorbeeld de wens om iedere burger, ook op het minimumniveau, door betaling van loon- en inkomstenbelasting bij te laten dragen aan de financiering van de staatshuishouding.

Tijdens de parlementaire behandeling van de op 1 januari 1985 in werking getreden Wet derde fase tweeverdieners is door de wetgever betoogd dat

het, gelet op de veelheid van maatschappelijke opvattingen omtrent de wijze waarop de belastingdruk moet worden verdeeld tussen alleenstaanden, alleen- en tweeverdieners, onontkoombaar is om een horizontale tariefstructuur voor te stellen die is gebaseerd op een compromis. Daarbij is aangegeven dat drie elementen, te weten de noodzaak tot een compromis te komen, de uitvoerbaarheid en de beperkte ruimte voor een mogelijke koopkrachtreparatie een belangrijkere rol spelen dan bijvoorbeeld wetenschappelijke draagkrachtanalyses of drukverdelingstheorieën.

Ook bij de totstandkoming van de Oort-wetgeving (1990) is onderkend dat er geen theoretische draagkrachtconceptie is die zou kunnen leiden tot een eenduidige, als het ware wetenschappelijke tariefstructuur, horizontaal noch verticaal. De totstandkoming van feitelijke tariefstructuren moet dan ook uiteindelijk worden beschouwd als een uitvloeisel van politieke keuzes.

Bij de feitelijke invulling van de tariefstructuur mag voorts de ontwikkeling van de betekenis van de loon- en inkomstenbelasting voor het inkomensbeleid niet uit het oog worden verloren. Vroeger was de loon- en inkomstenbelasting het «geïsoleerde» instrument om inkomensbeleid te voeren. In dat licht bezien is het verklaarbaar dat de draagkracht van de individuele belastingplichtige een centrale plaats innam. Door verschillende ontwikkelingen is de betekenis van de loon- en inkomstenbelasting als instrument voor inkomensbeleid afgenomen. Daarbij gaat het onder meer om het inkomensbeleid op het terrein van de sociale zekerheid en de uitbreiding van inkomenssubsidies (o.a. huursubsidie) voor lagere inkomensgroepen. Daarnaast is ook de loon- en inkomstenbelasting in toenemende mate ingezet voor het realiseren van beleidsdoelstellingen op het terrein van de werkgelegenheid en het milieu. Deze gewijzigde benadering heeft vanzelfsprekend invloed op de draagkrachtgedachte en de daarmee samenhangende invulling en betekenis van de belastingvrije sommen.

In het kader van de Oort-wetgeving (1990) heeft een ingrijpende wijziging plaatsgevonden in de (horizontale) tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting. Daarbij is tegelijkertijd de premieheffing voor de volksverzekeringen ondergebracht in de eerste tariefschijf van de loon- en inkomstenbelasting. Voor zowel de loon- en inkomstenbelasting als de premieheffing volksverzekeringen is eenzelfde belastingvrije som (inclusief toeslagen) ingevoerd. Deze zogenoemde basisaftrek bedroeg oorspronkelijk (1990) f 4568. Opgemerkt wordt dat vóór de Oort-operatie de premieheffing volksverzekeringen geen premievrije sommen kende; afgezien van de premievrijstellings- en reductieregeling droeg iedereen met een inkomen vóór Oort derhalve bij aan de financiering van de volksverzekeringen. Mede in het licht van de vergrijzingsproblematiek en het draagvlak voor de financiering daarvan rijst de vraag of ten tijde van de Oort-operatie de effecten van de invoering van belastingvrije sommen voor de premieheffing op de langere termijn wel voldoende zijn onderkend. Hierna worden een aantal kanttekeningen geplaatst bij de werking van de belastingvrije sommen. Vervolgens worden enkele alternatieven verkend.

box 8.3: Flat tax

Afschaffen van alle aftrekposten, een flinke basisaftrek, zodat de laagste inkomens geen belasting hoeven te betalen en één laag belastingtarief voor alle belastingplichtigen. Dat is de basisgedachte van de zogenoemde flat tax. De discussie daarover heeft in de Verenigde Staten weliswaar een hoge vlucht genomen, maar tot op heden tot niets geleid. In Nieuw-Zeeland heeft de discussie uiteindelijk (eind jaren tachtig) wel geleid tot een ingrijpende belastinghervorming, met als kern daarvan een grondslagverbreding gecombineerd met tariefsverlaging en het uitbouwen van de verbruiksbelastingen (vervangen van de «wholesale-tax» door een belasting op de toegevoegde waarde). De grondslagverbreding werd onder andere gerealiseerd door de introductie van een aparte «fringe benefits tax» (die ziet op de voorheen grotendeels onbelastbaar gebleven inkomsten in natura, zoals bijvoorbeeld de auto van de zaak) en het schrappen van een aantal aftrekposten. Een tariefstructuur met vlakkere en lagere tarieven heeft voordelen: het verbetert de werking van de arbeids- en kapitaalmarkt, is internationaal concurrerend en lokt minder uit tot (tarief)arbitrage waardoor het stelsel aan eenvoud en robuustheid wint. Toch kleven hieraan ook nadelen. Zo zal het fiscale stelsel als beleids- en inkomenspolitiek instrument aan kracht verliezen. Bovendien leidt een flat tax vooral tot voordeel voor hoge inkomens. Tot op heden, zo kan worden vastgesteld, bestaat er in geen van de OESO-landen een flat tax. De Commissie Stevens (1991) heeft in zijn rapport een variant uitgewerkt, waarbij alle aftrekposten en vrijstellingen vervallen. In deze variant is voor 95% van de belastingplichtigen een vast tarief mogelijk van 26%. De commissie concludeert dat de inkomensgevolgen van een dergelijke operatie moeilijk aanvaardbaar zijn. Bovendien zou een dergelijke drastische grondslagverbreding grote schokeffecten in de economie veroorzaken. De flat tax is geen realistische optie; ook in andere landen is de flat tax niet (meer) aan de orde.

8.2.2 Effecten

In de periode 1990–1998 is de algemene belastingvrije som, de zogenoemde basisaftrek verhoogd van f 4568 tot f 8617 (inclusief het niet-overdraagbare deel van f 410); dit is een verhoging met bijna 90%. Een deel van deze verhoging houdt verband met de aanpassing aan de inflatie. Indien uitsluitend deze inflatiecorrectie zou zijn toegepast zou de algemene belastingvrije som in 1998 f 5548 hebben bedragen. In reële termen is de algemene belastingvrije som in de genoemde periode derhalve met circa 55% verhoogd. Deze beleidsmatige verhoging is grotendeels gebaseerd op inkomenspolitieke overwegingen. Achtergrond was telkenjare dat met name rond het minimuminkomensniveau procentueel een relatief groot positief koopkrachteffect kon worden gerealiseerd. Ook de inkomens boven dit niveau ondervinden een positief koopkrachteffect van een verhoging van de belastingvrije som. Dit effect neemt echter procentueel af naarmate het inkomen hoger ligt. In guldens is het beeld uiteraard anders: voor (alleenstaande) belastingplichtigen in de eerste schijf betekent f 100 verhoging van de belastingvrije som in het algemeen een belastingvoordeel (1998) van circa f 36 (voor ouderen werkt het voordeel van een verhoging van de belastingvrije som door via de netto netto-koppeling), voor de tweede schijf een voordeel van f 50 en voor de derde schijf een voordeel van f 60.

box 8.4: Grondslagversmalling door verhoging belastingvrije sommen 1990–1998

Zouden in de periode 1990–1998 de belastingvrije sommen (exclusief de ouderenaftrek) niet zijn verhoogd dan zou de grondslag thans in totaal f 46 miljard groter zijn geweest. De smallere grondslag is deels toe te schrijven aan de toegepaste inflatiecorrectie en deels het gevolg van de reële verhoging van de belastingvrije sommen. Met deze smallere grondslag is een budgettaire bedrag gemoeid (belasting + premies) van in totaal f 17 miljard. Dit bedrag is voor f 11,5 miljard ten goede gekomen aan belastingplichtigen met een inkomen tot aan de grens van de eerste schijf, voor f 5 miljard aan belastingplichtigen in de tweede schijf en voor f 1 miljard aan belastingplichtigen in de derde schijf. De verhoging van de belastingvrije sommen heeft ook geleid tot een stijgende premiedruk in de eerste schijf. Zou het budgettaire bedrag dat met de verhoging van de belastingvrije sommen (1990–1998) is gemoeid, zijn aangewend voor een tariefsverlaging van de eerste schijf dan zou in 1998 dit tarief circa 29% hebben bedragen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat bij deze aanwending een minder evenwichtig inkomensbeeld het gevolg zou zijn geweest. Met name voor lagere inkomensgroepen zou het resultaat per saldo slechter zijn geweest.

De verhogingen van de belastingvrije sommen na de Oort-operatie hebben tot gevolg gehad dat in toenemende mate een deel van het inkomen buiten de belasting- en premieheffing blijft. Belastingplichtigen met een belastbaar inkomen dat de belastingvrije som niet te boven gaat, dragen in het geheel niet bij aan de financiering van de volksverzekeringen en de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting. Het gaat daarbij veelal om inkomen uit tijdelijk werk of incidenteel lage inkomens. In de periode 1990–1998 is het aantal inkomensstrekkers dat mede als gevolg van de verhogingen van de belastingvrije sommen volledig buiten de belasting- en premieheffing blijft, gestegen van circa 900 000 (9% van het aantal belastingplichtigen) tot bijna 1,25 miljoen (11,5% van het aantal belastingplichtigen). Ruim 1 miljoen van deze groep inkomensstrekkers heeft een belastbaar inkomen dat lager ligt dan f 5000 per jaar. In de traditionele inkomensplaatjes zijn de relatief omvangrijke positieve inkomenseffecten van de verhogingen van de belastingvrije sommen voor belastingplichtigen met een inkomen onder het minimum buiten beeld gebleven.

Het is aannemelijk dat de belastingvrije som en de verhogingen invloed hebben op het aantal kleine banen (maximaal twee dagen per week). Daarbij moet worden bedacht dat het geheel of nagenoeg geheel onbelast laten van deze kleine banen heeft geleid tot een relatieve verschuiving van de belasting- en premiedruk naar volledige banen en grotere deeltijdbanen. Ook tussen partners is er een verschuiving. Ongeveer 250 000 belastingplichtigen die met een kleine baan deelnemen aan het arbeidsproces hebben hun belastingvrije som overgedragen aan hun partner. In die gevallen gaat het dalen van de directe belastingdruk als gevolg van een verhoging van de belastingvrije som gepaard met een toename van de impliciete belastingdruk bij de partner. In de overige 1 miljoen gevallen, waaronder scholieren en studenten is dit verband er niet. Indien de alleenverdiener met de top van het inkomen in de tweede of derde schijf zit leidt het systeem van de (overdracht van) de basisaftrek ertoe dat het voordelig is voor de minstverdienende partner om het belastbaar inkomen uit arbeid te beperken tot maximaal de belastingvrije som (basisaftrek). Bij de meestverdiener blijft in dat geval het voordeel van de alleenverdienerstoelage tegen het hogere marginale tarief gehandhaafd.

Dit mechanisme heeft een negatieve invloed op de werking van de arbeidsmarkt. Zolang beide partners een inkomen hebben waarvan de top in de eerste schijf valt heeft de overdracht geen negatieve invloed op het gezamenlijk voordeel van de basisaftrek.¹ Desondanks kan er nog wel een psychologisch effect zijn met belemmerende werking op de arbeidsmarkt, namelijk indien bij een grotere arbeidsinspanning van de minstverdienende partner wel de netto inkomensachteruitgang (als gevolg van het verlies van het overdraagbare deel van de basisaftrek) bij de meestverdiener wordt geconstateerd, maar niet de netto inkomensstijging van de minstverdienende partner (uit hoofde van het feit dat de basisaftrek door de minstverdiener zelf te gelde wordt gemaakt). Beide nadelen kunnen worden voorkomen door de introductie van een individuele belastingkorting.

Bij werk naast school of studie blijft het inkomen door de werking van de belastingvrije som veelal belastingvrij. Daarnaast doen zich situaties voor waarbij het loon/inkomen wordt beperkt tot de belastingvrije som en de rest zwart wordt genoten. Deze niet beoogde effecten werken ook negatief uit op de werking van de arbeidsmarkt. In dit verband kan onder meer worden gewezen op het SER-advies Herziening belasting- en premieheffing,² waarin een analyse is opgenomen van de mogelijke invloed van de huidige mogelijkheid tot overheveling van de basisaftrek voor gehuwd en ongehuwd samenwonenden in een (bijna) alleenverdienerssituatie op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Geconcludeerd werd dat de (potentiële) arbeidsparticipatie van thans niet-verdienende partners en dus vooral van vrouwen negatief wordt beïnvloed door de combinatie van de overhevelingsmogelijkheid van de basisaftrek en de progressie in de loon- en inkomstenbelasting.

De verhogingen van de basisaftrek hebben een wijziging gebracht in de (relatieve) fiscale positie van alleenverdieners ten opzichte van alleenstaanden; de netto-waarde van de alleenverdienersfaciliteit is vergroot. De verhouding tussen alleenverdieners en alleenstaanden is dus verschoven ten gunste van de alleenverdiener.

8.2.3 Verkenning opties

8.2.3.1 Tegemoetkoming alleenverdieners en alleenstaande ouders

In het huidige stelsel heeft de overdraagbaarheid van de basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting een negatief effect op de arbeidsparticipatie van met name gehuwde vrouwen, in het bijzonder wanneer de top van het inkomen van de meestverdiener in de tweede of derde schijf ligt. Met de overdracht van de basisaftrek (inclusief faciliteit voor eenoudergezinnen) is thans een bedrag in de orde van grootte van f 6,5 miljard gemoeid.³

In het recente verleden zijn verschillende gedachten geopperd om dit knelpunt weg te nemen. Tot op heden is voor geen van deze gedachten een parlementaire meerderheid gevonden. Het belangrijkste struikelblok daarbij is het negatieve inkomenseffect voor alleenverdienersgezinnen.⁴ Daar komt bij dat in veel alleenverdienersgezinnen een tweede werkkring geen optie is; onder meer vanwege de zorg voor jonge kinderen dan wel vanwege het feit dat de niet buitenshuis werkende partner van oudere leeftijd is, reeds lang buiten het arbeidsproces staat, er weinig perspectief op een acceptabele baan is enz.. Aan de andere kant is het niettemin gewenst de arbeidsparticipatie van met name gehuwde vrouwen te bevorderen. Ongeacht de uiteindelijke vormgeving van de tariefstructuur in een herzien belastingstelsel, menen wij dat zowel aan het handhaven van de huidige (fiscale) inkomenspositie van alleenverdienersgezinnen als aan het bevorderen van de arbeidsdeelname van niet buitenshuis werkende partners tegemoet kan worden gekomen. Uitgangspunt is dat bij de overgang van het huidige naar een herzien stelsel een fiscale

¹ Het gezamenlijk netto voordeel van de belastingvrije sommen kan vanaf 1998 zelfs toenemen, omdat dan beide partners gebruik kunnen maken van het niet-overdraagbare deel van de basisaftrek.

² SER-advies Herziening belasting- en premieheffing van 19 juni 1992, pagina's 152-158.

³ Dit bedrag is berekend op basis van de veronderstelling van gelijkblijvende bruto inkomens. In de praktijk is dit als gevolg van de netto netto-koppeling niet het geval. Als gevolg van de netto netto-koppeling zou het afschaffen van de overdracht van de basisaftrek ceteris paribus tot een daling van het sociaal minimum leiden en aldus tot een besparing op de netto gekoppelde uitkeringen.

⁴ Vgl. initiatiefwetsvoorstel De Korte/Van Rey (kamerstukken II, 23 231).

voorziening wordt getroffen, waarbij degenen die thans de overdracht van de basisaftrek genieten ook in de toekomst een soortgelijke tegemoetkoming krijgen. Met het oog hierop zijn verschillende varianten denkbaar.

Variant 1

De huidige behandeling voor «oude» alleenverdieners wordt gehandhaafd. Voor «nieuwe» alleenverdieners wordt een faciliteit ingevoerd voor de niet buitenshuis werkende partner in de vorm van een negatieve inkomstenbelasting ten bedrage van circa f 3 000 (de netto waarde van de alleenverdienerstoelage, verrekend tegen het tarief van de eerste schijf).

Variant 2

De huidige behandeling voor «oude» alleenverdieners wordt gehandhaafd. Voor «nieuwe» alleenverdieners wordt een beperkte faciliteit ingevoerd in de vorm van een belastingkorting (negatieve inkomstenbelasting), waarbij als voorwaarden gelden dat

- in het huishouden het jongste kind de leeftijd van 16 jaar niet is gepasseerd;
- en één van de partners niet of slechts een beperkt aantal uren werkt.

Om te voorkomen dat de tegemoetkoming bij de varianten 1 en 2 een drempel voor toetreding tot de arbeidsmarkt kan betekenen, komt de tegemoetkoming niet in één klap bij deelname aan het arbeidsproces te vervallen. De tegemoetkoming wordt geleidelijk verminderd naarmate het inkomen uit arbeid stijgt. Voor alleenstaande ouders met kinderen tot 16 jaar kan in een herzien stelsel eenzelfde regeling worden getroffen, eventueel met een aanvulling – conform de huidige systematiek – wanneer er inkomsten uit arbeid zijn.

Variant 3

Een individuele belastingkorting wordt ingevoerd. Dit houdt in dat de belastingvrije sommen – verrekend tegen het tarief in de eerste schijf – worden omgezet in een heffingskorting. Ieder individu dat de basisaftrek heeft overgedragen, heeft recht op deze heffingskorting, die rechtstreeks door de belastingdienst wordt uitbetaald. In deze variant is er geen onderscheid tussen «oude» en «nieuwe» gevallen. Variant 3 introduceert met andere woorden een individuele belastingkorting voor alle partners die de basisaftrek hebben overgedragen. Zodra deze een inkomen krijgen boven het niveau van de basisaftrek vervalt de uitbetaling en wordt de basisaftrek tegen het eigen marginale tarief verrekend met de te betalen belasting. Het voordeel hiervan is dat er geen financieel nadeel meer ontstaat wanneer de partner door het vinden van een baan in een lagere tariefschijf terecht komt dan de kostwinner. De basisaftrek wordt immers in alle gevallen tegen een vast tarief afgerekend. De kostwinner gaat er ook niet meer op achteruit wanneer de partner gaat werken. Indien ook de extra basisaftrek voor eenoudergezinnen rechtstreeks zou worden uitbetaald resteert voor iedereen nog éénmaal de basisaftrek en kunnen de tariefgroepen vervallen. Dit betekent een administratieve lastenverlichting voor werkgevers. De invoering van een individuele belastingkorting leidt ook tot een vereenvoudiging van de heffing door de werkgever. Zo kan de tariefgroepindeling verdwijnen. Daarnaast heeft de werkgever niets meer te maken met de individuele omstandigheden (privacy). De besparing welke ontstaat doordat de basisaftrek wordt afgerekend tegen een vast tarief kan worden gebruikt voor verlenging van de eerste schijf. Daarmee is de operatie nagenoeg koopkrachtneutraal, behoudens een bescheiden herverdeling binnen de tweede en derde schijf, van alleenverdieners (– 1¼%) naar alleenstaanden en tweever-

dieners (+ ½%). Een verdergaande mogelijkheid zou zijn de resterende enkele basisaftrek voor iedereen af te rekenen tegen een vast tarief. Door schijfverlenging kunnen de inkomenseffecten voor de hogere inkomens worden gerepareerd.

box 8.5: Splitsingsstelsel

Een andere mogelijkheid om alleenverdieners tegemoet te komen is de invoering van een splitsingsstelsel. In zijn algemeenheid gesproken worden bij de toepassing van een splitsingsstelsel de inkomsten van beide partners samengevoegd en vervolgens in bijvoorbeeld twee gelijke delen toegerekend aan ieder van hen die daarvoor vervolgens individueel in de heffing worden betrokken. Voor de diverse vormen van splitsingsstelsels wordt verwezen naar de Bouwstenennotitie.¹ Wanneer de inkomsten van beide partners beneden de grens van de eerste schijf blijven heeft invoering van een splitsingsstelsel vrijwel geen effect. Indien één van beide partners een inkomen boven de grens van de eerste schijf heeft, heeft splitsing voor het huishouden positieve inkomenseffecten. De keerzijde ervan is een lagere belastingopbrengst, die via hogere tarieven zou kunnen worden gecompenseerd. Per saldo gaan dan de alleenverdieners (en sommige groepen tweeverdieners) met een relatief hoog inkomen minder belasting betalen. De overige groepen (alleenstaanden, alleenstaande ouders, sommige groepen tweeverdieners) gaan méér betalen. Invoering van een splitsingsstelsel staat haaks op de individualiseringsgedachte. Bovendien zou een budgettaire neutrale invoering van een dergelijk stelsel in een aantal gevallen leiden tot een toename van de marginale druk op het inkomen van de minstverdienende (of niet-verdienende) partner. Zoals onder meer beschreven in de Bouwstenennotitie zou dit werken als een rem op de arbeidsparticipatie.

In alle varianten is uitgangspunt dat de overstap van het «oude» naar het «nieuwe» regime geen gevolgen heeft voor het sociaal minimum. «Oude» alleenverdieners en «nieuwe» alleenverdieners hebben dus hetzelfde sociaal minimum. Bij variant 2 heeft dit overigens wel als consequentie dat het netto-inkomen van een alleenverdienende minusculeer wanneer er in het gezin geen kinderen onder de 16 jaar zijn onder het nieuwe regime lager is dan het sociaal minimum. Om dit ongewenste effect tegen te gaan, zal er een specifieke regeling moeten worden getroffen dan wel aanvulling uit de bijstand moeten plaatsvinden. Invoering van een ander regime voor alleenverdieners heeft bij de varianten 1 en 2 aanvankelijk nog geen budgettaire opbrengst, omdat iedereen de huidige faciliteit behoudt. Geleidelijk zullen echter steeds meer belastingplichtigen onder het nieuwe regime vallen. De uiteindelijke opbrengst bij zowel variant 1 als 2 wordt beïnvloed door allerlei endogene ontwikkelingen (demografische, trend tot stijging van de arbeidsparticipatie). Om de gedachten te bepalen zou bij variant 1 gerekend kunnen worden met een besparing ten opzichte van de huidige situatie van f 1 miljard als structureel effect. Bij variant 2 zou gerekend kunnen worden met een besparing ten opzichte van de huidige situatie van f 3 à f 4 miljard als structureel effect.² De besparing in variant 3 wordt meteen bereikt, omdat in deze variant geen onderscheid wordt gemaakt tussen «oude» en «nieuwe» gevallen. Onder de voorwaarde dat voor de individuele belastingkorting alleen partners in aanmerking komen, die in de huidige situatie de basisaftrek aan de meestverdiener hebben overgedragen, bedraagt de opbrengst in variant 3 structureel circa f 1 miljard.

¹ Zie paragraaf 5.5 van de Bouwstenennotitie (pagina's 252-255).

² Bij de berekening van deze bedragen is afgezien van de endogene daling van het aantal alleenverdieners.

In het huidige systeem is de hoogste drempel voor toetreding tot de arbeidsmarkt gelegen bij partners van alleenverdieners, die een inkomen hebben waarvan de top in de tweede of derde schijf ligt. Bij het vervallen van de overdracht van de basisaftrek wordt dan immers de overgedragen belastingvrije som niet langer tegen het tarief van de tweede of derde schijf verrekend, maar tegen het lagere tarief van de eerste schijf. De drie hiervoor genoemde varianten voor alleenverdieners nemen alle drie deze drempel weg. Bij de eerste twee varianten is dit overigens alleen het geval voor de «nieuwe» gevallen. Bij de derde variant wordt deze drempel ook voor «oude» gevallen weggenomen, omdat dit systeem vanaf de invoering voor iedereen zou gaan gelden.

8.2.3.2 Afschaffing van de belastingvrije sommen

De meest vergaande optie is de belastingvrije sommen af te schaffen en de opbrengst daarvan volledig aan te wenden voor tariefverlaging. Deze optie heeft naast het wegnemen van nadelen die hierboven aan de orde zijn gesteld verschillende voordelen. In de eerste plaats leidt afschaffing tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de belastingwetgeving, de uitvoering daarvan en tot een verlaging van de tarieven. Voor zowel belastingplichtigen, werkgevers als belastingdienst betekent afschaffing van de belastingvrije sommen een vermindering van de administratieve rompslomp. De afschaffing van de belastingvrije sommen impliceert een forse verbreding van de heffingsgrondslag voor de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen; een verbreding met ruim f 100 miljard. Hiermee is een budgettair beslag gemoeid in de orde van grootte van f 40 miljard.

box 8.6: Beleidsinstrumentarium

Om te laten zien wat het vervallen van de belastingvrije som betekent voor de werking als beleidsinstrument van de tariefstelling voor de lage inkomens, geven wij het volgende voorbeeld.

Een belastingplichtige heeft een belastbaar inkomen van f 35 000. In situatie A geldt een belastingvrije som van f 10 000; in situatie B is er geen belastingvrije som; in beide situaties is hetzelfde bedrag aan belasting verschuldigd.

	Situatie A	Situatie B
Belastbaar inkomen	f 35 000	f 35 000
af: belastingvrije som	f 10 000	
belastbare som	f 25 000	f 35 000
tarief	35%	25%
verschuldigde belasting	f 8 750	f 8 750

Uit deze opstelling blijkt dat bij een inkomenstoename – via meer uren werken of een hoger loon – een minder groot deel wordt wegbelast in de situatie dat er geen belastingvrije som is.

Afschaffing van de belastingvrije sommen met volledige terugsluis van de opbrengst in de tariefschijven maakt het mogelijk deze substantieel te verlagen. Per saldo leidt deze ruil tot positieve effecten op de werkgelegenheid.

Het zonder meer overstappen op zo'n stelsel zou natuurlijk ook negatieve effecten hebben, met name bij kleine inkomens. Wel moet daarbij worden bedacht dat deze groep voor een zeer groot deel bestaat uit personen met een tijdelijk klein baantje (vakantiewerk) en personen die minder dan twee dagen per week werken (tweede inkomens). Voor deze laatste groep zal

het nadeel in het huishoudinkomen veelal worden gecompenseerd doordat de meestverdienende partner een voordeel heeft van deze ruil. In box 8.7 wordt de groep belastingplichtigen met «kleine inkomens» nader gespecificeerd.

box 8.7: Belastingplichtigen met een laag belastbaar inkomen

Een belastingherziening kan specifieke gevolgen hebben voor belastingplichtigen met een laag belastbaar inkomen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de belastingvrije sommen worden verlaagd of afgeschaft. In deze box wordt beschreven hoe de groep met een laag belastbaar inkomen is samengesteld. Onder de categorie met een laag belastbaar inkomen worden hier de belastingplichtigen verstaan met een belastbaar inkomen van niet meer dan f 15 000. In 1998 zijn er naar schatting circa 2,4 miljoen belastingplichtigen met zo'n inkomen. Daarvan hebben er circa 200 000 een belastbaar inkomen dat kleiner is dan of gelijk is aan nul. Bijna 900 000 belastingplichtigen hebben een belastbaar inkomen tussen de f 0 en f 5000. Tussen f 5000 en f 10 000 zitten ongeveer 400 000 belastingplichtigen. Tussen f 10 000 en f 15 000 zitten circa 900 000 belastingplichtigen.

Ruim 1,9 miljoen belastingplichtigen uit deze groep zijn – als alleenstaande of tweeverdiener – ingedeeld in tariefgroep 2. De categorie alleenverdieners en alleenstaande ouders is met een aantal van 90 000 laag vertegenwoordigd. Er zijn ongeveer een kwart miljoen belastingplichtigen die geen gebruik maken van de belastingvrije som. Deze groep heeft een dermate laag inkomen dat de basisaftrek kan worden overgedragen naar de meestverdienende partner. Deze groep zou kunnen worden aangeduid als de categorie «kleine tweeverdieners».

De categorie belastingplichtigen met een laag belastbaar inkomen kent een oververtegenwoordiging van jongeren: bijna 900 000 zijn jonger dan 25 jaar. Ongeveer 600 000 belastingplichtigen zitten in de leeftijdsklasse tussen 25 en 45 jaar. Circa 900 000 belastingplichtigen zijn ouder dan 45 jaar.

Tenslotte kan deze categorie worden onderverdeeld naar sociaal-economische positie. Daaruit blijkt dat het overgrote deel (ongeveer 1,3 miljoen) bestaat uit personen met loon uit dienstbetrekking (werknemers en ambtenaren). Voorts zijn er circa 800 000 niet-actieven (werklozen, arbeidsongeschikten, bijstandsontvangers, pensioengerechtigden) en bijna 200 000 ondernemers (zelfstandigen en directeuren van een BV). Daarnaast is er een restcategorie die uit ruim 100 000 personen bestaat.

Volledige afschaffing van alle belastingvrije sommen treft groepen die bovenop de basisaftrek een toeslag ontvangen relatief harder dan andere belastingplichtigen. Het gaat hierbij om alleenverdieners, alleenstaande ouders en ouderen. Voor deze groepen zou met het oog op de inkomensgevolgen een faciliteit gehandhaafd moeten blijven. Voor de «oudere» generatie zou dit kunnen in de vorm van een alleenverdienersaftrek (ook voor alleenstaande ouders). Voor buitenshuis werkende alleenstaande ouders zou een faciliteit gehandhaafd kunnen blijven, die inkomensneutraal uitwerkt ten opzichte van de huidige aanvullende alleenstaande-ouderaftrek. De «nieuwere» generatie huishoudens waarin één van de partners niet of slechts een beperkt aantal uren aan het arbeidsproces deelneemt, komt dan, eventueel afhankelijk van de vraag of er jonge kinderen zijn te verzorgen, in aanmerking voor een zorgfaciliteit van netto circa f 3000. Het effect is dan uiteindelijk dat iedere belastingplichtige zijn basisaftrek verliest, maar dat geen problematische situaties ontstaan als gevolg van het vervallen van de toeslagen op de basisaftrek.

Het laten vervallen van de basisaftrek, onder instandhouding van de extra aftrek voor alleenverdieners en alleenstaande ouders, geeft een budgettaire ruimte van circa f 32 miljard. Dit bedrag kan worden aangewend voor tariefsverlaging en/of schijfverlenging. Met de huidige schijflengtes is het niet mogelijk om – onder de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit – op minimumniveau tot aanvaardbare inkomenseffecten te komen. Om tot meer evenwichtige inkomenseffecten te komen zou gedacht kunnen worden aan het in tweeën knippen van de eerste schijf, waarbij de tariefsverlaging vooral wordt geconcentreerd in het eerste deel van die geknipte eerste schijf. Een mogelijke uitwerking bestaat uit het knippen van de huidige eerste schijf in een eerste deel met een lengte van f 20 500 en een tarief van 19,5% en een tweede deel, waarin voor het restant van de huidige eerste schijf het huidige tarief (36,35%) wordt gehandhaafd. Met de resterende opbrengst is het mogelijk het tarief in de tweede en derde schijf te verlagen naar bijvoorbeeld 47% en 58%. Deze tariefsverlaging kan worden gezien als compensatie voor de hogere netto waarde van de vervallen basisaftrek voor belastingplichtigen in de tweede en derde schijf. Uit tabel 8.1 wordt evenwel duidelijk dat een (budgettaire neutrale) geïsoleerde afschaffing van de belastingvrije som zonder nadere maatregelen vooral vanwege de onevenwichtige inkomenseffecten bij ouderen geen realistische optie is. Daar komt nog bij dat onder het minimum negatieve inkomenseffecten optreden. In hoofdstuk 9 wordt nader ingegaan op de gevolgen van het laten vervallen van de basisaftrek voor (de kosten van) het inkomensbeleid.

Tabel 8.1: Gevolgen voor het netto besteedbaar inkomen van werknemers bij afschaffing basisaftrek, opknippen eerste schijf en tarieven van 19,5%, 36,35%, 47% en 58% (cijfers 1998)

	Inkomenseffecten
Werknemers (algemeen)	
minimumloon	1,5%
modaal	0,1%
tweemaal modaal	1,1%
werknemers (alleenverdiener met kinderen)	
minimumloon	0,9%
modaal	0,8%
tweemaal modaal	0,7%
 sociaal minimum	
	1,3%
Ouderen	
<i>alleenstaand</i>	
AOW	- 2,9%
40 000	1,3%
80 000	- 1,4%
<i>gehuwd</i>	
AOW	- 2,8%
40 000	2,6%
80 000	- 1,8%

8.2.3.3 Vervanging belastingvrije sommen door een heffingskorting

Denkbaar is de belastingvrije sommen om te zetten in een heffingskorting, waarbij verrekening plaatsvindt tegen het tarief van de eerste schijf.¹ De opbrengst van een dergelijke omzetting bedraagt circa f 5 miljard. Zonder terugsluizing van deze opbrengst zou omzetting leiden tot negatieve inkomenseffecten bij de midden- en hogere inkomens (alle belastingplichtigen van wie het belastbaar inkomen na omzetting boven de eerste schijf uitkomt). Door het vervangen van de basisaftrek (en de toeslagen daarop) zou bij ongewijzigde tarieven en schijflengten een forse stijging van de

¹ Deze gedachte is reeds uitvoerig verkend in de notitie inzake toepassing van de belastingaftrek-methode in de inkomstenbelasting en loonbelasting (TK 1990–1991, 21 800 IXB, nr. 22).

marginale belasting- en premiedruk optreden voor belastingplichtigen met een inkomen rond de schijfvergangen. Wanneer de basisaftrek (en de toeslagen) uit de tariefstructuur worden gelicht komt het aangrijpingspunt van elke schijf immers lager te liggen dan in het huidige stelsel.

box 8.8: De heffingskorting

De systematiek van een heffingskorting is wezenlijk anders dan die van een belastingvrije som. Het gaat bij een heffingskorting niet om een inkomensaftrek, maar om een directe vermindering van het – uit het inkomen en het tarief voortvloeiende – te betalen belastingbedrag. Aan een keuze voor het invoeren van een heffingskorting ligt de gedachte ten grondslag dat de belastingvrije som voor belastingplichtigen in dezelfde omstandigheden – behalve dus de hoogte van het belastbaar inkomen – eenzelfde (netto) waarde dient te vertegenwoordigen, ongeacht de hoogte van het inkomen. De heffingskorting maakte deel uit van de voorstellen van de Commissie Stevens. Deze commissie voerde geen principiële overwegingen, maar pragmatische gronden op voor invoering van een heffingskorting. De eerdergenoemde individuele belastingkorting is een uitwerking van de gedachte van een heffingskorting.

Het is denkbaar de opbrengst van de omzetting van de basisaftrek en de toeslagen daarop in een belastingaftrek (circa f 5 miljard) volledig terug te sluizen naar de desbetreffende groepen belastingplichtigen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen:

- in de vorm van een verlenging van de eerste schijf in combinatie met een tariefverlaging voor de tweede schijf en derde schijf; de eerste schijf zou met f 5 000 kunnen worden verlengd; het tarief voor de tweede schijf zou bijvoorbeeld kunnen worden verlaagd naar 46,25% en voor de derde schijf naar 58%;
- ook is het mogelijk de volledige opbrengst aan te wenden voor schijfverlenging; in dat geval is een verlenging van de eerste schijf met f 11 500 mogelijk.

In tabel 8.2 zijn van beide vormen van terugsluizing de inkomenseffecten weergegeven. Daarbij is verondersteld dat het tarief van de eerste schijf niet verandert. Uit de tabel wordt duidelijk dat een dergelijke omzetting als een geïsoleerde operatie niet in alle opzichten een evenwichtig inkomensbeeld oplevert. Zo is bijvoorbeeld bij de eerste vorm het verschil tussen minimum (0,0%) en modaal (+ 2,0%) 2%. Bij beide vormen van terugsluizing is sprake van een herverdeling van alleenverdieners met een inkomen waarvan de top in de tweede of derde schijf ligt naar alleenstaanden en tweeverdieners met een dergelijk inkomen.

Tabel 8.2: Gevolgen voor het netto besteedbaar inkomen van werknemers bij budgettair neutrale terugsluizing van de opbrengst van omzetting basisaftrek in een heffingskorting (cijfers 1998)

	Schijfverlenging f 5 000 Tarief tweede schijf 46,25% Tarief derde schijf 58%	Schijfverlenging f 11 500 Tarief tweede schijf 50% Tarief derde schijf 60%
Werknemers (algemeen)		
minimumloon	0,0%	0,0%
modaal	0,0%	0,0%
tweemaal modaal	2,0%	+ 0,7%
werknemers (alleenverdiener met kinderen)		
minimumloon	0,0%	0,0%
modaal	0,0%	0,0%
tweemaal modaal	0,2%	- 1,1%
sociaal minimum	0,0%	0,0%
Ouderen		
<i>alleenstaand</i>		
AOW	0,0%	0,0%
40 000	0,0%	0,0%
80 000	- 0,2%	+ 1,5%
<i>gehuwd</i>		
AOW	0,0%	0,0%
40 000	0,0%	0,0%
80 000	- 1,0%	+ 1,4%

Invoering van een heffingskorting draagt bij aan verbreding van de heffingsgrondslag van het belastingstelsel. Bovendien vermindert een heffingskorting de negatieve effecten die de overdraagbaarheid van de basisaftrek heeft op de arbeidsdeelname van met name gehuwde vrouwen van wie de partner een inkomen heeft dat voor een deel onderworpen is aan het 50%- of 60%-tarief. Hiermee hangt samen een kleine drukverschuiving van tweeverdieners/alleenstaanden naar alleenverdieners in de tweede en derde schijf. Voorts wordt koopkracht-reparatie voor lagere inkomens goedkoper. In hoofdstuk 9 (paragraaf 5) wordt hierop nader ingegaan.

8.3 Arbeidstoelag als werkgelegenheidsinstrument

Een verhoging van het arbeidskostenforfait vergroot het financiële voordeel dat optreedt bij de overgang van niet-werken naar werken, en heeft daarmee een positieve invloed op de ontwikkeling van de werkgelegenheid. In de loop van de jaren is het arbeidskostenforfait zodanig verhoogd dat de relatie met de werkelijke arbeidskosten sterk verwaterd is, hetgeen vanuit een fiscaal-theoretische invalshoek een zekere spanning oplevert. Het definitief doorsnijden van het directe verband tussen arbeidskostenforfait en werkelijke kosten maakt verdere toepassing van het arbeidskostenforfait in de vorm van een arbeidstoelag voor het werkgelegenheidsbeleid mogelijk. Randvoorwaarde daarbij is een acceptabele verdeling van de inkomenseffecten. De arbeidsmarkteffecten van een arbeidstoelag (of varianten daarop) komen tot uitdrukking in de netto replacement rate en de marginale wig. De netto replacement rate en de marginale wig kunnen als indicator dienen voor verbetering van de werking van de arbeidsmarkt en vermindering van de zogenoemde armoedeval. Een verlaging van de replacement rate, de verhouding tussen de netto (werkloosheids)uitkering en het netto loon, maakt de overgang van niet-werken naar werken aantrekkelijker, en heeft daarmee een positief effect op het effectieve arbeidsaanbod. Een verlaging van de marginale wig zal op termijn leiden

tot het aanbieden van meer uren arbeid en een sterkere prikkel tot scholing. Een verlaging van de marginale wig is daarmee gunstig voor de werkgelegenheidsontwikkeling; een verhoging van de marginale wig ongunstig. In het onderstaande worden verschillende technieken met behulp van deze indicatoren tegen elkaar afgezet.

Techniek 1: introductie van een arbeidstoeslag in de vorm van een arbeidsaftrek

De introductie van een arbeidstoeslag in de vorm van een arbeidsaftrek van bijvoorbeeld f 1000, naast het huidige arbeidskostenforfait (niveau 1998: f 3108), al dan niet geïntegreerd, maakt het aantrekkelijker om te gaan werken. Als gevolg van de introductie van de arbeidsaftrek van f 1000 daalt de replacement rate¹ met in totaal 1,3%-punt tot 95,8% (verondersteld is dat de premiederving niet gecompenseerd wordt door een hoger premietarief eerste schijf). De maatregel heeft tot gevolg dat de marginale wig daalt voor werknemers die door de stijging van de aftrek in een lagere belastingschijf terecht komen. Voor de overige werknemers blijft de marginale wig ongewijzigd. De inkomenseffecten zijn met name gunstig voor werknemers met een laag inkomen (gemeten in procenten). De budgettaire effecten van de introductie van een arbeidstoeslag van f 1000 bedragen f 2,5 miljard aan belastingen en premies volksverzekeringen.

Techniek 2: Omzetten van arbeidskostenforfait/arbeitsaftrek in een belastingkorting

Een andere optie waaraan gedacht kan worden is het omzetten van het bestaande arbeidskostenforfait in een belastingkorting die voor iedereen hetzelfde is. Het gaat daarbij om een algemene regeling voor alle personen met inkomsten uit arbeid. Deze krijgen ongeacht de hoogte van hun arbeidsinkomen een gelijk bedrag aan belastingvermindering. Uitgaande van een koopkrachtneutrale omzetting tegen het tarief van de eerste schijf, en compensatie voor belastingplichtingen in de tweede en derde schijf (via verlenging van de eerste schijf met f 3108) betekent dit dat de omvang van de belastingkorting dan f 1130 bedraagt. De replacement rate verandert door deze omzetting nauwelijks. De marginale wig stijgt voor werknemers met een inkomen beneden 32/36-ste van het WML (het inkomen waarbij momenteel de maximale aftrek wordt bereikt). De marginale wig stijgt daarnaast voor werknemers die door de omzetting in de belastingkorting in een hogere belastingschijf terecht komen. Door de omzetting van het arbeidskostenforfait in een voor ieder vast bedrag in de vorm van een belastingkorting, ondervinden werknemers met kleinere banen een inkomensvoordeel (zij hebben in het huidige stelsel geen recht op het maximale arbeidskostenforfait). Als gevolg van de inkomensverbetering voor deze groep en als gevolg van het feit dat de verlenging van de eerste schijf niet alleen op werknemers betrekking heeft zou de totale omzetting zoals hierboven geschetst een budgettaire inzet van circa f 1 miljard vergen. Indien na omzetting gekozen wordt voor verdere verhoging van de belastingkorting dan kan met een budgettaire inzet van per saldo f 2,5 miljard (hetzelfde bedrag als in techniek 1) de korting verhoogd worden met circa f 250 naar f 1380. De replacement rate daalt dan. Voor het verlagen van de replacement rate is verhoging van een belastingkorting goedkoper dan verhoging van een arbeidsaftrek. Verhoging heeft geen effecten op de marginale wig. Het inkomenseffect is voor alle inkomensgroepen in gulden gelijk; in procenten profiteren de laagste inkomensgroepen het meest.

¹ Bedoeld is hier de replacement rate op minimumniveau voor alleenverdieners: sociaal minimum/netto WML.

box 8.9: Arbeidsaftrek versus arbeidskorting

Het volgende voorbeeld laat zien wat het verschil in werking is tussen een arbeidsaftrek (die in mindering komt op het inkomen) en een arbeidskorting (die in mindering komt op de berekende belasting).

Een belastingplichtige heeft een fiscaal loon van f 35 000. In situatie A geldt een arbeidsaftrek van f 3000; in situatie B is er geen arbeidsaftrek, maar een arbeidskorting van f 1050. Deze arbeidskorting is zodanig vastgesteld dat deze gelijk is aan een arbeidsaftrek van f 3000 tegen het tarief van de eerste schijf van stel 35%. In beide situaties is in dat geval hetzelfde bedrag aan belasting verschuldigd.

	Situatie A	Situatie B
fiscaal loon	f 35 000	f 35 000
af: arbeidsaftrek	f 3 000	
belastbare som	f 32 000	f 35 000
tarief	35%	35%
berekende belasting	f 11 200	f 12 250
af: arbeidskorting		f 1 050
verschuldigde belasting	f 11 200	f 11 200

De in het voorbeeld gehanteerde arbeidskorting leidt tot een hoger bedrag aan verschuldigde belasting dan een arbeidsaftrek, indien de top van de belastbare som tegen een hoger tarief wordt belast. Bij een marginaal tarief van stel 50% leidt bovengenoemde arbeidsaftrek tot een belastingvoordeel van f 1500, terwijl het voordeel bij een belastingkorting ook in dat geval beperkt blijft tot f 1050.

Techniek 3: Introductie van een gerichte arbeidstoelage

Er zijn ook varianten te ontwikkelen die zich nog sterker dan techniek 2 richten op een verlaging van de replacement rate aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Te denken valt aan de introductie van een inkomensafhankelijke arbeidstoelage. Een inkomensafhankelijke arbeidstoelage wordt zodanig vormgegeven dat het effect aan de onderkant van de arbeidsmarkt maximaal is. Voor hogere inkomens wordt het effect teruggebracht tot nul. Het voordeel van een inkomensafhankelijke arbeidstoelage is, uitgaande van eenzelfde budgettaire inzet, het grotere effect op de replacement rate (voor de laagste inkomens). De belastingderving die anders zou neerslaan bij de hogere inkomens kan nu immers worden ingezet voor een verdere verlaging van de replacement rate. Nadeel is de toename van de marginale wig in het loontraject waar de arbeidstoelage afloopt tot nul. Naarmate dit traject langer is, zal het effect op de marginale wig kleiner zijn. Dit gaat echter gepaard met een groter budgettair beslag of gaat ten koste van het effect op de replacement rate (bij gelijke budgettaire inzet). Een inkomensafhankelijke arbeidstoelage kan op verschillende wijzen worden gerealiseerd. Hieronder worden de techniek van de gerichte arbeidstoelage en de techniek van de inkomensafhankelijke toeslag beschreven.

Binnen het huidige belastingstelsel kan een zodanige combinatie van maatregelen worden gekozen dat er de facto sprake is van een inkomensafhankelijke arbeidstoelage. Een mogelijkheid hiertoe is een verhoging van het maximum en het percentage van het arbeidskostenforfait gecombineerd met een verhoging van het belastingtarief van de eerste schijf, een verkorting van de eerste schijf en eventueel een verhoging van

de belastingvrije som (om de sociale minima te compenseren). Bij een dergelijke opzet is het in principe mogelijk om het inkomensvoordeel van de verhoogde arbeidstoelage met name neer te laten slaan bij de laagste inkomens. Nadeel is wel de verhoging van de marginale wig voor inkomens in de eerste schijf en de inkomensachteruitgang voor uitkeringsgerechtigden indien deze niet afzonderlijk gecompenseerd worden. Een nadeel is ook dat niet-werknemers last hebben van de tariefaanpassingen. Een mogelijke uitwerking is in onderstaande box opgenomen.

box 8.10: Gerichte arbeidstoelage

Een gerichte arbeidstoelage kan bewerkstelligd worden door een combinatie van een verhoging van de vaste arbeidsaftrek, een inkorting van de lengte van de eerste schijf met een gelijk bedrag en een verhoging van het tarief van de eerste schijf. De inkorting van de lengte van de eerste schijf met hetzelfde bedrag als de verhoging van de vaste arbeidsaftrek is noodzakelijk om te bereiken dat mensen in de eerste schijf profiteren van de verhoging van de vaste arbeidsaftrek, en met name degenen die op en boven het WML zitten, omdat hier de armoedeval zich het meest doet gevoelen. De verhoging van het tarief eerste schijf kan zodanig worden gekozen dat het voordeel van de verhoging van de vaste arbeidsaftrek tot aan het eind van de eerste schijf merkbaar is.

Met andere woorden: door deze combinatie van maatregelen ontstaat een inkomensvoordeel voor actieven in de eerste schijf dat afloopt naarmate het inkomen hoger is. Het voordeel van de verhoging van de vaste arbeidsaftrek is aan het eind van de verkorte eerste schijf geneutraliseerd door de verhoging van het tarief eerste schijf. Dit betekent dat deze combinatie van maatregelen neutraal is voor actieven in de tweede en derde schijf.

Een voordeel van deze combinatie is dat de problematiek van de armoedeval zeer gericht kan worden aangepakt. Nadeel is de toename van de marginale wig voor mensen met een inkomen in de eerste schijf. Een aandachtspunt betreft de negatieve inkomensgevolgen van de stijging van het tarief eerste schijf voor inactieven. Zonder aanvullend beleid zou de genoemde combinatie van maatregelen tot inkomensverlies voor inactieven (en andere belastingplichtigen die geen recht hebben op de arbeidsaftrek) leiden.

Tentatieve berekeningen tonen aan dat een dergelijke combinatie van maatregelen met als resultaat een netto inkomensvoordeel van f 1000 op minimumniveau en inkomensneutraliteit voor inactieven op minimumniveau in het huidige belastingstelsel circa f 2,5 miljard kost. Inactieven (en andere belastingplichtigen die niet in aanmerking komen voor een arbeidsaftrek) met een hoger inkomen (bijvoorbeeld ouderen met een aanvullend pensioen) ondervinden een inkomensachteruitgang. In een belastingstelsel waarin de lengte van de eerste schijf korter is zullen de kosten geringer zijn. Daar staat tegenover dat de toename van de marginale wig dan navenant groter is.

Uiteraard is een soortgelijke opzet als in box 8.10 is uitgewerkt ook mogelijk indien de arbeidsaftrek wordt vormgegeven als een belastingkorting. De inkorting van de eerste schijf kan dan achterwege blijven omdat de belastingkorting voor iedereen in gulden een gelijk inkomensvoordeel oplevert (en dus via een verhoging van het tarief eerste schijf voor alle hogere inkomens volledig afgeroomd kan worden). In het geval van een belastingkorting neemt de marginale wig voor mensen met een inkomen in de eerste schijf nauwelijks toe. Een alternatief is de belastingkorting alleen toe te kennen aan werknemers met een inkomen in de eerste belastingschijf. In dat geval kan ook de tariefsverhoging

achterwege blijven. Nadeel is wel dat een forse inkomensachteruitgang kan optreden wanneer het inkomen iets stijgt tot in de tweede schijf, waardoor het volledige recht op de belastingkorting vervalt.

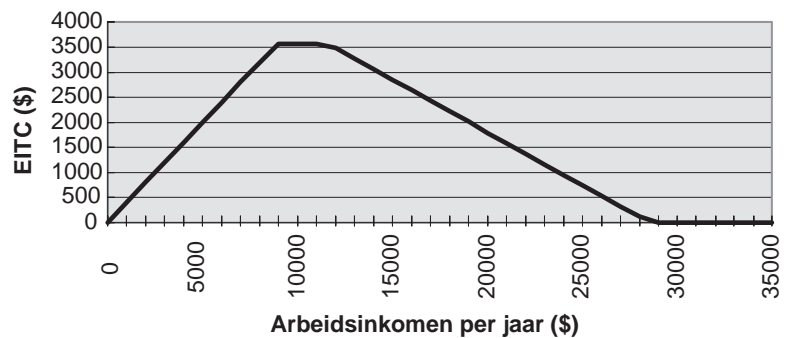
Techniek 4: Introductie van een inkomensafhankelijke arbeidstoeslag

Een andere mogelijkheid is de introductie van een «earned income tax credit». Dit is een inkomensafhankelijke korting voor werkenden op de af te dragen belastingen en premies. De hoogte van de belastingkorting hangt niet alleen de facto maar ook de jure af van het verdiende inkomen. Het effect op de replacement rate voor de laagste inkomens is maximaal. Nadeel is de sterkere toename van de marginale wig in het inkomens-traject waar de belastingkorting afneemt, hetgeen beperkt kan worden door een geleidelijke uitfasering. In de Verenigde Staten is ervaring opgedaan met dit instrument (zie box 8.11). In Nederland kan een EITC gekoppeld worden aan de systematiek van de reeds bestaande afdrachtkorting lage lonen (de zogenoemde SPAK voor werkgevers). In een dergelijke benadering zou kunnen worden vastgelegd dat werkgevers een extra afdrachtkorting ontvangen en deze moeten doorsluizen naar hun werknemers. Ten opzichte van de situatie in de VS biedt dit twee belangrijke voordelen. Ten eerste komt de EITC dan in sterkere mate ten goede aan de groep, waarbij het knelpunt het grootst is, namelijk degenen met een relatief laag uurloon. Dit is zowel om arbeidsmarkttechnische als budgettaire redenen aantrekkelijk. Ten tweede wordt voorkomen dat desbetreffende belastingplichtigen zelf een aanvraag voor de belastingkorting zouden moeten indienen bij de Belastingdienst. De negatieve effecten van de hogere marginale wig zouden kunnen worden gemitigeerd door een geleidelijke afbouw van de EITC en door een vlakkere tariefstructuur hogerop in het loongebouw. Bij inzet van f 1,5 miljard is een EITC mogelijk van circa f 1500.

box 8.11: Earned Income Tax Credit (EITC)

In de Verenigde Staten bestaat sinds 1975 een inkomensafhankelijke loonsubsidie voor werkenden, de zogenoemde Earned Income Tax Credit. In plaats van een loonkostensubsidie die aan werkgevers wordt toegekend gaat het om een belastingkorting voor de werknemer. Doel van de belastingkorting is om werklozen te stimuleren tot arbeidsparticipatie en werknemers om meer uren te gaan werken. De hoogte van de belastingkorting is afhankelijk van het bruto inkomen en het aantal kinderen.

Deze belastingkorting kan worden ingedeeld in drie gedeeltes, te weten: het loontraject waarin de belastingkorting toeneemt, gelijk blijft en weer afneemt (zie onderstaande grafiek).



Voor de effecten op het arbeidsaanbod kunnen de participanten in twee groepen worden verdeeld. Enerzijds de gezinnen die in het loontraject zitten waar de belastingkorting toeneemt en anderzijds de gezinnen die in het loontraject zitten waar de belastingkorting gelijk blijft of afneemt. De effecten op het arbeidsaanbod worden bepaald door het inkomenseffect (men hoeft minder te werken om hetzelfde inkomen te behalen) en het substitutie-effect (marginale afweging tussen werk en vrije tijd). In het loontraject waar de belastingkorting toeneemt is het inkomenseffect negatief en het substitutie-effect positief. Voor het loontraject waar de belastingkorting gelijk blijft of afneemt zijn zowel het inkomenseffect als het substitutie-effect negatief. Empirisch onderzoek laat zien dat het per saldo effect op het arbeidsaanbod positief is.

Van belang is dat het in de situatie van de VS niet alleen gaat om een arbeidsmarktinstrument, maar gegeven de minder ontwikkelde sociale zekerheid ook om inkomensondersteuning van werkenden met een laag loon. Een voordeel van een EITC is, in de Nederlandse context gezien, dat het instrument aangrijpt op die zijde van de arbeidsmarkt waar de tekorten het meest urgent zijn. Indien het minimumloon op het huidige niveau gehandhaafd blijft, neemt het verschil tussen het netto-loon en het sociaal minimum toe en wordt het arbeidsaanbod gestimuleerd. Vergeleken met een verhoging van het arbeidskostenforfait grijpt een EITC directer aan op dat deel van de arbeidsmarkt waar de armoedeval het grootst is. Nadeel is wel dat zich in het afbouwtraject van de EITC marginale-wigproblemen voordoen, bovenop de reeds bestaande problemen, welke zich bij het arbeidskostenforfait en een algemene belastingkorting niet voordoen.

Conclusie

De voorgaande technische verkenning maakt duidelijk dat een budgettaire neutrale (fiscale) bevordering van de werkgelegenheid door onder meer een verlaging van de replacement rate alleen mogelijk is ten koste van een hogere marginale wig op bepaalde inkomstrajecten en/of een inkomensachteruitgang voor de hogere inkomens en/of uitkeringsgerechtigden. Een dergelijke verhoging van de marginale wig heeft negatieve effecten op onder meer de werkgelegenheid en leidt tot fiscaal ontwijkingsgedrag. Om de werkgelegenheid te bevorderen is het dan ook noodzakelijk budgettaire middelen in te zetten voor invoering van een extra arbeidstoeslag bij inkomsten uit arbeid. Mede afhankelijk van de vormgeving kan zo'n extra arbeidstoeslag per f 2,5 miljard volgens modelmatige berekeningen van het CPB (zie box 8.1) een extra werkgelegenheid opleveren van ruim 95 000 arbeidsjaren. De werkloosheid daalt met ruim 75 000 personen. De extra werkgelegenheid komt vooral ten goede aan mensen die een werkloosheidsuitkering hebben. Naarmate de inzet van middelen stijgt zullen de positieve werkgelegenheidseffecten toenemen.

8.4 Vervallen onderscheid tussen belastingen en premies volksverzekeringen en de inkomenspositie van ouderen

Op dit moment wordt in de eerste schijf onderscheid gemaakt tussen de belastingheffing en de heffing van premies voor de verschillende volksverzekeringen (AOW, AWBZ, AAW (tot eind 1997), Anw). Dit onderscheid is echter niet absoluut. Zo wordt de kinderbijslag reeds volledig uit de algemene middelen gefinancierd. Daarmee is de kinderbijslag gefiscaliseerd. Het beleid met betrekking tot de AOW, gericht op het ook op langere termijn veilig stellen van een welvaartsvaste en inkomensafhankelijke AOW, is ook te beschouwen als een stap in de richting van het vervallen van het onderscheid tussen belastingen en premies volksverzekeringen. Relevant zijn in dit verband de premie-maximering van de AOW, waardoor rijksbijdragen noodzakelijk worden, en de vorming van een AOW-spaarfonds, eveneens met voeding uit rijksbijdragen. Overigens is er voor de andere «vergrijzingsgevoelige» volksverzekering, de AWBZ, geen premie-maximering en/of spaarfonds. Ook voor de overige volksverzekeringen is het verschaffen van rijksbijdragen (gedeeltelijke fiscalisering) niet ongebruikelijk. Als grootste bezwaren tegen volledige fiscalisering van de premieheffing worden genoemd de strijdigheid van fiscalisering met het verzekeringskarakter en de inkomenseffecten voor ouderen. Hierbij moet worden bedacht dat in de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting reeds in 1990 een gecombineerde belasting- en premieheffing ingevoerd is. Door de burger wordt dit als één heffing ervaren. Deze weg zou kunnen worden vervolgd door de belasting- en premieheffing verder te integreren. Omdat voor de AWBZ geen premie-maximering (en daardoor noodzakelijke rijksbijdrage) aan de orde is en evenmin op dit moment voor de AWBZ een uit de algemene middelen gefinancierd spaarfonds wordt overwogen, zou overwogen kunnen worden bij een dergelijke herziening de AWBZ buiten beschouwing te laten. Het verder laten vervagen van het onderscheid tussen belastingen en premies volksverzekeringen leidt tot een wenselijke verbreding van het draagvlak voor de premieheffing (zie de bijlage over de financiering van de volksverzekeringen). Bovendien biedt een verdergaande integratie van de premieheffing voor een aantal volksverzekeringen meer mogelijkheden om ook in de toekomst een evenwichtige verhouding tussen de premie- en belastingdruk in de eerste schijf te realiseren. Als gevolg van het Asscher-arrest is dit eveneens van belang voor belastingplichtigen die hier wel belasting betalen, maar geen premies volksverzekeringen.¹ Bij een

¹ Het Asscher-arrest heeft betrekking op een persoon met de Nederlandse nationaliteit die woonachtig was in België en zowel in Nederland als in België werkzaamheden uitoefende. Het Europese Hof besliste dat deze belastingplichtige niet mocht worden onderworpen aan het speciale Nederlandse 25% buitenlandertarief, aangezien dit zou leiden tot discriminatie naar nationaliteit ten opzichte van werknemers die zijn onderworpen aan het reguliere belastingtarief.

dergelijke benadering kunnen als twee opties aan de orde komen een defiscalisering van de AOW en een integratie van de ouderenaftrekken in de netto-AOW.

Defiscalisering van de AOW impliceert een afname van de uitkeringslasten voor het AOW-fonds, waardoor rondpompen van geld wordt voorkomen. Hiermee wordt een forse balansverkortening gerealiseerd, waarvan de SER reeds in het advies van 1992 de wenselijkheid naar voren heeft gebracht. Voor subsidieregelingen die gekoppeld zijn aan de omvang van het belastbaar inkomen, zoals de huursubsidie, zijn dan aanvullende regelingen nodig om uit te blijven gaan van een inkomen inclusief AOW. Ook zal moeten worden geregeld dat de lagere bruto AOW niet tot een stijging van de pensioenlasten leidt.¹ Zowel binnen als buiten de fiscaliteit geldt dat regelingen die zijn gekoppeld aan de omvang van het (belastbaar) inkomen (fiscaal: bijvoorbeeld de buitengewone lasten- en de giftenregeling; niet-fiscaal: bijvoorbeeld de individuele huursubsidie) aangepast moeten worden.

In de plaats van defiscalisering van de AOW zou – in het kader van een integratie van belastingen en premies volksverzekeringen – het bestaande stelsel van (inkomensafhankelijke) ouderenaftrekken kunnen worden verruimd. Een substantiële verruiming van de bestaande ouderenaftrekken zou er overigens eveneens toe leiden, dat niet alleen kleine maar ook middelgrote pensioenen volledig van heffing zouden worden vrijgesteld. De inkomenseffecten, de budgettaire effecten en de verdeling van de lastendruk zijn in dit kader thans niet nader in beeld gebracht. Beide opties, dus zowel defiscalisering van de AOW als verhoging van de ouderenaftrekken, zijn als geïsoleerde maatregel vanwege de onevenwichtige inkomenseffecten onwenselijk. Zij kunnen wel worden beoordeeld in het licht van een totaal pakket aan maatregelen dat leidt tot een nieuwe tariefstructuur.²

Een volledige fiscalisering van de premieheffing leidt als geïsoleerde maatregel tot onevenwichtige inkomenseffecten voor de verschillende inkomensgroepen.³ In het kader van een belastingherziening kan worden bezien of deze fiscalisering zodanig kan worden ingepast in een breder pakket van maatregelen dat per saldo een evenwichtig inkomensbeeld wordt gerealiseerd. Daarbij kunnen dan aan de orde komen:

- defiscalisering van de AOW⁴;
- een integratie van de ouderenaftrekken in de netto AOW, zodanig dat voor personen met alleen AOW het netto inkomen ten opzichte van de huidige situatie gelijk blijft;
- een verruiming van de bestaande ouderenaftrekken;
- of een combinatie van deze maatregelen.

Bij een eventuele volledige integratie van belasting- en premieheffing moeten tevens de gevolgen in internationale situaties worden betrokken.

box 8.12: Internationaal grensverkeer

Voor lidstaten van de EG aan de hand van EG-verordeningen 1408/71 en 574/72 en voor overige staten veelal in de vorm van verdragen is geregeld welk nationaal recht van toepassing is op uitkeringsaanspraken en premieplicht volksverzekeringen in situaties waarin ingezetenen van het ene land werkzaam zijn of zijn geweest in een ander land. Deze toewijzingsregels hebben ten doel dubbele premieheffing te voorkomen. Zij spreken zich echter niet uit over het niveau van premieheffing en over de vraag of financiering uit de algemene middelen is toegestaan. Aangenomen wordt dat fiscalisering van de volksverzekeringen op zichzelf bezien niet strijdig is met verdragen en verordeningen op het terrein van de sociale zekerheid.

¹ In sommige pensioenregelingen is de AOW bruto ingebouwd in het pensioen. Een lagere bruto AOW leidt – gegeven een bruto eindresultaat – tot een hoger aanvullend pensioen.

² In bijlage I kunnen hiervan voorbeelden worden aangetroffen.

³ Wij verwijzen naar de Bouwstenennotitie waarin verschillende aspecten, waaronder inkomenseffecten van fiscalisering zijn belicht (1994, blz. 99–131).

⁴ De verschillende aspecten van defiscalisering zijn aan de orde gesteld in de Bouwstenennotitie (1994, blz. 123–131).

De toewijzingsregels voor de volksverzekeringen lopen bij grensverkeer niet altijd parallel aan de toewijzingsregels voor de belastingheffing. Hierdoor komt het enerzijds voor dat personen die verzekerd zijn ingevolge de volksverzekeringen (en premieplichtig) niet onderworpen zijn aan de Nederlandse belastingheffing. Anderzijds komt het ook voor dat mensen in Nederland belastingplichtig zijn, maar niet verzekerd ingevolge de volksverzekeringen. Daarbij kan het gaan om de volgende categorieën:

1. *Binnenlandse belastingplichtigen die niet premieplichtig zijn*

Ten aanzien van deze categorie wordt ervan uitgegaan dat zij in Nederland belasting verschuldigd zijn. Zij betalen in Nederland belasting, terwijl ze niet verplicht verzekerd zijn voor de volksverzekeringen. In het buitenland is deze categorie niet belastingplichtig, maar eventueel is men wel premies sociale verzekeringen verschuldigd.

2. *Buitenlandse belastingplichtigen die niet premieplichtig zijn*

Zij zijn in Nederland belasting verschuldigd, maar geen premies (de 90%-bepaling is hierbij buiten beschouwing gelaten). Eventueel betalen zij in het buitenland premies.

3. *Buitenlandse belastingplichtigen die premieplichtig zijn*

Bij deze categorie gaat het om premieplichtige personen die weliswaar buitenlands belastingplichtig zijn, maar wier Nederlandse inkomen op grond van belastingverdragen/BRK niet in Nederland belast wordt. Zij betalen over hun Nederlandse inkomen geen belasting, maar zijn wel in Nederland verplicht verzekerd en dus ook premieplichtig.

4. *Niet-belastingplichtigen die premieplichtig zijn*

Bij deze categorie gaat het om personen die niet in Nederland wonen en niet in Nederland belastingplichtig zijn, maar wel verplicht verzekerd.

5. *Binnenlandse belastingplichtigen die premieplichtig zijn en in aanmerking komen voor aftrek elders belast*

Deze categorie bestaat uit inwoners van Nederland die buitenlands inkomen genieten, waarvoor aftrek elders belast moet worden verleend (op grond van verdragen/BRK of het Besluit voorkoming dubbele belasting). Deze categorie is wel volledig premieplichtig.

8.5 Bijzondere tarieven

De in het huidige systeem opgenomen bijzondere tarieven kunnen in drie categorieën worden verdeeld. In de eerste plaats is er het algemene bijzondere tarief van 45% (hoog) of 20% (laag). Deze percentages zijn afgeleid van de huidige progressieve tariefstructuur. Een herziening van de huidige progressieve tariefstructuur zou logischerwijs ook een herziening van de huidige percentages van het hoge en lage bijzondere tarief met zich brengen. Daarnaast kent het huidige systeem een bijzonder tarief van 10% voor herkapitalisaties. Het spreekt vanzelf dat bij een herziening van het huidige regime voor inkomsten uit vermogen, waaronder begrepen inkomsten uit aandelen, ook het bijzondere tarief voor herkapitalisaties heroverwogen zal moeten worden. Tenslotte kent het huidige systeem nog het 25%-tarief voor voordelen uit aanmerkelijk belang. Aangezien het aanmerkelijk-belangregime per 1 januari 1997 ingrijpend is gewijzigd, ligt een heroverweging van dit tarief niet voor de hand.

8.6 Verdergaande individualisering in de inkomstenbelasting

In de Bouwstenennotitie is uitvoerig ingegaan op individualisering van de loon- en inkomstenbelasting. Een volledige individualisering zou inhouden dat op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van een partner. Dit zou niet alleen gevolgen hebben voor de horizontale tariefstructuur (de belastingvrije sommen), maar ook voor de toerekening van thans niet verzelfstandigde inkomensbestanddelen, zoals inkomsten uit vermogen, en niet verzelfstandigde aftrekposten. Een herziening van de tariefstructuur biedt mogelijkheden voor een verdergaande individualisering. In de verkenning van de mogelijkheden tot het introduceren van een individuele belastingkorting is al ingegaan op een aantal consequenties van deze optie. Voor vermogensinkomsten die in een nieuwe tariefstructuur naar een analytisch vast tarief zouden kunnen worden belast vervaagt het praktische belang van individualisering, omdat deze vermogensinkomsten bij beide partners tegen hetzelfde tarief in aanmerking genomen zouden worden. Met betrekking tot de andere, nog niet verzelfstandigde inkomensbestanddelen kan, in het kader van een herziening, zeker optioneel, de mogelijkheid worden geboden om maximaal te individualiseren op het terrein van de inkomstenberekening.

8.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn – tegen de achtergrond van de doelstellingen van een belastingherziening – verschillende fiscaal-technische maatregelen verkend. In de eerste plaats is daarbij een aantal aspecten belicht van het stelsel van belastingvrije sommen. Dit stelsel kent nadelen. Een verhoging van deze sommen leidt tot een versmalling van de grondslag voor de loon- en inkomstenbelasting. Deze versmalling leidt tot een hoger tarief in de eerste schijf. Verhogingen hebben ook tot gevolg dat het aantal inkomensstrekken dat volledig buiten de belasting- en premieheffing blijft, toeneemt (in de periode 1990–1998 is deze groep gestegen van 900 000 tot 1,25 miljoen). Daarnaast hebben de overhevelingsmogelijkheid van de belastingvrije som (de basisaftrek) en de verhogingen daarvan een negatief effect op de arbeidsparticipatie van met name gehuwde vrouwen. Volgens het Centraal Planbureau heeft een verhoging van de basisaftrek negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid. Afschaffing van de belastingvrije sommen in de huidige tariefstructuur zou circa f 43 miljard aan middelen opleveren om de tarieven te verlagen. Deze uitruil zou positief uitwerken op de werkgelegenheid. Niettemin is geconcludeerd dat afschaffing van de belastingvrije sommen onder handhaving van de huidige schijflengtes vanwege de onevenwichtige inkomenseffecten voor verschillende groepen van belastingplichtigen niet wenselijk is. Een volledige of gedeeltelijke afschaffing kan alleen overwogen worden in een breder pakket van maatregelen. Bovendien zullen daarbij naast inkomens- en werkgelegenheidseffecten ook aspecten van inkomensbeleid een rol spelen. Denkbaar is ook de basisaftrek om te zetten in een heffingskorting. Door een combinatie van een verlenging van de eerste schijf en een tariefverlaging in de tweede en derde schijf kan een verscherping van de progressie worden tegengegaan. Invoering van een heffingskorting draagt bij aan verbreding van de heffingsgrondslag en vermindert het negatieve effect van de overdraagbaarheid van de basisaftrek op de arbeidsdeelname van met name gehuwde vrouwen. In dit hoofdstuk zijn ook fiscale maatregelen verkend die de werking van de arbeidsmarkt mede kunnen verbeteren en tevens de zogenoemde armoedeval verkleinen. Geconcludeerd wordt dat met een arbeidstoeslag voor personen met inkomsten uit arbeid in de vorm van een extra (gerichte) aftrek of belastingkorting deze twee effecten kunnen worden gerealiseerd. Tot slot zijn de voor- en nadelen bezien van een volledige fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen. Deze fiscalisering leidt tot een

vereenvoudiging van het stelsel en tot een verbreding van het draagvlak voor de premieheffing. Vanwege de onevenwichtige inkomenseffecten voor de verschillende inkomensgroepen is een dergelijke maatregel echter alleen in een brede herziening van het belastingstelsel te overwegen.

9. BUDGETTAIR NEUTRALE COMBINATIES VAN MOGELIJKE MAATREGELEN

9.0 Algemeen

In hoofdstuk 8 is een aantal technische beschouwingen gewijd aan de tariefstructuur. Gebleken is dat de geanalyseerde wijzigingen geïsoleerd toegepast niet tot evenwichtige uitkomsten leiden. Daarom wordt in dit hoofdstuk een aantal wijzigingen in samenhang gezien. De samenhang betreft zowel het combineren van wijzigingen in de tariefstructuur zoals uiteengezet in hoofdstuk 8, als de verbinding met hetgeen in de hoofdstukken 4 tot en met 7 over verbreding/verschuiving/vergroening aan mogelijkheden is verkend. Dit laatste betekent concreet dat uit hoofde van verbreding/verschuiving/vergroening een bedrag van ruim f 10 miljard beschikbaar komt voor terugsluizing in de tariefstructuur (zie box 9.1).

box 9.1: Samenvatting van mogelijkheden voor een herziening van het belastingstelsel

De verkenning in de hoofdstukken 4 tot en met 7 geeft aan dat – buiten de sfeer van de vijf grootste grondslagversmalleren (belastingvrije sommen, hypotheekrente, pensioenen, arbeidskostenforfait en afdrachtkortingen) – door middel van verbreding ruim f 2,5 miljard beschikbaar kan komen voor een herziening van de (tarief-)structuur van de loon- en inkomstenbelasting. Deze verbreding, waarbij de werkelijke kostenaf trek terzake van inkomsten uit arbeid vervalt, de fiscale regimes voor sparen, lenen en beleggen ingrijpend worden gewijzigd en een systeem van inkomensboxen wordt ingevoerd, impliceert tevens een vereenvoudiging van het stelsel. Daarnaast is het mogelijk door verschuiving/vergroening f 7,6 miljard aan opbrengsten te realiseren die eveneens voor deze herziening kunnen worden aangewend. Verbreding/verschuiving/vergroening leveren derhalve ruim f 10 miljard op voor een herziening van de (tarief-)structuur. Het zou mogelijk zijn door een forsere verbreding/verschuiving/vergroening een hoger bedrag dan f 10 miljard beschikbaar te krijgen. De verkenning maakt evenwel duidelijk dat deze mogelijkheid ten koste gaat van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belastingdruk en andere belangrijke doelstellingen (zoals ontwikkeling van de economie en bevordering van de werkgelegenheid) die ten grondslag liggen aan fiscale regelingen die in dat kader (verder) zouden worden beperkt of afgeschaft.

Er worden in dit onderdeel drie budgettair neutrale uitwerkingen gepresenteerd, waarbij de maatregelen als bedoeld in box 9.1 de gemeenschappelijke basis vormen. Deze uitwerkingen kunnen als volgt kort worden gekarakteriseerd:

- Optie 1: Aanpassing van de (tarief-)structuur met handhaving belastingvrije sommen;
- Optie 2: Wijziging van de (tarief-)structuur, waarbij de belastingvrije sommen worden vervangen door heffingskortingen;
- Optie 3: Wijziging van de (tarief-)structuur waarbij de basisaf trek vervalt.

Bij deze uitwerking zal zowel aandacht worden besteed aan de inkomenseffecten, het inkomensbeleid als de werkgelegenheidsaspecten.¹

¹ Aan de hand van dezelfde driedeling zijn in bijlage I de effecten van de inzet van additionele middelen in kaart gebracht.

9.1 Aanpassing van de (tarief-)structuur met handhaving belastingvrije sommen (optie 1)

Bij de terugsluizing van de opbrengst uit hoofde van verbreding (circa f 2,5 miljard) is neutraliteit van de verdelingseffecten uitgangspunt. Dit uitgangspunt is hier uitgewerkt door na te gaan hoe de bijdrage aan de verbreding is verdeeld over drie groepen belastingplichtigen, te weten de groepen van belastingplichtigen waarvan de top van het inkomen in respectievelijk de eerste, tweede en derde belastingschijf valt. Met behulp van deze «schijfneutrale» benadering zou een verlaging van de tarieven met respectievelijk 0,65%-punt, 1,6%-punt en 1,8%-punt in de eerste, tweede en derde schijf mogelijk zijn.

Ter illustratie van wat met verschuiving/vergroening mogelijk is, is uitgegaan van de maatregelen genoemd in tabel 7.2, die tezamen f 7,6 miljard opleveren. Om zo evenwichtig mogelijke inkomenseffecten te bewerkstelligen wordt aangesloten bij de terugsluismaatregelen die zijn uitgewerkt in tabel 7.5. Dit houdt in een verlaging van het tarief in de eerste schijf met 1,6%-punt en een verhoging van de (overdraagbare) belastingvrije som met f 800.

De mutaties in de tariefstructuur die in een zo veel mogelijk schijfneutrale benadering kunnen worden gefinancierd uit hoofde van vorenstaande verbreding, verschuiving en vergroening, kunnen als volgt worden samengevat:

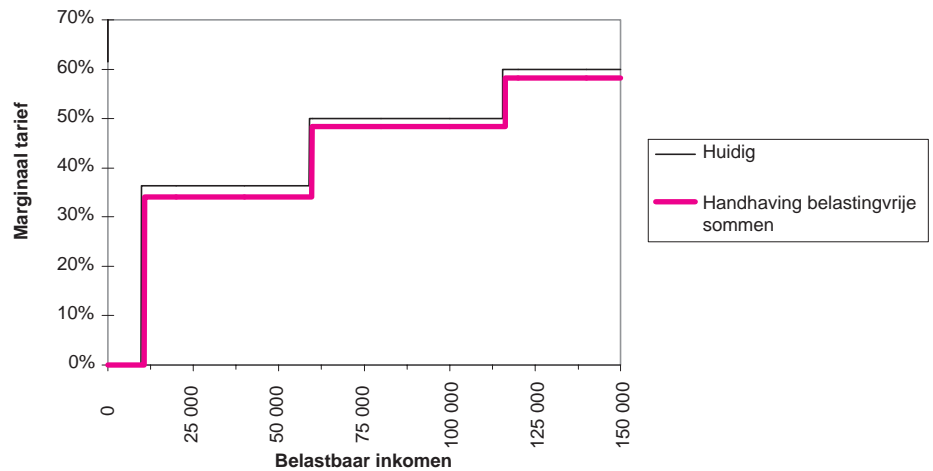
Tabel 9.1: Tariefstructuur¹ na versleuteling verbreding/verschuiving/vergroening (optie 1)

Onderdeel	Lengte	Tarief
Eerste schijf (ouderen)	f 47 184	34,1% (17,6%)
Tweede schijf	f 56 590	48,4%
Derde schijf	overig	58,2%
Belastingvrije som alleenstaanden	f 9 417	nvt
Belastingvrije som alleenverdieners	f 18 424	nvt

¹ De huidige tariefstructuur is weergegeven in hoofdstuk 2 (box 2.2).

In onderstaande figuur is de tarieflijn van deze budgettair neutrale herziening weergegeven.

Grafiek 9.1: tarieflijn alleenstaande werknemer



De inkomenseffecten van deze budgettair neutrale herziening zijn weergegeven in tabel 9.2.

Tabel 9.2: Inkomenseffecten bij handhaving belastingvrije sommen

	Effecten verhoging indirecte belastingen	Effecten tarief- verlaging	Totaal standaard- effecten	Indicatie van de gemid- delde niet- standaard effecten
Werknemers (algemeen)				
minimumloon	- 2,7%	3,3%	0,6%	- 0,5%
modaal	- 2,4%	3,5%	1,1%	- 1,5%
tweemaal modaal	- 1,9%	3,5%	1,6%	- 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)				
minimumloon	- 2,4%	2,8%	0,4%	- 0,5%
modaal	- 2,3%	3,2%	0,9%	- 1,0%
tweemaal modaal	- 2,1%	3,8%	1,7%	- 1,5%
Sociaal minimum				
	- 2,6%	3,5%	0,9%	- 0,5%
Ouderen				
<i>alleenstaand</i>				
AOW	- 2,3%	2,9%	0,6%	0,0%
40 000	- 2,4%	3,0%	0,6%	0,0%
80 000	- 2,1%	3,5%	1,4%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>				
AOW	- 2,6%	3,1%	0,5%	0,0%
40 000	- 2,4%	3,1%	0,7%	0,0%
80 000	- 2,1%	3,5%	1,4%	+ 1,5%

In aanvulling op deze tabel kan worden opgemerkt dat de inkomenseffecten voor tweeverdieners en buitenshuis werkende alleenstaande ouders het patroon van de inkomenseffecten naar inkomensklasse voor werknemers volgen. De inkomenseffecten voor een huishouden met tweeverdieners (meestverdiener modaal, minstverdiener f 5000) zijn

bijvoorbeeld net iets gunstiger dan voor de modale alleenverdiener. De inkomenseffecten voor een buitenshuis werkende alleenstaande ouder met een modaal inkomen zijn vergelijkbaar met die voor alleenverdienende werknemers.

De invloed van de maatregelen in de sfeer van de verbreding zijn sterk individueel bepaald en komen niet tot uitdrukking in de standaardinkomensplaatjes. De laatste kolom van tabel 9.2 geeft een indicatie van het gemiddelde effect op het besteedbaar inkomen uit hoofde van niet in de standaardoverzichten tot uitdrukking komende grondslagmaatregelen.¹

Beoordeling

Bij optie 1 kan op budgettair neutrale wijze een herziening worden gerealiseerd die in ieder geval door verbreding/verschuiving/vergroening het bestaande stelsel robuuster maakt, waardoor het stabielere opbrengsten genereert. Bovendien wordt tegemoetgekomen aan milieudoelstellingen. Daarnaast wint het stelsel aan eenvoud. Naast deze positieve aspecten kent deze optie nadelen. In de eerste plaats blijkt uit tabel 9.2 dat de inkomenseffecten niet in alle opzichten evenwichtig zijn verdeeld. In de tweede plaats levert deze optie geen bijdrage aan de werkgelegenheidsdoelstelling van een herziening. Dit houdt verband met de vanwege het inkomensbeleid opgenomen verhoging van de belastingvrije voet (negatief effect op werkgelegenheid) en de slechts geringe verlaging van de (gemiddelde en marginale) tarieven.

Tabel 9.3: Vergelijking van netto replacement rate voor verschillende categorieën²

		Huidige stelsel	Budgettair neutrale herziening
Alleenverdieners	sociaal minimum / WML	97,1%	97,4%
	sociaal minimum /gemiddelde laagste loonschaal	92,4%	92,7%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	72,8%	72,9%
Alleenstaanden	sociaal minimum / WML	77,1%	77,3%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	72,9%	73,1%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	55,9%	56,0%

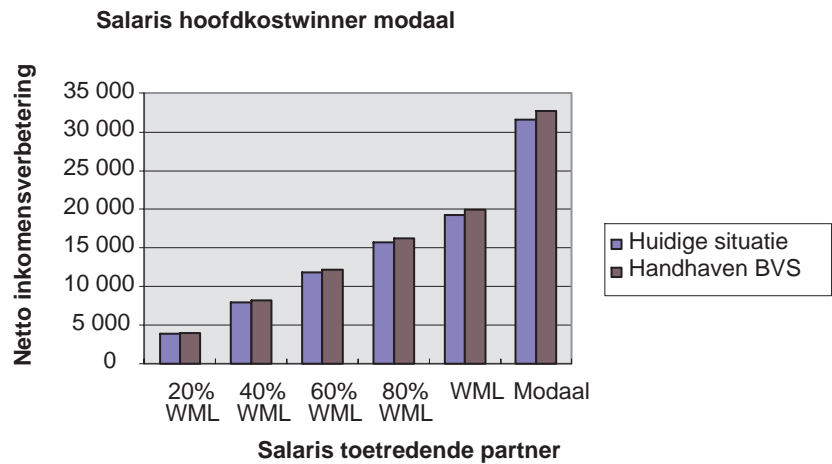
In de modellen van het CPB sorteert een ruil van directe naar indirecte belastingen alleen positieve werkgelegenheidseffecten als wordt toegestaan, dat de inkomensverdeling tussen werkenden en niet-werkenden verandert ten gunste van de werkenden. Uit tabel 9.3 blijkt dat, in het bijzonder als gevolg van de stijging van de belastingvrije som, de replacement rate stijgt. Ten opzichte van werkenden profiteren uitkeringsgerechtigden dus per saldo iets van de ruil. Het gevolg hiervan is dat de werkloosheid toeneemt met ongeveer ¼%. Het uiteindelijke effect van deze budgettair neutrale variant op de werkgelegenheid is nihil. Voorts is een nadeel van optie 1 dat «koopkrachtreparaties» voor de laagste inkomens door middel van fiscale maatregelen een aanzienlijk bedrag aan budgettaire middelen zullen blijven vergen. In paragraaf 9.5 wordt hierop nader ingegaan. In dit opzicht levert deze optie geen verbetering ten opzichte van het bestaande stelsel (zie hoofdstuk 2, tabel 2.5). Ook de bezwaren die kleven aan het stelsel van belastingvrije sommen worden niet opgelost. Voorts levert deze herziening geen bijdrage aan de oplossing van de problematiek dat de huidige alleenverdienersfaciliteit fungeert als drempel voor toetreding tot de arbeidsmarkt voor de niet-verdienende partner van belastingplichtigen waarvan de top van het inkomen ligt in de tweede of derde schijf.

¹ Belastingplichtigen, die door deze verbreding niet worden geraakt ondervinden geen effecten daarvan. Anderen, die daarmee volledig geconfronteerd worden kunnen, mede afhankelijk van hun (fiscale) gedragsreactie, een effect ondervinden dat het gemiddelde te boven gaat.

² De gemiddeld laagste loonschaal bedraagt circa 108% van het WML; 0,8 * het gemiddeld loon is f 45 326.

In onderstaande grafiek is opgenomen wat de gevolgen van optie 1 zijn voor het netto huishoudinkomen bij toetreding van de niet-verdienende partner op de arbeidsmarkt.

Grafiek 9.2: gevolgen voor het netto huishoudinkomen bij toetreding tot de arbeidsmarkt



Uit grafiek 9.2 blijkt dat bij optie 1 het netto huishoudinkomen bij alle posities hoger is dan bij de huidige tariefstructuur. Geconcludeerd kan worden dat het in algemene zin voor de partner van een alleenverdiener aantrekkelijker wordt om te gaan werken dan in het huidige systeem. Voor de partner van een belastingplichtige waarvan de top van het inkomen ligt in de tweede of derde schijf betekent dit dat de negatieve stimulans om te gaan werken afneemt.

9.2 Omzetting van de belastingvrije sommen in heffingskortingen (optie 2)

Het is eveneens mogelijk het pakket verbreding/verschuiving/vergroening uit box 9.1 te combineren met het omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting. In dat geval kan f 10 miljard uit de verbreding/verschuiving/vergroening als volgt in de tariefstructuur worden versleuteld:

Tabel 9.4: Tariefstructuur¹ na omzetting belastingvrije sommen in heffingskortingen en versleuteling verbreding/verschuiving/vergroening in tariefstructuur (optie 2)

Onderdeel	Lengte	Tarief
Eerste schijf (ouderen)	f 52 184	34,1% (17,6%)
Tweede schijf	f 56 590	43,9%
Derde schijf	overig	56,2%
Heffingskorting alleenstaanden (ouderen)	f 3211 (f 1657)	nvt
Heffingskorting alleenverdieners (ouderen)	f 6282 (f 3242)	nvt

¹ De huidige tariefstructuur is weergegeven in hoofdstuk 2 (box 2.2).

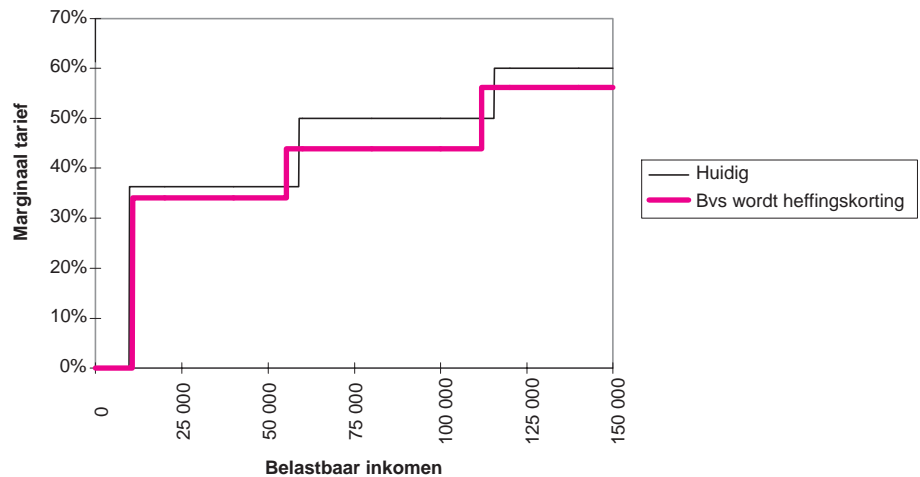
Zonder additionele budgettaire middelen (anders dan die welke beschikbaar komen uit grondslagverbreding/verschuiving/vergroening) leidt dit tot de volgende inkomenseffecten.

Tabel 9.5: Inkomenseffecten budgettair neutrale herziening met vervanging belastingvrije sommen door heffingskortingen

	Effecten verhoging indirecte belastingen	Effecten tarief- verlaging	Totaal standaard- effecten	Indicatie van de gemid- delde niet- standaard effecten
Werknemers (algemeen)				
minimumloon	- 2,7%	3,3%	0,6%	- 0,5%
modaal	- 2,4%	3,5%	1,1%	- 1,5%
tweemaal modaal	- 1,9%	5,8%	3,9%	- 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)				
minimumloon	- 2,4%	2,8%	0,4%	- 0,5%
modaal	- 2,3%	3,2%	0,9%	- 1,0%
tweemaal modaal	- 2,1%	4,0%	1,9%	- 1,5%
Sociaal minimum				
	- 2,6%	3,5%	0,9%	- 0,5%
Ouderen				
<i>alleenstaand</i>				
AOW	- 2,3%	2,9%	0,6%	0,0%
40 000	- 2,4%	3,0%	0,6%	0,0%
80 000	- 2,1%	3,1%	1,0%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>				
AOW	- 2,6%	3,1%	0,5%	0,0%
40 000	- 2,4%	3,1%	0,7%	0,0%
80 000	- 2,1%	2,2%	0,1%	+ 1,5%

Net als bij optie 1 zijn ook bij deze optie de inkomenseffecten voor tweeverdieners (meestverdiener: modaal; minstverdiener: f 5000) en buitenshuis werkende alleenstaande ouders (modaal inkomen) redelijk vergelijkbaar met de inkomenseffecten voor de alleenverdienende werknemer. Voor genoemde tweeverdieners zijn de standardeffecten net iets gunstiger. Onder veronderstelling van handhaving van een aanvullende alleenstaande-ouderfaciliteit blijven de inkomenseffecten voor deze categorie net iets achter bij die van de alleenverdienende werknemer. Het omzetten van een belastingvrije som in een heffingskorting schept enerzijds ruimte om de tarieven in de tweede en derde schijf te verlagen. In grote delen van het inkomenstraject boven de eerste schijf betekent dit dus een verlaging van de marginale druk. Anderzijds heeft het vervallen van de belastingvrije sommen tot gevolg dat belastingplichtigen eerder de grens van de tweede of derde schijf bereiken. Dit heeft tot gevolg dat vlak onder de huidige schijfovergangen de marginale druk wordt verhoogd. Om dit effect te mitigeren is in deze optie de eerste schijf verlengd. Grafisch kan het verloop van de marginale belastingdruk (en premies volksverzekeringen) als volgt worden weergegeven.

Grafiek 9.3: tarieflijn alleenstaande werknemer



Beoordeling

Ten opzichte van de optie handhaving belastingvrije sommen heeft deze optie voordelen. De heffingsgrondslag wordt verbreed in die zin dat met het omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting een opbrengst wordt gerealiseerd van circa f 5 miljard. Daarmee kunnen de tarieven in de tweede en derde schijf (verder) worden verlaagd en kan de eerste schijf worden verlengd. Met betrekking tot het inkomensbeleid geldt dat met een kleinere inzet van budgettaire middelen koopkracht-reparatie voor lage inkomens kan worden gerealiseerd (zie paragraaf 9.5). Een nadeel van optie 2 is het stijgen van de replacement rate. De replacement rate komt in optie 2 overeen met de laatste kolom van tabel 9.3.

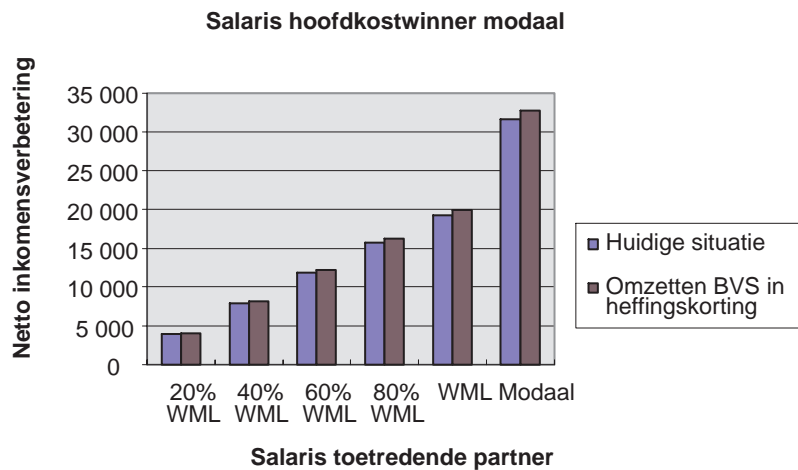
Van het omzetten van de belastingvrije sommen in een heffingskorting kunnen twee belangrijke effecten op de arbeidsmarkt worden verwacht:

1. Het arbeidsaanbod van partners waarvan de meestverdiener een inkomen heeft dat ligt boven de grens van de eerste schijf neemt toe, omdat in het huidige systeem de netto waarde van de overgedragen belastingvrije som hoger is dan de netto waarde van de belastingvrije som, die de minstverdiener zelf incasseert.
2. In de vormgeving waarin de opbrengst van de invoering van een heffingskorting deels wordt aangewend voor schijfverlenging en deels voor tariefsverlaging (tweede en derde schijf) stijgt de marginale druk bij de schijfovergangen en neemt deze af bij de daarboven gelegen inkomens. De macro-economische effecten van deze herverdeling van de marginale wig houden elkaar in evenwicht.

Met name het arbeidsaanbod van partners van (bijna-)alleenverdieners stijgt in optie 2. In personen neemt het arbeidsaanbod met $\frac{3}{4}\%$ toe. De werkgelegenheid stijgt met $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{2}\%$.

Onderstaande grafiek geeft de gevolgen van optie 2 weer voor het netto huishoudinkomen bij toetreding van de niet-verdienende partner tot de arbeidsmarkt.

Grafiek 9.4: gevolgen voor het netto huishoudinkomen bij toetreding tot de arbeidsmarkt



Bij optie 2 blijkt ten opzichte van de huidige situatie het financieel aantrekkelijker te worden om betaalde arbeid te gaan verrichten.

De hier behandelde heffingskorting is vrijwel gelijk aan de in de paragraaf 8.2.3.1 genoemde individuele belastingkorting (IBK). Het belangrijkste verschil is dat de IBK ook direct aan de belastingplichtige wordt uitgekeerd en de heffingskorting niet. Immers, de heffingskorting wordt verrekend met de te betalen belasting. Als geen belasting verschuldigd is wordt ook niet geprofiteerd van de heffingskorting. Partners met een (te) klein inkomen kunnen de heffingskorting overdragen aan hun echtgeno(o)t(e). Kleine deeltijders (zonder partner) kunnen niet volledig gebruik maken van de heffingskorting. Bij een IBK vindt in beide gevallen uitkering van de heffingskorting door de belastingdienst plaats (in plaats van verrekening bij de partner of niet kunnen profiteren). Deze gedachte zal nader moeten worden beoordeeld op zowel budgettaire als macro-economische effecten.

9.3 Wijziging van de (tarief-)structuur waarbij de basisaftrek vervalt (optie 3)

Bij optie 3 komt de basisaftrek te vervallen. De opbrengst daarvan wordt aangewend voor een substantiële tariefsverlaging. Ook bij deze budgettaire neutrale herziening wordt de f 10 miljard ingezet die beschikbaar kan komen uit het complex van verbreding/verschuiving/vergroening (zie box 9.1). Tabel 9.6 geeft de resulterende tariefstructuur weer.

Tabel 9.6: Tariefstructuur¹ na vervallen basisaftrek en versleuteling verbreding/verschuiving/vergroening in tariefstructuur (optie 3)

Onderdeel	Lengte	Tarief
Eerste schijf (ouderen)	f 26 500	20,35% (20,35%)
Tweede schijf	f 26 500	35%
Derde schijf	overig	50%
Belastingvrije som alleenstaanden	f 0	nvt
Belastingvrije som alleenverdieners	f 9 500	0%

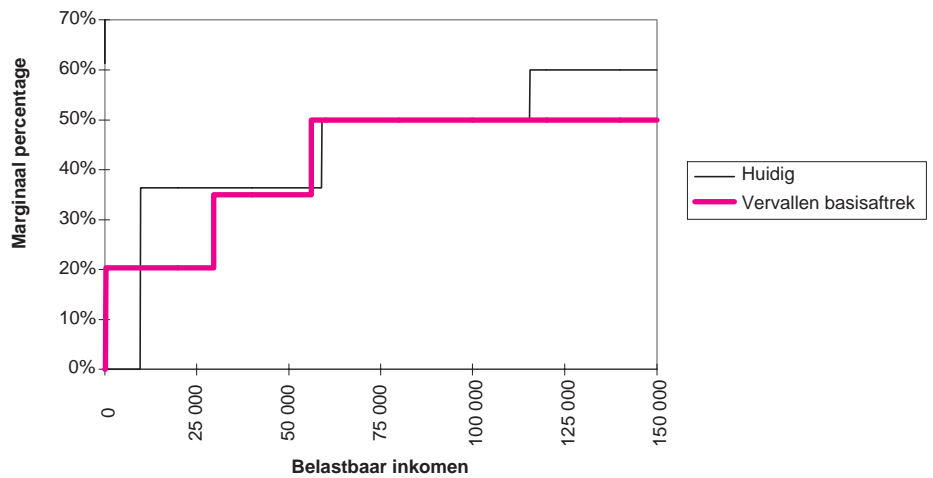
¹ De huidige tariefstructuur is weergegeven in hoofdstuk 2 (box 2.2).

In optie 3 zijn tevens een aantal mogelijke wijzigingen in de tariefstructuur opgenomen die in hoofdstuk 8 aan de orde zijn gesteld. Het gaat daarbij om de volgende mogelijke maatregelen:

- volledige integratie van belasting- en premieheffing¹ in combinatie met defiscalisering van de AOW, ouderenaftrek van f 3500 voor alle ouderen en koppelingspercentages AOW van 103% voor gehuwden en 73% voor alleenstaanden, zoals besproken in paragraaf 8.4;
- integratie van het forfait voor niet-actieven in het netto sociaal minimum;
- uitgegaan wordt van een alternatief voor de huidige invorderingsvrijstelling, zodat de (budgettaire) reikwijdte ervan (met name voor zelfstandigen en alfa-hulpen) grosso modo gelijk blijft.

In onderstaande grafiek is de tarieflijn van deze budgettaire neutrale herziening weergegeven.

Grafiek 9.5: tarieflijn alleenstaande werknemer



¹ In de doorrekening is als technische veronderstelling gehanteerd dat de AWBZ-premie als afzonderlijke premie gehandhaafd blijft, maar dat de grondslag voor deze premieheffing volledig is geharmoniseerd met die voor de belastingheffing.

De inkomenseffecten van optie 3 worden weergegeven in tabel 9.7.

Tabel 9.7: Inkomenseffecten vervallen basisaftrek en verbreding/verschuiving/vergroening

	Effecten verhoging indirecte belastingen	Effecten tarief- verlaging	Totaal standaard- effecten	Indicatie van de gemid- delde niet- standaard effecten
Werknemers (algemeen)				
minimumloon	- 2,7%	5,2%	+ 2,5%	- 0,5%
modaal	- 2,4%	4,2%	+ 1,8%	- 1,5%
tweemaal modaal	- 1,9%	1,8%	- 0,1%	- 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)				
minimumloon	- 2,4%	1,2%	- 1,2%	- 0,5%
modaal	- 2,3%	4,4%	+ 2,1%	- 1,0%
tweemaal modaal	- 2,1%	2,7%	+ 0,6%	- 1,5%
Sociaal minimum				
	- 2,6%	2,8%	+ 0,2%	- 0,5%
Ouderen				
<i>alleenstaand</i>				
AOW	- 2,3%	2,0%	- 0,3%	0,0%
40 000	- 2,4%	2,8%	+ 0,4%	0,0%
80 000	- 2,1%	6,2%	+ 4,1%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>				
AOW	- 2,6%	2,3%	- 0,3%	0,0%
40 000	- 2,4%	3,7%	+ 1,3%	0,0%
80 000	- 2,1%	1,2%	- 0,9%	+ 1,5%

In aanvulling op deze tabel wordt opgemerkt dat de inkomenseffecten van deze optie voor tweeverdieners, waarvan de minstverdiener een klein inkomen heeft, minder gunstig zijn. Dit is met name het gevolg van het (geleidelijk) vervallen van de alleenverdienerstoelage. Bij de minstverdiener geldt dat pas boven circa 60% van het wettelijk minimumloon de positieve effecten van de tariefsverlaging de negatieve effecten van het vervallen van de belastingvrije som compenseren. Onder veronderstelling dat een vergelijkbare faciliteit als de huidige alleenstaande-ouderaftrek blijft gehandhaafd, zijn de inkomenseffecten voor alleenverdienende werknemers tevens indicatief voor buitenshuis werkende alleenstaande ouders.

Beoordeling

Ten opzichte van optie 1 (handhaving belastingvrije sommen) heeft optie 3 als voordeel dat door het vervallen van de basisaftrek een substantiële verbreding (circa f 85 miljard) van de heffingsgrondslag wordt gerealiseerd. In samenhang daarmee kunnen de marginale tarieven over een groot deel van het inkomenstraject fors worden verlaagd. Voorts wordt het belastingstelsel eenvoudiger, met name door de integratie van de belasting- en premieheffing.

Met betrekking tot het inkomensbeleid geldt dat met een kleinere inzet aan budgettaire middelen dan in het huidige systeem koopkrachtreparatie voor lagere inkomens kan worden gerealiseerd (zie paragraaf 9.5). Uit tabel 9.7 blijkt dat de inkomenseffecten van optie 3 bij budgettair neutrale invoering zeer onevenwichtig zijn. Daar komt bij dat voor belastingplichtigen met kleine inkomens negatieve inkomenseffecten optreden. Het is mogelijk om door middel van een heffingsvrije drempel voor inkomsten uit arbeid deze negatieve inkomenseffecten te voorkomen. De kosten hiervan hangen af van de uiteindelijke vormgeving.

Om de gedachten te bepalen zou kunnen worden uitgegaan van een bedrag in de orde van grootte van f 1 miljard. Een dergelijke voorziening werkt echter complicerend en doet een deel van de bereikte grondslagverbreding weer teniet.

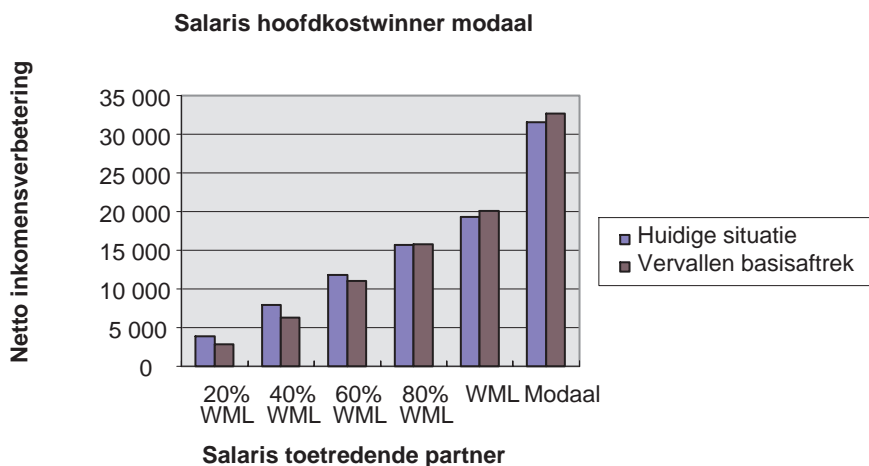
Negatief is ook dat zonder nadere maatregelen de replacement rate voor alleenverdieners stijgt. De gevolgen voor de replacement rate zijn weergegeven in tabel 9.8.

Tabel 9.8: Vergelijking van netto replacement rate voor verschillende categorieën¹

		Huidige stelsel	Vervallen basis-aftrek
Alleenverdieners	sociaal minimum / WML	97,1%	98,9%
	sociaal minimum / gemiddelde laagste loonschaal	92,4%	92,9%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	72,8%	71,6%
Alleenstaanden	sociaal minimum / WML	77,1%	75,7%
	sociaal minimum / gemiddeld laagste loonschaal	72,9%	71,7%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	55,9%	55,3%

In grafiek 9.6 zijn de gevolgen weergegeven van optie 3 voor het netto huishoudinkomen bij toetreding van de niet-verdienende partner tot de arbeidsmarkt.

Grafiek 9.6: Gevolgen voor het netto huishoudinkomen bij toetreding tot de arbeidsmarkt



Uit de grafiek blijkt dat het bij optie 3 in vergelijking met de huidige tariefstructuur financieel minder aantrekkelijk wordt om te gaan werken bij een inkomen tot boven 60% van het WML. Vanaf 80% WML gaat het netto huishoudinkomen er bij optie 3 op vooruit.

¹ De gemiddeld laagste loonschaal bedraagt circa 108% van het WML. 0,8 * het gemiddeld loon is f 45 326.

9.4 Werkgelegenheidseffecten

In onderstaande tabel worden de macro-economische effecten van de hiervoor besproken budgettair neutrale opties vergeleken.

Tabel 9.9: Werkgelegenheidseffecten van verschillende budgettair neutrale opties¹

	Optie 1	Optie 2	Optie 3
	Handhaven belastingvrije som	Omzetting belastingvrije som in heffingskorting	Vervallen basisaftrek
Productie	0	+ ¼ à ½	+ ¼ à ½
Werkgelegenheid	0	+ ¼ à ½	+ ¼ à ½
Arbeidsaanbod (personen)	0	+ ¾	- ½
Arbeidsaanbod (uren)	+ ¼	+ ½	+ ½
Werkloosheidsquote	+ ¼	+ ¼	+ ¼
waarvan onderkant ²	+ ¼	+ ¼	+ ½

Bron: Centraal Planbureau.

Uit tabel 9.9 blijkt dat de werkgelegenheidseffecten van de verschillende budgettair neutrale opties beperkt zijn. In bijlage I worden fiscale maatregelen besproken, die bij uitstek geschikt zijn voor bevordering van de werkgelegenheid.

In deze macro-economische doorrekening is nog niet het nieuwe regime voor alleenverdieners, zoals besproken in paragraaf 8.2.3.1, verwerkt. Indien hier wel rekening mee zou worden gehouden zouden de productie, de werkgelegenheid en het arbeidsaanbod positiever scoren. De werkloosheidsquote zou vrijwel onveranderd blijven. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de extra werkgelegenheid als gevolg van een nieuw regime voor alleenverdieners vooral aan nieuw arbeidsaanbod ten goede zou komen. Overigens is in geen van de varianten rekening gehouden met het feit dat «oude» alleenverdieners worden ontmoedigd om te participeren, omdat zij daarna nog slechts in aanmerking kunnen komen voor het ongunstigere regime voor de «nieuwe» alleenverdieners.

9.5 Kosten van inkomensbeleid

In hoofdstuk 2 is in tabel 2.5 een overzicht opgenomen van de kosten van inkomensbeleid, gegeven de huidige tariefstructuur. In het voorgaande zijn drie budgettair neutrale opties uitgewerkt. Van elk van deze opties kan eveneens worden nagegaan wat de kosten zouden zijn om voor sociale minima (gehuwden en ongehuwd samenwonenden) een koopkrachteffect van + 1% te realiseren. Hierbij worden telkens twee instrumenten bezien: ten eerste de belastingvrije som, c.q. de heffingskorting, ten tweede het tarief in de eerste schijf. Tabel 9.10 geeft zowel de kosten weer binnen de huidige tariefstructuur als de kosten bij de drie opties:

- optie 1: handhaven van de belastingvrije som, zoals beschreven in paragraaf 9.1;
- optie 2: omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting, zoals beschreven in paragraaf 9.2;
- optie 3: vervallen van de basisaftrek, zoals beschreven in paragraaf 9.3.

¹ De cijfers met betrekking tot de productie, werkgelegenheid en arbeidsaanbod betreffen procentuele mutaties. De werkloosheidsquote betreft een absolute mutatie.

² Laag geschoolden tot 120% WML.

Tabel 9.10: Kosten van een koopkrachteffect van + 1% voor sociale minima bij de verschillende opties en inzet van twee verschillende instrumenten

	Instrument tarief eerste schijf		Instrument belastingvrije som/ heffingskorting (#)	
	Mutatie	Kosten (* f 1 miljard)	Mutatie	Kosten (* f 1 miljard)
Huidige tariefstructuur	- 1,7 %	f 4,3	+ f 350	f 1,7
Optie 1	- 2,0 %	f 4,9	+ f 375	f 1,7
Optie 2	- 0,8 %	f 2,7	+ f 125#	f 1,5
Optie 3	- 1,2 %	f 2,6	—	—

Uit de tabel blijkt dat een verhoging van de heffingskorting in alle gevallen het goedkoopste instrument is om een koopkrachtverbetering van 1% voor sociale minima te realiseren (f 1,5 miljard). Daarna volgt een verhoging van de belastingvrije som (f 1,7 miljard). Inzet van deze instrumenten is evenwel niet mogelijk in optie 3, omdat hierin de belastingvrije sommen zijn afgeschaft. Opgemerkt wordt dat aan zowel een verhoging van de belastingvrije som als de heffingskorting nadelen kleven. De heffingsgrondslag voor de loon- en inkomstenbelasting wordt uitgehold. Volgens modelmatige berekeningen van het CPB leidt een dergelijke verhoging bovendien tot negatieve effecten op de werkgelegenheid en de werkloosheid; de werkgelegenheid daalt en de werkloosheid stijgt (zie ook box 8.1). Uit het oogpunt van werkgelegenheidsbeleid verdient derhalve een tariefsverlaging in de eerste schijf de voorkeur. Optie 2 en 3 zijn dan verreweg het goedkoopst. De inzet van het tarief van de eerste schijf als instrument voor koopkracht-reparatie is bij optie 1 duurder dan in de huidige tariefstructuur. Bij optie 2 en optie 3 is het inzetten van dit instrument veel goedkoper dan in de huidige tariefstructuur. De reden hiervoor is dat bij deze opties het belastbaar inkomen van de sociale minima veel hoger is, waardoor het effect van een tariefverlaging groter is: er is dus minder tariefverlaging nodig om hetzelfde koopkrachteffect op minimumniveau te realiseren. Bij inzet van het instrument van de belastingvrije som, c.q. heffingskorting doet zich hetzelfde beeld voor, zij het dat de verschillen minder groot zijn. Optie 2 is goedkoper, omdat in het huidige systeem de inkomens in de tweede en derde schijf netto méér voordeel hebben van een verhoging van de belastingvrije som dan inkomens in de eerste schijf. Dit doet zich bij een heffingskorting niet voor. In optie 3 zou in de plaats van het instrument van de belastingvrije som de alleenverdienerstoelag van f 9500 kunnen worden verhoogd. Daarvan profiteren echter slechts alleenverdieners en – via de netto netto koppeling – uitkeringsgerechtigden met een uitkering op minimumniveau. Met een verhoging van de alleenverdienerstoelag met f 1250 (kosten f 1,3 miljard) zou een koopkrachtverbetering voor het sociaal minimum van 1% kunnen worden bereikt. In deze optie is het verhogen van de alleenverdienerstoelag dus goedkoper, omdat alleenstaanden en tweeverdieners niet meeprofiteren.

9.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit de hoofdstukken 4 tot en met 7 gecombineerd met een budgettair neutrale herziening binnen de huidige tariefstructuur. Het gaat daarbij om een totaalbedrag van circa f 10 miljard, dat wordt gegenereerd via verschuiving/verbreding/vergroening. Er zijn drie budgettair neutrale uitwerkingen gezien die kort als volgt kunnen worden gekarakteriseerd:

- Optie 1: aanpassing van de (tarief)structuur met handhaving belastingvrije sommen;
- Optie 2: wijziging van de (tarief)structuur, waarbij de belastingvrije sommen worden vervangen door heffingskortingen;

- Optie 3: wijziging van de (tarief)structuur, waarbij de basisaftrek vervalt.

Van deze opties zijn ook de kosten van inkomensbeleid in kaart gebracht.

Vastgesteld is dat geen van deze budgettair neutrale opties in voldoende mate tegemoet komt aan de randvoorwaarden en doelstellingen van een belastingherziening met betrekking tot werkgelegenheid en evenwichtige inkomenseffecten. Daarvoor is de inzet van additionele middelen noodzakelijk (zie bijlage I).

10. SAMENVATTING

10.0 Inleiding

In dit slothoofdstuk worden de bevindingen van deze verkenning kort samengevat. Voor een verkenning van een aantal aspecten van de fiscale winstsfeer en van enkele andere belastingen wordt verwezen naar bijlage III.

10.1 Herziening belastingstelsel

10.1.1 Algemeen

Het Nederlandse model, waarin groei van de werkgelegenheid het hoofddoel is, kan worden gezien als een combinatie van vijf elkaar versterkende onderdelen: budgettaire consolidatie, een stabiel monetair klimaat, arbeidskostenmatiging bevorderd door algemene en gerichte lastenverlichting, een activerend en zo nodig alternatief werk biedend stelsel van sociale zekerheid en een structuurbeleid gericht op flexibilisering en verbeterde werking van markten. Een en ander vindt plaats bij handhaving van stabiele arbeidsverhoudingen en een evenwichtige inkomensontwikkeling.¹ Het belastingstelsel speelt bij deze combinatie een belangrijke rol. Met het oog daarop is in de huidige kabinetsperiode een omvangrijke lastenverlichting doorgevoerd en is een groot aantal fiscale maatregelen getroffen. Ook is het stelsel op verschillende onderdelen aangepast.

Het succes van het Nederlandse model blijkt vooral uit de ontwikkelingen met betrekking tot de centrale doelstellingen van het economische beleid: economische groei en werkgelegenheid. In de Miljoenennota 1998 heeft het kabinet dan ook de wenselijkheid benadrukt van voortzetting van dit beleid. Daarbij is tevens het belang onderstreept van een verbreding en versterking van het Nederlandse model. Een belangrijk element van deze versterking is een verdere aanpassing van het belastingstelsel. Mede dankzij de aanpassingen in de huidige kabinetsperiode is het Nederlandse belastingstelsel internationaal goed concurrerend. Dat geldt met name voor het fiscale klimaat voor het bedrijfsleven. Zwakke punten zijn nog wel de kapitaalsbelasting, de vermogensbelasting op bedrijfsvermogen en de relatief hoge wig op arbeid. Verdere aanpassingen moeten zijn toegesneden op de te verwachten veranderingsprocessen in economie en samenleving in het eerste deel van de volgende eeuw en het wegnemen van bestaande zwakke punten. Dat vraagt om een stelsel met brede, stabiele heffingsgrondslagen en lagere tarieven. Bovendien zal het belastingstelsel voor zowel burgers als bedrijven internationaal concurrerend moeten zijn, de werkgelegenheid moeten bevorderen en door een verdere vergroening moeten bijdragen aan een duurzame ontwikkeling. Een herzien belastingstelsel moet ook leiden tot een evenwichtige verdeling van de belasting- en premiedruk, waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht van belastingplichtigen. Daarnaast zullen de opzet, toepassing en uitvoering zo eenvoudig mogelijk moeten zijn.

10.1.2 Grondslagverbreding

Deze verkenning geeft aan dat bij een belastingherziening grondslagverbreding, verschuiving en vergroening de centrale elementen zijn en dat daarbij de nadruk moet liggen op de loon- en inkomstenbelasting. Een herziening van deze belastingen in combinatie met lagere tarieven kan leiden tot een verkleining van de wig en daarmee tot een lagere lastendruk op arbeid. Deze verlaging kan (mede) worden gefinancierd uit de opbrengsten van verbreding, verschuiving en vergroening. De

¹ Zie Miljoenennota 1998, blz. 17–18.

heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen is sterk uitgehold. De belangrijkste grondslagversmallingen zijn in volgorde van omvang: de belastingvrije sommen, het fiscale regime voor pensioenen, de hypotheekrente-af trek, het arbeidskostenforfait en de zogenoemde afdrachtverminderingen loonheffing voor werkgevers; het aandeel van de belastingvrije sommen daarin is verreweg het grootst (50% van de totale grondslagversmalling). Deze posten zijn samen verantwoordelijk voor ruim 80% van de uitholling van de heffingsgrondslag. De resterende 20% bestaat onder meer uit aftrekposten (de werkelijke kostenaf trek) in de sfeer van de inkomsten uit arbeid en de fiscale regimes voor sparen, lenen en beleggen, waartoe onder meer behoren de aftrek consumptieve rente, de lijfrente-af trek en de regelingen voor inkomsten uit vermogen en het spaarloon.

Door grondslagverbreding in de vorm van het schrappen van de werkelijke kostenaf trek en aanpassing van de regimes voor sparen, lenen en beleggen (consumptieve rente, lijfrenten, inkomsten uit vermogen, spaarloon) kan circa f 2,5 miljard aan budgettaire middelen worden verkregen die kunnen worden ingezet voor een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. Het zou mogelijk zijn door een forsere verbreding een hoger bedrag dan f 2,5 miljard beschikbaar te krijgen voor tariefsverlaging. Deze verkenning maakt evenwel duidelijk dat deze mogelijkheid kan leiden tot aanzienlijke negatieve inkomenseffecten voor bepaalde inkomensgroepen en/of tot negatieve effecten op de ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid. Bovendien leidt een verdere verbreding ook tot een aantasting van de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de fiscale regelingen die in dat kader zouden worden beperkt of afgeschaft. Een zorgvuldige afweging van voors en tegens is derhalve noodzakelijk. Deze afweging heeft er ook toe geleid dat ingrepen in de fiscale regimes voor het eigen huis en de collectieve pensioenregelingen zijn afgewezen.

Oudedagsvoorzieningen

In het kader van de oudedagsvoorzieningen is de gedachte van een overkoepelende oudedagsparaplu uitgewerkt. Daaronder zouden zowel collectieve regelingen als individueel maatwerk een plaats kunnen krijgen, onder gelijktijdige integratie van een aangepast lijfrenteregime. Voorts zouden maatregelen kunnen worden getroffen die kunnen leiden tot een versterking van de fiscale claim van de Nederlandse schatkist op pensioenen en lijfrenten in relatie tot het buitenland. Pensioen- en lijfrentepremies worden in Nederland in aftrek gebracht, terwijl door de toenemende mobiliteit van werknemers en gepensioneerden de uitkeringen niet meer in Nederland, maar elders tegen een laag tarief of in het geheel niet worden belast. Om deze uitholling van de heffingsgrondslag tegen te gaan, kunnen drie wegen gelijktijdig worden bewandeld. In de eerste plaats kunnen in de huidige belastingwetgeving een voorwaardelijke aftrek van pensioen- en lijfrentepremies en een voorwaardelijke vrijstelling van aanspraken worden ingevoerd. Aftrek en vrijstelling worden toegekend onder voorwaarde dat de uitkeringen terzake te zijner tijd worden onderworpen aan de Nederlandse belastingheffing. Onderdeel van deze opzet kan zijn dat belastingplichtigen vooraf de keuze hebben om van toepassing van de voorwaardelijke aftrek/vrijstelling af te zien; kiezen zij daarvoor, dan is het gefacilieerde regime niet van toepassing, en geldt dat de opgebouwde vermogens onder een, hierna nader toegelichte, forfaitaire vermogensinkomstenheffing zouden komen te vallen. Tegen de achtergrond van een toenemende mobiliteit van werknemers en gepensioneerden voorkomt deze opzet de uitholling van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting. De tweede maatregel behelst aanpassing van bilaterale belastingverdragen; een voorbehoud

van het Nederlandse heffingsrecht terzake van de naar het buitenland stromende pensioenuitkeringen. De derde maatregel vraagt om een Europese verordening waarbij uitgangspunt is dat lidstaten hun fiscale claims terzake van pensioenen en lijfrenten zeker kunnen stellen.

Vermogen: sparen, lenen en beleggen

Een belangrijk onderdeel van de herziening is de invoering van een forfaitair rendement voor vermogensbestanddelen, zoals spaartegoeden, aandelen en andere beleggingen; het eigen huis dat als hoofdverblijf dient blijft hierbij buiten beschouwing. Deze forfaitaire regeling, waarbij wordt gedacht aan een vast forfaitair rendement van 4% en een vast tarief van rond de 25%, komt in de plaats van het huidige belastingregime voor inkomsten uit vermogen en de vermogensbelasting. Een vrijstelling aan de voet voorkomt dat kleine beleggers en spaarders reeds vanaf de eerste gulden vermogen in de heffing van het forfaitaire rendement worden betrokken; gedacht wordt aan een vermogensvrijstelling van f 37 500 per persoon (gehuwden f 75 000). De forfaitaire regeling is onderdeel van een nieuw systeem van zogenoemde gesloten inkomensboxen in de loon- en inkomstenbelasting; dit systeem moet tegengaan dat de heffingsgrondslag voor inkomsten uit arbeid wordt uitgehold. Het forfaitaire regime voor bepaalde vermogensbestanddelen wordt toegepast op het saldo van de relevante bezittingen en schulden; dit houdt ook in dat de huidige mogelijkheid om bij inkomsten uit vermogen kosten af te trekken (waaronder rente over leningen waarmee beleggingen zijn gefinancierd) komt te vervallen; alle bestaande aftrekposten in deze sfeer vervallen.

De forfaitaire regeling voor bepaalde vermogensbestanddelen heeft belangrijke voordelen. De regeling komt in samenhang met het boxensysteem en de nieuwe regimes voor sparen, lenen en beleggen tegemoet aan de draagkrachtgedachte van de loon- en inkomstenbelasting. De grondslag waarover belasting wordt geheven wordt verbreed; daardoor kan ook het tarief worden verlaagd. De budgettaire opbrengst zal relatief stabiel zijn. Het systeem zal voorts beter bestand zijn tegen belastingbesparende constructies. Dit voorkomt dat belastingplichtigen hun belastingdruk kunstmatig laag weten te houden. De belastingdruk wordt daardoor evenwichtiger verdeeld. Daarnaast werpt het systeem van inkomensboxen een dam op tegen fiscale constructies die de grondslag voor het schijventarief uithollen; daardoor wordt voorkomen dat er een relatieve verzwaring van de lastendruk op arbeid optreedt. Ten opzichte van het huidige stelsel wordt ook een aanzienlijke vereenvoudiging bereikt.

10.1.3 Verschuiving en vergroening van de belastingdruk

Mede met het oog op toekomstige ontwikkelingen is het van belang dat het belastingstelsel robuuster wordt. Grondslagverbreding draagt bij aan een robuuster stelsel dat minder vatbaar is voor uitholling van de heffingsgrondslag en dat de stabiliteit van de belastingopbrengsten zoveel mogelijk garandeert. De robuustheid kan ook worden versterkt door de belastingdruk te verschuiven van directe naar indirecte belastingen, waaronder milieubelastingen. Daardoor kan tevens een groener stelsel worden gerealiseerd dat bijdraagt aan een duurzame economische ontwikkeling van productie, consumptie en mobiliteit. Een verdere vergroening van het stelsel, gekoppeld aan een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, heeft uit oogpunt van robuustheid van het stelsel, perceptiekosten en fraudebestendigheid duidelijke voordelen. In de komende periode zouden de indirecte belastingen met het oog op de doelstellingen voor een herziening van het belastingstelsel met f 9,0 miljard kunnen worden verhoogd. In de sfeer van de milieu- en energie-

belastingen gaat het daarbij om een bedrag van f 5,1 miljard en bij de BTW (verhoging algemeen tarief van 17,5% naar 19%) om f 3,9 miljard. Van het bedrag van f 9,0 miljard kan f 7,6 miljard beschikbaar komen om de loon- en inkomstenbelasting te verlagen; deze verlaging komt tegemoet aan de doelstelling de lasten op arbeid te verlagen. Van het resterende bedrag wordt f 0,9 miljard ingezet om bedrijven te compenseren voor de lastenverzwaring die voortvloeit uit de verhoging van de energiebelastingen; deze fiscale compensatie kan plaatsvinden door een mix van lagere werkgeverslasten op arbeid, verlaging belastingtarief en verruiming/inzet van ondernemersfaciliteiten. Bij de vormgeving van de ondernemersfaciliteiten zullen de aanbevelingen van de werkgroep vergroening rond de omvorming van de VAMIL tot een milieu-investeringsaftrek en de introductie van een duurzame-ondernemersaftrek voor voorlopers binnen het bedrijfsleven op milieugebied worden betrokken. Daarnaast wordt f 0,5 miljard ingezet voor positieve fiscale milieuprikkels voor bedrijven en huishoudens. Tevens wordt, in vervolg op de Europese werkgelegenheidstop van november 1997, onderzocht of een verlaagd BTW-tarief op bepaalde plaatsgebonden arbeidsintensieve diensten kan worden toegepast. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat in elk geval schoen- en kledingherstellers daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen.

De verhoogde energiebelastingen en (nieuwe) milieubelastingen dragen niet alleen bij aan een robuuster belastingstelsel. Uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat de verhoogde energiebelastingen in combinatie met positieve (fiscale) prikkels die energiebesparende investeringen bevorderen, kunnen leiden tot een verminderde uitworps van 7 à 10 Mton CO₂; deze vermindering zou voldoende zijn om een jaar of vier de stijging tegen te gaan die zonder aanvullend beleid zou zijn te verwachten.

10.1.4 Budgettair neutrale herziening

Door verbreding/verschuiving/vergroening kan een bedrag van ruim f 10 miljard beschikbaar komen voor een herziening van de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting. In deze verkenning zijn drie budgettair neutrale uitwerkingen van een herziening gepresenteerd, waarbij dit bedrag is teruggesluisd in de tariefstructuur. Deze uitwerkingen kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

- Optie 1: Aanpassing van de (tarief)structuur met handhaving belastingvrije sommen;
- Optie 2: Wijziging van de (tarief)structuur, waarbij de belastingvrije sommen worden vervangen door heffingskortingen;
- Optie 3: Wijziging van de (tarief)structuur waarbij de basisaftrek vervalst.

De uitwerking van optie 1 is samengevat in tabel 10.1. Tabel 10.2. geeft de uitwerking van optie 2 en tabel 10.3. de uitwerking van optie 3.

Tabel 10.1: Tariefstructuur na versleuteling verbreding/verschuiving/vergroening (optie 1)

Onderdeel	Bedrag	Tarief
Eerste schijf (ouderen)	f 47 184	34,1% (17,6%)
Tweede schijf	f 56 590	48,4%
Derde schijf	overig	58,2%
Belastingvrije som alleenstaanden	f 9 417	nvt
Belastingvrije som alleenverdieners	f 18 424	nvt

Tabel 10.2: Tariefstructuur na omzetting basisaftrek in heffingskorting en versleuteling verbreding/verschuiving/vergroening in tariefstructuur (optie 2)

Onderdeel	Bedrag	Tarief
Eerste schijf (ouderen)	f 52 184	34,1% (17,6%)
Tweede schijf	f 56 590	43,9%
Derde schijf	overig	56,2%
Heffingskorting alleenstaanden (ouderen)	f 3 211 (f 1 657)	nvt
Heffingskorting alleenverdieners (ouderen)	f 6 282 (f 3 242)	nvt

Tabel 10.3: Tariefstructuur na vervallen basisaftrek en versleuteling verbreding/verschuiving/vergroening in tariefstructuur (optie 3)

Onderdeel	Bedrag	Tarief
Eerste schijf (ouderen)	f 26 500	20,35% (20,35%)
Tweede schijf	f 26 500	35%
Derde schijf	overig	50%
Belastingvrije som alleenstaanden	f 0	nvt
Belastingvrije som alleenverdieners*	f 9 500	0%

* Betreft bestaande gevallen; voor nieuwe gevallen geldt een negatieve inkomstenbelasting/ individuele heffingskorting van f 1900.

In alle drie de opties wordt op budgettair neutrale wijze een herziening gerealiseerd die in ieder geval door verbreding/verschuiving/vergroening het bestaande stelsel robuuster maakt, waardoor het stabielere opbrengsten genereert. Bovendien wordt uitholling van de heffingsgrondslag, met name in de sfeer van inkomsten uit vermogen, tegengegaan door nieuwe fiscale regimes voor sparen, lenen en beleggen, waaronder de forfaitaire rendementsheffing over bepaalde vermogensbestanddelen. Ten opzichte van het huidige stelsel wordt bij alle drie de opties vereenvoudigingswinst geboekt. Uit de beoordeling blijkt dat geen van deze budgettair neutrale opties in voldoende mate tegemoet komt aan de randvoorwaarden en doelstellingen van een belastingherziening met betrekking tot werkgelegenheid en evenwichtige inkomenseffecten. Bij optie 1 ontstaat ten opzichte van optie 2 en in sterkere mate optie 3 minder ruimte voor een verlaging van de (marginale) tarieven. Bij volledige handhaving van de belastingvrije sommen wordt geen verdere bijdrage geleverd aan een verbreding van de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting. Met optie 3 wordt de grootste verbreding gerealiseerd. Een nadeel daarvan is wel dat aanvullende maatregelen nodig zijn om negatieve inkomenseffecten aan de onderkant te repareren. Deze optie biedt ook minder mogelijkheden voor een fiscaal inkomensbeleid. In optie 1 blijft zondere nadere aanpassing van de huidige fiscale drempel voor toetreding tot de arbeidsmarkt voor de niet-verdienende partner gehandhaafd. Fiscaal inkomensbeleid met betrekking tot de koopkracht van de laagste inkomens door middel van een verhoging van de belastingvrije sommen (optie 1) of van de heffingskortingen (optie 2) leidt tot een verdere uitholling van de heffingsgrondslag en heeft volgens het Centraal Planbureau negatieve effecten op de werkgelegenheid en de werkloosheid.

Deze verkenning laat zien dat door middel van verbreding/verschuiving/vergroening het belastingstelsel beter bestand is tegen actuele en toekomstige ontwikkelingen. De klassieke functie van het belastingstelsel, het genereren van stabiele opbrengsten voor het financieren van publieke uitgaven en het stelsel van sociale zekerheid, wordt langs deze weg versterkt. Daarnaast draagt de vergroening bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen op het terrein van milieu. Een herziening van de fiscale regimes met betrekking tot sparen, lenen en beleggen, het voorgestelde systeem van inkomensboxen in de loon- en inkomstenbe-

lasting en de forfaitaire rendementsheffing komen tegemoet aan de draagkrachtgedachte die aan deze belasting ten grondslag ligt. Daarmee worden tevens belastingbesparende constructies tegengegaan. Daarnaast maakt een herziening het mogelijk om bij de opties 2 en 3 in het kader van het jaarlijkse inkomensbeleid door middel van tariefsverlaging met de inzet van een lager bedrag aan budgettaire middelen de koopkracht van lagere inkomens te ondersteunen.

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat een belangrijke doelstelling van een belastingherziening het bevorderen van werkgelegenheid is. Door verbreding/verschuiving/vergroening komen er op zich budgettaire middelen beschikbaar die voor deze doelstelling kunnen worden ingezet. Andere randvoorwaarden en doelstellingen van een belastingherziening, zoals een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de lastendruk en het voorkomen van nadelige inkomenseffecten vragen evenwel ook om budgettaire middelen. Deze verkenning maakt duidelijk dat met een budgettair neutrale herziening het niet mogelijk is om zowel tegemoet te komen aan de werkgelegenheidsdoelstelling als aan het uitgangspunt dat een herzien stelsel de belastingdruk op een evenwichtige en rechtvaardige wijze moet verdelen. Beide doelstellingen kunnen alleen op een evenwichtige wijze tegelijk worden gerealiseerd met behulp van de inzet van additionele middelen. Bij deze inzet zou de nadruk moeten liggen op een verkleining van de werknemerswig met name aan de onderkant van het loongebouw en het verminderen van de zogenoemde armoedeval. Daardoor wordt de financiële aantrekkelijkheid van betaalde arbeid vergroot.

10.2 Bevordering werkgelegenheid

In hoofdstuk 8 zijn fiscaal-technische maatregelen verkend die kunnen bijdragen aan het bevorderen van de werkgelegenheid. Daarbij is de nadruk gelegd op maatregelen die leiden tot een verkleining van de gemiddelde wig voor werknemers. De belangrijkste maatregelen die tot deze verkleining leiden zijn: een verhoging van de basisaftrek, een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting en een verhoging van het arbeidskostenforfait dan wel de invoering van een arbeidstoeslag. Uit modelmatige berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat, geïsoleerd beschouwd, een verhoging van de basisaftrek de werkgelegenheid negatief beïnvloedt en tevens zal leiden tot een stijging van de werkloosheid. Tariefsverlagingen hebben volgens het Centraal Planbureau zowel een positief effect op de werkgelegenheid als op de werkloosheid. Een verlaging van het tarief in de eerste schijf scoort daarbij het best; de werkgelegenheid neemt toe, de werkloosheid daalt. Volgens de modelmatige berekeningen van het Centraal Planbureau is verreweg de beste fiscale maatregel een verhoging van het arbeidskostenforfait of de invoering van een arbeidstoeslag (zie box 8.1.). Voor een nadere verkenning wordt verwezen naar bijlage I.¹ Opgemerkt wordt dat het ook hier gaat om een geïsoleerde berekening. Bij een herziening van het belastingstelsel is een bredere afweging noodzakelijk. Daarbij zijn immers verschillende aanpassingen en maatregelen aan de orde. Deze moeten mede op basis van onderlinge samenhang en hun effecten worden beoordeeld en afgewogen. Zowel vanuit nationaal als internationaal oogpunt bezien is het daarbij gewenst dat de marginale tarieven in de loon- en inkomstenbelasting op een niveau komen te liggen dat concurrerend is met dat van andere landen. Daarvan gaat een positief effect uit op de werking van de arbeidsmarkt; opgemerkt wordt dat in een modelmatige doorrekening dit effect onvoldoende tot zijn recht komt. Van groot belang is ook dat (internationaal) ontgaan van belastingen en fraude daarmee wordt tegengegaan. Een brede afweging zal dan ook moeten leiden tot een optimale mix van lagere marginale tarieven en een

¹ In de voorgaande hoofdstukken zijn fiscale maatregelen die leiden tot een verkleining van de werknemerswig niet in de beschouwing betrokken.

Ook is geen aandacht besteed aan de vraag of gegeven een bepaalde budgettaire inzet uit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid de voorkeur moet worden gegeven aan werkgevers- of werknemerswigverkleining. Deze vraag kan aan de orde komen bij de evaluatie van de werkgeverswigverkleining door middel van de zogenoemde afdrachtverminderingen.

arbeidstoeslag in de vorm van een arbeidsaftrek of een belastingkorting bij participatie op de arbeidsmarkt.

In het huidige stelsel heeft de overdraagbaarheid van de basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting een negatief effect op de arbeidsparticipatie van met name gehuwde vrouwen, in het bijzonder wanneer de top van het inkomen van de meestverdiener in de tweede of derde schijf ligt. Ongeacht de uiteindelijke vormgeving van de tariefstructuur van het herziene belastingstelsel, is het mogelijk zowel aan het handhaven van de huidige (fiscale) inkomenspositie van alleenverdienersgezinnen als aan het bevorderen van de arbeidsdeelname van niet buitenshuis werkende partners tegemoet te komen. Met het oog hierop zijn in hoofdstuk 8 verschillende varianten uitgewerkt in de vorm van een (individuele) belastingkorting (negatieve inkomstenbelasting) ten behoeve van de niet buitenshuis werkende partner.

10.3 Inzet budgettaire middelen

Eerder hebben wij geconcludeerd dat het niet mogelijk is om door middel van een budgettair neutrale herziening van het belastingstelsel zowel tegemoet te komen aan de werkgelegenheidsdoelstelling als aan het vereiste van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belasting- en premiedruk. De inzet van additionele middelen is daarvoor noodzakelijk. De besluitvorming over zowel een herziening als de eventuele inzet van budgettaire middelen is voorbehouden aan een nieuw kabinet. Mede met het oog daarop hebben wij in bijlage I in samenwerking met het Centraal Planbureau een nadere verkenning uitgevoerd van de effecten op de werkgelegenheid van verschillende vormen van een arbeidstoeslag in combinatie met verschillende tariefstructuren, waarbij in het kader van een herziening additionele middelen worden ingezet. Daarbij zijn de in 10.1.4 vermelde opties als uitgangspunt genomen. Voorts is met de inzet van additionele budgettaire middelen in beeld gebracht welke effecten kunnen worden bereikt met verschillende fiscale maatregelen om de werking van de arbeidsmarkt met name aan de onderkant te bevorderen (zie hoofdstuk 8). Gemeenschappelijk kenmerk van deze opties is dat ze een positief effect hebben op de economische groei en de werkgelegenheid. Van belang is eveneens dat met de inzet van additionele middelen kan worden bijgedragen aan evenwichtige inkomenseffecten, terwijl tevens kan worden bereikt dat belastingplichtigen er in koopkracht niet op achteruitgaan.

INTEGRALE VARIANTEN VOOR EEN HERZIENING VAN HET BELASTINGSTELSEL

1. Drie opties

In deze bijlage worden drie hoofdopties voor een herziening van de (tarief-)structuur van de loon- en inkomstenbelasting verkend. De drie hoofdopties zijn:

1. aanpassing van de (tarief-)structuur met handhaving belastingvrije sommen;
2. wijziging van de (tarief-)structuur, waarbij de belastingvrije sommen worden vervangen door heffingskortingen;
3. wijziging van de (tarief-)structuur, waarbij de basisaftrek vervalt.

Net als in de in hoofdstuk 9 van de verkenning gepresenteerde budgettaire neutrale uitwerkingen is ook in deze bijlage box 9.1 (samenvatting verbreding/verschuiving/vergroening) de gemeenschappelijke basis. Daarnaast geldt voor deze opties als gezamenlijk uitgangspunt dat er een systeem van gesloten inkomensboxen wordt ingevoerd conform de opzet die is weergegeven in paragraaf 6.3 van de verkenning.

Verondersteld wordt dat de opties zullen worden gecombineerd met een ander regime voor alleenverdieners. Verondersteld is tevens dat voor buitenshuis werkende alleenstaande ouders een faciliteit gehandhaafd blijft, die inkomensneutraal uitwerkt ten opzichte van de huidige aanvullende alleenstaande ouder-aftrek. Ten aanzien hiervan zijn in paragraaf 8.2.3.1 van de verkenning drie varianten beschreven. Met de inkomenseffecten van dit andere regime is nog niet gerekend, omdat er – behalve bij de derde variant (individuele belastingkorting) – bij invoering nog geen alleenverdieners zijn die met het andere regime worden geconfronteerd. Wel zullen op termijn de huidige alleenverdieners, die in aanmerking zullen komen voor het «oude» regime met een groter fiscaal voordeel hebben dan alleenverdieners, die onder het «nieuwe» regime vallen. Met de (op termijn steeds verder oplopende) opbrengst van een regime voor «nieuwe» gevallen is overigens ook geen rekening gehouden. Afhankelijk van de gekozen variant en de optie waarmee deze variant gecombineerd wordt kan deze opbrengst variëren van f 0 (bij optie 2) tot maximaal f 4 miljard (optie 1 in combinatie met variant 2). Voor zover er als gevolg van de invoering van een ander regime voor alleenverdieners budgettaire middelen beschikbaar komen, kunnen deze worden ingezet voor tariefverlaging. Hierdoor kunnen gunstiger inkomenseffecten ontstaan.

In dit hoofdstuk worden de drie hoofdopties gecombineerd met vier verschillende technieken ter versterking van de werkgelegenheid. In paragraaf 8.3 van de verkenning wordt dieper op deze technieken ingegaan:

- een arbeidstoeslag in de vorm van een arbeidsaftrek;
- een arbeidstoeslag in de vorm van een heffingskorting;
- een gerichte arbeidstoeslag, gericht op de onderkant van het loongebouw;
- een inkomensafhankelijke arbeidstoeslag, gericht op de onderkant van het loongebouw.

In enkele varianten wordt voorts de afdrachtkorting voor werkgevers bij lage lonen (SPAK) omgezet in een voordeel voor werknemers.

Om een inzicht te krijgen in de werking van deze faciliteiten is gerekend met additionele middelen. Deze middelen bedragen achtereenvolgens globaal f 2,5 en f 5 miljard. Door de inzet van additionele budgettaire middelen kan meer tegemoet worden gekomen aan de uitgangspunten en doelstellingen van een belastingherziening. Bij die inzet zal de nadruk moeten liggen op bevordering van de werkgelegenheid, met name aan de

onderkant van het loongebouw. Volgens modelmatige berekeningen van het CPB kan het best aan de werkgelegenheidsdoelstelling tegemoet worden gekomen door een extra financieel voordeel voor werkenden.¹

Door het CPB is een uitgebreidere analyse gemaakt van de macro-economische effecten van de in deze bijlage beschreven varianten. Deze analyse is in bijlage II opgenomen.

2. Optie 1: Handhaving belastingvrije sommen

2.0 Inzet van globaal f 2,5 miljard additionele middelen voor bevordering werkgelegenheid

Met als uitgangspunt de budgettair neutrale herziening van het bestaande stelsel uit hoofdstuk 9 (zie paragraaf 9.1) worden vier fiscale stimulansen voor werknemers (arbeidstoelage) verkend, die verschillend zijn vormgegeven. Daarnaast wordt een Nederlandse variant voor de EITC als arbeidsmarktmaatregel in beeld gebracht. Deze is reeds besproken in paragraaf 8.3 van de verkenning. In het vervolg van deze bijlage zullen ook diverse concrete invullingen van een gerichte arbeidstoelage worden gepresenteerd.

In onderstaande tabel is aangegeven hoe de verschillende varianten zich verhouden tot het beeld voor 1998. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in alle onderstaande varianten ervan wordt uitgegaan dat het huidige arbeidskostenforfait als basis dient voor een verdere fiscale stimulans om betaalde arbeid te verrichten.

Tabel 2.1: Varianten bij handhaving belastingvrije sommen en budgettaire inzet van f 2,5 miljard

Onderdeel	Tariefstructuur 1998	Arbeidsaftrek	Heffingskorting	Onderkant/ arbeidsaftrek	Onderkant/ heffingskorting
Tarief eerste schijf	36,35%	34,1%	34,1%	36,35%	30,05% ¹
Tarief tweede schijf	50%	48,4%	48,4%	48,75%	49,0%
Tarief derde schijf	60%	58,2%	58,2%	58,75%	59,7%
Lengte eerste schijf	f 47 184	f 47 184	f 47 184	f 40 784	f 47 184 ²
Belastingvrije som alleenstaanden	f 8 617	f 9 417	f 9 417	f 9 262	f 8 617
Belastingvrije som alleenverdieners	f 16 824	f 18 424	f 18 424	f 18 114	f 16 824
Arbeidsaftrek (%)	–	5%	–	18%	–
Arbeidsaftrek (maximum)	–	f 1 250	–	f 4 400	–
Heffingskorting werkenden	–	–	f 400	–	f 630 ³
Algemene ouderenaftrek	f 1 695	f 1 695	f 1 695	f 1 695	f 1 845
Alleenstaande ouderenaftrek	f 2 681	f 2 681	f 2 681	f 3 481	f 3 631
Niet-actieven-forfait	f 618	f 618	f 618	f 2 018	f 618
Kosten (* 1 miljard)		f 2,5	f 2,5	f 2,5	f 2,5

¹ In deze variant is een knip gebracht in de eerste schijf. Het eerste deel is f 20 000 lang en kent een tarief van 30,05% (15,65% voor ouderen); het tweede deel is f 27 184 lang en kent een tarief van 36,05% (21,65% voor ouderen).

² Zie ook voetnoot 1.

³ Bedoeld is de invoering van een heffingskorting van f 630 voor actieven met een inkomen op jaarbasis van tenminste het minimumloon.

¹ De werkgelegenheidseffecten van bepaalde maatregelen zijn opgenomen in box 8.1 van de verkenning.

In onderstaande tabel worden de inkomenseffecten van de varianten met verschillende vormen van een arbeidstoeslag weergegeven ten opzichte van de tariefstructuur voor 1998. Ter vergelijking zijn in de eerste kolom de inkomenseffecten herhaald van de budgettaire neutrale herziening, onder handhaving van de belastingvrije sommen, zoals reeds weergegeven in tabel 9.2 van de verkenning.

Tabel 2.2: Inkomenseffecten van varianten met verschillende vormen van een arbeidstoeslag in een stelsel met handhaving van de belastingvrije som; budgettaire inzet circa f 2,5 miljard

	Standaard-effecten budgettaire neutrale herziening	Arbeidsaftrek	Heffingskorting	Onderkant/arbeidsaftrek	Onderkant/heffingskorting	Indicatie van de gemiddelde niet-standaard effecten
Werknemers (algemeen)						
minimumloon	0,6%	2,5%	2,4%	5,5%	5,9%	- 0,5%
modaal	1,1%	2,3%	2,3%	2,8%	3,3%	- 1,5%
tweemaal modaal	1,6%	2,6%	2,3%	1,8%	2,1%	- 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)						
minimumloon	0,4%	1,9%	1,9%	4,7%	2,4%	- 0,5%
modaal	0,9%	1,9%	1,9%	2,7%	2,5%	- 1,0%
tweemaal modaal	1,7%	2,6%	2,3%	1,7%	1,5%	- 1,5%
Sociaal minimum						
	0,9%	0,9%	0,9%	1,3%	1,1%	- 0,5%
Ouderen						
<i>alleenstaand</i>						
AOW	0,6%	0,6%	0,6%	2,4%	3,5%	0,0%
40 000	0,6%	0,6%	0,6%	0,3%	3,5%	0,0%
80 000	1,4%	1,3%	1,3%	- 2,8%	1,2%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>						
AOW	0,5%	0,5%	0,5%	2,5%	3,1%	0,0%
40 000	0,7%	0,7%	0,7%	1,4%	3,7%	0,0%
80 000	1,4%	1,4%	1,4%	- 2,0%	1,6%	+ 1,5%

box 2.1: De betrekkelijkheid van koopkrachtplaatjes

De in deze verkenning gepresenteerde koopkrachtplaatjes laten het effect van specifieke fiscale maatregelen op het inkomen van bepaalde inkomensgroepen (sociaal minimum, minimumloon, modaal, tweemaal modaal) zien. Daarbij moet worden bedacht dat het werkelijke inkomensbeloop van individuen die tot deze groepen behoren voor een groot deel door andere factoren wordt bepaald dan door fiscale maatregelen. Het gaat hierbij om factoren als promotie en ontslag, huwelijk, scheiding, het krijgen van kinderen, het kopen van een huis etc. De koopkrachtplaatjes gaan met andere woorden uit van een statische situatie («een dubbeltje blijft altijd een dubbeltje»), terwijl in werkelijkheid veelal sprake zal zijn van een dynamische situatie («een dubbeltje kan ook een kwartje worden»). Voorts is van belang dat de in de koopkrachtplaatjes gepresenteerde berekeningen gebaseerd zijn op specifieke veronderstellingen met betrekking tot gezinssituatie, inkomensniveau en de aanwezigheid van aftrek- en bijtelposten. In werkelijkheid blijkt echter slechts een klein deel van de huishoudens daadwerkelijk te voldoen aan het in de koopkrachtplaatjes gehanteerde standaardprofiel («Jan Modaal bestaat niet»).

Niettemin blijken de standaard-koopkrachtoverzichten de beste benadering op te leveren van de relatieve inkomensmutaties, voorzover voortvloeiend uit overheidsbeleid.

Tabel 2.3 geeft de daling van de replacement rate bij de verschillende vormen van een arbeidstoelag.

Tabel 2.3: Vergelijking van netto replacement rate voor verschillende categorieën¹

		Huidige stelsel	Budgettaire neutrale herziening	Arbeidsaftrek	Heffingskorting	Onderkant/ arbeidsaftrek	Onderkant/ heffingskorting
Alleenverdieners	sociaal minimum / WML	97,1%	97,4%	95,9%	96,0%	93,4%	95,5%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	92,4%	92,7%	91,3%	91,4%	89,2%	90,7%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	72,8%	72,9%	72,0%	72,1%	71,4%	71,4%
Alleenstaanden	sociaal minimum / WML	77,1%	77,3%	76,0%	76,0%	74,2%	73,7%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	72,9%	73,1%	71,9%	71,9%	70,4%	69,9%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	55,9%	56,0%	55,2%	55,3%	54,9%	54,5%

¹ De gemiddeld laagste loonschaal bedraagt circa 108% van het WML; 0,8 * het gemiddeld loon is f 45 326.

2.1 Inzet van globaal f 5 miljard additionele middelen voor bevordering werkgelegenheid

Door de inzet van meer additionele budgettaire middelen kunnen zowel voordeliger inkomenseffecten worden gerealiseerd als gunstiger effecten op de arbeidsmarkt. In deze paragraaf worden vier varianten uitgewerkt, die voortborduren op de varianten van paragraaf 2.0. In plaats van f 2,5 miljard wordt echter f 5 miljard extra ingezet. Het verschil komt volledig ten goede aan een fiscale stimulans om te gaan werken.

Tabel 2.4: Varianten bij handhaving belastingvrije sommen en een budgettaire inzet van f 5 miljard

Onderdeel	Tariefstructuur 1998	Arbeidsaftrek	Heffingskorting	Onderkant/ arbeidsaftrek	Onderkant/ heffingskorting
Tarief eerste schijf	36,35%	34,1%	34,1%	36,35%	30,05% ¹
Tarief tweede schijf	50%	48,4%	48,4%	48,75%	49,0%
Tarief derde schijf	60%	58,2%	58,2%	58,75%	59,7%
Lengte eerste schijf	f 47 184	f 47 184	f 47 184	f 40 784	f 47 184 ²
Belastingvrije som alleenstaanden	f 8 617	f 9 417	f 9 417	f 9 262	f 8 617
Belastingvrije som alleenverdieners	f 16 824	f 18 424	f 18 424	f 18 114	f 16 824
Arbeidsaftrek (%)	-	9,75%	-	18%	-
Arbeidsaftrek (maximum)	-	f 2 525	-	f 4 400	-
Heffingskorting werkenden	-	-	f 800	-	f 630 ³
Gerichte arbeidstoelag	nee	nee	nee	ja	ja
Algemene ouderenaftrek	f 1 695	f 1 695	f 1 695	f 1 695	f 1 845
Alleenstaande ouderenaftrek	f 2 681	f 2 681	f 2 681	f 3 481	f 3 631
Niet-actieven-forfait	f 618	f 618	f 618	f 2 018	f 618
Kosten in miljarden		f 5	f 5	f 5	f 5

¹ In deze variant is een knip gebracht in de eerste schijf. Het eerste deel is f 20 000 lang en kent een tarief van 30,05% (15,65% voor ouderen); het tweede deel is f 27 184 lang en kent een tarief van 36,05% (21,65% voor ouderen).

² Zie ook voetnoot 1.

³ Bedoeld is de invoering van een heffingskorting van f 630 voor actieven met een inkomen op jaarbasis van tenminste het minimumloon.

In tabel 2.4 is sprake van een gerichte arbeidstoelag. Dit is een variant op de «Earned Income Tax-Credit»(EITC), zoals beschreven in paragraaf 8.3 van de verkenning. De in de laatste twee kolommen genoemde gerichte arbeidstoelag ziet er als volgt uit. De gerichte arbeidstoelag loopt lineair op met het bruto-inkomen uit arbeid en bereikt bij 100% WML het maximum van f 1450; tussen 100% en 115% WML blijft de gerichte arbeidstoelag constant op dit maximum; vanaf 115% WML wordt de gerichte arbeidstoelag verminderd; tussen 115% en 130% WML is het

bedrag f 1210, tussen 130% en 145% WML f 970, tussen 145% en 160% WML f 725, tussen 160% en 175% WML f 480 en tussen 175% en 190% WML f 240; daarboven is de gerichte arbeidstoeslag f 0. De gerichte arbeidstoeslag wordt berekend op basis van het voltijdinkomen. Voor deeltijders wordt de gerichte arbeidstoeslag naar rato berekend.

In onderstaande tabel worden de inkomenseffecten van varianten met verschillende vormen van een arbeidstoeslag weergegeven ten opzichte van de tariefstructuur voor 1998. Ter vergelijking zijn in de eerste kolom de inkomenseffecten herhaald van de budgettaire neutrale herziening, onder handhaving van de belastingvrije sommen, zoals reeds weergegeven in tabel 9.2 van de verkenning.

Tabel 2.5: Inkomenseffecten van varianten met vormen van een arbeidstoeslag in een stelsel met handhaving van de belastingvrije som; budgettaire inzet f 5 miljard

	Standaard-effecten budgettaire neutrale herziening	Arbeidsaftrek	Heffingskorting	Onderkant/ arbeidsaftrek en gerichte arbeidstoeslag	Onderkant/ heffingskorting en gerichte arbeidstoeslag	Indicatie van de gemiddelde niet-standaard effecten
Werknemers (algemeen)						
minimumloon	0,6%	4,4%	4,3%	12,2%	12,5%	- 0,5%
modaal	1,1%	3,6%	3,5%	3,6%	4,1%	- 1,5%
tweemaal modaal	1,6%	3,7%	3,0%	1,8%	2,1%	- 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)						
minimumloon	0,4%	3,4%	3,3%	9,9%	7,5%	- 0,5%
modaal	0,9%	2,9%	2,9%	3,3%	3,1%	- 1,0%
tweemaal modaal	1,7%	3,6%	2,9%	1,7%	1,5%	- 1,5%
Sociaal minimum	0,9%	0,9%	0,9%	1,3%	1,1%	- 0,5%
Ouderen						
<i>alleenstaand</i>						
AOW	0,6%	0,6%	0,6%	2,4%	1,2%	0,0%
40 000	0,6%	0,6%	0,6%	0,3%	1,1%	0,0%
80 000	1,4%	1,3%	1,3%	- 2,8%	- 0,9%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>						
AOW	0,5%	0,5%	0,5%	2,5%	0,5%	0,0%
40 000	0,7%	0,7%	0,7%	1,4%	1,3%	0,0%
80 000	1,4%	1,4%	1,4%	- 2,0%	- 0,5%	+ 1,5%

Tabel 2.6 geeft de daling van de replacement rate bij de verschillende vormen van een arbeidstoeslag

Tabel 2.6: Vergelijking van netto replacement rate voor verschillende categorieën¹

		Huidige stelsel	Budgettaire neutrale herziening	Arbeidsaftrek	Heffingskorting	Onderkant/ arbeidsaftrek + gerichte arbeidstoeslag	Onderkant/ heffingskorting + gerichte arbeidstoeslag
Alleenverdieners	sociaal minimum / WML	97,1%	97,4%	94,4%	94,5%	88,7%	90,6%
	sociaal minimum / gemiddeld laagste loonschaal	92,4%	92,7%	90,0%	90,1%	84,9%	86,2%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	72,8%	72,9%	71,2%	71,2%	69,9%	70,0%
Alleenstaanden	sociaal minimum / WML	77,1%	77,3%	74,6%	74,7%	69,9%	69,5%
	sociaal minimum / gemiddeld laagste loonschaal	72,9%	73,1%	70,7%	70,8%	66,6%	66,2%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	55,9%	56,0%	54,5%	54,6%	53,7%	53,3%

¹ De gemiddeld laagste loonschaal bedraagt circa 108% van het WML; 0.8 * het gemiddeld loon is f 45 326.

2.2 Beoordeling

Ten opzichte van een budgettair neutrale herziening leiden de hiervoor beschreven mogelijkheden tot een beter resultaat op de volgende onderdelen:

- daling van de replacement rate (vermindering van de armoedeval);
- betere koopkrachtresultaten voor werkenden;
- verlaging marginale en gemiddelde belastingdruk op arbeid;
- meer werkgelegenheid en minder werkloosheid.

Specifiek geldt voor de arbeidsaftrek, dat – als gevolg van de procentuele inkomensaftrek – de marginale druk tot een inkomen gelijk aan 32/36^e van het wettelijk minimumloon daalt. Bij de heffingskorting voor werkenden is er geen verandering van de marginale druk.

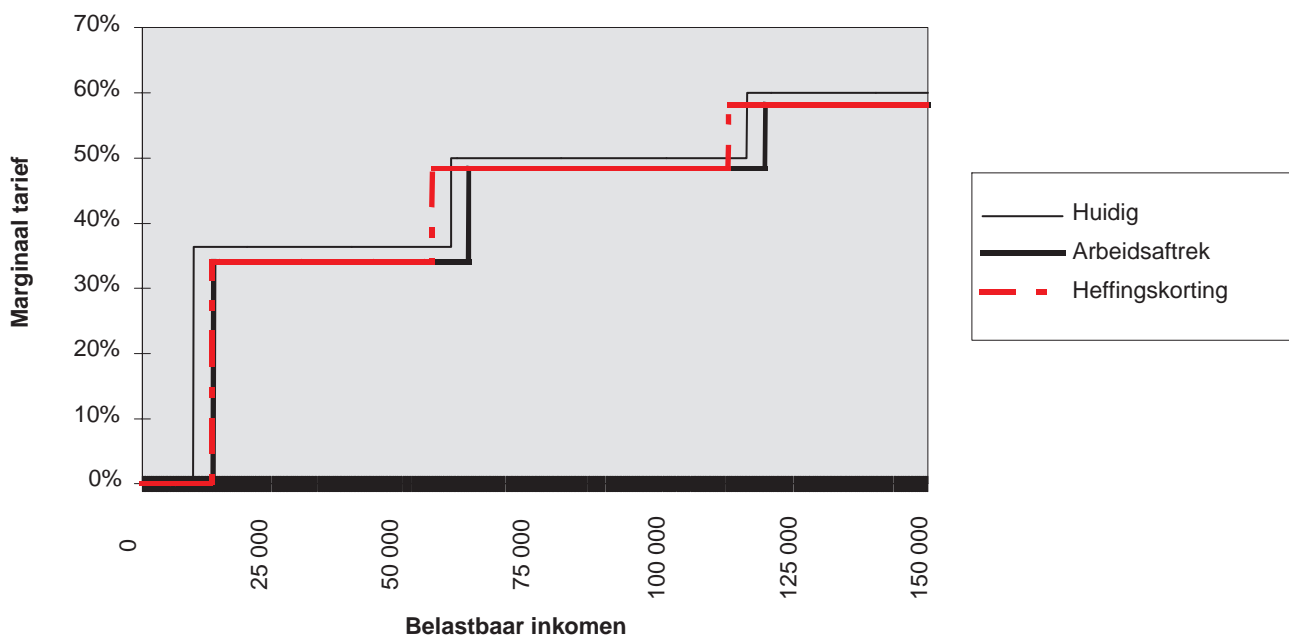
Bij de faciliteiten die specifiek gericht zijn op de onderkant is het beeld divers.

Onderkant/arbeidsaftrek: als gevolg van de verhoging van het percentage voor bepaling van de inkomensaftrek daalt de marginale druk tot aan ongeveer 32 uur minimumloon. Tot f 2000 onder de grens van de eerste schijf blijft de marginale druk constant. Tot f 2000 vóór de schijf-overgangen tweede en derde schijf stijgt de marginale druk. In het overige deel van de tweede en derde schijf daalt de marginale druk.

Onderkant/heffingskorting: over de hele linie is sprake van een kleine daling van de marginale druk, met uitzondering van het traject van de «nieuwe» tweede schijf waarin de marginale druk constant blijft. De wijze waarop de faciliteiten die gericht zijn op de onderkant van de arbeidsmarkt in het bestaande stelsel zijn geïntegreerd, heeft als nadeel dat er grondslagversmalling optreedt door verhoging van de belastingvrije som (arbeidsaftrek en heffingskorting), het niet-actievenforfait (arbeidsaftrek) en de alleenstaande ouderenaftrek (arbeidsaftrek).

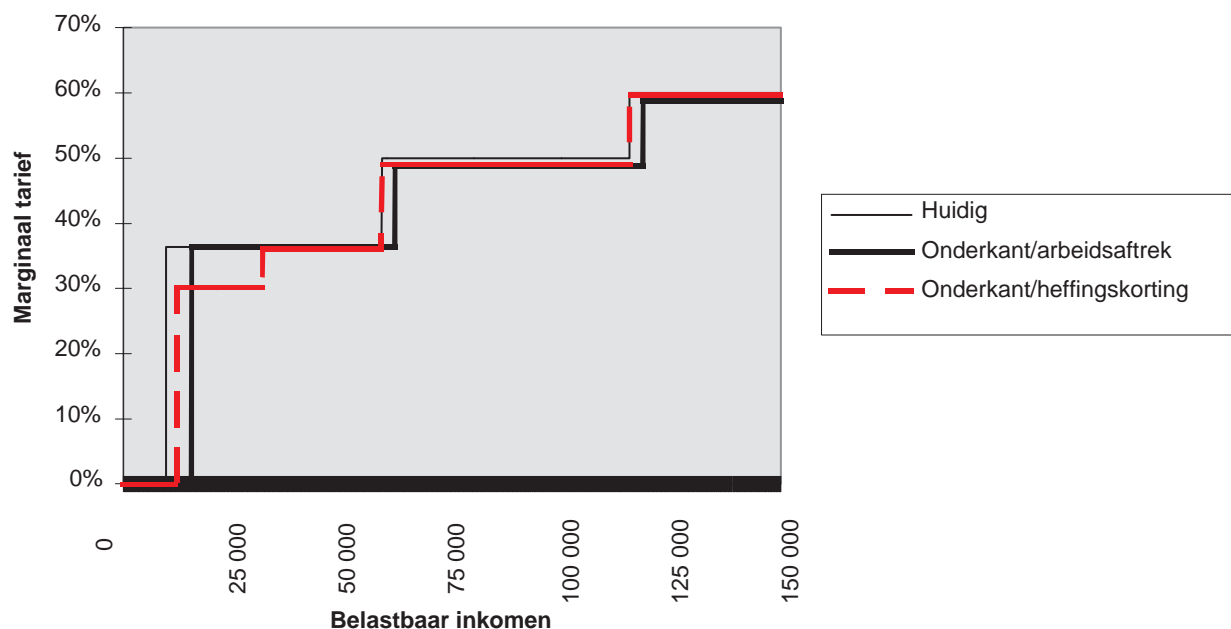
In onderstaande grafieken zijn van de hierboven beschreven mogelijkheden de tarieflijnen voor alleenstaande werknemers weergegeven. In grafiek 2.1 zijn de varianten met de arbeidstoeslag in de vorm van een arbeidsaftrek en een heffingskorting weergegeven bij een budgettaire inzet van f 5 miljard.

Grafiek 2.1: tarieflijn alleenstaande werknemer



Grafiek 2.2 geeft de tarieflijn weer van de in paragraaf 2.1 besproken varianten, die specifiek gericht zijn op de onderkant en waarin een budgettaire inzet van f 5 miljard is verondersteld. Opgemerkt wordt dat deze grafiek de marginale belastingdruk in relatie tot het belastbaar inkomen weergeeft. Daarin wordt dus niet zichtbaar wat de invloed is van de gerichte arbeidstoeslag op de marginale wig.

Grafiek 2.2: tarieflijn alleenstaande werknemer



2.3 Werkgelegenheid

Uitgaande van een inzet van f 5 miljard kan het volgende worden opgemerkt over de verschillende impulsen voor de bevordering van de werkgelegenheid.

- *Arbeidsaftrek*

De gemiddelde belastingdruk bij voltijders neemt af, waardoor de replacement rate daalt. Dit stimuleert het zoekgedrag van werklozen, verlaagt hun reserveringsvoet en stimuleert loonmatiging. Voor deeltijders treedt over het algemeen een verlaging van de marginale druk op, met positieve effecten op het arbeidsaanbod. Het marginale tarief voor die midden- en hogere inkomens, die door de arbeidsaftrek met de top van het inkomen in een lagere schijf terecht komen, neemt af. De lagere marginale druk ontmoedigt werken in het zwarte circuit en stimuleert scholing.

- *Heffingskorting voor werkenden*

De introductie van de heffingskorting voor werkenden verlaagt de replacement rate en draagt zodoende bij aan vermindering van de werkloosheid. Er zijn twee belangrijke verschillen met de arbeidsaftrek:

1. gegeven een budgettaire inzet is een heffingskorting beter op de onderkant van de arbeidsmarkt gericht;
2. de heffingskorting voor werkenden verlaagt alleen de marginale wig voor zeer kleine banen.

Het arbeidsaanbod van kleine deeltijders neemt meer toe dan in een variant met een arbeidsaftrek. Daar staat tegenover dat het positieve

effect op het arbeidsaanbod van grote deeltijders en voltijders minder is dan in een variant met een arbeidsaftrek. Per saldo neemt het arbeidsaanbod in deze variant minder toe, terwijl het effect op de productie en de werkgelegenheid iets kleiner is dan in de variant met een arbeidsaftrek. Daar staat tegenover dat de werkloosheid meer daalt dan bij een arbeidsaftrek, mede door de gerichte verlaging aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

• *Een op de onderkant van het loongebouw gerichte verhoging met behulp van een arbeidsaftrek*

Meer nog dan in de variant met de heffingskorting voor werkenden is deze maatregel, gegeven een extra budgettaire inzet, beter gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. In deze variant daalt dus vooral de werkloosheid aan die onderkant. Voorts is in deze variant de verschuiving van de marginale druk opvallend:

1. de marginale druk daalt voor deeltijders, als gevolg van het procentuele deel van de arbeidsaftrek;
2. in een bepaald segment van de middeninkomens stijgt de marginale druk als gevolg van de verkorting van de eerste schijf. Deze stijging van de marginale druk leidt in dit deel tot een daling van het arbeidsaanbod.

Per saldo is het effect op het arbeidsaanbod ongeveer gelijk aan de budgettaire neutrale variant. De werkgelegenheid neemt wel toe, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Van deze werkgelegenheidsgroei profiteren vooral werklozen.

• *Een gerichte verhoging van de heffingskorting voor werkenden*

Deeltijders profiteren niet van deze gerichte heffingskorting, maar worden wel gemotiveerd om meer te gaan werken, opdat men wel in aanmerking komt voor deze faciliteit. Het arbeidsaanbod stijgt en de replacement rate daalt. Loonmatiging treedt op als gevolg waarvan productie en werkgelegenheid groeien. De werkgelegenheid komt deels ten goede aan werklozen en deels aan nieuw arbeidsaanbod.

In onderstaande tabel worden de resultaten van de doorrekening van het CPB samengevat.

Tabel 2.7: Werkgelegenheidseffecten van verschillende fiscale instrumenten¹

	Arbeids- aftrek	Heffings- korting	Onderkant/ arbeids- aftrek	Onderkant/ heffings- korting
Inzet van f 2,5 miljard				
Productie	1	1	1½	1¾
Werkgelegenheid	¾	¾	1¼	1½
Arbeidsaanbod (personen)	¼	½	1	½
Arbeidsaanbod (uren)	½	¼ à ½	¼	½
Werkloosheidsquote	-¼	-¼	-½	-½
waarvan onderkant ²	-½	-½	-1	-1
Inzet van f 5 miljard				
Productie	2	1¾	2½	3
Werkgelegenheid	1½	1¼	2½	2¾
Arbeidsaanbod (personen)	½	¾	1	¾
Arbeidsaanbod (uren)	½	½	¼	¾
Werkloosheidsquote	-½	-½	-1¼	-1
waarvan onderkant ²	-1	-1	-2½	-2¼

¹ De cijfers zijn inclusief de effecten van de budgettaire neutrale optie. Het CPB heeft steeds verondersteld dat ruimte voor lastenverlichting via de fiscaliteit beschikbaar komt uit bezuinigingen. De lastenverlichting gaat dus niet ten laste van het financieringstekort. De cijfers met betrekking tot de productie, werkgelegenheid en arbeidsaanbod betreffen procentuele mutaties. De werkloosheidsquote betreft een absolute mutatie.

² Laag geschoolden tot 120% WML.

2.4 Individuele belastingkorting

De hiervoor besproken varianten inzake de arbeidstoeslag en de heffingskorting die specifiek op de onderkant zijn gericht, kunnen uiteraard gecombineerd worden met de in paragraaf 8.2.3.1 van de verkenning besproken individuele belastingkorting (IBK).

Bij de variant inzake de arbeidstoeslag zal de invoering van de IBK tot slechts bescheiden effecten leiden voor belastingplichtingen in de tweede en derde schijf, indien de budgettaire opbrengst wordt aangewend voor verlenging van de eerste schijf. Dit voorstel is nagenoeg inkomensneutraal. Het leidt slechts tot een bescheiden herverdeling binnen de tweede en derde schijf. Voor alleenstaanden en tweeverdieners in de tweede en derde schijf bedraagt het effect circa + ½%. Voor alleenverdieners in de tweede en derde schijf bedraagt het effect ongeveer – 1¼%.

Ook de variant met de heffingskorting die specifiek op de onderkant is gericht kan gecombineerd worden met een IBK. Omdat in deze variant van de heffingskorting tevens sprake is van een knip in de eerste schijf, zijn de inkomensgevolgen van invoering van de IBK niet zonder meer vergelijkbaar met de hierboven genoemde effecten. Immers, door het lagere tarief van de eerste schijf treedt een inkomensnadeel voor belastingplichtigen in de eerste schijf op, zodat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

3. Optie 2: Omzetting van de belastingvrije sommen in heffingskortingen

3.0 Inzet van globaal f 2,5 miljard additionele middelen voor bevordering werkgelegenheid

In hoofdstuk 9 (tabel 9.4) van de verkenning is aangegeven op welke wijze de belastingvrije sommen kunnen worden omgezet in een heffingskorting¹, gecombineerd met de grondslagverbreding en de verschuiving/vergroening, zoals beschreven in box 9.1. In deze paragraaf wordt ingegaan op de resultaten die ontstaan, nadat achtereenvolgens f 2,5 en f 5 miljard voor arbeidsmarktbeleid worden ingezet. De resultaten van twee verschillende technieken worden tegen elkaar afgezet. De eerste techniek betreft de arbeidsaftrek en de tweede techniek betreft de heffingskorting. In onderstaande tabel zijn de mutaties weergegeven ten opzichte van het beeld voor 1998.

¹ Alleen de aan een tariefgroep gerelateerde belastingvrije sommen zijn omgezet in een heffingskorting. De verschillende vormen van ouderenaftrek zijn als inkomensaftrek gehandhaafd.

Tabel 3.1: Varianten met omzetting belastingvrije sommen in heffingskortingen en budgettaire inzet van f 2,5 miljard

Onderdeel	Tariefstructuur 1998	Arbeidsaftrek	Heffingskorting voor werkenden
Tarief eerste schijf	36,35%	34,1%	34,1%
Tarief tweede schijf	50%	43,9%	43,9%
Tarief derde schijf	60%	56,2%	56,2%
Lengte eerste schijf	f 47 184	f 52 184	f 52 184
Belastingvrije som alleenstaanden	f 8 617	f 0	f 0
Belastingvrije som alleenverdieners	f 16 824	f 0	f 0
Heffingskorting alleenstaanden (ouderen)	-	f 3 211 (f 1 657)	f 3 211 (f 1 657)
Heffingskorting alleenverdieners (ouderen)	-	f 6 282 (f 3 242)	f 6 282 (f 3 242)
Arbeidsaftrek	-	5%	-
Arbeidsaftrek (maximum)	-	f 1 250	-
Heffingskorting werkenden	-	-	f 400
Kosten in miljarden		f 2,5	f 2,5

Deze twee varianten leiden tot de volgende inkomenseffecten.

Tabel 3.2: Inkomenseffecten van varianten met verschillende vormen van een arbeidstoelage in een stelsel met omzetting van de belastingvrije som in een heffingskorting; budgettaire inzet f 2,5 miljard

	Standaardeffecten budgettair neutrale omzetting	Arbeids- aftrek	Heffingskorting voor werkenden	Indicatie van de gemid- delde niet-standaard effecten
Werknemers (algemeen)				
minimumloon	0,6%	2,5%	2,6%	- 0,5%
modaal	1,1%	2,3%	2,4%	- 1,5%
tweemaal modaal	3,9%	4,8%	4,6%	- 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)				
minimumloon	0,4%	1,9%	2,0%	- 0,5%
modaal	0,9%	1,9%	1,9%	- 1,0%
tweemaal modaal	1,9%	2,8%	2,6%	- 1,5%
Sociaal minimum	0,9%	0,9%	0,9%	- 0,5%
Ouderen				
<i>alleenstaand</i>				
AOW	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
40 000	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
80 000	1,0%	1,0%	1,0%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>				
AOW	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%
40 000	0,7%	0,7%	0,7%	0,0%
80 000	0,1%	0,1%	0,1%	+ 1,5%

Tabel 3.3 geeft de daling van de replacement rate bij de verschillende vormen van een arbeidstoeslag.

Tabel 3.3: Vergelijking van netto replacement rate voor verschillende categorieën¹

		Huidige stelsel	Budgettaire neutrale omzetting	Arbeidsaftrek f 2,5 miljard	Heffingskorting f 2,5 miljard
Alleenverdieners	sociaal minimum / WML	97,1%	97,4%	95,9%	96,0%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	92,4%	92,7%	91,3%	91,4%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	72,8%	72,9%	72,0%	72,1%
Alleenstaanden	sociaal minimum / WML	77,1%	77,3%	76,0%	76,0%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	72,9%	73,1%	71,9%	71,9%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	55,9%	56,0%	55,2%	55,3%

¹ De gemiddeld laagste loonschaal bedraagt circa 108% van het WML; 0,8 * het gemiddeld loon is f 45 326.

3.1 Inzet van globaal f 5 miljard additionele middelen voor bevordering werkgelegenheid

In deze paragraaf worden twee varianten uitgewerkt, die voortborduren op de twee varianten van de paragraaf hiervoor. In plaats van f 2,5 miljard wordt echter f 5 miljard extra ingezet. Het verschil komt volledige ten goede aan een fiscale stimulans voor werknemers om te gaan werken.

In onderstaande tabel zijn de mutaties weergegeven ten opzichte van het beeld voor 1998.

Tabel 3.4: Varianten met omzetting belastingvrije sommen in heffingskortingen en budgettaire inzet van f 5 miljard

Onderdeel	Tariefstuctuur 1998	Arbeidsaftrek	Heffingskorting voor werkenden
Tarief eerste schijf	36,35%	34,1%	34,1%
Tarief tweede schijf	50%	43,9%	43,9%
Tarief derde schijf	60%	56,2%	56,2%
Lengte eerste schijf	f 47 184	f 52 184	f 52 184
Belastingvrije som alleenstaanden	f 8 617	f 0	f 0
Belastingvrije som alleenverdieners	f 16 824	f 0	f 0
Heffingskorting alleenstaanden (ouderen)	–	f 3 211 (f 1 657)	f 3 211 (f 1 657)
Heffingskorting alleenverdieners (ouderen)	–	f 6 282 (f 3 242)	f 6 282 (f 3 242)
Arbeidsaftrek (%)	–	9,75%	–
Arbeidsaftrek (maximum)	–	f 2 525	–
Heffingskorting werkenden	–	–	f 800
Kosten in miljarden		f 5	f 5

Deze twee varianten leiden tot de volgende inkomenseffecten.

Tabel 3.5: Inkomenseffecten van varianten met verschillende vormen van een arbeidstoelag na omzetting van de belastingvrije sommen in een heffingskorting; budgettaire inzet f 5 miljard

	Standaardeffecten budgettaire neutrale omzetting	Arbeids- aftrek	Heffingskorting voor werkenden	Indicatie van de gemid- delde niet-standaard effecten
Werknemers (algemeen)				
minimumloon	0,6%	4,4%	4,4%	- 0,5%
modaal	1,1%	3,6%	3,6%	- 1,5%
tweemaal modaal	3,9%	5,8%	5,3%	- 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)				
minimumloon	0,4%	3,4%	3,4%	- 0,5%
modaal	0,9%	2,9%	2,9%	- 1,0%
tweemaal modaal	1,9%	3,7%	3,2%	- 1,5%
Sociaal minimum				
	0,9%	0,9%	0,9%	- 0,5%
Ouderen				
<i>alleenstaand</i>				
AOW	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
40 000	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
80 000	1,0%	1,0%	1,0%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>				
AOW	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%
40 000	0,7%	0,7%	0,7%	0,0%
80 000	0,1%	0,1%	0,1%	+ 1,5%

Tabel 3.6 geeft de daling van de replacement rate bij de verschillende vormen van een arbeidstoelag.

Tabel 3.6: Vergelijking van netto replacement rate voor verschillende categorieën¹

		Huidige stelsel	Budgettaire neutrale omzetting	Arbeidsaftrek	Heffingskorting voor werkenden
Alleenverdieners	sociaal minimum / WML	97,1%	97,4%	94,4%	94,5%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	92,4%	92,7%	90,0%	90,1%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	72,8%	72,9%	71,2%	71,2%
Alleenstaanden	sociaal minimum / WML	77,1%	77,3%	74,6%	74,7%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	72,9%	73,1%	70,7%	70,8%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	55,9%	56,0%	54,5%	54,6%

¹ De gemiddeld laagste loonschaal bedraagt circa 108% van het WML; 0,8 * het gemiddeld loon is f 45 326.

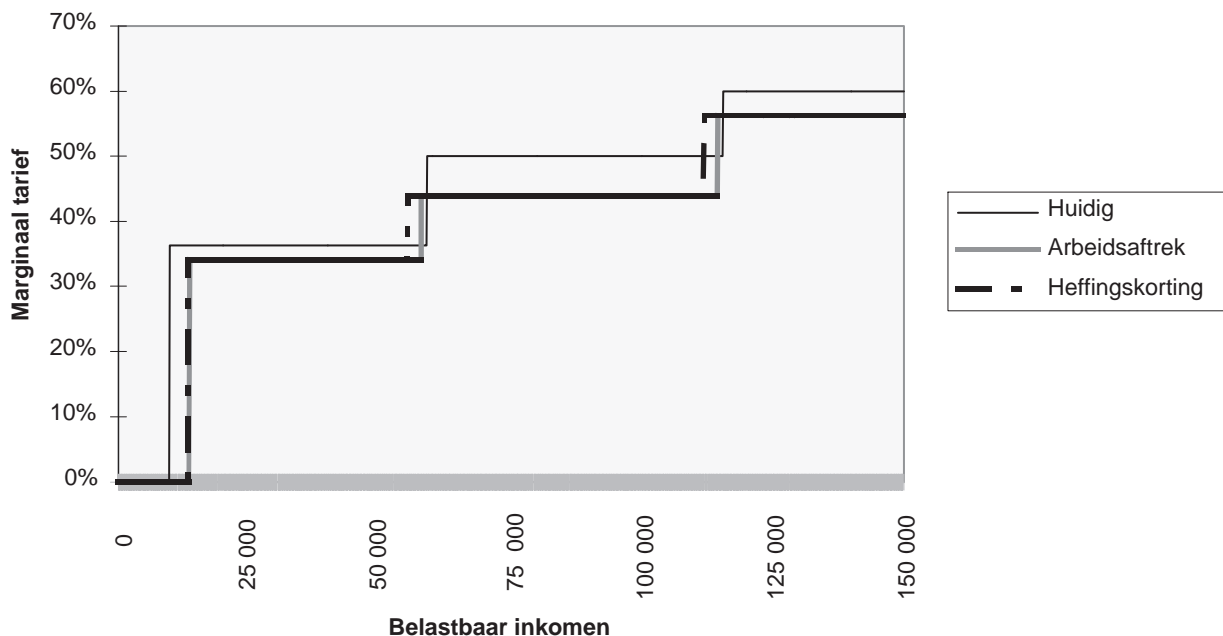
In aanvulling op alle hierboven beschreven varianten kan een individuele belastingkorting (IBK) worden ingevoerd (zie paragraaf 8.2.3.1 van de verkenning). Met een IBK worden de huidige knelpunten in het systeem met een overdraagbare belastingvrije som opgeheven. In het systeem met een IBK wordt het overdraagbare gedeelte van de belastingvrije som, verrekend tegen het tarief eerste schijf, in de vorm van een heffingskorting uitbetaald aan de rechthebbende partner zelf.

3.2 Beoordeling

Het omzetten van een belastingvrije som in een heffingskorting schept enerzijds ruimte om de tarieven in de tweede en derde schijf te verlagen. In grote delen van het inkomenstraject boven de eerste schijf betekent dit dus een verlaging van de marginale druk. Anderzijds heeft het vervallen van de belastingvrije sommen tot gevolg dat belastingplichtigen eerder de grens van de tweede of derde schijf bereiken. Dit heeft tot gevolg dat vlak

onder de huidige schijfovergangen de marginale druk wordt verhoogd. Om dit effect te mitigeren is in deze optie de eerste schijf verlengd. Grafisch kan het verloop van de marginale belastingdruk (en premies volksverzekeringen) als volgt worden weergegeven.

Grafiek 3.1: tarieflijn alleenstaande werknemer



Ten opzichte van de eerste optie (handhaving belastingvrije sommen) heeft deze optie voordelen. De heffingsgrondslag wordt verbreed. Met de opbrengst van het omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting (circa f 5 miljard) kunnen de tarieven in de tweede en derde schijf (verder) worden verlaagd en kan de eerste schijf worden verlengd. Met betrekking tot het inkomensbeleid geldt dat met een kleinere inzet van budgettaire middelen koopkrachtrepatriatie voor lage inkomens kan worden gerealiseerd.

Ten opzichte van de hiervoor beschreven optie (handhaving belastingvrije sommen) kan worden uitgegaan van dezelfde voordelen als genoemd in de vorige paragraaf, te weten:

- daling van de replacement rate (vermindering van de armoedeval);
- betere koopkrachtresultaten voor werkenden;
- verlaging marginale en gemiddelde belastingdruk op arbeid;
- meer werkgelegenheid en minder werkloosheid.

3.3 Werkgelegenheid

Zoals reeds in hoofdstuk 9 van de verkenning is aangegeven, kunnen van het omzetten van de belastingvrije sommen in een heffingskorting twee belangrijke effecten op de arbeidsmarkt worden verwacht:

1. het arbeidsaanbod van partners waarvan de meestverdiener een inkomen heeft dat ligt boven de grens van de eerste schijf neemt toe, omdat in het huidige systeem de netto waarde van de overgedragen belastingvrije som hoger is dan de netto waarde van de belastingvrije som, die de minstverdiener zelf incasseert;
2. in de vormgeving waarin de opbrengst van de invoering van een heffingskorting deels wordt aangewend voor schijfverlenging en deels

voor tariefsverlaging (tweede en derde schijf) stijgt de marginale druk bij de schijfovergangen; deze neemt af bij de daarboven gelegen inkomens. De macro-economische effecten van deze herverdeling van de marginale wig houden elkaar in evenwicht.

Door de eerste schijf met minder dan de basisaftrek te verlengen treedt een kleine verschuiving van de belastingdruk op binnen de huidige tweede en derde schijf. Op een klein deel van de onderkant wordt de marginale druk fors hoger; voor het overige daalt de marginale druk licht. De macro-economische effecten komen overeen met het omzetten van de belastingvrije sommen in een heffingskorting met een verlenging van de eerste schijf ter grootte van de belastingvrije som.

In onderstaande tabel worden de resultaten van de doorrekening van het CPB samengevat. Onderscheid wordt gemaakt naar een budgettaire inzet van f 2,5 en f 5 miljard.

Tabel 3.7: Werkgelegenheidseffecten van verschillende fiscale instrumenten¹

	Arbeidsaftrek	Heffingskorting
	Inzet van f 2,5 miljard	
Productie	1½	1¼
Werkgelegenheid	1¼	1
Arbeidsaanbod (personen)	1	1
Arbeidsaanbod (uren)	¾	¾
Werkloosheidsquote	-¼	-¼
waarvan onderkant ²	-½	-½
	Inzet van f 5 miljard	
Productie	2¼	2
Werkgelegenheid	2	1¾
Arbeidsaanbod (personen)	1¼	1½
Arbeidsaanbod (uren)	¾	¾
Werkloosheidsquote	-½	-½
waarvan onderkant ²	-1	-1

¹ Het CPB heeft steeds verondersteld dat ruimte voor lastenverlichting via de fiscaliteit beschikbaar komt uit bezuinigingen. De lastenverlichting gaat dus niet ten koste van het financieringstekort. De cijfers met betrekking tot productie, werkgelegenheid en arbeidsaanbod betreffen procentuele mutaties. De werkloosheidsquote betreft een absolute mutatie.

² Laag geschoolden tot 120% WML.

4. Optie 3: Wijziging van het bestaande stelsel; vervallen van de basisaftrek en verdere verlaging van het tarief

4.0 Algemeen

Ook deze optie heeft als basis hetgeen in hoofdstuk 9, box 9.1 van de verkenning is opgenomen. Daarnaast is de belangrijkste karakteristiek van deze hoofdvariant het vervallen van de basisaftrek. In hoofdstuk 9 (tabellen 9.6 en 9.7) van de verkenning is aangegeven hoe, gecombineerd met een aantal in hoofdstuk 8 genoemde maatregelen, de opbrengst van het vervallen van de basisaftrek kan worden versleuteld in de tariefstructuur.

Binnen deze optie worden drie verschillende fiscale stimulansen voor werknemers uitgewerkt. Deze fiscale stimulansen zijn het voornaamste verschil met de budgettaire neutrale optie 3 (vervallen basisaftrek) uit hoofdstuk 9 van de verkenning. Anders gezegd: de budgettaire inzet wordt voornamelijk gebruikt voor bevordering van de werking van de arbeidsmarkt. Hierbij worden drie verschillende accenten aangebracht.

Accent op versterking van het aanbod van arbeid

Vanuit de gedachte dat de werking van de arbeidsmarkt vooral verbeterd kan worden door instrumenten niet zozeer te richten op de vraag naar arbeid, maar vooral op het aanbod van arbeid zou een uitbreiding kunnen worden aangebracht in het in box 9.1 gepresenteerde pakket. Die uitbreiding zou kunnen bestaan uit het verschuiven van de bestaande werkgeverstegemoetkoming voor lage lonen (SPAK) naar een extra fiscale stimulans voor werknemers. Met deze verschuiving is een bedrag van f 1,5 miljard gemoeid. Daarbij moet worden bedacht dat tegenover de lastenverlichting bij werknemers een lastenverzwaring bij werkgevers staat. Met de opbrengst zou een extra arbeidsaftrek dan wel een arbeidstoeslag in de vorm van een heffingskorting kunnen worden ingevoerd. In paragraaf 4.1 en 4.2 wordt het vervallen van de werkgevers-SPAK in combinatie met het invoeren van een arbeidsaftrek uitgewerkt onder de naam «Arbeidsaftrek». De combinatie van vervallen werkgevers-SPAK en invoering heffingskorting is uitgewerkt onder de noemer «Heffingskorting 2».

Accent op versterking van de vraagkant van arbeid

Wordt de nadruk gelegd op de vraagkant van de arbeidsmarkt dan ligt het handhaven van de werkgeverstegemoetkoming voor lage lonen voor de hand. In deze subvariant is de arbeidstoeslag gegoten in de vorm van een heffingskorting. Deze is uitgewerkt onder de noemer «Heffingskorting 1».

Accent op versterking van de onderkant van de arbeidsmarkt: Earned Income Tax Credit (EITC).

In hoofdstuk 8 van de verkenning is in box 8.11 ingegaan op een specifieke faciliteit voor werkenden, die aan de onderkant eerst oploopt en daarna afloopt. In deze paragraaf wordt een dergelijke systematiek concreet uitgewerkt. Het instrument van de EITC is alleen uitgewerkt in een variant, die globaal f 5 miljard kost. Dit neemt niet weg, dat de EITC deel zou kunnen uitmaken van alle varianten, ongeacht de keuze voor een specifieke hoofdoptie en ongeacht de keuze voor een bepaalde budgettaire inzet. Ook in combinatie met optie 1 (handhaven belastingvrije sommen) zijn varianten van een EITC uitgewerkt.

4.1 Inzet van globaal f 2,5 miljard additionele middelen voor bevordering werkgelegenheid

In onderstaande tabel is aangegeven hoe de verschillende varianten zich verhouden tot het beeld voor 1998 bij inzet van f 2,5 miljard. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in alle varianten met het vervallen van de basisaftrek ervan wordt uitgegaan dat het huidige arbeidskostenforfait als basis dient voor een verdere fiscale stimulans om betaalde arbeid te verrichten.

Tabel 4.1: Varianten met vervallen basisaftrek en budgettaire inzet van f 2,5 miljard

Onderdeel	Tariefstructuur 1998	Arbeidsaftrek	Heffingskorting 1 voor werkenden
Tarief eerste schijf	36,35%	20%	20%
Tarief tweede schijf	50%	34%	34%
Tarief derde schijf	60%	49%	49%
Lengte eerste schijf	f 47 184	f 26 500	f 26 500
Lengte tweede schijf	f 56 590	f 26 500	f 26 500
Belastingvrije som alleenstaanden	f 8 617	f 0	f 0
Belastingvrije som alleenverdieners ¹	f 16 824	f 9 500	f 9 500
Arbeidsaftrek	–	f 1 220	–
Heffingskorting werkenden	–	–	f 100
Integratie premies en belastingen	nee	ja	ja
Defiscalisering AOW	nee	ja	ja
Koppelingspercentages AOW (gehuwden/ alleenstaanden)	100%/70%	103%/73%	103%/73%
Ouderenaftrek (per oudere)	–	f 3 500	f 3 500
Niet-actieven-forfait	f 618	f 0	f 0
SPAK	ja	nee	ja
Kosten in miljarden		f 2,5	f 2,5

¹ Voor de nieuwe gevallen is er in de plaats van een belastingvrije som een heffingskorting van f 1900. In de budgettaire doorrekening en in de inkomensplaatjes is hiermee nog geen rekening gehouden.

In onderstaande tabel worden de inkomenseffecten van de verschillende vormen van een arbeidstoeslag weergegeven ten opzichte van het budgettair neutraal laten vervallen van de basisaftrek.

Tabel 4.2: Inkomenseffecten van varianten met verschillende vormen van een fiscale stimulans voor werkenden in een stelsel met vervallen van de basisaftrek; budgettaire inzet f 2,5 miljard

	Standaardeffecten budgettair neutraal vervallen basisaftrek	Arbeids- aftrek	Heffingskorting 1 voor werkenden	Indicatie van de gemid- delde niet-standaard effecten
Werknemers (algemeen)				
minimumloon	+ 2,5%	4,9%	3,5%	– 0,5%
modaal	+ 1,8%	4,0%	3,0%	– 1,5%
tweemaal modaal	– 0,1%	2,3%	1,4%	– 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)				
minimumloon	– 1,2%	– 0,1%	– 0,6%	– 0,5%
modaal	+ 2,1%	3,6%	2,9%	– 1,0%
tweemaal modaal	+ 0,6%	2,7%	1,9%	– 1,5%
Sociaal minimum	+ 0,2%	0,5%	0,5%	– 0,5%
Ouderen				
<i>alleenstaand</i>				
AOW	– 0,3%	0,1%	0,1%	0,0%
40 000	+ 0,4%	0,8%	0,8%	0,0%
80 000	+ 4,1%	4,9%	4,9%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>				
AOW	– 0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
40 000	+ 1,3%	1,6%	1,6%	0,0%
80 000	– 0,9%	– 0,3%	– 0,3%	+ 1,5%

Onderstaande tabel geeft de daling weer van de replacement rate bij de twee bovengenoemde varianten.

Tabel 4.3: Vergelijking van netto replacement rate voor verschillende categorieën bij inzet van f 2,5 miljard¹

		Huidige stelsel	Budgettair neutraal vervallen basis- aftrek	Arbeidsaftrek	Heffingskorting 1 voor werkenden
Alleenverdieners	sociaal minimum / WML	97,1%	98,9%	97,5%	98,1%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	92,4%	92,9%	91,7%	92,2%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	72,8%	71,6%	70,3%	70,9%
Alleenstaanden	sociaal minimum / WML	77,1%	75,7%	73,9%	74,9%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	72,9%	71,7%	70,0%	70,9%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	55,9%	55,3%	54,1%	54,6%

¹ De gemiddeld laagste loonschaal bedraagt circa 108% van het minimumloon; 0,8 * het gemiddeld loon is f 45 326.

4.2 Inzet van globaal f 5 miljard additionele middelen voor bevordering werkgelegenheid

Wanneer bij de hoofdoptie vervallen van de basisaftrek een bedrag van f 5 miljard zou worden ingezet zijn de volgende varianten met nadruk op bevordering van de werkgelegenheid mogelijk.

Tabel 4.4: Varianten met vervallen basisaftrek en budgettaire inzet van f 5 miljard

Onderdeel	Tariefstructuur 1998	Arbeids- aftrek	Heffingskorting 1 voor werkenden	Heffingskorting 2 voor werkenden	EITC
Tarief eerste schijf	36,35%	20%	20%	20%	20%
Tarief tweede schijf	50%	34%	34%	34%	34%
Tarief derde schijf	60%	49%	49%	49%	49%
Lengte eerste schijf	f 47 184	f 26 500	f 26 500	f 26 500	f 27 500
Lengte tweede schijf	f 56 590	f 26 500	f 26 500	f 26 500	f 29 500
Belastingvrije som alleenstaanden	f 8 617	f 0	f 0	f 0	f 0
Belastingvrije som alleenverdieners ¹	f 16 824	f 9 500	f 9 500	f 9 500	f 9 500
Arbeidsaftrek	-	f 2 720	-	-	-
Heffingskorting werkenden	-	-	f 500	f 750	-
EITC	nee	nee	nee	nee	ja
Integratie premies en belastingen	nee	ja	ja	ja	ja
Defiscalisering AOW	nee	ja	ja	ja	ja
Koppelingspercentages AOW (gehuwden/ alleenstaanden)	100%/70%	103%/73%	103%/73%	103%/73%	103%/73%
Ouderaftrek (per oudere)	-	f 3 500	f 3 500	f 3 500	f 3 500
Niet-actieven-forfait	f 618	f 0	f 0	f 0	f 0
SPAK	ja	nee	ja	nee	ja
Kosten in miljarden		f 5	f 5	f 5	f 5

¹ Voor de nieuwe gevallen is er in de plaats van een belastingvrije som een heffingskorting van f 1 900. In de budgettaire doorrekening en in de inkomensplaatjes is hiermee nog geen rekening gehouden.

Met betrekking tot de EITC kan het volgende worden toegelicht. Uitgevoerd is een EITC voor iedereen met inkomsten uit tegenwoordige arbeid. Net als bij de SPAK wordt voor deeltijders getoetst op basis van het voltijdinkomen, waarbij de feitelijke EITC wordt berekend met toepassing van de deeltijdfactor. De EITC loopt aldus lineair op van f 0 tot f 1500 bij het minimumloon. Vervolgens blijft de EITC constant op f 1500 tot aan 115% van het minimumloon. Daarna loopt hij lineair af naar f 0 bij 150% minimumloon. In deze variant is tevens verondersteld dat de SPAK ongewijzigd blijft.

In onderstaande tabel worden de inkomenseffecten van varianten met verschillende vormen van een arbeidstoelage weergegeven ten opzichte van het budgettair neutraal laten vervallen van de basisaftrek.

Tabel 4.5: Inkomenseffecten van varianten met verschillende vormen van een fiscale stimulator voor werkenden in een stelsel met vervallen van de basisaftrek; budgettaire inzet f 5 miljard

	Standaard-effecten budgettair neutraal vervallen basisaftrek	Arbeidsaftrek	Heffingskorting 1 voor werkenden	Heffingskorting 2 voor werkenden	EITC	Indicatie van de gemiddelde niet-standaard effecten
Werknemers (algemeen)						
minimumloon	+ 2,5%	+ 6,7%	5,3%	6,4%	10,5%	- 0,5%
modaal	+ 1,8%	+ 5,4%	4,2%	4,9%	3,1%	- 1,5%
tweemaal modaal	- 0,1%	+ 3,5%	2,1%	2,5%	2,5%	- 2,0%
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)						
minimumloon	- 1,2%	+ 1,0%	0,8%	1,7%	4,4%	- 0,5%
modaal	+ 2,1%	+ 4,9%	3,9%	4,5%	3,0%	- 1,0%
tweemaal modaal	+ 0,6%	+ 3,9%	2,5%	2,9%	2,9%	- 1,5%
Sociaal minimum	+ 0,2%	+ 0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	- 0,5%
Ouderen						
<i>alleenstaand</i>						
AOW	- 0,3%	+ 0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
40 000	+ 0,4%	+ 0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,0%
80 000	+ 4,1%	+ 4,9%	4,9%	4,9%	5,8%	+ 2,0%
<i>gehuwd</i>						
AOW	- 0,3%	+ 0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
40 000	+ 1,3%	+ 1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	0,0%
80 000	- 0,9%	- 0,3%	- 0,3%	- 0,3%	0,0%	+ 1,5%

Tabel 4.6 geeft de daling van de replacement rate bij de twee bovengenoemde varianten.

Tabel 4.6: Vergelijking van netto replacement rate voor verschillende categorieën bij een budgettaire inzet van f 5 miljard¹

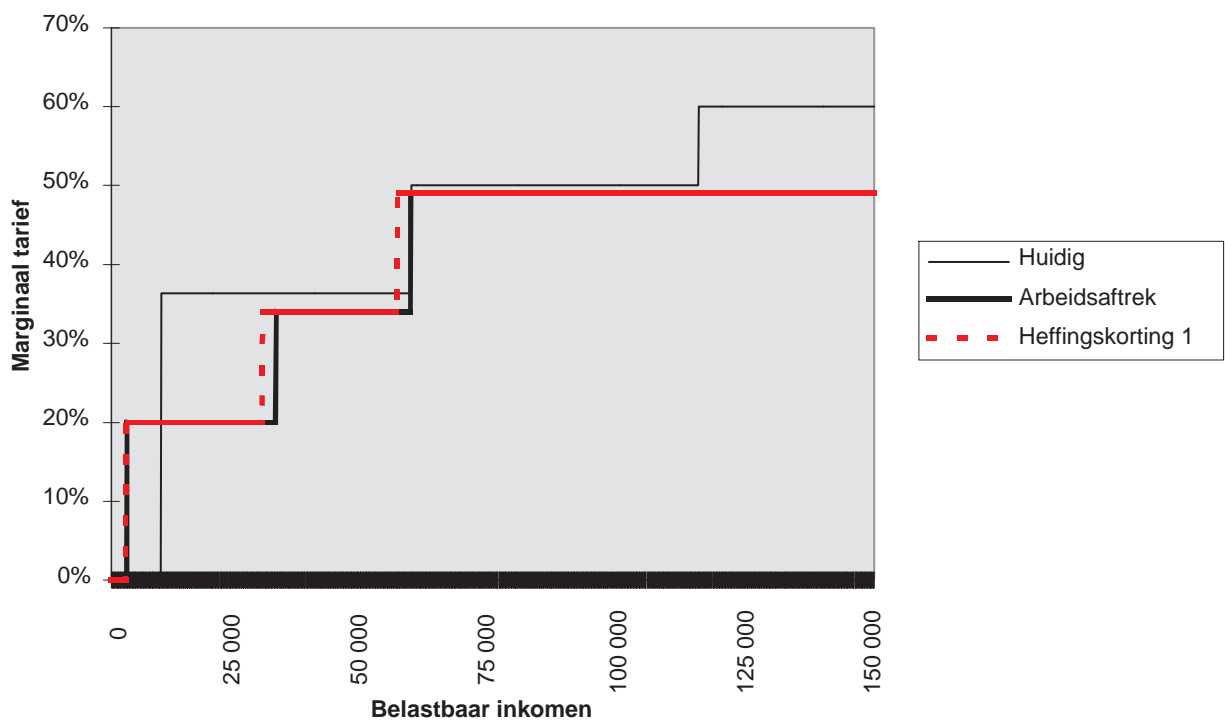
		Huidige stelsel	Budgettair neutraal vervallen basisaftrek	Arbeidsaftrek	Heffingskorting 1 voor werkenden	Heffingskorting 2 voor werkenden	EITC
Alleenverdieners	sociaal minimum / WML	97,1%	98,9%	96,4%	96,6%	95,7%	93,0%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	92,4%	92,9%	90,7%	90,9%	90,0%	87,7%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	72,8%	71,6%	69,3%	70,1%	69,7%	70,8%
Alleenstaanden	sociaal minimum / WML	77,1%	75,7%	72,8%	73,7%	72,9%	70,3%
	sociaal minimum /gemiddeld laagste loonschaal	72,9%	71,7%	68,6%	69,8%	69,1%	66,8%
	sociaal minimum / 0,8 * gemiddeld loon	55,9%	55,3%	53,2%	53,9%	53,5%	54,5%

¹ De gemiddeld laagste loonschaal bedraagt circa 108% van het WML; 0,8 * het gemiddeld loon is f 45 326.

4.3 Beoordeling

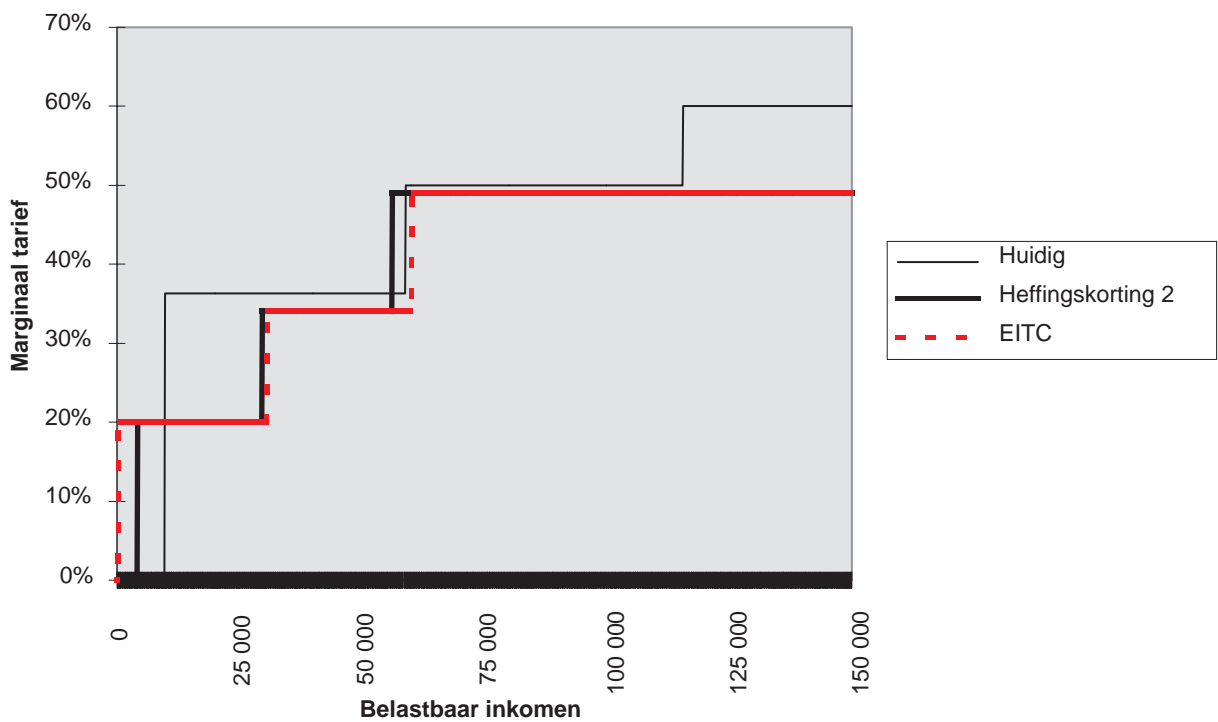
Deze varianten geven het volgende verloop van de marginale druk voor een alleenstaande werknemer te zien. In grafiek 4.1 is een vergelijking van de huidige tarieflijnen met die van de variant met een arbeidsaftrek en heffingskorting 1 voor werkenden opgenomen.

Grafiek 4.1: tarieflijen alleenstaande werknemer



In grafiek 4.2 is het verloop van de huidige tarieflijen afgezet tegen de varianten heffingskorting 2 en de EITC.

Grafiek 4.2: tarieflijen alleenstaande werknemer



Opgemerkt wordt dat deze grafiek de marginale belastingdruk in relatie tot het belastbaar inkomen weergeeft. Daarin wordt dus niet zichtbaar wat de invloed is van de EITC op de marginale wig.

Een voordeel binnen de optie waarin de basisaftrek komt te vervallen zijn de lage marginale belastingtarieven. Overigens is de marginale druk in de variant met een EITC hoog in het loontraject waarin die EITC wordt verminderd. Voorts zijn de verbreding van de grondslag voor de loon- en inkomstenbelasting met circa f 85 miljard en vereenvoudiging van het stelsel voordelen. Nadeel ten opzichte van de twee eerste opties is de beperktere daling van de replacement rate en het kleinere effect op de vermindering van de armoedeval. Bovendien zullen zonder een nadere voorziening negatieve inkomenseffecten optreden voor de kleinere inkomens (zie ook volgende paragraaf). Deze negatieve effecten kunnen worden voorkomen door invoering van een heffingsvrije drempel, die boven een bepaalde inkomensgrens geleidelijk afloopt. Daarmee kan bereikt worden dat «kleine» inkomens van de stelselwijziging geen nadeel ondervinden. Dit leidt echter wel tot een stijging van de marginale druk in het traject waarin de faciliteit wordt teruggenomen.

4.4 Werkgelegenheid

In varianten waarin de basisaftrek komt te vervallen zijn drie oorzaken aan te wijzen voor een stijging van het arbeidsaanbod:

1. de marginale wig daalt als gevolg van de ruil tussen de belastingvrije sommen en een verlaging van de tarieven;
2. de marginale wig wordt verschoven van de grotere deeltijdbanen en voltijdbanen naar de kleinere deeltijdbanen; dit heeft een positief effect op het arbeidsaanbod in arbeidsjaren;
3. de netto waarde van de alleenverdienersfaciliteit aan de onderkant van het inkomensgebouw neemt af. Dit leidt tot een toename van de inkomensverschillen tussen alleenverdieners en tweeverdieners. Dit gaat gepaard met een lagere marginale wig op het arbeidsinkomen van de partners van (bijna-)alleenverdieners.

• Arbeidsaftrek annex vervallen SPAK

Het effect op het arbeidsaanbod van de hier uitgewerkte arbeidsaftrek is groter dan van de invoering van een heffingskorting voor werkenden (zie hierna). Tegenover het gunstiger effect op het arbeidsaanbod (in arbeidsjaren) staat een minder gunstig effect op de werkloosheid aan de onderkant. Deze stijgt als gevolg van het afschaffen van de SPAK. Hierdoor nemen de arbeidskosten aan de onderkant van het loongebouw toe. Door de lagere werkgeverswig aan de onderkant investeren werkgevers meer in hun personeel. De vraag naar laagproductieven op de arbeidsmarkt wordt beperkt. De gemiddelde arbeidsproductiviteit op macro-niveau neemt fors toe. Dit leidt tot een stijging van de productie.

• Heffingskorting voor werkenden

De werkloosheid daalt in deze variant als gevolg van een daling van de replacement rate. De daling van de replacement rate treedt op doordat de heffingskorting alleen ten goede komt aan werkenden; de afstand tussen loon en uitkering wordt daardoor in algemene zin groter; De gunstiger effecten uit hoofde van de hogere heffingskorting 2 ten opzichte van heffingskorting 1 worden gemitigeerd door het vervallen van de SPAK. Per saldo is heffingskorting 2 minder gunstig voor de onderkant van de arbeidsmarkt, maar gunstiger voor de overige categorieën.

• EITC

De EITC verlaagt de replacement rate aan de onderkant van de arbeidsmarkt gerichter dan de heffingskorting voor werkenden. Dit leidt tot een sterkere daling van de werkloosheid aan de onderkant. Daarboven daalt de replacement rate minder. Het effect op de werkloosheid voor de midden- en hogere inkomens is derhalve minder positief dan bij een generieke heffingskorting voor werkenden. Het arbeidsaanbod stijgt sterker dan in de variant met een generieke heffingskorting voor werkenden, met name als gevolg van de langere eerste en tweede schijf. Het arbeidsaanbod in personen neemt minder toe, omdat met name bij deeltijders de EITC minder waard is dan de generieke heffingskorting voor werkenden. Een EITC heeft als kenmerk een hogere marginale druk in het traject waarin de EITC weer tot nul wordt gereduceerd. Dit remt de productiviteitsontwikkeling van mensen aan de onderkant af. Dit vlak de stijging van de productie af. Tevens leidt de EITC tot een versterking van de armoedeval.

De stijging van het arbeidsaanbod gaat gepaard met een stijging van de werkgelegenheid en de productie. Als gevolg hiervan kan de werkloosheid dalen. Deze daling is vooral sterk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het grootste deel van de stijgende werkgelegenheid komt ten goede aan nieuw arbeidsaanbod.

In onderstaande tabel worden de resultaten van de doorrekening van het CPB samengevat.

Tabel 4.7: Werkgelegenheidseffecten van verschillende fiscale instrumenten¹

	Arbeids- aftrek	Heffingskorting 1 voor werkenden	Heffingskorting 2 voor werkenden	EITC
Inzet van f 2,5 miljard				
Productie	1½	1		
Werkgelegenheid	1	¾		
Arbeidsaanbod (personen)	-¼	-¼		
Arbeidsaanbod (uren)	1	¾		
Werkloosheidsquote waarvan onderkant ²	1¾	¼		
Inzet van f 5 miljard				
Productie	2½	1¾	2¼	2¼
Werkgelegenheid	1¾	1½	1½	1¾
Arbeidsaanbod (personen)	0	¼	¼	-¼
Arbeidsaanbod (uren)	1	¾	¾	1
Werkloosheidsquote waarvan onderkant ²	-¼	-¼	-¼	-½
	1	-¼	¾	-1

¹ Het CPB heeft steeds verondersteld dat ruimte voor lastenverlichting via de fiscaliteit beschikbaar komt uit bezuinigingen. De lastenverlichting gaat dus niet ten koste van het financieringsstekort. De cijfers met betrekking tot de productie, werkgelegenheid en arbeidsaanbod betreffen procentuele mutaties. De werkloosheidsquote betreft een absolute mutatie.

² Laag geschoolden tot 120% WML.

5. Effecten voor inkomens beneden het WML

Het is niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de inkomenseffecten voor de verschillende categorieën met een laag inkomen. Daarvoor zijn niet alleen de verschillen tussen de diverse groepen te groot¹, maar er zijn ook verschillen die voortvloeien uit verschillen in de hoogte van het inkomen, ook al is dit laag. In analytische zin kan onderscheid worden gemaakt tussen de effecten van verschuiving/vergroening

¹ In box 8.8 is informatie opgenomen over de samenstelling van de groep belastingplichtigen met een laag belastbaar inkomen.

via een verhoging van de indirecte belastingen, de effecten van de grondslagverbreding en de effecten van de tariefstructuur.

Het via het verhogen van de indirecte belastingen verschuiven van de belastingdruk heeft tot gevolg dat de prijzen stijgen. Studenten worden automatisch voor de prijsstijging gecompenseerd, omdat de beurzen zijn geïndexeerd aan het prijsindexcijfer. Voor kleine tweeverdieners kan de prijsstijging bezwaarlijk volledig worden toegerekend aan het ene kleine inkomen. Er is immers nog een tweede – hoger – inkomen, waaruit de hogere indirecte belastingen kunnen worden gefinancierd. Juist in optie 3 waar de effecten voor de kleine inkomens uit hoofde van de wijziging van de tariefstructuur negatief zijn, levert de gewijzigde tariefstructuur voor het tweede, meestal substantieel hogere, inkomen een positief effect op. Het huishouden in zijn geheel gaat er dus in het algemeen niet op achteruit.

Het gebruik van de niet-standaard-aftrekposten is in de lagere inkomensklassen doorgaans zeer beperkt. Globaal genomen kan worden aangenomen dat de verbreding van de grondslag geen negatieve inkomenseffecten heeft op inkomens beneden het WML. Voorzover uit hoofde van de grondslagverbreding inkomenseffecten optreden voor het huishouden als geheel worden deze toegerekend aan de meestverdiener.

De effecten van veranderingen in de tariefstructuur variëren uiteraard sterk met de verschillende hierboven gepresenteerde opties. In algemene zin kan over de twee eerste hoofdopties (handhaving belastingvrije sommen en omzetting belastingvrije som in een heffingskorting) worden gezegd, dat de veranderingen in de tariefstructuur voor de categorie met een laag belastbaar inkomen tot positieve inkomenseffecten leiden. In beide hoofdopties gaat immers een stijging van de netto waarde van de belastingvrije som (c.q. heffingskorting) gepaard met een verlaging van het tarief in de eerste schijf. Bij inzet van additionele middelen is het inkomensvoordeel voor de werkenden onder deze groep, veruit het grootste deel, nog aanzienlijk groter.

Een ander beeld ontstaat bij de optie waarin de basisaftrek komt te vervallen. Ter illustratie worden hieronder enige cijfers gepresenteerd, die zijn gerelateerd aan de variant met een arbeidstoelage in de vorm van een heffingskorting van f 500 (budgettaire inzet: f 5 miljard). Bij introductie van een heffingskorting van f 500 voor werkenden blijven belastbare inkomens tot f 2500 volledig onbelast (rekening houdend met het arbeidskostenforfait is dit f 2840). Indien het belastbaar inkomen niet meer bedraagt dan f 2500 (c.q. de arbeidsinkomsten niet meer dan f 2840) hebben de tariefvoorstellen derhalve geen gevolgen. Bij een hoger belastbaar inkomen is 20% belasting verschuldigd. Onderin het inkomensgebouw nemen als gevolg hiervan de negatieve inkomenseffecten (in gulden) eerst toe, maar later af, omdat het tarief in de eerste schijf wordt verlaagd van 36,35% naar 20%. Het omslagpunt ligt bij een belastbaar inkomen van f 18 295. Vanaf dit punt is de invloed van de lagere tarieven groter dan de invloed van het vervallen van de basisaftrek, zodat in de nieuwe situatie minder belasting verschuldigd is dan in de huidige situatie.

¹ Bij de berekening van de effecten voor kleine tweeverdieners is als uitgangspunt gehanteerd, dat de alleenverdienerstoelage bij de meestverdiener wordt teruggenomen met het inkomen van de minstverdiener. In de tabel is uitgegaan van een meestverdiener met WML. In deze kolom is de som van de inkomenseffecten voor de minstverdienende partner en de meestverdienende partner weergegeven, waarbij voor de meestverdienende partner rekening is gehouden met de geleidelijk afnemende alleenverdienersfaciliteit.

In onderstaande tabel zijn de mutaties in besteedbaar inkomen in beeld gebracht die zonder nadere maatregelen zouden optreden tengevolge van de mutatie in de tariefstructuur voor de groep belastingplichtigen met een laag belastbaar inkomen. De tabel is opgesplitst in effecten voor «kleine tweeverdieners»¹ en overige.

Tabel 5.1: Inkomenseffecten in guldens bij het laten vervallen van de basisaftrek en invoering van een arbeidstoelag in de vorm van een heffingskorting van f 500

Bruto loon	Mutatie besteedbaar «kleine tweeverdieners» (huishoudinkomens)	Mutatie besteedbaar overig
f 4 000	+ f 1 130	- f 250
f 8 000	+ f 990	- f 1 000
f 12 000	+ f 950	- f 800
f 16 000	+ f 1 560	- f 180
f 20 000	+ f 2 170	+ f 430
f 24 000	+ f 2 780	+ f 1 040

De negatieve inkomenseffecten uit bovenstaande tabel kunnen worden voorkomen door de invoering van een heffingsvrije drempel. Bij een drempel van f 1400 (te bereiken bij een belastbaar inkomen van f 9500) en geleidelijke vermindering tot aan f 0 bij een inkomen van f 16 500 ontstaan dan de volgende inkomenseffecten:

Tabel 5.2: Inkomenseffecten bij het laten vervallen van de basisaftrek en invoering van een arbeidstoelag in de vorm van een heffingskorting van f 500 en invoering van een heffingsvrije drempel

Bruto loon	Mutatie besteedbaar «kleine tweeverdieners» (huishoudinkomens)	Mutatie besteedbaar overig
f 4 000	+ f 1 380	f 0
f 8 000	+ f 1 990	f 0
f 12 000	+ f 2 000	+ f 260
f 16 000	+ f 1 860	+ f 120
f 20 000	+ f 2 170	+ f 430
f 24 000	+ f 2 780	+ f 1040

Naast de hierboven beschreven inkomenseffecten kunnen de verschillende opties ook tot gedragsreacties leiden. Naar het effect van deze opties op het arbeidsaanbod van deze categorieën in de zorgsector wordt op dit moment door de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek (OSA) onderzoek gedaan.

6. Vergelijkend overzicht van de verschillende varianten op basis van belangrijkste ijkpunten

Het voorgaande maakt duidelijk dat met de inzet van additionele middelen in het kader van een belastingherziening het werkgelegenheidsbeleid kan worden geïntensiveerd. In de tabellen 6.1 en 6.2 zijn voor de belangrijkste varianten de resultaten nog eens samengevat. In tabel 6.1 zijn de varianten weergegeven die een budgettair beslag van circa f 2,5 miljard hebben; in tabel 6.2 zijn varianten opgenomen die circa f 5 miljard kosten.

Tabel 6.1: Een vergelijking aan de hand van een aantal criteria van varianten met een budgettair beslag van circa 2,5 miljard gulden

Variant-nummer	Optie 1				Optie 2		Optie 3		Indicatie niet-standaard effecten
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
Kosten (miljarden gulden)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	
Werkgelegenheidseffect									
totaal	+ ¾%	+ ¾%	+ 1¼%	+ 1½%	+ 1¼%	+ 1%	+ 1%	+ ¾%	
waarvan onderkant	+1¼%	+1¼%	+3%	+3¼%	+1¾%	+1½%	-1%	+1½%	
Werkloosheidsquote									
totaal waarvan	-¼%	-¼%	-½%	-½%	-¼%	-¼%	0%	0%	
onderkant	-½%	-½%	-1%	-1%	-½%	-½%	+1¾%	+¼%	
Replacement rate¹									
sociaal minimum/ min.loon	95,9%	96,0%	93,4%	95,5%	95,9%	96,0%	97,5%	98,1%	
soc.min./80% gemiddeld loon	72,0%	72,1%	71,4%	71,4%	72,0%	72,1%	70,3%	70,9%	
Inkomenseffecten									
soc. minimum (zk)	+ 0,9%	+ 0,9%	+ 1,3%	+1,1%	+0,9%	+ 0,9%	+ 0,5%	+ 0,5%	-0,5%
minimumloon (mk)	+1,9%	+1,9%	+4,7%	+2,4%	+1,9%	+2,0%	-0,1%	-0,6%	-0,5%
modaal (mk)	+1,9%	+1,9%	+2,7%	+2,5%	+1,9%	+1,9%	+3,6%	+2,9%	-1,0%
2 * modaal (mk)	+2,6%	+2,3%	+1,7%	+1,5%	+2,8%	+2,6%	+2,7%	+1,9%	-1,5%
Marginale druk									
20% WML ²	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
minimumloon	34,1%	34,1%	36,35%	30,05%	34,1%	34,1%	20,0%	20,0%	
120% WML	34,1%	34,1%	36,35%	30,05%	34,1%	34,1%	20,0%	20,0%	
modaal	34,1%	34,1%	36,35%	36,05%	34,1%	34,1%	34,0%	34,0%	
2*modaal	48,4%	48,4%	48,75%	49,0%	43,9%	43,9%	49,0%	49,0%	
maximaal	58,2%	58,2%	58,75%	59,7%	56,2%	56,2%	49,0%	49,0%	
Gemiddelde werknemerswig³									
minimumloon	0,6%	0,7%	- 2,1%	0,2%	0,6%	0,7%	2,5%	3,0%	
modaal	19,4%	19,5%	18,8%	19,0%	19,4%	19,5%	18,1%	18,7%	
2*modaal	36,7%	36,9%	37,2%	37,3%	36,6%	36,7%	36,6%	37,1%	
Toptarief									
aangrijpingspunt ⁴	f 122 198	f 122 198	f 115 488	f 120 598	f 108 774	f 108 774	f 62 500	f 62 500	

¹ De in deze tabel gepresenteerde replacement rates hebben betrekking op alleenverdieners.

² Opgemerkt wordt dat in de varianten behorend bij optie 3 de marginale druk voor alleenstaanden bij een inkomen van 20% WML geen 0,0% maar 20% is. De hier weergegeven 0,0% vloeit voort uit de alleenverdienerstoelage van f 9 500.

³ Weergegeven is 100% minus de verhouding tussen het besteedbaar loon en het bruto loon voor de alleenverdienende werknemer. Het besteedbaar inkomen is inclusief kinderbijslag. Dit verklaart waarom de gemiddelde werknemerswig op minimumloonniveau negatief is.

⁴ Het aangrijpingspunt is uitgedrukt in termen van het belastbaar inkomen en heeft in deze tabel betrekking op alleenverdieners. Bij alle opties is uitgegaan van «oude» gevallen.

Omschrijving¹ varianten met inzet van globaal f 2,5 miljard

Optie 1: Handhaving van de belastingvrije som

1. Arbeidstoelage in de vorm van een arbeidsaftrek.
2. Arbeidstoelage in de vorm van een heffingskorting.
3. Arbeidstoelage specifiek gericht op de onderkant met arbeidsaftrek.
4. Arbeidstoelage specifiek gericht op de onderkant met heffingskorting.

Optie 2: Omzetten belastingvrije sommen in een heffingskorting

5. Arbeidstoelage in de vorm van een arbeidsaftrek.
6. Arbeidstoelage in de vorm van een heffingskorting.

Optie 3: Vervallen basisaftrek

7. Arbeidstoelage in de vorm van een vaste arbeidsaftrek in combinatie met afschaffen SPAK.
8. Arbeidstoelage in de vorm van een heffingskorting.

¹ Bij deze opsomming wordt volstaan met de omschrijving van de arbeidsmarktfaciliteit.

Tabel 6.2: Een vergelijking aan de hand van een aantal criteria van varianten met een budgettair beslag van circa 5 miljard gulden

Variant-nummer	Optie 1				Optie 2		Optie 3			Indicatie niet-standaard effecten	
	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)		(18)
Kosten (* f 1 mrd.)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
Werkgelegenheids-effect											
totaal	+1½%	+1¼%	+2½%	+2¾%	+2%	+1¾%	+1¾%	+1½%	1½%	1¾%	
waarvan onderkant	+2¾%	+2½%	+6½%	+6¾%	+3%	+3%	+¼%	+3%	+¼%	4¾%	
Werkloosheidsquote											
totaal	-½%	-½%	-1¼%	-1%	-½%	-½%	-¼%	-¼%	-¼%	-½%	
waarvan onderkant	-1%	-1%	-2½%	-2¼%	-1%	-1%	+1%	-¼%	+¾%	-1%	
Replacement rate¹											
soc.min./min.loon	94,4%	94,5%	88,7%	90,6%	94,4%	94,5%	96,4%	96,6%	95,7%	93,0%	
soc.min./80% gemiddeld loon	71,2%	71,2%	69,9%	70,0%	71,2%	71,2%	69,3%	70,1%	69,7%	70,8%	
Inkomenseffecten											
soc. minimum (zk)	+0,9%	+0,9%	+1,3%	+1,1%	+0,9%	+0,9%	+0,5%	+0,5%	+0,5%	+0,5%	-0,5%
modaal (mk)	+3,4%	+3,3%	+9,9%	+7,5%	+3,4%	+3,4%	+1,0%	+0,8%	+1,7%	+4,4%	-0,5%
2 * modaal (mk)	+2,9%	+2,9%	+3,3%	+3,1%	+2,9%	+2,9%	+4,9%	+3,9%	+4,5%	+3,0%	-1,0%
2 * modaal (mk)	+3,6%	+2,9%	+1,7%	+1,5%	+3,7%	+3,2%	+3,9%	+2,5%	+2,9%	+2,9%	-1,5%
Marginale druk²											
20% WML ³	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
minimumloon	34,1%	34,1%	36,35%	30,05%	34,1%	34,1%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	
120% WML	34,1%	34,1%	36,35%	30,05%	34,1%	34,1%	20,0%	20,0%	20,0%	35,2%	
modaal	34,1%	34,1%	36,35%	36,05%	34,1%	34,1%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	
2*modaal	48,4%	48,4%	48,75%	49,0%	43,9%	43,9%	49,0%	49,0%	49,0%	49,0%	
maximaal	58,2%	58,2%	58,75%	59,7%	56,2%	56,2%	49,0%	49,0%	49,0%	49,0%	
Gemiddelde werknemerswig⁴											
minimumloon	-0,8%	-0,7%	-6,9%	-4,7%	-0,8%	-0,7%	1,5%	1,7%	0,8%	-1,7%	
modaal	18,6%	18,7%	18,4%	18,6%	18,6%	18,7%	17,1 %	17,9%	17,5%	18,6%	
2*modaal	36,1%	36,5%	37,2%	37,3%	36,0%	36,3%	35,9%	36,7%	36,5%	36,5%	
Toptarief(**)	f 122 198	f 122 198	f 115 488	f 120 598	f 108 774	f 108 774	f 62 500	f 62 500	f 62 500	f 66 500	
aangrijpingspunt⁵											

¹ De in deze tabel gepresenteerde replacement rates hebben betrekking op alleenverdieners.

² Opgemerkt wordt dat bij optie 11 en 12 sprake is van een gerichte arbeidstoelage. Deze arbeidstoelage wordt trapsgewijs verminderd. Gemiddeld genomen is hierdoor de marginale druk in het traject tussen 100% WML en 190% WMF 5,75%-punt hoger dan in de tabel is weergegeven.

³ Opgemerkt wordt dat in de varianten behorend bij optie 3 de marginale druk voor alleenstaanden bij een inkomen van 20% WML geen 0,0% maar 20% is. De hier weergegeven 0,0% vloeit voort uit de alleenverdienersstoelage van f 9 500.

⁴ Weergegeven is 100% minus de verhouding tussen het besteedbaar loon en het bruto loon voor de alleenverdienende werknemer. Het besteedbaar inkomen is inclusief kinderbijslag. Dit verklaart waarom de gemiddelde werknemerswig op minimumloonniveau negatief is.

⁵ Het aangrijpingspunt is uitgedrukt in termen van het belastbaar inkomen en heeft in deze tabel betrekking op alleenverdieners. Bij alle opties is uitgegaan van «oude» gevallen.

Omschrijving varianten met inzet van globaal f 5 miljard

Optie 1: Handhaving van de belastingvrije som

9. Arbeidstoelage in de vorm van een arbeidsaftrek.
10. Arbeidstoelage in de vorm van een heffingskorting.
11. Arbeidstoelage specifiek gericht op de onderkant met arbeidsaftrek en gerichte arbeidstoelage.
12. Arbeidstoelage specifiek gericht op de onderkant met heffingskorting en gerichte arbeidstoelage.

Optie 2: Omzetten belastingvrije sommen in een heffingskorting

13. Arbeidstoelage in de vorm van een arbeidsaftrek.
14. Arbeidstoelage in de vorm van een heffingskorting.

Optie 3: Vervallen basisaftrek

15. Arbeidstoelage in de vorm van een vaste arbeidsaftrek plus vervallen SPAK.
16. Arbeidstoelage in de vorm van een heffingskorting.

17. Arbeidstoeslag in de vorm van een heffingskorting plus vervallen SPAK.
18. Arbeidstoeslag, gericht op de onderkant in de vorm van een EITC.

Analyse belastingstelsel 21^e eeuw: Lange-termijn arbeidsmarkteffecten

Deze notitie bespreekt de lange-termijn arbeidsmarkteffecten van de varianten uit hoofdstuk 9 en bijlage I uit de kabinetsnota. De berekeningen zijn uitgevoerd met een vernieuwde versie van MIMIC¹, waarin onder andere rekening wordt gehouden met de invloed van de marginale druk op het zwarte circuit, de scholingsinspanning, en het arbeidsaanbodgedrag van kostwinners en alleenstaanden. De ex-ante budgettaire inzet is gefinancierd via bezuinigingen op de materiële overheidsuitgaven. Eventuele (lange-termijn) inverdieneffecten zijn teruggesluisd via een algemene verlaging van de tarieven.

Sectie 1 behandelt de varianten waarin de belastingvrije sommen blijven bestaan. Dit zijn de varianten behorende bij optie 1 in de kabinetsnota. De varianten die de belastingvrije sommen vervangen door een heffingskorting (d.w.z. optie 2 uit de kabinetsnota) worden besproken in sectie 2. Sectie 3 tenslotte gaat in op de varianten waarin de basisaftrek vervalt (d.w.z. optie 3 uit de kabinetsnota).

De berekeningen worden samengevat in tabellen 1, 2 en 3. Tabel 1 bevat de (ex-ante) budgetneutrale varianten uit hoofdstuk 9. De varianten uit bijlage I met een ex-ante budgettair beslag van f 2,5 miljard zijn te vinden in tabel 2. Tabel 3 geeft de varianten uit bijlage I met een budgettair beslag van f 5 miljard.

1. Optie 1: Handhaving belastingvrije sommen*1.0 Budgetneutraal basispakket*

- * *Schrappen van aftrekposten à f 2½ miljard.*
- * *Verschuiving/vergroening à f 7½ miljard.*
- * *Verlagen tarieven IB met respectievelijk 2,25%, 1,6% en 1,8%.*
- * *Verhogen basisaftrek met f 800.*

Het basispakket behorende bij het handhaven van de belastingvrije sommen bestaat uit twee delen. Ten eerste wordt de belastingbasis verbreed door het schrappen van een aantal aftrekposten. Tegelijkertijd worden de tarieven verlaagd. Dit leidt tot een lagere marginale druk, hetgeen het arbeidsaanbod (in arbeidsjaren) doet toenemen met ¼%. Een tweede element in het basispakket is de uitruil van directe naar indirecte belastingen. Het werkgelegenheidseffect hiervan hangt samen met de gevolgen voor de inkomensverdeling. Enerzijds wordt de BTW redelijk gelijkmatig door de diverse inkomensgroepen gedragen. Anderzijds bepaalt de vormgeving van de LB/IB-verlaging wie hiervan profiteert. De effecten voor de arbeidsmarkt zijn gunstig indien de inkomensverdeling tussen werkenden en niet-werkenden verandert ten gunste van werkenden. Wanneer echter de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit wordt opgelegd, verdwijnt dit positieve beeld. In de voorstellen uit het basispakket stijgen de replacement rates iets, mede doordat de belastingvrije som wordt verhoogd. Ten opzichte van werkenden profiteren uitkeringsgerechtigden dus per saldo iets van de belastinguitruil. Het gevolg hiervan is dat de werkloosheid toeneemt met ongeveer ¼%-punt. Het uiteindelijke effect van de maatregelen uit het basispakket op de werkgelegenheid is nihil (zie eerste kolom van tabel 1).

Overdraagbare basisaftek versus overdraagbare heffingskorting

De werkgelegenheidseffecten worden licht positief wanneer de door partners overgedragen basisaftrek zou worden uitbetaald als een

¹ Hierover verschijnt binnenkort een onderzoeksmemorandum.

heffingskorting ten bedrage van circa f 3100 (de netto waarde van de alleenverdienerstoelage verrekend tegen het tarief van de eerste schijf).¹ Dit komt door de gedragsreactie van partners. De overdraagbaarheid van de basisaftrek onder het huidige systeem maakt het namelijk aantrekkelijk voor gezinnen met een kostwinner in de tweede of derde schijf om het inkomen van de partner onder de grens van de belastingvrije som te houden. Immers, zodra het inkomen daarboven komt, vervalt het recht op voetoverheveling. Dit impliceert dat de basisaftrek niet meer wordt afgerekend tegen het tarief uit de tweede of derde schijf, maar tegen het lagere tarief uit de eerste schijf. Dit heeft een negatief effect op het arbeidsaanbod van partners. Een overdraagbare heffingskorting kent dit nadeel niet omdat de waarde onafhankelijk is van het inkomen van de kostwinner. Hierdoor neemt het arbeidsaanbod in personen met $\frac{3}{4}$ % toe en in arbeidsjaren met $\frac{1}{2}$ %. Verder stijgt de werkgelegenheid in deze variant met $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{2}$ %.

1.1 Ex-ante budgettaire beslag van f 2,5 miljard

In aanvulling op het budgetneutrale basispakket van optie 1 bevat bijlage I vier varianten met een ex-ante budgettaire inzet van ongeveer f 2 $\frac{1}{2}$ miljard. Deze voorstellen zijn gericht op het verminderen van de replacement rate, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkteffecten van deze maatregelen staan vermeld in tabel 2. Het betreft hier de totale effecten, inclusief het basispakket, waarbij de ex-ante belastingverlaging is gefinancierd met een bezuiniging op de consumptieve overheidsuitgaven. Deze varianten gaan alle uit van de huidige systematiek voor de fiscale behandeling van alleenverdieners.

1.1.1 Arbeidsaftrek

In aanvulling op het budgettaire neutrale basispakket van optie 1 behelst deze variant:

* *Introductie van een arbeidsaftrek van 5% van het belastbaar arbeidsinkomen met een maximum bedrag van f 1250.*

Variant 1.1.1 sluit aan bij de systematiek van het huidige arbeidskostenforfait. De hogere vaste arbeidskostenaftrek impliceert dat de gemiddelde belastingdruk voor voltijdbanen daalt. Hierdoor kan de replacement rate omlaag. Dit stimuleert het zoekgedrag van werklozen, verlaagt hun reserveringsloonvoet en stimuleert loonmatiging. Op die manier draagt de arbeidskostenaftrek bij aan een daling van de werkloosheid met zo'n $\frac{1}{4}$ %-punt. Omdat deeltijdbanen vaak niet in aanmerking komen voor de maximale aftrek, geldt hier dat de marginale druk daalt. Dit stimuleert het arbeidsaanbod van partners, die immers veelal in deeltijd werken. Verder daalt het marginale tarief voor de middeninkomens die door de arbeidsaftrek in een lagere schijf vallen. De lagere marginale druk voor partners met deeltijdbanen en middeninkomens ontmoedigt werken in het zwarte circuit en stimuleert scholing. Productie en werkgelegenheid nemen per saldo toe met respectievelijk ongeveer 1% en $\frac{3}{4}$ %.

1.1.2 Heffingskorting voor werkenden

In aanvulling op het budgettaire neutrale basispakket van optie 1 behelst deze variant:

* *Introductie van een vaste heffingskorting voor werkenden van f 400.*

Ook de heffingskorting voor werkenden verlaagt de replacement rate en draagt zodoende bij aan de bestrijding van de werkloosheid. Er zijn twee

¹ De opbrengsten van deze maatregel zijn ingezet voor een algemene verlaging van de tarieven.

verschillen met de arbeidsaftrek uit de vorige variant. Ten eerste is een arbeidskorting beter gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit komt doordat de arbeidskorting voor iedereen dezelfde waarde heeft, terwijl de arbeidsaftrek meer waard is voor mensen waarvan het inkomen in een hogere tariefschijf wordt belast. Gegeven de budgettaire inzet kan een korting dan ook sterker op de replacement rate aan de onderkant doorwerken.¹

Een tweede verschil met de arbeidsaftrek is dat de arbeidskorting de marginale wig alleen voor zeer kleine banen verlaagt. De arbeidskorting is namelijk voor iedereen gelijk, ongeacht het aantal uren dat iemand werkt. Voor veel partners die nog niet participeren, wordt het daardoor aantrekkelijker om een klein baantje te accepteren. Het arbeidsaanbod in personen neemt dan ook meer toe dan in variant 1.1.1 met een arbeidsaftrek. Daar staat tegenover dat een heffingskorting, in tegenstelling tot een procentuele arbeidsaftrek, de marginale druk niet verlaagt voor partners met wat grotere deeltijdbanen en middeninkomens die marginaal in de tweede en derde schijf vallen. Ten opzichte van een procentuele arbeidsaftrek verschuift een arbeidskorting de marginale druk van de kleine deeltijdbanen naar de wat grotere deeltijdbanen. Voor het arbeidsaanbod in arbeidsjaren zijn de effecten op de grotere deeltijdbanen iets belangrijker dan de effecten op de kleinere deeltijdbanen. Dit arbeidsaanbod in arbeidsjaren neemt in de tweede variant daardoor iets minder toe.

1.1.3 Gerichte arbeidsaftrek (onderkant/arbeidsaftrek)

Een derde variant betreft het volgende pakket aan maatregelen in aanvulling op het budgettaire neutrale basispakket van optie 1:

- * *Introductie van een arbeidsaftrek van 18% met een maximum van f 4400.*
- * *Verlagen van de basisaftrek met f 155.*
- * *Verhogen tarieven met respectievelijk 2,25%, 0,35% en 0,55%.*
- * *Verkorten van de eerste schijf met f 6400.*
- * *Verhogen inactievenforfait met f 1400.*
- * *Verhogen alleenstaande ouderenaftrek met f 800.*

Door de arbeidsaftrek gepaard te laten gaan met een verkortening van de eerste schijf en een verhoging van de tarieven, profiteren hogere inkomens niet of nauwelijks. De budgettaire middelen kunnen zo worden ingezet om de replacement rate aan de onderkant van het loongebouw te verlagen. Deze maatregel is daardoor nog beter gericht op de onderkant dan variant 1.1.2 (met een heffingskorting voor werkenden). De werkloosheid aan de onderkant daalt met 1%-punt en de totale werkloosheidsdaling komt uit op ongeveer ½%-punt.

Een tweede belangrijk element in deze variant is dat de marginale wig verschuift. Mensen met een kleine deeltijdbaan profiteren van het hogere percentage arbeidsaftrek, waardoor de marginale druk voor deze groep daalt. Kleine deeltijdbanen voor partners worden daardoor aangemoedigd en het arbeidsaanbod in personen neemt met 1% toe. Een aantal mensen met midden- en hoge inkomens daarentegen, ziet hun marginale wig stijgen omdat ze wordt geconfronteerd met schijfverkortening, verhoging van de tarieven² en een verlaging van de basisaftrek. Hierdoor daalt het arbeidsaanbod van kostwinners, alleenstaanden en oudere werknemers die voor de beslissing van vervroegd uittreden staan. Het uiteindelijke effect op het arbeidsaanbod in uren is zelfs iets kleiner dan in het basispakket.³ Het lastenverlichtingspakket draagt derhalve niet bij aan het stimuleren van arbeidsaanbod.

Ondanks de geringe toename in het arbeidsaanbod (in arbeidsjaren), neemt de werkgelegenheid in deze variant met 1¼% toe, vooral aan de

¹ Dit impliceert dat een heffingskorting voor werkenden effectiever is in het bestrijden van de werkloosheid aan de onderkant van het loongebouw dan een arbeidsaftrek. Dit verschil valt echter weg bij de afronding.

² De marginale tarieven (inclusief het effect van de hogere indirecte belastingen) voor de lagere middeninkomens stijgen ten opzichte van het huidige stelsel.

³ Dit effect valt in tabel 2 echter weg bij de afronding.

onderkant van de arbeidsmarkt. Deze extra werkgelegenheid komt bijna geheel ten goede aan werklozen.

1.1.4 Gerichte arbeidskorting (onderkant/heffingskorting)

De laatste variant betreft het volgende pakket in aanvulling op het basispakket van optie 1:

- * *Introductie arbeidskorting f 630 voor jaarinkomens boven het WML.*
- * *Knippen van de eerste schijf bij f 20000.*
- * *Veranderen van de tariefstructuur: 30,05%; 36,05%; 49%; 59,7%.*
- * *Verhogen ouderen- en alleenstaande ouderenaftrek met respectievelijk f 150 en f 950.*
- * *Verlagen van de basisaftrek met f 800.*

De gerichte arbeidskorting in deze variant komt niet ten goede aan deeltijdwerkers met een jaarinkomen onder het WML. Deze individuen worden daardoor aangemoedigd meer te gaan werken teneinde in aanmerking te komen voor de extra arbeidskorting. Hierdoor neemt het arbeidsaanbod in uren met ½% toe. Verder daalt de replacement rate als gevolg van het verlagen van de basisaftrek en de introductie van een arbeidskorting. Dit geldt met name voor de onderkant van het loongebouw omdat de tegemoetkoming aan werkenden is gegoten in de vorm van een korting. Als gevolg van de lagere replacement rate treedt loonmatiging op waardoor de productie en de werkgelegenheid groeien met respectievelijk 1¾% en 1½%. De extra banen komen vooral ten goede aan werkzoekenden: de daling in de werkloosheid bedraagt ½%-punt. De werkloosheid aan de onderkant daalt met 1%-punt.

1.2 Ex-ante budgettair beslag van f 5 miljard

1.2.1 en 1.2.2 Arbeidsaftrek en heffingskorting voor werkenden

Varianten 1.2.1 en 1.2.2 corresponderen met, respectievelijk, varianten 1.1.1 en 1.1.2 maar kennen een tweemaal zo groot ex-ante budgettair beslag. In het bijzonder geldt dat de arbeidsaftrek in variant 1.2.1 met 9,75% wordt verhoogd en het maximum met f 2525. In variant 1.2.2 wordt een arbeidskorting van f 800 geïntroduceerd. Tabel 3 bevat de lange-termijn arbeidsmarkteffecten van deze varianten. De additionele effecten van deze twee varianten ten opzichte van de corresponderende varianten met een ex-ante budgettair beslag van f 2,5 miljard komen overeen met de additionele effecten van deze laatste varianten ten opzichte van de (ex-ante) budgettair neutrale variant 1.0 (waarin alle alleenverdieners volgens de oude systematiek worden behandeld). De arbeidsaftrek stimuleert de werkgelegenheid en de productie meer dan de arbeidskorting vanwege een iets groter arbeidsaanbodeffect dat samenhangt met een lagere marginale wig. Daar staat tegenover dat de arbeidskorting het arbeidsaanbod in personen meer stimuleert.

1.2.3 en 1.2.4 Earned Income Tax Credit

Varianten 1.2.3 en 1.2.4 corresponderen voor een deel met varianten 1.1.3 en 1.1.4. In aanvulling op deze varianten wordt f 2,5 miljard uitgetrokken voor het volgende:

- * *Introductie van een Earned Income Tax Credit van f 1450, gebaseerd op uurloon. De EITC loopt op tot het WML, blijft gelijk tot 115% WML en loopt af in het traject tot 190% WML. Deeltijders ontvangen de EITC naar rato van het aantal gewerkte uren.*

Evenals de maatregelen in varianten 1.1.3 en 1.1.4, is de EITC sterk gericht op het verlagen van de replacement rate aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierdoor treedt er in varianten 1.2.3 en 1.2.4 een forse werkloosheidsdaling op aan de onderkant, namelijk met ruim 2%-punt. Hierdoor is ook de totale werkloosheidsdaling relatief sterk. De EITC heeft weinig effect op het arbeidsaanbod omdat zij is gebaseerd op het uurloon en niet op jaarloon, d.w.z. er wordt rekening gehouden met de deeltijdfactor. De hoge marginale druk die ontstaat door het aflopen van de EITC heeft derhalve geen effect op de *kwantiteit* van het arbeidsaanbod. De hoge marginale druk heeft echter wel gevolgen voor de *kwaliteit* van het arbeidsaanbod. Inspanningen die mensen ondernemen om hogerop te komen, zoals scholing, worden namelijk ontmoedigd omdat men bij een hoger bruto uurloon de EITC ziet verminderen. Hierdoor wordt de productiviteitsontwikkeling van mensen aan de onderkant afgeremd. Op die manier zullen minder van hen doorstromen naar een beter betaalde baan met een hogere productiviteit. In dit licht moet ook de forse toename in de werkgelegenheid aan de onderkant worden gezien. Enerzijds zijn dit laaggeschoolde werklozen die aan een baan komen. Dit is het positieve aspect van deze forse baangroei aan de onderkant. Anderzijds weerspiegelt dit cijfer de stagnatie in de productiviteitsgroei van laaggeschoolde werknemers, waardoor het aantal laaggeschoolde werknemers toeneemt. Dit effect is minder gunstig. De EITC gebruikt meer informatie dan de andere varianten, namelijk het uurloon en daarmee het aantal gewerkte uren. Enerzijds maakt dat deze variant efficiënter in het bereiken van kwetsbare groepen met lage inkomens. Anderzijds is deze variant kwetsbaar voor fraude met betrekking tot het daadwerkelijk aantal gewerkte uren. Met dit laatste aspect is in de berekeningen geen rekening gehouden.

2. Optie 2: Omzetting belastingvrije sommen in een heffingskorting

2.0 Budgetneutrale omzetting

In de tweede optie wordt het volgende pakket voorgesteld, in aanvulling op het budgettair neutrale basispakket behorende bij optie 1:

- * *Omzetten belastingvrije som in een heffingskorting van f 3211.*
- * *Verlengen eerste schijf met f 5000.*
- * *Verlagen tarief van de tweede en derde schijf met respectievelijk 4,5% en 2%.*

Belastingvrije som versus heffingskorting

Het budgettair neutraal vervangen van de heffingsvrije som door een heffingskorting leidt zonder schijfverlenging of tariefverlaging tot een heffingskorting die hoger is dan de basisaftrek vermenigvuldigd met het tarief van de eerste schijf (f 3211). De omzetting heeft twee belangrijke consequenties.

Een eerste effect van de uitruil tussen de basisaftrek en een heffingskorting heeft te maken met de overdraagbaarheid van de aftrek. Zoals toegelicht in sectie 1.0, ontmoedigt deze overdraagbaarheid het arbeidsaanbod van partners met een kostwinner in de tweede of derde schijf.

Een tweede effect van een dergelijke uitruil tussen de basisaftrek en een heffingskorting is een progressiever belastingstelsel. Immers, in tegenstelling tot de heffingskorting, stijgt de waarde van de basisaftrek met het marginaal tarief. Mensen die in de tweede of derde schijf vallen gaan er bij een omzetting van de heffingsaftrek in een heffingskorting dan ook op achteruit, terwijl degenen die in de eerste schijf vallen profiteren.

Bovendien komen mensen die nu nog net binnen de eerste of tweede schijf vallen door de afschaffing van de basisaftrek eerder in een hogere tariefschijf terecht waardoor ze met een hogere marginale druk worden geconfronteerd.

Verlengen van de eerste schijf

Het progressiviteitseffect kan worden weggenomen door samen met de invoering van de heffingskorting de eerste schijf te verlengen met het bedrag van de oude belastingvrije voet. De meeste individuen komen door de verlenging van de eerste schijf bij precies hetzelfde inkomen in een hogere schijf terecht als in geval van een belastingvrije som. Een uitzondering hierop vormen kostwinners in de tweede en derde schijf die gebruik maken van het recht op voetoverheveling (d.w.z. degenen in tariefgroep 3). Immers, zij mogen momenteel twee keer de belastingvrije voet van hun belastbaar inkomen aftrekken. Door verlenging van de eerste schijf met het bedrag van de oude belastingvrije som worden deze kostwinners onvoldoende gecompenseerd en komen ze eerder in een hogere schijf terecht¹. De combinatie van de omzetting van de belastingvrije sommen in een heffingskorting en een verlenging van de eerste schijf met de basisaftrek betekent derhalve dat alleen het effect van de overdraagbaarheid resteert. In feite wordt de marginale wig verschoven van partners van hoofdverdieners met een inkomen dat in de tweede en derde schijf valt naar alleenverdieners met inkomens rondom de schijfovergangen. De effecten zijn vergelijkbaar met de resultaten in de tweede kolom van tabel 1 (d.w.z. variant 1.0 waarin alleenverdieners volgens de nieuwe systematiek worden behandeld).

Tariefsverlaging versus schijfverlenging

In optie 2 in hoofdstuk 9 van de kabinetsnota wordt voorgesteld de eerste schijf wel te verlengen, maar minder dan nodig zou zijn om degenen rondom de schijfovergangen te compenseren. In plaats daarvan wordt budgettaire ruimte aangewend om de tarieven in de tweede en derde schijf te verlagen. In vergelijking met een verlenging van de eerste schijf impliceert dit een herverdeling van de (gemiddelde) belastingdruk: degenen die net in een hogere tariefschijf vallen gaan erop achteruit terwijl degenen die hogerop in de tweede of derde schijf belast worden profiteren. Met andere woorden, de inkomens onder in de tweede en derde schijf worden zwaarder belast ten gunste van de inkomens hoger in deze schijven. Hierdoor stijgt de marginale druk fors over een smal traject (namelijk rondom de schijfovergangen) maar daalt deze druk enigszins over een breder traject. De macro-economische effecten van deze herverdeling van de marginale wig zijn nihil. De effecten van deze variant komen dan ook overeen met het omzetten van de heffingsvrije som in een heffingskorting met een verlenging van de eerste schijf ter waarde van de heffingsvrije som. Het arbeidsaanbod in personen neemt met ¾% toe omdat meer partners gaan participeren. Ook het arbeidsaanbod in uren neemt toe ten opzichte van het basispakket omdat het arbeidsaanbodgedrag van partners elastischer is dan dat van kostwinners. Verder stijgt de werkgelegenheid met ¼ à ½%.

2.1 – 2.2 Lastenverlichtingsopties

De twee varianten bij optie 2 uit bijlage I zijn dezelfde als de eerste twee die horen bij optie 1. Ook de additionele effecten op de arbeidsmarkt zijn vergelijkbaar en worden gepresenteerd in tabellen 2 en 3. Hier wordt niet verder op deze varianten ingegaan.

¹ Uitgaande van een heffingskorting van f 3211 leidt deze maatregel tot een budgettaire opbrengst. In de simulaties is verondersteld dat deze opbrengst wordt gebruikt om alle tarieven te verlagen.

3. Optie 3: Vervallen van de basisaftrek

3.0 Budgetneutraal pakket

De derde optie in hoofdstuk 9 omvat de volgende voorstellen:

- * *Afschaffen basisaftrek.*
- * *Invoeren alleenverdienersfaciliteit van f 9500. Deze wordt verminderd met het inkomen van de minstverdienende partner en is nihil bij een inkomen van f 9500.*
- * *Verkorten van de schijflengten tot ieder f 26500.*
- * *Verlagen tarieven tot 20,35%; 35%; 50%.*
- * *Integreren inactievenforfait in netto sociaal minimum.*
- * *Integreren belasting- en premieheffing.*
- * *Defiscaliseren AOW, ouderenaf trek van f 3500 en aanpassen. koppelingspercentage AOW.*

In dit pakket hebben alle alleenverdieners recht op de alleenverdienersfaciliteit van f 9500. Een variant waarin alleenverdieners slechts een heffingskorting wordt toegekend ter waarde van f 1900 (de alleenverdienersaftrek af gerekend tegen het tarief van de eerste schijf) komt hieronder kort aan de orde. De varianten houden geen rekening met de disincatieve effecten die uitgaan van de overgangsregeling van de huidige systematiek (een overdraagbare belastingvrije som) naar de nieuwe systematiek voor alleenverdieners (een heffingskorting). Deze overgangsregeling (zie sectie 8.2.3 in hoofdstuk 8) impliceert namelijk dat de partners van «oude» alleenverdieners (deze alleenverdieners vallen nu in tariefgroep 3) worden ontmoedigd te gaan participeren omdat ze op die manier in de nieuwe systematiek worden betrokken. De meestverdienende partner raakt dan de status van «oud geval» kwijt, ook als de minstverdienende partner zich later weer terugtrekt uit de arbeidsmarkt. Deze disincatieve geldt met name voor partners van kostwinners met hogere inkomens omdat voor deze gezinnen het verschil tussen de oude en nieuwe systematiek het grootst is.

Arbeidsaanbod

Dit pakket maatregelen vergroot het arbeidsaanbod (in arbeidsjaren) met ongeveer ½%. Deze stimulans vindt plaats langs drie kanalen. Ten eerste daalt de marginale wig voor hogere inkomens door de verlaging van het toptarief. Ten tweede wordt de marginale wig verschoven van grotere deeltijdbanen en inkomens rondom het minimumloon naar kleinere deeltijdbanen. Immers, voor mensen met een kleine deeltijd baan is het vervallen van de basisaftrek belangrijker dan het verlagen van het tarief in de eerste schijf. Zij gaan er daardoor op achteruit.¹ Voor grote deeltijdbanen en inkomens rond het minimumloon is dit precies andersom. De vergroting van de inkomensverschillen tussen kleinere en grotere deeltijdbanen en tussen inkomens rondom het minimumloon vergroot het arbeidsaanbod in arbeidsjaren. Voor het arbeidsaanbod in arbeidsjaren is het verlies van kleine deeltijdbanen namelijk minder belangrijk dan het verlengen van de grotere deeltijdbanen. Het verlies aan kleinere deeltijdbanen resulteert wel in een afname van het arbeidsaanbod in personen van ½%. Het derde kanaal waardoor het arbeidsaanbod gestimuleerd wordt betreft de waarde van de kostwinnersfaciliteit aan de onderkant van het loonebouw. De overdraagbare basisaftrek wordt rondom het minimumloon tegen een lager tarief verrekend (namelijk tegen circa 20% in plaats van het huidige tarief eerste schijf). De inkomensverschillen tussen alleenverdieners en tweeverdieners aan de onderkant van het loonebouw nemen dan ook toe, hetgeen gepaard gaat met een lagere

¹ Een uitzondering vormen kleine deeltijdbanen van de meeste partners. Deze partners hebben immers te maken met de vermindering van de overdraagbare kostwinnersfaciliteit. Voor de meeste huishoudens verandert de waarde van deze faciliteit nauwelijks.

marginale wig op het arbeidsinkomen van de partners van deze kostwinners. Dit stimuleert het arbeidsaanbod van partners van hoofdverdiener met lagere inkomens. Deze effecten treden niet op bij partners van hoofdverdiener met hogere inkomens. Voor deze gezinnen blijft de waarde van de alleenverdienersfaciliteit namelijk vrijwel in tact. Wanneer alle alleenverdiener conform de nieuwe systematiek worden behandeld (d.w.z. de alleenverdienersfaciliteit krijgt de vorm van een heffingskorting van f 1900) daalt ten opzichte van het huidige stelsel de waarde van de alleenverdienersfaciliteit voor alle inkomens¹ waardoor de inkomensverschillen tussen tweeverdieners en alleenverdiener over de gehele linie toenemen. Het arbeidsaanbod in arbeidsjaren en personen stijgt met respectievelijk 1½% en 1¾% (zie tabel 1). Deze additionele stijging van het arbeidsaanbod is geconcentreerd bij de partners van hoofdverdiener met hogere inkomens. Voor deze groepen daalt de waarde van de kostwinnersfaciliteiten namelijk het meest.

Werkloosheid en werkgelegenheid

De werkloosheid aan de onderkant stijgt iets meer dan in de andere budgetneutrale varianten (varianten 1.0 en 2.0). Dit komt doordat het arbeidskostenforfait bij de lagere inkomens tegen een lager tarief (20,35%) wordt verrekend dan het huidige tarief eerste schijf. Dit verhoogt de replacement rate voor kostwinners met een laag inkomen. Daar staat wel tegenover dat de replacement rate van alleenstaanden met lage inkomens daalt. Deze verlaging vloeit voort uit de lagere waarde van de kostwinnersfaciliteit aan de onderkant van het loongebouw. Dit vergroot namelijk de inkomensverschillen tussen alleenstaanden en alleenverdiener op minimumniveau. Dit verlaagt de replacement rate voor alleenstaanden die een beroep doen op minimumuitkeringen omdat deze uitkeringen gekoppeld zijn aan het netto minimumloon van kostwinners.

Dankzij de positieve arbeidsaanbodeffecten zijn de werkgelegenheidseffecten licht positief (bij de oude systematiek voor alleenverdiener) tot positief (bij de nieuwe systematiek voor alleenverdiener).

3.1 Ex-ante budgettaire beslag van f 2,5 miljard

De effecten van twee varianten met een budgettaire inzet van f 2½ miljard staan vermeld in tabel 2. Hier wordt verder niet op deze varianten ingegaan omdat de economische mechanismen achter deze effecten dezelfde zijn als die bij de varianten met een ex-ante budgettaire beslag van f 5 miljard.² Deze worden besproken in de volgende sectie (sectie 3.2). De varianten in sectie 3.1 (en tabel 2) en sectie 3.2 (en tabel 3) gaan uit van de huidige systematiek voor alleenverdiener. De additionele effecten van de nieuwe systematiek voor alleenverdiener kunnen worden afgeleid uit het verschil tussen de laatste twee kolommen uit tabel 1.

3.2 Ex-ante budgettaire beslag van f 5 miljard

3.2.1 Arbeidsaftrek en afschaffen SPAK

Het betreft het volgende pakket aan lastenverlichting in aanvulling op het budgetneutrale pakket van optie 3:

¹ De opbrengsten van deze maatregel zijn gebruikt om alle tarieven te verlagen.

² In tabel 2 is gerekend met de volgende varianten. In alle gevallen wordt de tariefstructuur 20/34/49. Variant 3.1.1 introduceert een arbeidsaftrek van f 1220 en schaft de werkgevers-SPAK af. Variant 3.1.2 introduceert een arbeidskorting van f 100.

* *Tariefstructuur 20%; 34%; 49%.*

* *Afschaffen van de SPAK van f 3660.*

* *Introductie arbeidsaftrek van f 2720.*

Arbeidsaanbod

Deze variant stimuleert het arbeidsaanbod (in arbeidsjaren) en daarmee de werkgelegenheid en de productie. Dit is te danken aan de hogere arbeidskostenaf trek conform de huidige systematiek. Deze impliceert een lagere marginale wig voor kleine baantjes en voor inkomens rondom de schijfgrenzen. Hierdoor neemt het arbeidsaanbod in uren met 1% toe.

Werkloosheid

Tegenover het gunstige effect op het arbeidsaanbod (in arbeidsjaren) staat een minder gunstig effect op de werkloosheid aan de onderkant. De werkloosheid aan de onderkant daalt niet maar stijgt met 1%-punt. Dit hangt samen met het afschaffen van de SPAK die meer gericht is op de onderkant dan de arbeidsaf trek. Het vervallen van de SPAK doet de arbeidskosten aan de onderkant toenemen. Dit vermindert de vraag naar laaggeschoold personeel via twee kanalen. Ten eerste wordt laaggeschoolde arbeid minder aantrekkelijk ten opzichte van hooggeschoolde arbeid. Daarnaast voldoen door de hogere loonkosten minder sollicitanten aan de productiviteitseisen die werkgevers aan hun personeel stellen. De afschaffing van de SPAK impliceert verder dat de marginale werkgeversdruk op het traject tussen het WML en 120% van het WML daalt. Hierdoor gaan werkgevers meer investeren in hun personeel omdat mogelijke loonstijgingen niet leiden tot een lagere subsidie. Daardoor, en omdat laagproductieven minder toegang hebben tot de arbeidsmarkt, neemt de gemiddelde arbeidsproductiviteit op macro-niveau toe. De productie stijgt in deze variant met 2½%, bij een werkgelegenheidsstijging van 1¾%.

3.2.2. Heffingskorting voor werkenden

Het gaat hier om het volgende voorstel:

- * *Tariefstructuur 20%; 34%; 49%.*
- * *Heffingskorting voor werkenden f 500.*

Arbeidsaanbod

Het arbeidsaanbod in arbeidsjaren neemt met ¾% toe, vooral door de extra verlaging van de tarieven. Het arbeidsaanbod in personen ligt eveneens hoger dan in variant 3.0 omdat de heffingskorting voor werkenden ook ten goede komt aan kleine deeltijdbanen.

Werkloosheid

De werkloosheid daalt met ¼%-punt. Deze daling vloeit voort uit een reductie van replacement rates. De arbeidskorting van f 500 komt namelijk alleen ten goede aan werkenden. Dit resulteert in een generieke vergroting van de inkomensverschillen tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. De daling in de werkloosheid is gelijkmatiger gespreid over de diverse scholingscategorieën dan in varianten 3.2.1 en 3.2.3. (zie hierna) Aan de onderkant neemt de werkloosheid met ¼%-punt af.

Werkgelegenheid

De stijging van het arbeidsaanbod en de daling van de werkloosheid resulteren in een stijging van de werkgelegenheid en de productie met, respectievelijk, 1½% en 1¾%. Van de stijging in de werkgelegenheid komt de helft ten goede aan nieuw arbeidsaanbod. Dit verschilt van de

varianten behorende bij opties 1 en 2, waar het grootste deel van de werkgelegenheidsstijging ten goede komt aan werklozen.

3.2.3 Heffingskorting voor werkenden en afschaffen SPAK

Het gaat hier om het volgende voorstel ten opzichte van het budget-neutrale pakket van optie 3:

- * *Tariefstructuur 20%; 34%; 49%.*
- * *Afschaffen van de SPAK van f 3660.*
- * *Invoeren van een arbeidskorting van f 750.*

Het effect van deze variant is goeddeels vergelijkbaar met variant 3.2.1. Het verschil is dat de arbeidskorting iets gunstiger uitpakt voor het arbeidsaanbod in personen en iets beter gericht is op het verlagen van de replacement rate aan de onderkant. De werkloosheid aan de onderkant van het loonebouw stijgt daarmee iets minder dan in variant 3.2.1. De arbeidsaftrek, daarentegen, pakt gunstiger uit voor het arbeidsaanbod in uren en de werkgelegenheid.

3.2.4 Earned Income Tax Credit

De vierde variant behorende bij optie 3 behelst het volgende voorstel ten opzichte van het budgetneutrale pakket van optie 3:

- * *Tariefstructuur 20% ; 34% ; 49%.*
- * *Verlengen van de eerste en tweede schijf met respectievelijk f 1000 en f 3000 (ten opzichte van variant 3.0).*
- * *Invoering van een EITC van f 1500 gebaseerd op uurloon. De EITC loopt op tot WML, blijft gelijk tot 115% WML, en loopt af tot 150% WML. Deeltijders ontvangen de EITC naar rato van het aantal gewerkte uren.*

Werkloosheid

De EITC verlaagt de replacement rate aan de onderkant gericht dan de arbeidskorting van f 500. De werkloosheid aan de onderkant daalt dan ook sterker dan in de andere varianten behorende bij optie 3, namelijk met zo'n 1%-punt. De werkloosheid onder hoogopgeleiden daalt echter minder dan in variant 3.2.1 en variant 3.2.3. omdat het aflopen van de EITC impliceert dat de replacement rate voor midden- en hogere inkomens minder omlaag gaat. De totale daling in de werkloosheid komt uit op ½%-punt.

Arbidsaanbod

Het arbeidsaanbod in uren stijgt in EITC-variant door verlenging van de eerste en tweede schijf. Deze verlenging verlaagt namelijk de marginale wig voor mensen die hierdoor in een lagere schijf terecht komen. Deze midden- en hogere inkomens worden zo geprikkeld meer arbeid aan te bieden. Het gaat hier bijvoorbeeld om oudere werknemers die voor de beslissing staan op vrijwillige basis vervroegd uit te treden. Evenals bij varianten 1.2.3 en 1.2.4 is een nadeel van de EITC dat in het verminderingstraject de marginale druk toeneemt. Omdat de EITC gebaseerd is op het uurloon heeft dit geen gevolgen voor het aantal aangeboden uren arbeid, maar wel voor de kwaliteit daarvan. De hoge marginale druk in het verminderingstraject heeft namelijk een negatieve invloed op de scholing, motivatie en on-the-job trainingsinspanningen. De werkgelegenheidsgroei aan de onderkant van 4¾% is dan ook voor een

deel toe te schrijven aan de stagnerende productiviteitsontwikkeling van laagopgeleiden.

4. De varianten vergeleken

4.1 Budgettaire neutrale varianten

De werkgelegenheidseffecten zijn nihil bij de variant die zowel inkomens- als budgetneutraal is (variant 1.0; alleenverdieners via oude systematiek). De budgettaire neutrale varianten die wel werkgelegenheidswinst opleveren vergroten de inkomensverschillen tussen tweeverdieners en alleenverdieners (variant 2.0 en varianten 1.0 en 3.0; alleenverdieners via nieuwe systematiek) of de inkomensverschillen tussen kleine en grote deeltijdbanen en die tussen midden- en hogere inkomens binnen de groep werkenden (variant 3.0).

4.2 Varianten met lastenverlichting

Werkgelegenheid

Bij dezelfde (ex-ante) budgettaire inzet van f 2½ miljard genereren de varianten (waarin de alleenverdieners volgens de oude systematiek worden behandeld) een werkgelegenheidswinst tussen ¾% en 1½%. Bij een ex-ante budgettaire beslag van f 5 miljard ligt de werkgelegenheidswinst in alle varianten tussen 1¼% en 2¾%. De varianten verschillen in wie profiteert van deze werkgelegenheidsgroei. In de varianten onder optie 1 zijn het vooral de werklozen en in die onder optie 3 in grotere mate nieuw arbeidsaanbod. Dit verschil hangt samen met de nadruk die in de varianten gelegd wordt op het vergroten van de inkomensverschillen tussen enerzijds werkenden en uitkeringsgerechtigden (in optie 1) en anderzijds binnen de groep werkenden, eventueel inclusief alleenverdieners en tweeverdieners (in optie 3).

Arbeidsaanbod in arbeidsjaren

De varianten die de basisaftrek afschaffen (d.w.z. optie 3) geven in het algemeen een grotere impuls aan het arbeidsaanbod in arbeidsjaren. In deze varianten ligt de nadruk op het verlagen van de marginale tarieven en daarmee het vergroten van de inkomensverschillen binnen de groep werkenden (zowel tussen grote en kleine deeltijdbanen als tussen de middeninkomens en hogere inkomens). In de varianten waarin de alleenverdienersaftrek wordt vervangen door een heffingskorting gaan ook de marginale tarieven voor minstverdienende partners flink omlaag door het vergroten van de inkomensverschillen tussen tweeverdieners en alleenverdieners waardoor het voor alleenverdieners aantrekkelijk wordt om hun status van alleenverdiener te verruilen voor die van tweeverdiener.

Arbeidsaanbod in personen

De varianten uit optie 3 (waarbij de alleenverdienersaftrek blijft gehandhaafd) zijn minder gunstig voor het arbeidsaanbod in personen dan opties 1 en 2 omdat kleine baantjes zwaarder worden getroffen. Het afschaffen van de basisaftrek vergroot het arbeidsaanbod in personen wel aanzienlijk wanneer de inkomensverschillen tussen tweeverdieners en alleenverdieners toenemen door het vervangen van de alleenverdienersaftrek door een heffingskorting (d.w.z. de alleenverdieners worden behandeld volgens de nieuwe systematiek).

Werkloosheid

De varianten bij opties 1 en 2 zijn (bij dezelfde ex-ante budgettaire inzet) effectiever in het verlagen van de werkloosheid dan de varianten bij optie 3. Deze eerstgenoemde varianten richten zich namelijk op het verlagen van de replacement rate door middel van het vergroten van de inkomensverschillen tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden, en zijn minder gericht op het verminderen van de marginale belastingdruk. Maatregelen die gericht zijn op het verlagen van de replacement rate aan de onderkant zijn over het algemeen effectiever in het bestrijden van de werkloosheid. Een lagere marginale druk is vooral gunstig voor de kwantiteit en kwaliteit van het arbeidsaanbod.

Tabel 1: Lange-termijn arbeidsmarkteffecten van de (ex-ante) budgetneutrale varianten

	1.0 Handhaven belastingvrije sommen		2.0 Omzetten belastingvrije sommen in heffingskortingen	3.0 Afschaffen basisaftrek	
	Alleenverdieners via oude systematiek	Alleenverdieners via nieuwe systematiek		Alleenverdieners via oude systematiek	Alleenverdieners via nieuwe systematiek
procentuele mutaties					
Productie	0	¼ à ½	¼ à ½	¼ à ½	2
Werkgelegenheid	0	¼ à ½	¼ à ½	¼ à ½	2
– w.v. onderkant ^a	0	¼	¼	1	3
Arbidsaanbod					
– personen	0	¾	¾	–½	1¾
– uren	¼	½	½	½	1½
absolute mutaties					
Werkloosheidsquote	¼	¼	¼	¼	0
– w.v. onderkant	¼	¼	¼	½	¼

^a Laaggeschoolden tot 120% WML.

Tabel 2: Lange-termijn arbeidsmarkteffecten van varianten met een ex-ante budgettair beslag van ± f 2,5 miljard

	1.1 Handhaven belastingvrije som				2.1 Omzetten belastingvrije som in heffingskorting	3.1 Afschaffen basisaftrek		
	1.1.1 arbeidsaftrek	1.1.2 heffingskorting	1.1.3 onderkant/ arbeidsaftrek	1.1.4 onderkant/ heffingskorting	2.1.1 arbeidsaftrek	2.1.2 heffingskorting	3.1.1 arbeidsaftrek	3.1.2 heffingskorting
procentuele mutaties								
Productie	1	1	1½	1¾	1½	1¼	1½	1
Werkgelegenheid	¾	¾	1¼	1½	1¼	1	1	¾
– w.v. onderkant ^a	1¼	1¼	3	3¼	1¾	1½	–1	1½
Arbidsaanbod								
– personen	¼	½	1	½	1	1	–¼	–¼
– uren	½	¼ à ½	¼	½	¾	¾	1	¾
absolute mutaties								
Werkloosheidsquote	–¼	–¼	–½	–½	–¼	–¼	0	0
– w.v. onderkant ^a	–½	–½	–1	–1	–½	–½	1¾	¼

^a Laaggeschoolden tot 120% WML.

Tabel 3: Lange-termijn arbeidsmarkteffecten van varianten met een ex-ante budgettair beslag van ± f 5 miljardd

	1.2 Handhaven belastingvrije som				2.2 Omzetten belastingvrije som in heffingskorting	
	1.2.1 arbeidsaftrek	1.2.2 heffingskorting	1.2.3 onderkant/ arbeidsaftrek	1.2.4 onderkant/ heffingskorting	2.2.1 arbeidsaftrek	2.2.2 heffingskorting
	procentuele mutaties					
Productie	2	1¾	2½	3	2¼	2
Werkgelegenheid	1½	1¼	2½	2¾	2	1¾
– w.v. onderkant ^a	2¾	2½	6½	6¾	3	3
Arbidsaanbod						
– personen	½	¾	1	¾	1¼	1½
– uren	½	½	¼	¾	¾	¾
	absolute mutaties					
Werkloosheidsquote	-½	-½	-1¼	-1	-½	-½
– w.v. onderkant ^a	-1	-1	-2½	-2¼	-1	-1

^a Laaggeschoolden tot 120% WML.

Tabel 3: Vervolg

	3.2 Afschaffen basisaftrek			
	3.2.1 arbeidsaftrek	3.2.2 heffingskorting 1	3.2.3 heffingskorting 2	3.2.4 EITC
	procentuele mutaties			
Productie		1¾	2¼	2¼
Werkgelegenheid	2½	1½	1½	1¾
– w.v. onderkant ^a	¼	3	¼	4¾
Arbidsaanbod				
– personen	0	¼	¼	-¼
– uren	1	¾	¾	1
	absolute mutaties			
Werkloosheidsquote		-¼	-¼	-½
– w.v. onderkant ^a	-¼	-¼	¾	-1

^a Laaggeschoolden tot 120% WML.

VERKENNING VAN EEN AANTAL ASPECTEN VAN DE FISCALE WINSTSFEEER EN VAN ENKELE ANDERE BELASTINGEN**1. Inleiding**

Deze bijlage omvat een globale verkenning van een aantal aspecten van de winstfeer en van enkele andere belastingen. Daarbij komen aan de orde de vennootschapsbelasting, de omzetbelasting, de overdrachtsbelasting, het successierecht, de kapitaalsbelasting en de belastingen van lokale en regionale overheden. Wij beginnen deze verkenning met de winstfeer.

2. Fiscale winstfeer*2.0 Ondernemers-, ondernemings- en winstbegrip*

Het winstbegrip is geen afzonderlijk onderwerp van beschouwing. Dit begrip, zo leert de praktijk, is voldoende adequaat, ook voor de toekomst. Een lagere tarieflijn in de inkomstenbelasting in combinatie met grondslagverbreding en de gedachten over een meer analytisch inkomensbegrip doen wel de vraag rijzen of ook in de winstfeer een herijking van regelingen gewenst is.

Gesubjectieerd ondernemersbegrip

Bij een natuurlijke persoon is thans sprake van ondernemerschap indien voor rekening van die persoon een onderneming wordt gedreven, daaronder begrepen de situatie dat die persoon, anders dan als aandeelhouder, medegerechtigd is tot het vermogen van een onderneming. Als onderneming wordt beschouwd de organisatie van kapitaal en arbeid, door een belastingplichtige opgebouwd en in stand gehouden met het oogmerk winst te behalen. De onderneming vormt een bron van inkomen indien is voldaan aan de eis dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat er winst wordt behaald.

Thans wordt elke onderneming van een natuurlijke persoon aangemerkt als een afzonderlijke bron van inkomen. De consequentie daarvan is onder meer dat er dient te worden afgerekend over de winst behaald met of bij het staken van elke door een ondernemer gedreven onderneming, ook indien hij nog steeds een of meer andere ondernemingen voor zijn rekening drijft. Deze afrekening wordt steeds vaker als belemmerend ervaren. In verband daarmee is een wetsvoorstel aangekondigd tot aanpassing van het ondernemersbegrip; daarbij zal een gesubjectieerd ondernemersbegrip uitgangspunt zijn.

Economische benadering

Mede door (recente) jurisprudentie is het fiscale ondernemersbegrip in de inkomstenbelasting zodanig opgerekt dat het niet meer strookt met de economische werkelijkheid. Met name in de hogere tariefschijven leidt dat tot constructies die weinig tot niets van doen hebben met ondernemerschap, maar vooral met belastingbesparing en gebruik van ondernemersfaciliteiten. Zo worden fiscale faciliteiten die uitdrukkelijk zijn bedoeld voor ondernemers in economische zin, zoals onder andere de investeringsaftrek, de stakingsvrijstelling en de onbeperkte verliescompensatie door middel van constructies benut door belastingplichtigen in de hoogste tariefschijven die feitelijk niets anders dan beleggers zijn. Daarnaast leidt de jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot de zogenoemde ondermaatschap voor een beperkte groep van belastingplichtigen tot een progressievoordeel en een dubbel voordeel van een aantal fiscale ondernemingsfaciliteiten. Het bestaande juridische ondernemersbegrip

leidt dan ook in toenemende mate tot een uitholling van de grondslag van de inkomstenbelasting en tot een onevenwichtige verdeling van de belastingdruk. Achtergrond en opzet van een herzien stelsel vragen om een fiscaal ondernemersbegrip dat recht doet aan de economische werkelijkheid. In dat kader verdient het afgeleide ondernemerschap, gebaseerd op het medegerechtigd zijn tot een ondernemingsvermogen, heroverwogen te worden en kunnen stringenter vereisten geboden zijn. Daarbij kan gedacht worden aan het vereiste dat er sprake moet zijn van het feitelijk verrichten van arbeid in het kader van ondernemerschap. Dat houdt in dat de aard van de feitelijke werkzaamheden het lopen van ondernemersrisico impliceert. Eventueel kan, evenals dat thans reeds het geval is bij de zelfstandigenaftrek, een urencriterium worden ingevoerd. Daarnaast kan worden overwogen om meer accent te leggen op het lopen van ondernemersrisico; het onbeperkt aansprakelijk zijn voor verliezen wordt dan voorwaarde voor het fiscaal ondernemerschap. Aldus wordt bereikt dat fiscale ondernemers ook echte (in economische zin) ondernemers zijn. Overigens zal hierbij de gedachte van ontschotting, waarbij de verschillende economische functies elkaar vaker zullen afwisselen, niet uit het oog mogen worden verloren. Het is immers niet langer vanzelfsprekend dat een werknemer een baan voor het leven heeft en dat een ondernemer zijn leven lang zijn onderneming drijft. Het zal in de toekomst vaker voorkomen dat een belastingplichtige na een periode als werknemer werkzaam te zijn geweest, vervolgens in de hoedanigheid van ondernemer werkzaam is dan wel dat er sprake is van een combinatie van werkzaamheden. Voor de dynamiek van onze economie is het van belang dat daarmee fiscaal rekening wordt gehouden. Dat geldt ook met betrekking tot de zogenoemde seeders (zie box 1.0).

box 1.0: Van seeders naar ondernemer

Seeders kunnen worden gedefinieerd als uitvinders of onderzoekers die een technologie-idee uitwerken met het doel het resultaat zelf commercieel te exploiteren dan wel het te verkopen of in licentie te geven aan anderen. Seeders (een term afkomstig van het in de financiële wereld gehanteerde begrip seedkapitaal) kunnen dus beschouwd worden als voorlopers van technostarters. Zij vormen de kweekvijver, het voorportaal waaruit technostarters voortkomen. De gemiddelde tijdsduur van het seed-traject (technologie-idee tot aan commercialisatie) ligt rond de drie jaar. In deze periode worden kosten gemaakt die verband houden met onderzoek, met het maken en testen van modellen en een prototype, met kennisbescherming etc. In beginsel kunnen pas na oprichting van een onderneming en deelname aan het economische verkeer deze kosten in mindering op (eventuele) opbrengsten worden gebracht. Leidt het traject niet tot de oprichting van een onderneming en het genereren van inkomsten, dan zijn de kosten in hun geheel voor rekening van de seeder. Juist omdat seeders (kunnen) zorgen voor een belangrijke innovatieve impuls en de daaruit voortvloeiende hoogwaardige werkgelegenheid, verdient het de komende tijd aandacht om binnen de fiscale wetgeving rekening te houden met deze kosten vóór de (eventuele) start van een onderneming.

Een minder vergaande benadering is de faciliteiten voor ondernemers te beperken tot personen die feitelijk een onderneming drijven dan wel deze te koppelen aan de zelfstandigenaftrek. Deze benadering heeft echter ten minste twee bezwaren. Ten eerste wordt daarmee een fiscaal ondernemersbegrip gehandhaafd dat niet strookt met de economische realiteit. Ten tweede leidt deze benadering tot een complicering van de

ondernemersfaciliteiten. Invoering van een boxensysteem zoals omschreven in hoofdstuk 6 zal er overigens ook toe bijdragen dat beleggers minder snel geneigd zullen zijn om aangemerkt te willen worden als fiscaal ondernemer.

2.1 Tegemoetkomingen in de winstsfeer

De inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting kennen verschillende tegemoetkomingen voor ondernemers zoals onder meer de (energie-) investeringsaftrek, de willekeurige afschrijving, de assurantiereserve, de egaliseringsreserve en de vervangingsreserve. Daarnaast kent de inkomstenbelasting specifieke faciliteiten voor zelfstandigen; onder meer zelfstandigenaftrek, oudedagsreserve, vrijstelling stakingswinst, meewerk-aftrek enz. Mede door deze faciliteiten heeft Nederland een fiscaal aantrekkelijk klimaat voor het midden- en kleinbedrijf. Het budgettaire belang daarvan in de winstsfeer van de inkomstenbelasting is circa f 3 miljard per jaar (zie tabel 4.2 hoofdstuk 4.2).

box 2.1: Bruto-netto-traject zelfstandigen in het MKB 1997, raming november 1997

inkomensbestanddelen	laag	modaal	hoog	gemid- deld
1. winst uit onderneming	8 127	42 227	90 793	51 970
minus premie waz	0	0	0	0
2. reële beloning meewerkende echtgenoot	0	0	0	0
3. inkomsten uit arbeid	2 579	1 998	2 809	2 431
4. andere inkomsten	4 403	1 224	-887	1 281
5. gevormd inkomen	15 109	45 449	92 715	55 683
6. ontvangen overdrachten	2 299	3 996	3 303	3 165
6.1 uitkering sociale verzekeringen	1304	3 132	2 567	2 318
6.2 overdrachten van overheid	422	333	199	303
6.3 overige overdrachten	573	531	537	544
7. bruto totaalinkomen	17 408	49 445	96 018	58 848
8. vermindering wegens				
8.1 kinderbijslag	455	955	1 616	1 022
8.2 zelfstandigenaftrek	5 019	8 888	8 569	7 061
8.3 vermogensaftrek	128	443	928	559
8.4 toevoeging for	123	1 759	5 603	2 895
8.5 overige aftrek	1 587	2 913	6 033	3 929
8.6 investeringsaftrek	1 164	1 642	3 270	2 261
8.7 meewerkaftrek	44	373	1 219	633
8.8 aftrekbare ziektekosten	137	206	257	198
8.9 wir-premies	0	4	15	7
subtotaal	8 656	16 982	27 509	18 566
9. heffingsinkomen	8 753	32 463	68 510	40 282
10. basisaftrek	8 647	10 095	11 207	9 982
11. heffingsgrondslag	104	22 367	57 302	30 299
12. inkomensheffing	894	8 056	23 504	13 433
12.1 premiedeel	773	6 965	14 248	7 332
12.2 belastingdeel	121	1 090	9 256	6 101
13. vermogensbelasting	87	154	232	200
14. ziektekosten	5 114	6 224	6 729	5 920
16. bijtelling wegens				
16.1 kinderbijslag	455	955	1 616	1 022
16.2 zelfstandigenaftrek	5 019	8 888	8 569	7 061
16.3 vermogensaftrek	128	443	928	559
16.4 toevoeging for	123	1 759	5 603	2 895
16.5 overige aftrek	1 587	2 913	6 033	3 929

inkomensbestanddelen	laag	modaal	hoog	gemiddeld
16.6 investeringsaftrek	1 164	1 642	3 270	2 261
16.7 meewerkaftrek	44	373	1 219	633
16.8 wir-premies	0	4	15	7
subtotaal	8 519	16 776	27 252	18 367
18. huurwaardeforfait(-) (correctie)	364	989	1 669	1 058
19. arbeidskostenforfait (+) (correctie)	347	270	379	328
20. besteedbaar inkomen (correctie)	11 160	34 086	64 007	38 366

Bron: voorlopige raming EIM.

In box 2.1 wordt voor een aantal faciliteiten de invloed aangegeven op het inkomen van zelfstandigen. Er wordt wel voor gepleit (een deel van) deze tegemoetkomingen budgettair neutraal te vervangen door één ondernemersaftrek. Uit het oogpunt van vereenvoudiging en het verminderen van administratieve lasten zou een dergelijke aftrek het overwegen waard zijn. Aan de andere kant zou zo'n vereenvoudiging ertoe leiden dat doelstellingen die ten grondslag liggen aan deze tegemoetkomingen, minder tot hun recht zullen komen. Eén ondernemersaftrek maakt bijvoorbeeld geen onderscheid tussen wel en niet investerende ondernemers en biedt beiden derhalve eenzelfde belastingvoordeel. Het vervallen van de investeringsaftrek zou dan ook deels een verschuiving van belastingmiddelen inhouden van investerende ondernemers naar niet-investerende ondernemers. Het is de vraag of een dergelijke verschuiving voor de hand ligt, gelet op het belang van bedrijfsinvesteringen voor economische groei en werkgelegenheid. Dergelijke afwegingen spelen ook bij de andere tegemoetkomingen een rol. Daarbij dient tevens opgemerkt te worden dat veel andere, concurrerende landen, fiscale faciliteiten voor het bedrijfsleven kennen. Afschaffing of beperking van de Nederlandse faciliteiten zou dan ook een negatief effect kunnen hebben op ons vestigings- en investeringsklimaat. Een herziening van het belastingstelsel is wel een goed moment om in gezamenlijk overleg met de ondernemingsorganisaties deze tegemoetkomingen – mede gelet op de aspecten van internationale concurrentie – op hun werking te beoordelen en de uitkomsten daarvan te betrekken bij een herziening van het belastingstelsel. Ook de fiscale faciliteiten op het gebied van scholing en opleiding, en speur- en ontwikkelingswerk kunnen daarbij worden betrokken. Daartoe kan een interdepartementale werkgroep worden ingesteld waarin ook de ondernemingsorganisaties vertegenwoordigd zullen zijn. Deze werkgroep zou vóór de zomer 1998 moeten rapporteren.

Box 2.2: Werking fiscale faciliteiten

Twee fiscale faciliteiten zijn de afgelopen jaren al op hun werking onderzocht. Met betrekking tot de VAMIL (in werking getreden september 1991) werd geconcludeerd dat de regeling aan haar doel beantwoordt en duidelijk de investeringen beïnvloedt. De regeling is betrekkelijk eenvoudig, goed uitvoerbaar en goed controleerbaar.*

Onderzoek naar de werking van de fiscale faciliteiten ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk (de zogenoemde WBSO-1994) geeft aan dat de faciliteiten laagdrempelig zijn en dat het bereik groot is. De praktijk duidt op een positief effect op S&O-activiteiten; het gaat daarbij om het bijdragen aan het op peil houden, versnellen of uitbreiden van S&O-projecten.**

Met ingang van 1 januari 1996 zijn fiscale faciliteiten in werking getreden ter bevordering van de Nederlandse zeescheepvaartsector. Vooruitlopend op een

onderzoek naar de werking kan thans al worden vastgesteld dat sedert de invoering van deze faciliteiten tot op heden 70 zeeschepen onder Nederlandse vlag zijn gebracht. Daarvoor was sprake van een gestage daling van het aantal schepen onder Nederlandse vlag; dit uitvlaggen naar goedkope vlaglanden ging tevens gepaard met het verplaatsen van rederij-activiteiten naar elders (vgl. Kamerstukken II, 1994–1995, 24 165, nr. 2).

Ook de werking van de fiscale stimulans voor zogenoemde «groene beleggingen» zal worden onderzocht. Tot op heden heeft deze stimulans, met een budgettaire inzet van rond de f 20 miljoen per jaar (geraamde belastingderving), geleid tot een ingelegd vermogen bij de groenfondsen van circa f 1,2 miljard.

* Evaluatie Regeling Vervroegde Afschrijving Milieu-investeringen (VAMIL-regeling), november 1994.

** Evaluatie Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO), Bureau Bartels B.V., Bakkenist, februari 1996.

2.2 Assurantiereserve, vervangingsreserve en landbouwwijstelling

Het is wenselijk om drie regelingen in de winstsfeer nader te bezien aangezien zij in hun huidige opzet ruimte bieden voor ongewenst gebruik. Het gaat om de regelingen van de reserve assurantie eigen risico, de vervangingsreserve en de landbouwwijstelling.

De ondernemer die een verzekeraar risico niet verzekert, mag een reserve assurantie eigen risico vormen indien door branchegenoten in belangrijke mate het desbetreffende risico wel wordt verzekerd. In dat geval mogen de bespaarde premies als kosten in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de fiscale winst en wordt op de balans een assurantiereserve gevormd. Wanneer zich een calamiteit voordoet mag de ondernemer de daarvoor gemaakte kosten niet in mindering brengen op zijn winst, maar dienen deze te worden afgeboekt op de gevormde reserve. De regeling kent als voornaamste bezwaar dat er geen plafond aan de reserve is verbonden, waardoor de reserve vele malen de waarde van het verzekerde object kan bedragen. Een ander aspect is dat de toepassing van de regeling niet uitblinkt in eenvoud. Ook de werkgroep technische herziening loon- en inkomstenbelasting wijst op deze gebreken.¹ De voorstellen van deze werkgroep kunnen betrokken worden bij een herziening van deze reserve.

Door middel van het vormen van een vervangingsreserve heeft de ondernemer de mogelijkheid om de belastingheffing over boekwinsten die worden gerealiseerd bij vervreemding van bedrijfsmiddelen, uit te stellen door deze boekwinsten voor een periode van maximaal 4 jaar te reserveren. Bij de vervanging van de afgestoten bedrijfsmiddelen wordt de vervangingsreserve afgeboekt op de aanschafkosten van de nieuwe bedrijfsmiddelen. Bij deze regeling doet zich een aantal knelpunten voor. Zo blijkt het in de praktijk niet altijd eenvoudig te toetsen of de ondernemer de intentie heeft tot vervanging; soms wordt de vervangingsreserve alleen maar gebruikt voor belastinguitstel. Verder blijkt de eis van economische vervanging weinig flexibel te zijn: het afgestoten bedrijfsmiddel dient te worden vervangen door een bedrijfsmiddel met dezelfde economische functie. Bij aanpassing van de regeling zou kunnen worden gedacht aan een inkorting van de termijn waarbinnen de reserve kan worden aangehouden en aan het zodanig transformeren van deze regeling dat bij verandering van ondernemingsactiviteiten minder snel tegen fiscale afrekening wordt aangelopen.

De landbouwwijstelling houdt in dat bepaalde waardeveranderingen van gronden niet tot de winst uit het landbouwbedrijf worden gerekend. De vrijstelling kan thans ook worden toegepast indien de grond relatief kort na vervreemding (in de praktijk na 6 jaar) buiten de agrarische sfeer wordt

¹ Zie bijlage XI.

aangewend. In de praktijk blijkt men bij overdrachten die termijn op te zoeken. Bezien wordt of deze praktijk wel strookt met de doelstelling van de landbouvvrijstelling.

box 2.3: Ondernemingswinstbelasting

Met een zekere regelmaat worden gedachten geopperd om te komen tot een ondernemingswinstbelasting. Uitgangspunt daarbij is dat er geen aanleiding bestaat om niet-onttrokken ondernemingswinst te onderwerpen aan een progressieve inkomstenbelasting waarvan het tarief ver uitgaat boven dat van de vennootschapsbelasting. In de verschillende voorstellen is dan ook steeds getracht de verschillen tussen de progressieve IB-sfeer en de proportionele Vpb-sfeer zo veel mogelijk op te heffen. Bij een ondernemingswinstbelasting wordt de winst evenals dat het geval is voor lichamen, tegen een afzonderlijk proportioneel tarief belast. De onttrekkingen worden belast tegen het progressieve tarief. Ter voorkoming van dubbele belasting kan de proportionele winstbelasting worden verrekend met de progressieve heffing. Ook de Europese Commissie heeft in het recente verleden de lidstaten gewezen op de ontmoedigende werking van de progressiviteit van de inkomstenbelasting op geherinveestende winst. In lijn met de voorstellen van het Comité Ruding gaan de gedachten van de Commissie daarbij uit naar een oplossing in de richting van een optiestelsel (keuzeregime voor inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting) of van een verlaagd tarief op geherinveestende winst. Opgemerkt wordt dat deze gedachte van de Commissie bij de lidstaten niet is aangeslagen. Een van deze weinige voorbeelden van een optiestelsel binnen de EU kan worden gevonden in Frankrijk. Het aldaar gehanteerde stelsel houdt in dat een ondernemer die zijn onderneming drijft in een bepaalde vennootschapsvorm waarbij de winst in beginsel is onderworpen aan inkomstenbelasting, de keuze heeft om die winst te laten belasten met vennootschapsbelasting op het niveau van de vennootschap. Bij uitdeling van de winst aan de vennoot wordt de winst dan nogmaals belast met inkomstenbelasting. De keuze kan slechts eenmaal worden uitgeoefend en er kan niet op de keuze worden teruggekomen.

Hoewel een dergelijk stelsel op het eerste gezicht misschien aantrekkelijk lijkt – zonder wijziging van rechtsvorm kan een ander heffingsstelsel worden opgezocht indien dit voor betrokkenen voordelen heeft – kleven er ook nadelen aan. Zo vormt een belangrijk nadeel de lastige kwalificatie van deze vennootschappen in internationaal verband. De keuze voor een ander heffingsstelsel wordt over het algemeen niet gevolgd door andere landen en dit geeft problemen op het terrein van de internationale dubbele belastingheffing; er kunnen situaties ontstaan van dubbele belastingheffing maar ook situaties waarbij sprake is van een heffingsvacuüm. Voor België waren deze ervaringen onder meer reden om zijn optiestelsel een aantal jaren geleden af te schaffen. In dit verband kan verder worden opgemerkt dat onder onze huidige wetgeving minder behoefte bestaat aan dergelijke stelsels, gezien ook de mogelijkheid van geruisloze omzetting bij inbreng van een IB-onderneming in een BV of NV.

Verder is het de vraag of er nog wel zo'n noodzaak is om de progressieve werking op geherinveestende winst weg te nemen indien in de inkomstenbelasting een verlaagde tarieflijn zou worden geïntroduceerd die dichterbij de buurt komt van de Vpb-druk.

Overigens kan erop worden gewezen dat belangrijke industrielanden geen ondernemingswinstbelasting kennen en ook niet voornemens zijn om tot invoering van zo'n stelsel over te gaan. Mede tegen de achtergrond van het voorgaande is een ondernemingswinstbelasting geen optie die overwogen wordt.

2.3 Vennootschapsbelasting

2.3.1 Internationale ontwikkelingen

De huidige vennootschapsbelasting is thans internationaal goed concurrerend. Eerder hebben wij reeds kenbaar gemaakt voorstander te zijn van het handhaven van het klassieke stelsel. Toch vragen verschillende ontwikkelingen om een actief beleid om deze positie te continueren. In de eerste plaats leidt de groeiende internationalisering tot een toenemende belastingconcurrentie die rechtstreeks de vennootschapsbelasting raakt. Het is van belang daarop alert te blijven reageren; de noodzaak daartoe wordt onderstreept door voorgenomen tariefverlagingen in Engeland, Ierland en Duitsland. Daarnaast kan de opbrengst van de vennootschapsbelasting onder druk komen te staan door het verschijnen van internationale risico-allocatie en door de internet-economie.

Met internationale risico-allocatie wordt bedoeld op het verschijnen dat internationaal opererende bedrijven er naar streven de winst van transacties te laten neerslaan in landen met (zeer) lage tarieven (tax havens) en de kosten en verliezen in landen met hogere tarieven. Ten aanzien van gekunstelde constructies bestaande uit winstdrainage door middel van rentekosten zijn met ingang van 1997 maatregelen getroffen. Van belang is ook nadrukkelijk aandacht te schenken aan de (fiscale) concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven ten opzichte van ondernemingen in de Verenigde Staten en Japan. Deze positie vraagt om initiatieven in EU-verband.¹ Een ander belangrijk internationaal fiscaal aandachtspunt is transfer pricing. Met het bedrijfsleven zal nader overlegd worden over de verschillende aspecten daarvan.

Het aantal commerciële transacties op de elektronische snelweg zal vermoedelijk snel toenemen. Deze ontwikkeling kan gevolgen hebben voor de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Ten eerste als gevolg van internationalisering – handelsstromen kunnen zich gaan verleggen – en ten tweede doordat fiscale begrippen als de plaats van vestiging en de plaats waar de transactie plaatsvindt, ontoereikend zouden kunnen zijn. Voorts zou de traceerbaarheid en de identificatie van belastingplichtigen lastiger kunnen worden. De internet-economie noopt in ieder geval tot onderzoek naar fiscale aspecten van internet.² In dit kader is het ook van belang fiscale mogelijkheden te inventariseren die bevorderen dat Nederland aantrekkelijk is voor bedrijven die zich bewegen op het terrein van het internet.

2.3.2 Aanpassingen in de vennootschapsbelasting

Overheidsbedrijven

Overheidsbedrijven zijn thans in veel gevallen vrijgesteld van de vennootschapsbelasting. In situaties waarin de overheid tegen betaling diensten verricht, die ook door bedrijven anders dan overheidsbedrijven (kunnen) worden verricht, is het de vraag of deze vrijstelling nog langer houdbaar is.

Een herziening van de belastingplicht voor overheidsbedrijven zou er, uitgaande van de aanbevelingen van de werkgroep Markt en Overheid in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, als volgt kunnen uitziën. Voor indirecte overheidsbedrijven, dit

¹ Daarbij gaat het onder meer om binnen de EU te komen tot: afspraken en arbitrage-mogelijkheden met betrekking tot de verrekenprijsproblematiek (het zogenoemde «arm's length»-beginsel); een verruiming en aanpassing van de moeder-dochterrichtlijn; het afschaffen van bronheffingen op rente en royalty's in intercompany situaties; een verruiming en aanpassing van de fusie-richtlijn. Daarnaast is het gewenst om in EU-verband afspraken te maken en te verbeteren over grensoverschrijdende gegevensuitwisseling en controles.

² Tijdens de financiële beschouwingen (Handelingen TK, 1 oktober 1997, 8-510) is toegezegd dat een nationale werkgroep inzake fiscale aspecten van internet zal worden ingesteld.

zijn privaatrechtelijke rechtspersonen waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon direct of indirect volledige zeggenschap heeft, zou de privaatrechtelijke rechtsvorm voortaan bepalend kunnen zijn voor de belastingplicht. Is sprake van een NV of BV, dan leidt dat steeds tot belastingplicht. In geval van een stichting zou belastingplicht optreden voorzover een onderneming wordt gedreven.

Directe overheidsbedrijven, dit zijn de bedrijven die een onderdeel vormen van een publiekrechtelijke rechtspersoon, zouden belastingplichtig worden indien en voorzover zij een onderneming drijven die met particuliere bedrijven in concurrentie treedt. Vraag is of naast deze algemene regels van belastingplicht nog specifieke vrijstellingen nodig zijn voor overheidsbedrijven die niet of nagenoeg niet in concurrentie treden met derden of waarbij sprake is van concurrentie met derden die voor de desbetreffende activiteit niet Vpb-plichtig zijn.

Coöperaties

Lange tijd hebben coöperaties zich in een relatief rustig vaarwater bevonden. De veelal door de agrarische sector aangeleverde producten werden door coöperaties ten behoeve van de leden verwerkt en afgezet. De coöperatie fungeerde als het ware als verlengstuk van de onderneming van de leden. Daarbij paste een fiscale behandeling van de coöperatie die sterk afwijkt van de behandeling van kapitaalvennootschappen. De zogenoemde verlengstukwinst vormt een aftrekpost voor de vennootschapsbelasting voorzover deze toekomt aan leden-natuurlijke personen en wordt dan ook belast op het niveau van de leden-natuurlijke personen. Dit geldt overigens slechts voor de over het jaar genoten winst; winstreservering leidt tot heffing van vennootschapsbelasting.¹ Winst behaald met het deel van de coöperatie dat zich ten opzichte van de leden heeft verzelfstandigd, wordt in de vennootschapsbelasting betrokken. Coöperaties blijken zich steeds meer te ontwikkelen in de richting van de NV, de band met de leden wordt losser door verzelfstandiging van de activiteiten van het lichaam. Die verzelfstandiging gaat veelal gepaard met een toename van de financieringsbehoefte.

Een andere tendens die aanleiding is om het coöperatieregime te heroverwegen is het gebruik van deze rechtsvorm in internationaal verband. Wordt verlengstukwinst uitgekeerd aan buitenlandse leden-natuurlijke personen, dan wordt over die winst geen vennootschapsbelasting geheven en ook geen dividendbelasting. Zelfs indien Nederland op grond van belastingverdragen het heffingsrecht heeft, blijven deze uitkeringen onbelast.

Het voorgaande geeft aanleiding het coöperatieregime aan een nadere beschouwing te onderwerpen en de fiscale behandeling te moderniseren.²

¹ Winstuitkering aan leden-rechtspersonen is bij de coöperatie niet aftrekbaar, maar blijft anderzijds bij de leden onder toepassing van de deelnemingsvrijstelling verder onbelast.

² Daarvoor zal onder meer gebruik worden gemaakt van bevindingen in de, in opdracht van de Nationale Coöperatieve Raad voor de land- en tuinbouw opgestelde, rapporten «Op weg naar 2000», «Operatie belastingheffing coöperatie» (mei 1997) en «Grondslagen van het fiscale recht en de fiscale behandeling van coöperaties» (mei 1997) en de reacties daarop (o.a. J.A.G. van der Geld, De fiscale behandeling van coöperaties en hun concurrenten, notitie op verzoek van een deel van het niet-coöperatief georganiseerde bedrijfsleven zoals toegezonden aan de staatssecretaris van Financiën, alsmede J. Verburg, Het fiscale coöperatieregime onder de loep, WFR oktober 1997).

Verliescompensatie

Er kan nog op een ander terrein van de vennootschapsbelasting een verbreding van de grondslag plaatsvinden, namelijk dat van de verliescompensatie. De bestaande regeling van de verliescompensatie blijkt onvoldoende bestand tegen de «handel» in fiscale verliezen. Het is gewenst om de regeling in dat verband aan te passen.

Herziening fiscale eenheid

In het kader van de reeds lopende herziening van de fiscale eenheid wordt de mogelijkheid bezien om de regeling ook van toepassing te laten zijn vanaf een nader te bepalen percentage beneden de 100%. In dat kader zou een knelpunt bij werknemersparticipaties kunnen worden weggenomen.

3. Andere belastingen

3.0 Overdrachtsbelasting

Het merendeel van de EU-lidstaten kent een vorm van overdrachtsbelasting. De opbrengst van de Nederlandse overdrachtsbelasting wordt voor 1998 geraamd op f 4,1 miljard. De opbrengst is voor een belangrijk deel afhankelijk van de omloopsnelheid en de prijsontwikkeling van onroerende zaken.

Van verschillende zijden is gepleit voor afschaffing van deze belasting. Daarbij wordt aangevoerd dat deze belasting zodanig gedateerd is dat zij niet past in een modern belastingstelsel. Daarbij wordt vanuit een juridische invalshoek de rechtsgrond ter discussie gesteld. De afschaffing wordt ook bepleit vanuit de gedachte dat de overdrachtsbelasting een negatief effect zou hebben op de arbeidsmobiliteit. Nog los van de merites die ten grondslag liggen aan het pleidooi voor afschaffing dient de overdrachtsbelasting vooral te worden benaderd in het licht van ontwikkelingen in de 21^e eeuw. Die ontwikkelingen brengen in elk geval met zich dat de overheidsuitgaven, meer dan thans, gefinancierd moeten worden uit belastingen die weinig vatbaar zijn voor uitholling en internationale mobiliteit. Heffingen en belastingen die niet gemakkelijk kunnen worden ontgaan, die relatief eenvoudig zijn en weinig uitvoeringskosten vragen, worden «modern». De overdrachtsbelasting is daarvan een goed voorbeeld. Afschaffing van de overdrachtsbelasting zou betekenen dat minder budgettaire middelen beschikbaar zijn voor het verlagen van de lastendruk op arbeid. Een belangrijk onderdeel van het tot op heden succesvolle werkgelegenheidsbeleid zou daarmee worden aangetast. Het voorgaande brengt ons tot de conclusie dat afschaffing van de overdrachtsbelasting geen overweging verdient. Wel zal nader worden gezien of de conclusies van de derde rapportage van de werkgroep vergroening aanleiding vormen voor een nadere studie en afweging terzake.

3.1 Successierecht

De druk van het successierecht wordt als een knelpunt ervaren voor een soepele bedrijfsopvolging in het midden- en kleinbedrijf. Voorts is het wenselijk een verlaging van de druk van het successierecht te overwegen, nu deze druk in vergelijking met andere landen relatief zwaar is. In samenhang daarmee zou het stelsel van tarieven, vrijstellingen en kwijtscheldingen kunnen worden vereenvoudigd zodat de Successiewet 1956 inzichtelijker wordt.

Met het oog op het maatschappelijke belang van bedrijfscontinuïteit bij vererving van een onderneming is recent een wetsvoorstel ingediend waarbij een gedeeltelijke kwijtschelding van successierecht terzake van ondernemingsvermogen wordt geïntroduceerd en waarbij de mogelijkheden om deze belasting in termijnen te betalen wordt verruimd.

3.2 Kapitaalsbelasting

Zowel vanuit een internationale als nationale optiek past de kapitaalsbelasting eigenlijk niet meer in het Nederlandse belastingstelsel. Zo blijkt naast Nederland nog slechts een klein aantal andere EU-lidstaten waaronder België, een kapitaalsbelasting te heffen. De praktijk wijst ook uit dat deze belasting een nadelig effect heeft op het (fiscale) vestigingsklimaat van Nederland. Verder staat de afschaffing van de kapitaalsbelasting al een aantal jaren hoog op het verlanglijstje van het bedrijfsleven. Ook in het rapport van de werkgroep fiscale infrastructuur is afschaffing van de kapitaalsbelasting als een wens naar voren gebracht. Afschaffing zou een budgettair offer vragen van circa f 430 miljoen. De

mogelijkheden voor een meer gedifferentieerde afschaffing zijn nogal beperkt; onder de in 1985 gewijzigde Richtlijn kapitaalsbelasting hebben lidstaten de facto slechts de keuze uit een uniforme verlaging van het tarief en algehele afschaffing van de kapitaalsbelasting. Voor een budgettair neutrale financiering van de afschaffing kan gedacht worden aan de inzet van de opbrengsten van de aanpassingen in de sfeer van de vennootschapsbelasting (zie paragraaf 2.3.2).

3.3 Omzetbelasting

3.3.1 Nationaal

Het beleid met betrekking tot de omzetbelasting wordt vrijwel volledig in EU-verband bepaald. Voor nationaal beleid bestaat slechts weinig ruimte. Nationaal is het in elk geval gewenst de bestaande vrijstellingen en met name de vrijstelling voor de overheid kritisch door te lichten. In de eerste plaats, omdat concurrentievervalsing plaatsvindt in gevallen waarin overheidsbedrijven in concurrentie treden met particuliere bedrijven. In de tweede plaats om BTW-constructies tegen te gaan, onder meer met apparatuur in ziekenhuizen en met gemeentelijke projecten (bijvoorbeeld zwembaden).¹ Het is ook denkbaar deze constructies mede te voorkomen door in de sfeer van de overheid een BTW-compensatiefonds in te stellen.

box 3.1: BTW-compensatiefonds

Door de huidige BTW-systematiek wordt in de sfeer van de overheid enerzijds de keuze tussen uitbesteden en inbesteden vanuit economisch oogpunt oneigenlijk beïnvloed en worden anderzijds BTW-constructies in de hand gewerkt. Deze problemen zouden kunnen worden opgelost door aanpassing van de wetgeving. Aanpassing van de fiscale regelgeving is, in verband met de naleving van de Zesde BTW-richtlijn, echter niet mogelijk. Deze Richtlijn staat niet toe dat ondernemers de berekening van BTW achterwege laten jegens bepaalde individuele afnemers of categorieën afnemers, waaronder ook overheidslichamen. Het is niet realistisch te verwachten dat de Zesde BTW-richtlijn op dit terrein zal worden aangepast. De BTW-vertekening kan echter ook verholpen worden door de feitelijk betaalde BTW afzonderlijk te vergoeden via de rijksbegroting. De gedachte hierachter is dat een overheidsinstelling bij een dergelijke systematiek geen rekening zal houden met de extra BTW-kosten bij uitbesteding, omdat zij de betaalde BTW buiten de «eigen» begroting om kan declareren. De efficiency-winsten die de overheden als gevolg van het opheffen van de marktdistorsie kunnen behalen, komen daarbij ten goede aan de uitbestedende overheidslichamen zelf. Aan dit systeem zou inhoud gegeven kunnen worden door als onderdeel van de rijksbegroting een fonds op te richten van waaruit overheidslichamen de betaalde BTW vergoed wordt: het BTW-compensatiefonds. Zie de brief van de bewindslieden van Financiën aan de Tweede Kamer (B97/473M) met betrekking tot de adviesaanvraag aan de Raad voor de Financiële Verhoudingen (B97/427N). Een systeem waarbij overheidslichamen gecompenseerd worden voor hun BTW-uitgaven is reeds van kracht in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

3.3.2 EU

Het huidige BTW-regime is bedoeld als een overgangsregime. Binnen de EU vindt thans een gedachtewisseling plaats over een voorstel van de Commissie dat moet leiden tot een definitief BTW-systeem. In het

¹ Maatregelen daartegen worden reeds gezien.

beoogde definitieve systeem zal het nultarief voor een intra-EU-levering vervallen en zal deze levering worden belast met het BTW-tarief van het land van vertrek van de goederen. De BTW wordt afgedragen in het land waar de exporteur is gevestigd en teruggevraagd in het land van consumptie/verbruik/vertering. Om voor de betrokken lidstaten hetzelfde budgettaire resultaat als thans te bereiken dient onder het nieuwe systeem een verrekeningsstelsel te worden ingevoerd, gebaseerd op statistische gegevens over verbruik in de verschillende lidstaten. Op grond daarvan zal de lidstaat waar de BTW is afgedragen dit bedrag moeten doorbetalen aan de lidstaat waar is afgetrokken. Mede vanwege de noodzaak tot verrekening is een meerderheid van de lidstaten geen voorstander van het definitieve systeem zoals voorgesteld door de Commissie. Het is op dit moment te vroeg voor een definitief oordeel over de aanvaardbaarheid en de wenselijkheid van een definitief systeem dat wezenlijk afwijkt van het huidige regime. Enerzijds zijn de ervaringen met het huidige systeem nog niet volledig uitgekristalliseerd, anderzijds is onduidelijk welke mogelijkheden voor een definitief systeem voor de Europese Commissie en de andere lidstaten bespreekbaar zijn. Vooral nog lijkt het aanbevelenswaardig om het huidige systeem aan te passen, in plaats van over te gaan tot een drastische systeemwijziging waarbij heffing van BTW in het intra-EU-verkeer de regel zou worden. Een dergelijke systeemwijziging zou pas aan de orde kunnen komen, indien het huidige systeem wezenlijke, niet anders dan door systeemwijziging op te lossen gebreken zou vertonen. Bovendien is er een aantal grotere en kleinere modificaties van het huidige BTW-systeem denkbaar die het principe van het nultarief in het intracommunautaire verkeer ongemoeid laten.¹ In de Europese discussie over het definitieve systeem wordt tot op heden een scherp onderscheid gemaakt tussen het werk aan het definitieve systeem en het werk gericht op de verbetering en de vereenvoudiging van het huidige systeem. Door te kiezen voor bovenstaande benadering vervaagt dit onderscheid, en ontstaan mogelijkheden om waardevolle elementen van het «andere» definitieve systeem te benutten in het huidige systeem, met als resultaat niet zo zeer een ander, maar wel een «beter» definitief systeem, met minder administratieve lasten voor de ondernemers.

3.3.3 Belangrijke actiepunten

Het afsluiten van transacties op afstand met behulp van de moderne media noopt nationaal en internationaal tot acties op het terrein van zowel de directe als de indirecte belastingen.² In de sfeer van de indirecte belastingen vragen vooral transacties met particulieren en met ondernemers en lichamen die geen recht op aftrek van BTW-voorbelaasting hebben, de aandacht. Uitgaande van de gedachte dat verbruiksbelastingen de nationale consumptie dienen te belasten wordt internationaal gezocht naar wegen om met behulp van een gecoördineerde aanpak de bestaande belastingstelsels in de nieuwe omgeving efficiënt te laten werken. Electronic commerce heeft dan ook de aandacht van zowel de OESO³ als van de Europese Commissie en de lidstaten van de Europese Unie. Internationaal worden het voorkomen van het verstoren van concurrentieverhoudingen en het voorkomen van derving van belastingopbrengsten als belangrijke doelen gezien. Het bereiken van een voldoende niveau van compliance en het aanpakken van de controleproblematiek die ontstaat als aanbieders van goederen en diensten zich op grote afstand van de consument bevinden, hebben daarbij de volledige aandacht van alle lidstaten van zowel de OESO als de EU.⁴ Van belang is ook dat de BTW een rol kan spelen bij het werkgelegenheids- en milieubeleid. Nederland blijft dan ook streven naar een inzet van het verlaagde BTW-tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten en milieuvriendelijke producten.⁵

¹ Zie TK, 1995–1996, 23 030, nr. 16 en Vereniging voor Belastingwetenschap, geschrift 202.

² Vgl. EIM, Elektronische snelweg en het MKB, Zoetermeer, 1997.

³ In OESO-verband wordt door een werkgroep onder Nederlands voorzitterschap de fiscale problematiek rond het internet onderzocht.

⁴ Afhankelijk van de (internationale) ontwikkelingen op dit terrein is het denkbaar dat in EU-verband een gedachteswisseling zal ontstaan over de vraag naar de wenselijkheid dit soort diensten op dezelfde wijze als thans in de BTW te betrekken.

⁵ Vgl. Cambridge/Warwick, «The potential Impact on Employment Creation of Fiscal Instruments (namely of a reduced VAT rate for selected sectors)», september 1996; MKB-Nederland, Wit op Zwart, Delft, maart 1997; EIM, Stimulering van arbeidsintensieve diensten, Zoetermeer, maart 1997.

3.4 Belastingen van lokale en regionale overheden

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de opbrengsten van de belastingen van de lokale en regionale overheden in de afgelopen jaren.

Tabel 3.1: Opbrengsten belastingen lokale en regionale overheden (in miljarden)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Totaal	0,39	0,64	1,13	1,92	4,34	6,03	7,58	11,63	12,87	13,71
- OZB	-	-	-	0,51	1,94	2,57	3,10	3,96	4,20	4,46
- MRB	-	-	-	-	-	0,17	0,24	0,31	0,92	1,15
- reinigingsheffingen	0,03	0,05	0,0	0,21	0,41	0,60	0,84	2,21	2,37	2,43
- rioolrechten	0,02	0,03	0,06	0,13	0,25	0,32	0,54	0,98	1,09	1,16
- WVO-heffing	-	-	0,03	0,27	0,74	1,08	1,32	1,90	1,96	2,06
- waterschapsomslagen	0,07	0,10	0,16	0,27	0,42	0,54	0,65	0,95	0,97	1,01
- bouwleges	0,02	0,02	0,04	0,06	0,10	0,14	0,26	0,31	0,33	0,36
- overig	0,25	0,45	0,74	0,47	0,48	0,61	0,63	1,01	1,04	1,08
Totaal in % BBP	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	1,3%	1,4%	1,5%	1,8%	1,9%	2,0%

In de tabel is zichtbaar dat de relatieve omvang van de belastingen van de lokale en regionale overheden in de afgelopen decennia is verdubbeld. Oorzaak van deze ontwikkeling is met name de stijging van de milieugerelateerde heffingen (reinigingsrechten, rioolrechten en verontreinigingsheffing/WVO-heffing). Deze stijging hangt vooral samen met de toegenomen kosten van het milieubeleid. In verband hiermee heeft het kabinet voorgesteld om, in het kader van de lastenverlichting 1998, de lokale milieugerelateerde lasten voor gezinshuishoudingen, bedrijven en instellingen te verlagen.

De stijging van 1995 op 1996 wordt daarnaast voor een groot deel bepaald door de verruiming van het provinciale belastinggebied. Per 1 april 1996 zijn de maxima voor de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB) verhoogd onder een gelijktijdige verlaging van de rijks-tarieven voor de MRB en de uitkering uit het provinciefonds.

Lastenontwikkeling

In de Nota's Lokale lastendruk en Lokale lasten bedrijven en instellingen, alsmede in de Monitor Lokale lasten is onderzoek gedaan naar de hoogte en ontwikkeling van de lasten van de belastingen van lokale en regionale overheden voor respectievelijk gezinshuishoudingen en bedrijven en instellingen.¹ De onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de belastingen van de lokale en regionale overheden in verhouding tot het BBP.

Tabel 3.2: Ontwikkeling belastingdruk lokale en regionale overheden (in miljarden)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Totaal belastingen lokale en regionale overheden	7,6	8,3	9,2	10,1	11,0	11,6	12,9	13,7
BBP	517	543	566	582	614	638	668	706
Belastingdruk (in % BBP)	1,47%	1,54%	1,62%	1,74%	1,78%	1,81%	1,93%	1,94%

Bron: Macro Economische Verkenning 1998.

¹ Nota Lokale lastendruk, Kamerstukken II 1996/97, 25 011, nr. 2; Nota Lokale lasten bedrijven en instellingen, Kamerstukken II 1997/98, 25 316, nr. 1; Monitor Lokale lasten, Kamerstukken II 1997/98, 25 011, nr. 16.

De tabel laat zien dat er in de afgelopen jaren sprake is geweest van lastenstijgingen bij de belastingen en retributies van lokale en regionale overheden. In de genoemde nota's is aangegeven dat deze ontwikkeling grotendeels samenhangt met de toegenomen kosten van het milieubeleid en het beleid om de milieuheffingen meer kostendekkend te maken. De omvang van de stijgingen is echter wel steeds minder groot geworden.

De mutaties in 1996 en 1997 hangen samen met de verschuiving in de MRB tussen hoofdsom (Rijk) en opcenten (provincies). Deze verschuiving van f 0,57 miljard in 1996 en f 0,19 miljard in 1997 (0,08% BBP resp. 0,03% BBP) is immers geen lastenverzwaring, maar een lastenverschuiving tussen overheden (van Rijk naar provincies). Voor 1997 wordt – na correctie voor deze verschuiving – een daling van de lasten door belastingen van lokale en regionale overheden geraamd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de lastenontwikkeling die bij het collectief van lokale en regionale overheden wordt gesignaleerd, in afzonderlijke gemeenten, provincies en waterschappen en voor individuele gezinshuishoudingen, bedrijven en instellingen verschillend kan zijn.

Beleid

Het kabinet heeft in de Nota Lokale lastendruk de beleidslijnen aangegeven voor de toekomst van het belastinggebied van lokale en regionale overheden. Daarbij heeft het kabinet benadrukt dat een uitbreiding van het belastinggebied niet wenselijk is. Bovendien heeft het kabinet daarin kenbaar gemaakt dat er bij de belastingen van lokale en regionale overheden wordt gestreefd naar een in omvang beheerste ontwikkeling van de lastendruk met beperkte lokale verschillen. Via een jaarlijkse monitoring zal de komende jaren gevolgd worden in hoeverre er sprake is van een voldoende beheerste lastenontwikkeling. De beleidslijnen in de Nota Lokale lastendruk zullen uitgangspunt zijn voor de plaats van de heffingen van lokale en regionale overheden in het belastingstelsel voor het begin van de 21^e eeuw.

4. Andere heffingssystemen

In het (recente) verleden zijn zowel nationaal als internationaal gedachten en voorstellen gepubliceerd voor (zeer) ingrijpende wijzigingen van het bestaande belastingstelsel. Zonder volledigheid te pretenderen gaat het daarbij om (speciale) heffingen over de toegevoegde waarde, flat tax (vlaktaks), simpeltax, uitgavenbelasting, loonsom/bedrijfsvermogensbelasting. Deze gedachten en voorstellen zijn niet als zodanig in de verkenning betrokken; wel elementen daarvan. Het gaat veelal om (theoretische) gedachten en voorstellen die (veel) te ver verwijderd zijn van nationale en internationale ontwikkelingen op het terrein van de belastingen. Bovendien gaan ze gepaard met inkomens- en economische effecten die niet stroken met de uitgangspunten en doelstellingen van een belastingherziening zoals die in deze verkenning zijn geformuleerd.

1. Inleiding

Bij een verkenning van de mogelijke vorm van een toekomstig belastingstelsel past aandacht voor volksverzekeringen en de financiering daarvan. Immers, sinds de Oort-wetgeving van 1990 vormt de premie voor de volksverzekeringen een geïntegreerd deel van het tarief in de eerste schijf. Dit wordt zelfs in belangrijke mate bepaald door de verschillende premiepercentages: in 1997 bedraagt het belastingtarief in de eerste schijf 5,05% en het gezamenlijke premietarief 32,25%. In deze bijlage staat de vraag centraal naar mogelijkheden tot verbreding van de financieringsgrondslag van de volksverzekeringen. De analyse borduurt voort op hoofdstuk 3 van de in 1994 verschenen Bouwstenennotitie.

2. Ontwikkelingen in de volksverzekeringen*2.0 Uitgaven voor de volksverzekeringen*

De ontwikkeling van de kosten van de volksverzekeringen op de korte termijn blijkt uit tabel 1.

Tabel 1 Nominale ontwikkeling van de kosten van de volksverzekeringen¹, 1990–2001

	AOW	AWW	AAW	AWBZ	AKW	Totaal, ex. AAW	Totaal, incl. AAW
1990	29 690	4 455	14 972	13 977	6 215	54 337	69 309
1991	31 078	4 694	15 967	15 296	6 498	57 566	73 533
1992	32 424	5 021	16 859	21 396	6 804	65 645	82 504
1993	33 237	5 001	16 061	24 484	6 949	69 671	85 732
1994	33 040	4 976	15 101	25 243	7 008	70 267	85 368
1995	33 855	4 884	14 073	26 493	6 797	72 029	86 102
1996	35 368	4 958	14 071	20 177	6 601	67 104	81 175
1997	37 077	4 890	14 459	24 047	6 517	72 531	86 990
1998	38 750	3 530	0	25 208	6 552	74 040	74 040
1999	39 694	3 446	0	26 044	6 546	75 730	75 730
2000	40 800	3 398	0	26 898	6 532	77 628	77 628
2001	41 838	3 240	0	27 359	6 594	79 031	79 031

¹ Bronnen: Nota Sociale Zekerheid 1992, Sociale Nota 1993, Sociale Nota 1995 en Sociale Nota 1997.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de kosten van de volksverzekeringen.

De AOW is op hoofdlijnen onveranderd gebleven. Minder ingrijpende veranderingen in de AOW van de afgelopen jaren zijn: de AOW voor een gehuwde/samenwonende AOW-gerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar is teruggebracht van 70% naar 50% van het sociaal minimum; de toeslag voor de jongere partner is tegelijkertijd verhoogd van 30% naar 50% van het sociaal minimum; de toeslag is echter afhankelijk gemaakt van de arbeidsinkomsten van de jongere partner. Ook voor de toekomst zijn geen ingrijpende wijzigingen in de aanspraken aan de orde. Voor de kostenontwikkeling is de vergrijzing van groot belang. Deze leidt tot een jaarlijkse volumegroei, waarvan het hoogtepunt na het jaar 2010 kan worden verwacht. Voor de uitgavenontwikkeling is tevens van belang dat het kabinet in de nota Werken aan zekerheid aangeeft geen reden te zien om af te wijken van het uitgangspunt om de AOW aan het minimumloon en langs die weg aan de contractlonen te koppelen.

De AWW (Algemene Weduwen- en Wezenwet) is ingetrokken en per 1 juli 1996 vervangen door een nieuwe wet: de Anw (Algemene nabestaandenwet). De Anw bracht ten opzichte van de AWW een versoering, die pas op termijn tot uitdrukking komt in een forse daling

van de kosten. In 1997 is de besparing ten opzichte van de AWW nog geen f 300 miljoen. Dit loopt op tot ruim f 1,3 miljard in 1998 en tot bijna f 4 miljard in de structurele situatie. Met een geschat aantal uitkeringsgerechtigden van ca. 25 000 in de structurele situatie (ten opzichte van krap 200 000 in 1996) kan worden gesteld dat de Anw in de toekomst een volksverzekering met nog slechts marginale betekenis zal zijn. De lagere toekomstige lasten van de Anw zijn enerzijds een gevolg van het feit dat door strengere voorwaarden minder verzekerden voor een nabestaanden-uitkering in aanmerking zullen komen. Anderzijds vloeien de lagere lasten voort uit de introductie van een inkomenstoets, die tot een gemiddeld lagere uitkering leidt.

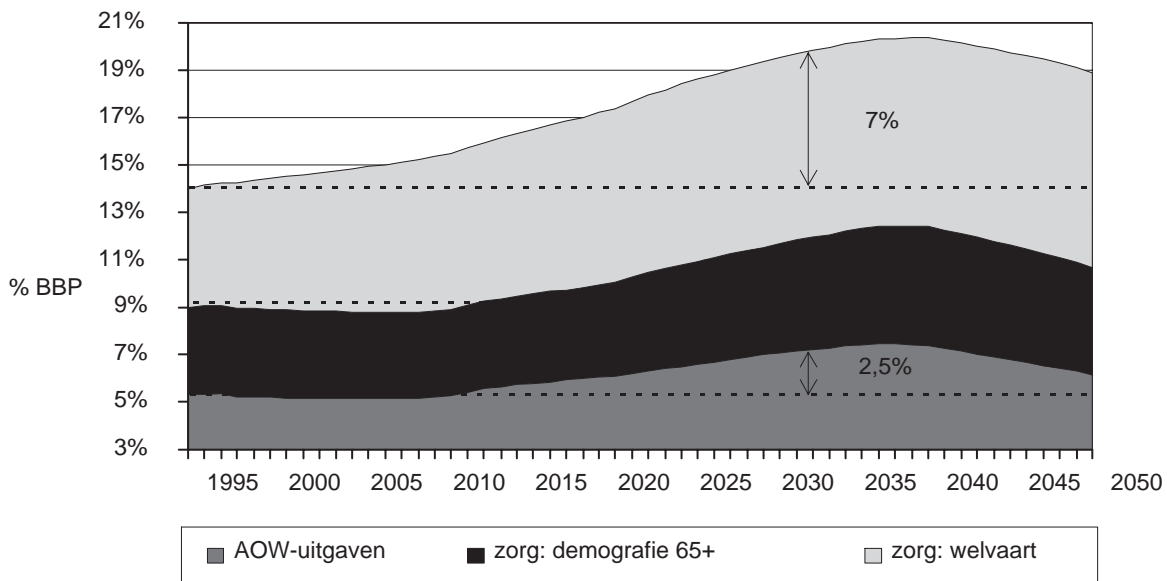
De grote wijzigingen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen hebben ook hun weerslag gehad op de AAW. In de eerste plaats is in dit verband het volumebeleid relevant. Met een groot aantal ingrepen is het gelukt om de stijgende trend in het aantal arbeidsongeschikten in het begin van de jaren negentig tot staan te brengen. Daarna is zelfs een bescheiden daling van het aantal arbeidsongeschikten gerealiseerd. De kosten van de AAW kunnen zich ook gematigd ontwikkelen, omdat door verschillende operaties in het verleden arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gemiddeld lager zijn geworden. Zo wordt bij het vaststellen van het arbeidsongeschiktheidspercentage niet langer rekening gehouden met de tengevolge van de arbeidsongeschiktheid verminderde kansen op de arbeidsmarkt (afschaffing verdiscontering werkloosheid). Voor de toekomst is de zogenoemde Pemba-operatie van belang. Deze heeft mede tot gevolg dat de AAW als volksverzekering zal verdwijnen. De in de AAW besloten uitkeringsrechten zullen niet verdwijnen, maar worden opgenomen in de WAO (werknemers), de nieuw in te voeren WAZ (zelfstandigen) en de Wajong (vroeggehandicapten). De WAO zal worden bekostigd door werkgevers, de WAZ door zelfstandigen en de Wajong zal worden gefinancierd uit de algemene middelen. Door deze Pemba vervalt de AAW-premie. In samenhang met de Pemba-operatie zal het belastingtarief in de eerste schijf worden verhoogd. De grondslag voor zowel belastingheffing als premieheffing volksverzekeringen zal smaller worden door de met de Pemba-operatie samenhangende verlaging van de overhevelingstoeslag.

De ontwikkeling van de kosten van de AWBZ wordt in belangrijke mate bepaald door de omvang van het verstrekkingspakket. In 1992 werd een aantal verstrekkingen overgeheveld naar de AWBZ, zoals huisartsenhulp, farmaceutische hulp, kraamzorg etc. Hiermee was een bedrag gemoeid van f 7,2 miljard. De daling van de kosten van de AWBZ in 1996 wordt verklaard door de overheveling van de geneesmiddelen c.a. naar Zfw en particuliere verzekeringen. De stijging in 1997 hangt grotendeels samen met de overheveling van de financiering van de verzorgingshuizen van de rijksbegroting naar de AWBZ. In dit verband is relevant dat uit hoofde van de vergrijzing in de sfeer van de AWBZ een belangrijke endogene mutatie van de kosten valt te voorzien.

De structuur van de AKW is met ingang van 1 januari 1995 onder het motto van versobering en vereenvoudiging tamelijk ingrijpend gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen betroffen: afschaffen van de progressie, verhoging van de kinderbijslag eerste kind, wijziging van de leeftijdsstaffel en het vervallen van de zogenoemde Dekkerkopjes. Het ruime overgangsrecht leidt ertoe dat de gevolgen van de versobering slechts geleidelijk tot uitdrukking komen in de kostenontwikkeling van de AKW. De wetswijziging van 1995 verklaart de toekomstige dalende trend in de kosten van deze volksverzekering.

In het tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte zijn de belangrijkste posten voor de vergrijzing, de AOW en de kosten van de zorg, afgezet tegen de ontwikkeling van het BBP (zie grafiek).

AOW-uitgaven en zorguitgaven (in % BBP)



Uit de figuur blijkt dat de kosten van de AOW – uitgedrukt als percentage van het BBP – stijgen tot het jaar 2040. De stijging bedraagt ruim 2,5%-BBP. De stijging van de kosten van de zorg¹ belooft – afhankelijk van de veronderstellingen – 2 à 4,5% BBP.

2.1 Financiering van de volksverzekeringen

Een ideaaltypische volksverzekering (zie vierde paragraaf van deze bijlage) wordt volledig gefinancierd uit de opbrengst van de per verzekering geheven premie. In de praktijk zijn er tal van redenen geweest om van dit ideaaltype af te wijken. Het is in de geschiedenis niet voorgekomen dat alle volksverzekeringen louter met behulp van premies werden gefinancierd.

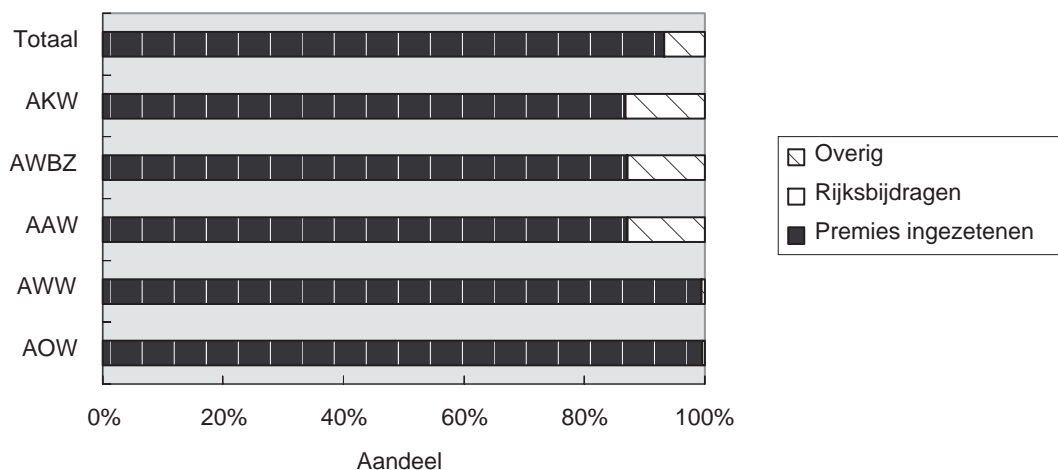
In de historie van de financiering van de volksverzekeringen kunnen verschillende fasen worden onderscheiden. In de jaren zestig waren rijksbijdragen aan de sociale verzekeringen geen algemeen verschijnsel. Zij bedroegen nog geen 5% van de totale ontvangsten.

In de jaren zeventig kwam hierin geleidelijk verandering. Hiervoor bestonden uiteenlopende redenen zoals de verruiming van het verstrekkingenpakket van de AWBZ, een bijdrage voor de vroeggehandicapten in de AAW en het door het Rijk gefinancierde gedeelte van de kinderbijslag dat als compensatie diende voor het vervallen van de kinderaftrek en een andere specifieke kinderbijslagregeling. Ook werden in de jaren zeventig rijksbijdragen geïntroduceerd om de premiedruk te verlagen. In de jaren tachtig werden de rijksbijdragen weer geleidelijk aan teruggedrongen. Als voorbeeld hiervan is in de figuur de financieringsverdeling in het jaar 1988 opgenomen.²

¹ Als veronderstelling is hierbij gehanteerd de zorgconsumptie per leeftijdsgroep, jaarlijks opgehoogd met volume en prijs BBP en bevolkingsgroei.

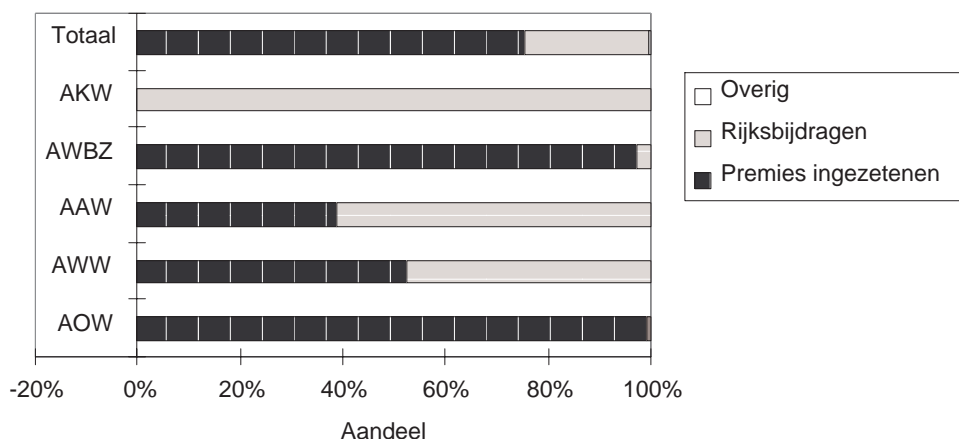
² De post «overig» betreft in hoofdzaak onderlinge betalingen. Ontvangen interest is een ondergeschikt onderdeel van deze post.

Financieringsverdeling volksverzekeringen 1988



Twee belangrijke operaties verstoorden het beeld van uit premies gefinancierde volksverzekeringen. Ten eerste kregen – als compensatie voor de beëindiging van de WIR – werkgevers compensatie door het per 1989 vervallen van de premie voor de kinderbijslag, die tot dat moment als een zogenoemde opslagpremie voor rekening van werkgevers was gekomen. Ten tweede werd bij de Oort-wetgeving teruggekomen op het aanvankelijk voornemen boven 65-jarigen premieplichtig te maken voor de AAW. De reden hiervan was dat het risico te groot werd geacht dat premieplicht voor boven 65-jarigen door tussenkomst van de rechter zou kunnen leiden tot een beroep van boven 65-jarigen op AAW-voorzieningen. Ter beperking van de inkomenseffecten van het vervallen van de premieplicht koos het kabinet voor omvangrijke rijksbijdragen in het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aaf) en het Algemene Weduwen- en Wezenfonds (AWWf). Zo kon het in de figuur opgenomen beeld van de financieringsverdeling in 1993 ontstaan.

Financieringsverdeling van de volksverzekeringen 1993



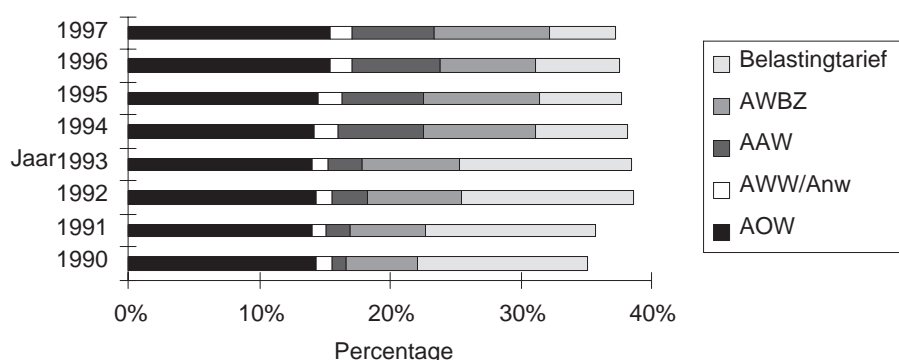
In 1994 vond het kabinet een oplossing voor het risico dat boven 65-jarigen op grote schaal van AAW-voorzieningen gebruik zouden gaan maken. Vanaf dat jaar werd besloten de rijksbijdragen aan het Aaf en het AWWf terug te trekken. De financiering van de kinderbijslag uit de algemene middelen bleef echter in stand. Voor de nabije toekomst is van belang dat de AAW verdwijnt. De vraag premiefinanciering/rijksbijdrage is hiervoor dan niet meer aan de orde. Voor de AOW is besloten tot premiefixatie (zie paragraaf 3). In verband daarmee wordt vanaf 1997 een rijksbijdrage aan het AOW-fonds verstrekt.

2.2 De ontwikkeling van het premiedeel in de eerste schijf

Kostenontwikkelingen zoals geschetst in paragraaf 2.0 en financieringsverdelingen zoals geschetst in paragraaf 2.1 komen samen in de premiepercentages voor de volksverzekeringen. De premiepercentages worden echter ook beïnvloed door de grondslag, het inkomen in de eerste schijf. Een beschouwing over deze grondslagontwikkeling staat in Bijlage 4 van de *Miljoenennota 1997*. Uit die analyse blijkt dat in de periode 1990–1995 sprake is geweest van een daling van de belastbare grondslag als percentage van het BBP. De daling bedraagt bijna 5%-punt. De verklaring hiervoor is voor de helft dat de macro-inkomens minder zijn toegenomen dan het BBP. Daarnaast hadden verschillende beleidsmaatregelen een specifieke invloed op de grondslagontwikkeling. Zo zijn, onder meer in het kader van het inkomens- en het werkgelegenheidsbeleid, de belastingvrije som en het arbeidskostenforfait verhoogd (invloed tezamen –2,0% BBP). Een element van minder grote omvang betreft het samenstel van sparen, lenen en beleggen.

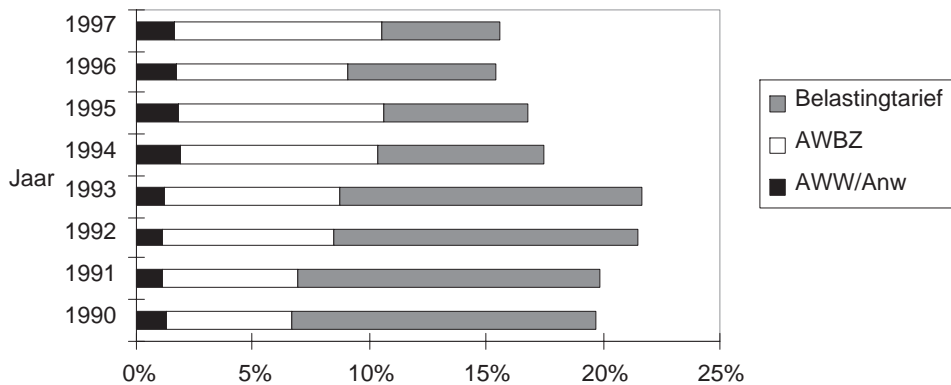
De figuur geeft de ontwikkeling en de samenstelling van het tarief eerste schijf. Uit deze figuur blijkt enerzijds het steeds dalende aandeel van de belastingen in het tarief eerste schijf. Anderzijds blijkt eveneens dat na een aanvankelijke stijging het totale tarief in de eerste schijf vanaf 1992 ononderbroken is gedaald.

**Tarief eerste schijf 65-
Periode 1990–1997**



Personen vanaf 65 jaar betalen geen premies AAW en AOW. Dit verklaart de afwijkende ontwikkeling van de omvang en samenstelling van het tarief in de eerste schijf voor deze categorie.

Tarief eerste schijf 65+
Periode 1990-1997



Aanvankelijk liep het tarief in de eerste schijf voor personen boven de 65 op, maar na 1993 is het fors gedaald. Zo blijkt het totale tarief in de eerste schijf voor personen boven de 65 jaar in 1997 ruim 6%-punt lager te zijn dan in 1993 het geval was. Ten opzichte van het niveau dat bij invoering van de Oort-wetgeving gold is de daling minder spectaculair, maar toch nog altijd ruim 4%-punt.

3. Toekomstige ontwikkelingen in de financiering van de volksverzekeringen

3.0 Nota «Werken aan zekerheid»

Op 17 september 1996 heeft het kabinet aan de Tweede Kamer de nota Werken aan zekerheid aangeboden.¹ Deze nota geeft de in het regeerakkoord aangekondigde bezinning van het kabinet op de toekomst van het sociaal stelsel weer. In de nota is een belangrijke plaats ingeruimd voor de toekomst van de oudedagsvoorziening. Het stuk schetst dat de AOW-premie zonder nader beleid fors zal stijgen. Ook zullen de kosten van de AWBZ als gevolg van de vergrijzing toenemen (zie paragraaf 2.0). Het kabinet ziet geen aanleiding om in de toekomst af te zien van de onder voorwaarden verplicht gestelde koppeling van de AOW aan de ontwikkeling van de contractlonen. Voorts meent het kabinet dat van het afschaffen van de partnertoeslag met ingang van het jaar 2015 een bescheiden tempering van de uitgavenstijging valt te verwachten. Voor het overige overweegt het kabinet niet om uitgavenbesparende maatregelen in de AOW te nemen.

Met betrekking tot de financiering van de AOW wijst het kabinet in de nota in eerste aanleg op de gunstige effecten op de grondslag van een stijgende arbeidsparticipatie. Daarnaast krijgt de mogelijkheid aandacht het financieringsdraagvlak te verbreden door invoering van een andere indexeringsystematiek voor de eerste schijf in de inkomstenbelasting. Op deze andere wijze van indexeren wordt ingegaan in paragraaf 3.1. Tot slot brengt het kabinet in de nota naar voren in elk geval een bovengrens aan het AOW-premiepercentage te willen stellen. Op deze premiefixatie wordt in paragraaf 3.2 teruggekomen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996-1997, 25 010, nrs. 1-2.

3.1 Indexering van de eerste schijf aan de loonontwikkeling

De lengte van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting, die tevens de grondslag voor de premieheffing volksverzekeringen vormt, wordt elk jaar aangepast met de zogenoemde tabelcorrectiefactor. De tabelcorrectiefactor wordt afgeleid van het voor de invloed van belastingen gecorrigeerde prijsindexcijfer. In de nota Werken aan zekerheid gaat het kabinet ervan uit dat de AOW wordt gekoppeld aan de ontwikkeling van de lonen. De prijzen gaan over langere termijn bezien minder snel omhoog dan de lonen. De ontwikkeling van de grondslag, geïndexeerd aan de inflatie, blijft derhalve trendmatig achter bij de prijscomponent van de uitgavenstijging. In dat licht bezien heeft het kabinet aangegeven positief te staan tegenover de mogelijkheid de lengte van de eerste schijf in de toekomst te laten meegroeien met de ontwikkeling van de contractlonen, conform de indexering van de voor-Oortse premiegrenzen voor de volksverzekeringen, waarbij als voorwaarde werd gesteld dat aan de uit het regeerakkoord voortvloeiende inkomenspolitieke randvoorwaarden kan worden voldaan.

3.2 Premiefixatie AOW

In de nota Werken aan zekerheid kondigt het kabinet aan in elk geval een bovengrens aan het premiepercentage AOW te willen stellen. Voorts brengt het kabinet naar voren dat om de financiering van de AOW veilig te stellen het in deze optie wel nodig is wettelijk vast te leggen dat de premie niet meer zal bedragen dan het overeengekomen maximumpercentage en dat naarmate de premieopbrengst achterblijft bij de lasten, het Algemeen Ouderdomsfonds moet worden aangevuld met rijksbijdragen. Door de premiefinanciering op zich te handhaven blijft het verzekeringskarakter van de AOW behouden (zie ook paragraaf 4). Wanneer de noodzaak tot aanvulling van een rijksbijdrage zich voordoet zal het kabinet moeten bezien waaruit die rijksbijdrage moet worden gefinancierd. Bij een beheerste ontwikkeling van de rijksuitgaven is dit mogelijk zonder verhoging van de belastingtarieven. Een daling van de rentelasten (als percentage van het BBP) en een verhoging van de arbeidsparticipatie (met gunstige gevolgen voor de grondslag) kan daaraan dienstig zijn, aldus de nota.

Inmiddels heeft de regering het wetsvoorstel «Maximering premiepercentage AOW en vorming van een spaarfonds AOW» ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Als gevolg van de premiefixatie van de AOW zal de rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds elk jaar verder moeten stijgen. De ontwikkeling van de omvang van de rijksbijdrage is afhankelijk van de volgende variabelen:

- de stijging van het beroep op de AOW (volume);
- de stijging van de hoogte van de AOW (prijs);
- de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie;
- het verschil tussen de ontwikkeling van de contractlonen en de werkelijk verdiende lonen;
- het gekozen indexeringsmechanisme voor de lengte van de eerste schijf, welke bepalend is voor de ontwikkeling van de grondslag voor de financiering van de volksverzekeringen.

Met enkele scenarioberekeningen kan indicatief worden aangegeven dat – gegeven een fixatie van de AOW-premie op het huidige niveau – de rijksbijdrage, in guldens 1997, kan oplopen naar bedragen in de orde van 15 miljard in 2020, 20 miljard in 2030 en 30 miljard in 2040. Vanaf 2040 heeft de vergrijzing zijn hoogtepunt bereikt en kan de omvang van de rijksbijdrage weer afnemen.

3.3 Extra fondsvorming AOW

Het kabinet heeft besloten om met het oog op de komende vergrijzing een spaarfonds AOW op te richten, ter dekking van een deel van de toekomstige AOW-lasten. In de jaren waarin de AOW-uitgaven een piek bereiken, kunnen middelen uit het fonds worden genomen.

Voor de financiering van de rijksbijdrage in verband met premiefixatie hoeft in die jaren dan een kleiner beroep op de algemene middelen te worden gedaan. In die zin betreffen de stortingen in het spaarfonds AOW dus een verschuiving van de financiering van toekomstige rijksbijdragen in de tijd.

3.4 Het «Asscher»-arrest

In de inkomstenbelasting geldt voor buitenlands belastingplichtigen die geen premies volksverzekeringen betalen in de eerste schijf een verhoogd tarief van 25%. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in het arrest Asscher¹ bepaald dat dit buitenlanderstarief in strijd komt met het EG-recht. De Hoge Raad heeft deze uitspraak bevestigd. Dus kan het buitenlanderstarief geen toepassing blijven vinden: in de plaats van een belastingtarief van 25% zal het reguliere tarief in de eerste schijf worden toegepast. Dit tarief bedraagt in 1997 5,05%. Voor betrokkenen heeft dit aanzienlijke positieve inkomenseffecten. De gevolgen voor de schatkist zijn nadelig.

Het is bij de totstandkoming van de Oort-wetgeving uitdrukkelijk de wens van de Tweede Kamer geweest om personen, die hier wel belastingplichtig maar niet premieplichtig zijn te confronteren met een hoger belastingtarief. Uit de parlementaire behandeling bleek dat gevreesd werd dat de voorgestelde belastingcomponent (in de toenmalige voorstellen 7%; uiteindelijk werd een tarief van 13% ingevoerd) in de eerste schijf, voor bepaalde personen – die in Nederland niet premieplichtig zijn – belastingvlucht uit Nederland aantrekkelijk zou maken. Als buitenlands belastingplichtige zou men dan tegen een aantrekkelijk tarief inkomen vanuit Nederland kunnen genieten. Anderzijds werd gevreesd dat buitenlanders in Nederland inkomen zouden laten neerslaan waar niet alleen de belastingvrije som op van toepassing zou zijn, maar dat ook tegen een laag tarief zou kunnen worden afgerekend. Het zou daarbij met name gaan om diegenen die opbrengst uit in Nederland gelegen onroerend goed verkrijgen, directeuren en commissarissen die in Nederland niet premieplichtig zijn en die dienstbetrekkingen hebben die in Nederland niet tot premieplicht leiden.²

4. Het karakter van de volksverzekeringen

4.0 Ideaaltype van de volksverzekeringen

De Bouwstenennotitie bevat een beschouwing over de kenmerken van een ideaaltypische volksverzekering. Daarin is gesteld dat op hoofdlijnen een ideaaltypische volksverzekering de volgende eigenschappen kent:

1. Een volksverzekering is een verplichte verzekering van rechtswege; de kring van verzekerden bestaat uit alle ingezetenen.
2. Premieplicht en verzekeringsplicht lopen parallel.
3. Financiering geschiedt op basis van premies, waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat premies en lasten in enig jaar elkaar in evenwicht houden.
4. Premieplichtigen dragen bij aan de kosten van de verzekering door toepassing van het solidariteitsbeginsel: rechten staan los van het inkomen, de premie is afhankelijk van het inkomen, zodat premieplichtigen met een hoog inkomen meer afdragen dan premieplichtigen met

¹ Arrest van 27 juni 1996, zaak C-107/94, Asscher, BNB 1996/350.

² Brief van de staatssecretaris van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstukken II, vergaderjaar 1988–1989, 20 873, nr. 35, blz.1.

een laag inkomen, zonder dat degenen met een hoog inkomen aan de verzekering meer rechten kunnen ontlenen.

Sinds het verschijnen van de Bouwstenennotitie is de AWW ingetrokken en is de Anw hiervoor in de plaats gekomen. Voor het overige zijn geen principiële wijzigingen aangebracht. De conclusies uit de *Bouwstenennotitie* over het karakter van de huidige volksverzekeringen zijn dan ook nog steeds actueel.¹

Géén der volksverzekeringen voldoet aan het ideaaltype van een volksverzekering. In meerdere of in mindere mate wijken de vijf volksverzekeringen af van het ideaaltype. In het recente verleden is met wisselende argumenten onderbouwd waarom nog wel degelijk sprake is van een volksverzekering. Ten aanzien van de kinderbijslag is gesteld dat, ondanks het ontbreken van financiering op basis van premies, doorslaggevend is, dat de kring van verzekerden overeenkomt met die van alle overige volksverzekeringen. Ten aanzien van de forse rijksbijdragen ten behoeve van financiering van de AAW en de AWW is gesteld, dat het verzekeringskarakter voortvloeit uit het feit dat kostenmutaties zich uiten in premiemutaties.

Al met al kan worden geconcludeerd, dat in de praktijk veel rek bestaat ten aanzien van de vormgeving van de financiering van een volksverzekering. Dit wil nog niet zeggen dat alles mogelijk is.

4.1 Solidariteit versus equivalentie

In de discussies over het karakter van de volksverzekeringen wordt vaak de parallel getrokken met de particuliere verzekeringen. In dat verband relevante karakteristieken van een particuliere verzekering zijn:

1. Toetreding tot een particuliere verzekering geschiedt op basis van vrijwilligheid.
2. De hoogte van de premie is afhankelijk van het risico.
3. De hoogte van de premie is afhankelijk van de prestatie die moet worden geleverd als het verzekerde risico zich voordoet.

Met dergelijke karakteristieken kan een optimum aan equivalentie worden bereikt. Voor de individuele verzekerde bestaat de equivalentie uit gelijkwaardigheid aan de betaalde premie en de waarde van de prestatie.

Geen enkele sociale verzekering voldoet aan de drie hierboven genoemde criteria. Dat is in die zin ook logisch, dat wanneer een sociale verzekering wel aan die criteria zou voldoen er minder reden voor de publieke sector zou zijn om zich op dit terrein te begeven. Bij een optimum aan equivalentie is de markt goed in staat zijn werking te doen en kan de overheid met het stellen van algemene regels op afstand blijven.

Bij een beoordeling van de sociale verzekeringen aan het uitgangspunt van equivalentie moet een onderscheid worden gemaakt tussen de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen.

Werknemersverzekeringen

Bij de werknemersverzekeringen speelt de equivalentiegedachte traditioneel een belangrijke rol. Dit is in het bijzonder zichtbaar in de verhouding premie/prestatie. In de eerste plaats komt deze verhouding tot uitdrukking in het feit dat zowel uitkering als premie zijn afgeleid van het loon. In de tweede plaats zijn recent steeds meer relaties aangebracht tussen de duur van de verzekering (via een toets op het arbeidsverleden) en de duur van de uitkering.

¹ Bouwstenennotitie, Den Haag 1994, Hoofdstuk 3, pagina 285.

Equivalentie wordt ook steeds meer toegepast in de verhouding premie/risico. Voorbeelden hiervan zijn de uiteenlopende premies die gelden voor de verschillende wachtgeldfondsen en de voorgenomen premie-differentiatie in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Ook de keuze van het kabinet om de kosten van de Ziektewet rechtstreeks voor rekening van de werkgever te laten komen is te beschouwen als een methode van versterking van de equivalentie tussen premie en risico. In de nota Werken aan zekerheid kondigt het kabinet een studie aan naar premiedifferentiatie in de WW. Overigens hebben de hier bedoelde premiedifferentiaties geen betrekking op de risico's van de individuele verzekerde, maar op de verschillen in risico tussen de verschillende bedrijven of bedrijfstakken. Gevolg is dat groepen met een groter risico méér premie betalen dan groepen met minder risico. Anders gesteld: de solidariteit met de groepen die meer dan gemiddeld risico lopen neemt af. In theorie is het denkbaar de premies marktconform vast te stellen en het solidariteitselement volledig uit te sluiten. De enige reden voor overheids-ingrijpen is dan nog het verplichtende karakter van de verzekering. In de praktijk komt het nooit zover dat de werknemersverzekeringen geen enkele vorm van solidariteit meer kennen. Enige mate van solidariteit blijft altijd wel aanwezig.

Volksverzekeringen

Traditioneel is bij de volksverzekeringen solidariteit belangrijker dan equivalentie. Binnen het stelsel van volksverzekeringen is de AAW een vreemde eend in de bijt. Ten eerste kent de AAW in tegenstelling tot de overige volksverzekeringen een zekere verhouding tussen premie en prestatie (equivalentie). De AAW-premie is immers afgeleid van het (belastbaar) inkomen. De uitkering is – afgezien van het arbeidsongeschiktheidspercentage – afhankelijk van de omvang van de inkomensderving. Zonder feitelijke inkomensderving bestaat geen recht op AAW.¹ De uitkeringsgrondslag stijgt met het inkomen en is maximaal gelijk aan het wettelijk minimumloon (WML), zodat het inkomensdervingskarakter van de AAW slechts voor deeltijders relevant is. Dit impliceert dat de grondslag waarover de AAW-premie wordt berekend, namelijk de belastbare som in de eerste schijf met een maximum van f 45 960 hoger is dan de maximale uitkeringsgrondslag, te weten het wettelijk minimumloon² ad f 28 755. In het traject boven het WML is dan ook geen sprake meer van equivalentie, maar van heffing op basis van solidariteit. Het AOW-recht wordt tussen het 15e en het 65e levensjaar in jaarlijks gelijke stappen opgebouwd. Dit opbouw karakter van de AOW is niet gelijk te stellen aan toepassing van de equivalentiegedachte. Of opbouw van het AOW-recht plaatsvindt is immers niet afhankelijk van de vraag of men AOW-premie betaalt, maar of men ingezetene is. Scholieren en studenten zonder inkomen bouwen ook AOW-rechten op. Partners van alleenverdieners bouwen individueel AOW-uitkeringsrechten op zolang ze ingezetene zijn, ook al wordt geen premie AOW afgedragen. Ook verschilt de hoogte van het opgebouwde recht niet naar gelang de betaalde premie. De AOW kent geen relatie tussen premie en risico. De kinderbijslag wordt volledig uit de algemene middelen gefinancierd. In het kader van deze volksverzekering is equivalentie niet aan de orde. Noch bij de Anw, noch bij de AWBZ is enige relatie aangebracht tussen premie en risico of premie en prestatie. Voor deze beide volksverzekeringen geldt – overigens net als voor de AOW en de AAW, maar niet voor de uit de algemene middelen gefinancierde AKW – een bescheiden mate van equivalentie, die voortkomt uit het feit dat de kring van premieplichtigen grosso modo gelijk is aan de kring van verzekerden. De verzekerde groep moet als het ware zelf voor de kosten van de sociale verzekering opdraaien. Hoewel in dit feit voor de groep als geheel nog wel een argument kan worden gezien om te concluderen tot een lichte mate van

¹ Een uitzondering op deze regel vormen de vroeggehandicapten. De rechtsgrond voor de AAW voor deze groep is de veronderstelde inkomensderving.

² Voorts wordt er op gewezen dat er met betrekking tot de AAW verschillen bestaan tussen heffingsgrondslag en uitkeringsgrondslag. Zo hoort de belastingvrije som niet tot de heffingsgrondslag, maar wel tot de uitkeringsgrondslag. Het tegenovergestelde geldt voor bijvoorbeeld inkomsten uit vermogen, welke wel in de heffing worden betrokken, maar niet in de uitkeringsgrondslag worden betrokken.

equivalentie is binnen de groep premieplichtigen toch vooral sprake van toepassing van het solidariteitsbeginsel. Het distributieve karakter van de heffing van de premies voor de volksverzekeringen staat hierbij voorop. Geconcludeerd kan worden, dat het nagenoeg ontbreken van de toepassing van equivalentie de volksverzekeringen onderscheidt van de werknemersverzekeringen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag of hierdoor (gedeeltelijke) financiering van de volksverzekeringen uit de algemene middelen verdedigbaar is.

4.2 Rijksbijdragen en karakter van de volksverzekeringen

Bij een financiering uit de algemene middelen is niet langer een directe band aanwezig tussen uitgaven en financieringsbron. De algemene middelen worden hoofdzakelijk gevormd door belastinginkomsten. Er vindt – met uitzondering van de zogenoemde bestemmingsbelastingen – geen toerekening plaats van belastingsoort naar uitgavencategorie of andersom. Voor zover een volksverzekering uit de algemene middelen bekostigd wordt is dus niet duidelijk wie uiteindelijk deze lasten moet dragen. De vraag is of dit een bezwaar is. Immers, bij financiering op basis van solidariteit, zoals bij de volksverzekeringen het geval is staat de distributieve functie centraal. De distributieve functie is ook een belangrijke functie van het belastingstelsel.

De vraag of bij méér financiering uit de algemene middelen het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen steeds meer teloor gaat is een academisch vraagstuk. Zeker, er kan worden gesteld dat – uitgaande van de kenmerken van een ideaaltypische volksverzekering – een grotere bijdrage uit de algemene middelen een volksverzekering minder ideaaltypisch maakt. Principieel bezwaarlijk kan dit niet genoemd worden, omdat een volksverzekering geen doel op zich is, maar een middel om bepaalde risico's voor alle ingezetenen af te dekken.

Volledige financiering van een volksverzekering uit de algemene middelen kent vanaf 1 januari 1989 een precedent in de vorm van de AKW. Bezien vanuit de financiering werd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel wijziging financieringsstructuur kinderbijslag vastgesteld dat de kinderbijslag overeenkomsten vertoont met een sociale voorziening. Gelet echter op de prestatiekant van de kinderbijslag werd opgemerkt dat er zich geen wijzigingen voordeden. Zo bleef bijvoorbeeld de systematiek met betrekking tot de kring van verzekerden ongewijzigd. Het kabinet was van mening dat waar het gaat om het karakter van de kinderbijslag gesproken kan worden van een mengvorm met enerzijds verzekeringskenmerken en anderzijds voorzieningskenmerken.

Naar analogie met de kinderbijslag kan worden gesteld dat – bij een groter aandeel van de financiering uit de algemene middelen – de overige volksverzekeringen ook meer een mengvorm worden met verzekeringskenmerken én voorzieningskenmerken. In dit verband wordt het als een kenmerk van voorzieningen gezien dat financiering plaats vindt uit de algemene middelen. Zo lang de kring van verzekerden uit alle ingezetenen blijft bestaan blijft de essentie van de huidige volksverzekeringen overeind (ook al is daarbij het hanteren van de term *volksverzekering* minder op zijn plaats), ondanks dat de financieringswijze meer met een voorziening in verband wordt gebracht.

De vraag kan worden gesteld of met een verschuiving binnen de financiering van de volksverzekeringen naar hogere rijksbijdragen meer ruimte voor inkomenstoetsen ontstaat. Het is zonder meer duidelijk dat in een zuivere (particuliere) verzekering geen plaats is voor inkomenstoetsen. Volksverzekeringen zijn echter – zelfs in een ideaaltypische vorm – geen zuivere verzekeringen. Inkomenstoetsen in de volksverzekeringen kunnen aanhaken op de gedachte van solidariteit: naarmate het inkomen hoger is, zijn er niet alleen meer mogelijkheden om premie af te dragen, maar bestaat ook minder behoefte aan een uitkering/verstrekking.

Of ook daadwerkelijk met het inkomen bij het vaststellen van het recht op uitkering rekening dient te worden gehouden vergt een eigen afweging, waarvan het resultaat alleen in overleg en in overeenstemming met het parlement tot stand kan komen. Enerzijds kan daarom worden gesteld dat financiering uit premies de introductie van inkomenstoetsen niet in de weg staat. Anderzijds kan met behulp van de geschiedenis van de kinderbijslag worden geconstateerd, dat volledige financiering uit de algemene middelen niet tot inkomenstoetsen hoeft te leiden. Geconcludeerd kan worden dat rijksbijdragen aan de volksverzekeringen en inkomenstoetsen geen samenhang vertonen.

5. Samenvatting

In het voorgaande is een beschrijving gegeven van de stand van zaken en toekomstige ontwikkelingen binnen de volksverzekeringen. De volgende knelpunten ten aanzien van de financiering van de volksverzekeringen kunnen worden gesignaleerd:

1. Onder invloed van de vergrijzing zullen de kosten van in het bijzonder de AOW en de AWBZ in de toekomst fors stijgen.
2. In het verleden hebben verschillende oorzaken een versmalling van de premiegrondslag voor de financiering van de volksverzekeringen tot gevolg gehad. Een verdere grondslagversmalling kan voor de toekomst niet worden uitgesloten.
3. Door de huidige koppeling van de uitkeringen aan de lonen en de ontwikkeling van de grondslag voor de premies volksverzekeringen aan de prijzen stijgen de lasten van de volksverzekeringen sneller dan de grondslag.
4. De onderverdeling van het tarief in de eerste schijf naar belastingen en premies is onevenwichtig. Hierdoor is voor buitenlandse belastingplichtigen een apart «buitenlandstarief» tot stand gebracht. Door een uitspraak van het Hof van Justitie, die is bevestigd door de Hoge Raad, staat thans vast dat dit tarief met betrekking tot de bedoelde belastingplichtigen niet mag worden toegepast. In dit complex kunnen voor grensoverschrijdende werkenden onevenredige verschillen in lastendruk (gaan) voorkomen.

6. Verruiming van de rijksbijdragen

6.0 Inleiding

Eén van de mogelijkheden om te komen tot grondslagverbreding betreft verruiming van rijksbijdragen aan de fondsen van de volksverzekeringen. In de vorige paragraaf is al geconcludeerd dat het nagenoeg ontbreken van equivalentie de volksverzekeringen onderscheidt van de werknemersverzekeringen en dat het karakter van de volksverzekeringen financiering uit rijksbijdragen niet in de weg staat. In deze paragraaf komt afzonderlijk een aantal aandachtspunten aan de orde, die relevant zijn in het kader van een hogere bijdrage uit de algemene middelen.

6.1 Solidariteit

De toepassing van de solidariteitsgedachte geeft aan de volksverzekeringen een belangrijke distributieve functie. Een hogere rijksbijdrage vermindert de distributieve functie van de premieheffing. In theorie kan deze hogere rijksbijdrage in verband worden gebracht met:

- een besparing op de uitgaven elders; een bijzondere vorm van een dergelijke besparing is de daling van de post rente-uitgaven, die voortvloeit uit schuldreductie;
- een verhoging van een of meer belastingen;

- een toename van het financieringstekort;
- ruimte die voortkomt uit economische groei.

Wanneer als werkhypothese geldt dat een hogere rijksbijdrage tenminste voor een deel wordt gefinancierd uit een verhoging van het belastingtarief in de eerste schijf, kan worden gesteld dat de distribatieve functie van de premieheffing volksverzekeringen wordt overgenomen door de distribatieve functie van de belastingheffing.

6.2 Kring van verzekerden en uitkeringsrechten

Een verschuiving in de financiering van premies naar rijksbijdragen hoeft geen enkel gevolg voor de kring van verzekerden en de aanspraken te hebben. De rechtenkant bepaalt immers wel het uitgavniveau, maar niet de dekking van deze uitgaven.

Het is niet mogelijk eenduidig vast te stellen of een hogere rijksbijdrage meer of minder druk op de uitgaven zal leggen. Aan de ene kant zal een rijksbijdrage aan de fondsen worden afgewogen tegen andere posten op de rijksbegroting. De zekerheid van voortzetting van de uitgaven voor de volksverzekeringen kan onder deze omstandigheid eerder worden aangetast dan bij financiering van de volksverzekeringen uit een afzonderlijk premiecircuït.¹ Daar staat echter tegenover dat de uitgaven op het terrein van de sociale zekerheid vallen binnen het uitgavenkader (ijklijn sociale zekerheid) en dat de financieringsverdeling geen zelfstandige invloed uitoefent op de ijklijn. Het valt daarom niet goed in te zien waarom een wijziging in de financieringsverdeling de uitgaven extra onder druk zou zetten.

Daarbij moet in algemene zin worden aangetekend dat een wijziging in de hoogte van een rijksbijdrage geen enkel gevolg heeft voor de totale uitgaven van de volksverzekeringen. De aan de volksverzekeringen ontleende aanspraken zijn immers wettelijk vastgelegd. Om de uitgaven te drukken zullen aanspraken moeten worden beperkt, los van de financieringsverdeling. Normaal gesproken is daarvoor wetswijziging vereist, zodat parlementaire goedkeuring nodig is. Dit is voldoende garantie om ervan uit te kunnen gaan dat verschuivingen in de financieringsverdeling van de volksverzekeringen op zichzelf niet kunnen leiden tot matiging van de kosten en daarmee noodzakelijk verbonden beperking van aanspraken.

6.3 Herkenbaarheid van de kosten

Kenmerkend voor het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen is de band tussen premiebetaling en aanspraak. Hoewel sprake is van een omslagstelsel, leeft bijvoorbeeld ten aanzien van de AOW bij velen het idee dat men spaart voor de oude dag. De band tussen premiebetaling en aanspraak blijkt voorts uit het feit dat de verzekerde een wijziging in het lastenniveau direct merkt in het premiepercentage. Zo wordt de burger zich als het ware bewust van de kosten van de volksverzekering.

Een groter aandeel van de rijksbijdrage in de financiering van de volksverzekeringen heeft op zich een verminderde herkenbaarheid en een geringer kostenbewustzijn van de volksverzekeringen tot gevolg. Hier kan tegen worden ingebracht dat de sinds Oort gecombineerde heffing van premies volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting reeds afbreuk aan deze herkenbaarheid heeft gedaan. Belastingplichtigen zijn zich nog wel bewust van de hoogte van het totale tarief in de eerste schijf, maar de vraag is of zij zich ook realiseren dat achter dit totaaltarief een uiteenlopende ontwikkeling van de verschillende componenten schuil gaat. In die zin is dan ook nauwelijks te verwachten dat een hogere rijksbijdrage en een lager premieniveau van de sociale verzekeringen verzekerden meer of minder kostenbewust zal maken, zolang het

¹ Dit argument wordt ook besproken in het rapport «Graag of niet» van de commissie Stevens, juli 1991, pagina 186.

totaaltarief van de eerste schijf geen grote wijzigingen ondergaat. Deze tendens wordt nog eens versterkt door het besluit van het kabinet om de premie voor de AOW op het niveau van 16,5% (1998) te fixeren. Tevens moet de vraag worden gesteld of het gevoel van «sparen voor de oude dag» geweld zou worden aangedaan als de bijdrage aan de financiering van de AOW in mindere mate via premies en in grotere mate via een bijdrage aan de algemene middelen zou plaatsvinden.

6.4 De positie van enige bijzondere groepen

Internationaal grensverkeer

Voor lidstaten van de EG aan de hand van EG-verordeningen 1408/71 en 574/72 en voor overige staten veelal in de vorm van verdragen is geregeld welk nationaal recht van toepassing is op uitkeringsaanspraken en premieplicht volksverzekeringen in situaties waarin ingezetenen van het ene land werkzaam zijn of zijn geweest in een ander land. Deze toewijzingsregels hebben ten doel dubbele premieheffing te voorkomen. Zij spreken zich echter niet uit over het niveau van premieheffing en over de vraag of financiering uit de algemene middelen is toegestaan. Aangenomen wordt dat fiscalisering van de volksverzekeringen op zichzelf bezien niet strijdig is met verdragen en verordeningen op het terrein van de sociale zekerheid.

De toewijzingsregels voor de volksverzekeringen lopen bij grensverkeer niet altijd parallel aan de toewijzingsregels voor de belastingheffing. Hierdoor komt het enerzijds voor dat personen die verzekerd zijn ingevolge de volksverzekeringen (en premieplichtig) niet onderworpen zijn aan de Nederlandse belastingheffing. Anderzijds komt het ook voor dat mensen in Nederland belastingplichtig zijn, maar niet verzekerd ingevolge de volksverzekeringen. Daarbij kan het gaan om de volgende categorieën:

1. Binnenlandse belastingplichtigen die niet premieplichtig zijn

Deze categorie is in Nederland belasting verschuldigd. Zij betalen hier belasting, terwijl ze niet verplicht verzekerd zijn voor de volksverzekeringen. In het buitenland is deze categorie niet belastingplichtig, maar eventueel wel premies sociale verzekeringen verschuldigd. Hierbij valt te denken aan ingezetenen die op grond van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (hierna BUB 1989) of op grond van internationale regelingen inzake sociale zekerheid niet in Nederland verplicht verzekerd zijn (bijv. Nederlandse grensarbeiders in de zin van het Nederlands-Belgische belastingverdrag werkzaam in België of naar het buitenland gedetacheerde werknemers die in Nederland belasting betalen). Verder valt te denken aan ingezetenen met een in Nederland belaste buitenlandse uitkering, die op grond van het BUB 1989 vrijgesteld zijn van AOW, AWW/Anw, AKW en AAW.

2. Buitenlandse belastingplichtigen die niet premieplichtig zijn

Zij zijn in Nederland belasting verschuldigd, maar geen premies (de 90%-bepaling is hierbij buiten beschouwing gelaten). Eventueel betalen zij in het buitenland premies. Deze categorie bestaat onder meer uit naar Nederland gedetacheerde werknemers die in Nederland belasting betalen maar premies in het land van herkomst, of aan niet-ingezetenen met alleen inkomsten uit onroerend goed in Nederland of niet-ingezeten ambtenaren met een ambtelijk pensioen. Na inwerkingtreding van het nieuwe BUB (in de voorgestelde versie) per 1-1-1998 behoren tot deze categorie ook niet-ingezeten gepensioneerden met een in Nederland belaste sociale uitkering.

3. Buitenlandse belastingplichtigen die premieplichtig zijn

Bij deze categorie gaat het om premieplichtige personen die weliswaar buitenlands belastingplichtig zijn, maar wier Nederlandse inkomen op grond van belastingverdragen/BRK niet in Nederland belast wordt. Zij betalen over hun Nederlandse inkomen geen belasting, maar zijn wel in Nederland verplicht verzekerd en dus ook premieplichtig. Als voorbeeld kunnen worden genoemd niet-ingezetenen met een Nederlandse, niet alhier belaste sociale uitkering (postactieven in het buitenland; overigens mogelijk per 1-1-1998 niet meer premieplichtig) of Belgische grensarbeiders in de zin van het belastingverdrag met België, die in Nederland werkzaam zijn.

4. Niet-belastingplichtigen die premieplichtig zijn

Bij deze categorie gaat het om personen die niet in Nederland wonen en hier niet belastingplichtig zijn, maar wel verplicht verzekerd. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld inwoners van België, van Belgische nationaliteit, die als chauffeur in dienst zijn van een Nederlands transportbedrijf.

5. Binnenlandse belastingplichtigen die premieplichtig zijn en in aanmerking komen voor aftrek elders belast

Deze categorie bestaat uit inwoners van Nederland die buitenlands inkomen genieten, waarvoor aftrek elders belast moet worden verleend (op grond van verdragen/BRK of het Besluit voorkoming dubbele belasting). Deze categorie is wel volledig premieplichtig.

Een verhoging van de rijksbijdrage, leidend tot een lager premiepercentage, heeft positieve inkomensgevolgen voor de hierboven beschreven groepen 3, 4 en 5. Uitgaande van een compenserende belastingverhoging in de eerste schijf zouden zich negatieve inkomenseffecten voordoen voor de groepen 1 en 2.

Hierbij moet wel worden bedacht dat de huidige samenstelling van het tarief eerste schijf door sommige groepen als onevenwichtig wordt ervaren. Zo heeft België gemeend een compenserende maatregel te moeten treffen voor Belgische grensarbeiders, die in Nederland werkzaam zijn. Deze groep is in Nederland premieplichtig en wordt over een deel van het inkomen geconfronteerd met een naar internationale maatstaven hoog premiepercentage (ruim 30%). In België is men belastingplichtig, maar daar is het belastingtarief over het deel waarover premies volksverzekeringen zijn verschuldigd niet – zoals in Nederland – afgestemd op het hoge tarief voor de premies volksverzekeringen.

Eenzijds moet dan worden gedacht aan de groepen die hier verzekerd zijn, maar elders belasting betalen: voor deze groep ontstaat een voordeel, omdat zij «voor een koopje» verzekerd zijn ingevolge de volksverzekeringen. Anderzijds is er dan de groep, die in Nederland belasting betaalt, maar elders premieplichtig is.

Daarnaast is van belang dat als gevolg van de zaak Asscher het zogenoemde «buitenlanders»-tarief niet meer is te handhaven. Een verschuiving van premies naar belastingen zou, mede onder invloed van de Pemba-operatie¹, een oplossing kunnen bieden voor het wegvallen van het «buitenlanders»-tarief. Het «buitenlanders»-tarief is er immers gekomen, omdat het belastingtarief in de eerste schijf als te laag werd beschouwd voor diegenen die hier niet premieplichtig waren.

¹ Tengevolge van de Pemba-operatie komt de AAW-premie te vervallen. Per saldo gaat het belastingtarief in de eerste schijf omhoog. Het totale tarief gaat echter omlaag.

Vrijwillig verzekerden

In de sfeer van de volksverzekeringen bestaan mogelijkheden om – onder

voorwaarden – bij een tijdelijk verblijf in het buitenland op vrijwillige basis de verzekering voort te zetten. De premie die hiervoor moet worden betaald is gelijk aan het actuele premiepercentage maal de lengte van de eerste schijf. Een hogere rijksbijdrage zou bij ongewijzigd beleid voor deze categorie tot een waarschijnlijk onbedoeld voordeel leiden. Bestudeerd zou moeten worden welke mogelijkheden bestaan om van deze categorie een redelijke premie te vragen.

6.5 Eenvoud en uitvoerbaarheid

Met de subvariant gedeeltelijke financiering uit rijksbijdragen wordt geen substantiële vereenvoudiging of uitvoeringstechnische verbetering gerealiseerd. De variant volledige financiering uit de algemene middelen heeft wel een vereenvoudiging voor de belastingheffing tot gevolg. Volledige financiering uit rijksbijdragen leidt tot een verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

1. Verruiming van de grondslag door afschaffing aftrekbaarheid

Via het schrappen van de aftrekbaarheid van het werknemersdeel van de werknemersverzekeringen zouden vier doelstellingen worden gerealiseerd:

1. De grondslag voor de heffing van de loon- en inkomstenbelasting en de grondslag voor de premieheffing van de volksverzekeringen wordt breder.
2. Het vervallen van een belangrijke aftrekpost brengt een vereenvoudiging van het bruto netto traject met zich mee en een daarmee samenhangende verlichting van administratieve lasten en uitvoeringslasten.
3. Met de opbrengst van de grondslagverbreding kan een tariefsverlaging mogelijk worden gemaakt. Dit heeft gunstige gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt.
4. Het vervallen van de premies werknemersverzekeringen als aftrekpost voor de loonheffing brengt een uniformering van de heffingsgrondslag dichterbij.

1.0 Feitelijke ontwikkelingen

Het vervallen van de aftrekbaarheid van het werknemersdeel van de premieheffing voor de werknemersverzekeringen is al voorgesteld door de commissie-Stevens.¹ De commissie gebruikte hiervoor de argumenten genoemd in de vorige paragraaf: vereenvoudiging, verbreding en verlaging van de marginale druk.

In het door de commissie-Stevens uitgewerkte voorstel kwam de aftrek van het werknemersdeel van de volgende premies te vervallen: de WAO-premie, de ZW-premie en de WW-premie voor zowel de Wachtgeldfondsen (Wgf) als het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf), als ook de aftrekbaarheid van de vereveningsheffing voor ambtenaren. In totaal zou met het schrappen van deze aftrekpost een verruiming van de grondslag met 16 miljard gulden zijn gemoed.

Sedert de voorstellen van de commissie-Stevens hebben grote wijzigingen plaatsgevonden, of zijn op handen op het terrein van de werknemersverzekeringen.

Ziektewet

Ten eerste is het karakter van de Ziektewet fundamenteel gewijzigd. Hoofddregel is nu dat werkgevers op grond van het Burgerlijk Wetboek zelf verplicht zijn om zieke werknemers gedurende een periode van 12 maanden tenminste 70% van het loon door te betalen. De Ziektewet heeft nu alleen nog maar een vangnetfunctie. Het vangnet richt zich enerzijds op gevallen waar geen sprake is van een werkgever (bijvoorbeeld bij tijdelijke contracten), of de werkgever niet in staat is aan de verplichtingen op grond van het BW te voldoen. Anderzijds is het vangnet bedoeld voor arbeidsongeschiktheid die voortvloeit uit zwangerschap en bevalling. Door deze fundamentele wijziging van de Ziektewet zijn de kosten van deze verzekering fors afgenomen. Overigens loopt de financiering van de zogenoemde vangnetuitkeringen voor een deel via het Algemeen Werkloosheidsfonds (zwangerschapsverlof) en voor een deel uit de wachtgeldfondsen (tijdelijke contracten).

¹ «Graag of niet», Rapport van de Commissie voor de Belastingherziening, SDU Juridische & Fiscale Uitgeverij, juli 1991, pagina 61.

WAO

In het kader van het zogenoemde Pemba-wetsvoorstel² komt de AAW per 1 januari 1998 te vervallen. Hiervoor in de plaats komen de Wajong (voor vroeggehandicapten) en de WAZ (voor zelfstandigen). Tegelijkertijd komt de verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor werknemers volledig voor rekening van de WAO. In het kader van deze Pemba-operatie vervalt het werknemersdeel van de WAO. De WAO zal vanaf 1998 volledig voor rekening van de werkgevers komen. Hierbij wordt een deel van de te betalen WAO-premie afgestemd op de uitstroom vanuit individuele ondernemingen naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

WW-premie

Op het terrein van de premies voor de werkloosheidsregelingen zijn er sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Stevens geen nieuwe ontwikkelingen. Er is evenwel sprake van een algemene trend van het versterken van de equivalentie tussen premie en risico. In dit verband is relevant het onderzoek dat het kabinet momenteel laat verrichten naar premiedifferentiatie op basis van *experience rating*.³ Als gevolg hiervan zou de werkloosheidspremie steeds meer een werkgeverspremie kunnen worden. Als onderdeel van de Pemba-maatregelen zal de premie voor de wachtgeldverzekering per 1 januari 1998 volledig voor rekening komen van de werkgever. Werknemers dragen vanaf dat moment voor de werkloosheidsverzekering uitsluitend bij in de premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds.

Vereveningsheffing ambtenaren

Vooruitlopend op de operatie waarin ambtenaren worden ondergebracht bij de werknemersverzekeringen zijn de vereveningsbijdragen vervangen door pseudo-premies. De pseudo-premies, die worden geheven van de ambtenaar, volgen het verloop van de premies voor de werknemersverzekeringen.

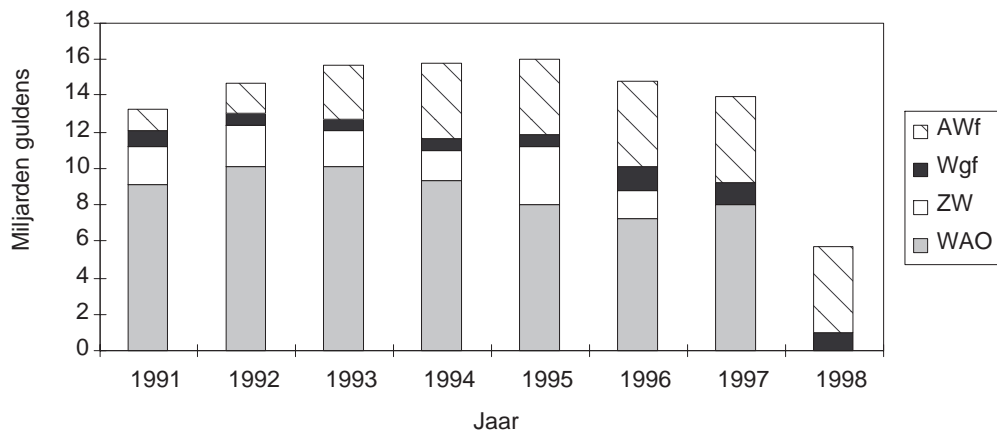
Genoemde wijzigingen oefenen grote invloed uit op de mate waarin de aftrekbaarheid van het werknemersdeel van de premie van de werknemersverzekeringen de grondslag voor de loonheffing beïnvloedt. De figuur maakt dit zichtbaar.⁴

² Pemba staat voor Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De voorstellen zijn inmiddels goedgekeurd door de beide Kamers en zullen 1 januari 1998 in werking treden.

³ «Experience rating» houdt in dat de hoogte van de WW-premie mede wordt bepaald aan de hand van de uitstroom in het verleden vanuit de bedrijfstak naar de WW; zie hiervoor de nota «Werken aan zekerheid», vergaderjaar 1996–1997, 25 010, nrs. 1–2, pagina 12.

⁴ De tabel is gebaseerd op gegevens uit de Sociale Nota van verschillende jaren. De gegevens voor de jaren 1995 tot en met 1998 komen uit de Sociale Nota 1997. Daarin wordt voor het eerst geen onderscheid gemaakt tussen door werkgevers en werknemers opgebrachte premies. Bij benadering is de premie-opbrengst naar werknemers en werkgevers toegerekend naar rato van de verhouding van de hoogte van de procentuele premie. Hierdoor kunnen verschillen met de werkelijke bijdrage aan de financiering van deze werknemerspremies ontstaan.

Werknemersdeel werknemersverzekeringen



De figuur laat zien, dat sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Stevens, het belang van de WW-premie voor de grondslag voor de loonheffing is toegenomen, maar dat door het verdwijnen van de ZW-premie en – met ingang van 1998 – de WAO-premie per saldo sprake is van een forse daling van de invloed van de werknemerspremies op de grondslag voor de loonheffing.

1.1 Fiscale theorie en aftrekbaarheid premies werknemersverzekeringen

1.1.1 Algemeen

In de theorie van de loon- en inkomstenbelasting geldt het uitgangspunt dat alle inkomsten zijn belast, maar dat dezelfde inkomsten in beginsel niet tweemaal met dezelfde heffing worden getroffen. Dit beginsel is uitgewerkt in de vorm van de hoofdregel: aanspraken belast, uitkeringen vrij. Voor de werknemersverzekeringen zou deze hoofdregel betekenen, dat het werknemersdeel van de premies niet aftrekbaar zou zijn, en dat tevens over het werkgeversdeel belasting zou zijn verschuldigd. Daar zou dan tegenover staan dat de uitkering belastingvrij is.

Voor wat betreft de werknemersverzekeringen wordt de hoofdregel alleen toegepast voor de ziekenfondspremie: het werknemersdeel van de premie kan niet worden afgetrokken en over het werkgeversdeel is men belasting verschuldigd. De verstrekkingen op basis van de Ziekenfondswet worden niet belast.

Op de hoofdregel *aanspraken belast, uitkeringen vrij* heeft de wetgever veel uitzonderingen gemaakt. Redenen hiervoor kunnen zijn: eenvoud, uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en het feit dat de uitzondering méér in overeenstemming is met maatschappelijke opvattingen. Behalve genoemde ziekenfondsverzekering vallen de overige werknemersverzekeringen onder de uitzonderingen op de hoofdregel. Voor deze uitzonderingen geldt als regel: *aanspraken vrij, uitkeringen belast*. Dit wordt ook wel de omkeerregel genoemd. In de praktijk betekent dit dat het werknemersdeel van de premie aftrekbaar is, het werkgeversdeel onbelast en de uitkering belast.

De uitzonderingen op de hoofdregel betekenen niet dat het beginsel van voorkomen van dubbele heffing wordt aangetast. Binnen de kaders van de hoofdregel en de omkeerregel is het

- (a) niet mogelijk, dat eerst een aanspraak wordt belast en later nog eens de daaruit voortvloeiende uitkering, en
- (b) niet mogelijk, dat zowel de aanspraak als de uitkering onbelast blijven.

Toch zijn er ook voorbeelden te noemen waarin de wetgever er expliciet voor gekozen heeft het beginsel van de hoofdregel en omkeerregel niet te hanteren. Zo geldt voor bijvoorbeeld het zogenoemde spaarloon dat – binnen bepaalde grenzen – noch de aanspraak noch de uitkering belast is. Andersom geldt voor de volksverzekeringen dat de aanspraak belast is (premies zijn niet aftrekbaar) en dat over sommige uitkeringen niettemin belasting is verschuldigd (AOW, Anw, AAW).

1.1.2 Rapport commissie-Oort

In de voor-Oortse situatie was het werknemersdeel van de premies voor de volksverzekeringen nog aftrekbaar en hoefde het werkgeversdeel niet bij het belastbaar inkomen te worden getrokken. De commissie-Oort had voorgesteld de aftrekbaarheid van de premies voor de volksverzekeringen te beëindigen en de daaruit resulterende grondslagverbreding te versleutelen in het tarief. De commissie constateerde dat het niet langer in aftrek toestaan van de premies volksverzekeringen strijd oplevert met het fiscale adagium uitkering belast, premie aftrekbaar. De commissie tilde kennelijk niet zo zwaar aan dit adagium, aangezien zij tegenwierp, dat

- * het leerstuk uitkering belast, premie aftrekbaar niet consequent werd toegepast (voor de verstrekkingen uit hoofde van de AWBZ en de kinderbijslag gold dat noch de aanspraak noch de uitkering belast waren);
- * de aftrekbaarheid in het voorstel van de commissie versleuteld was in de tariefstelling van belasting en premies samen.¹

Aan het laatste door de commissie-Oort genoemde argument kan worden toegevoegd dat de kring van premieplichtigen grosso modo gelijk is aan de categorie belastingplichtigen. Door het versleutelen van de opbrengst van het vervallen van de aftrekbaarheid in het tarief wordt bereikt dat de groep, die nadeel ondervindt van de operatie, dezelfde is als de groep die voordeel heeft van de operatie. Aan het einde van de rit kan niemand zich benadeeld voelen, terwijl vaststaat dat een substantiële vereenvoudiging is bereikt.

1.1.3 Rapport commissie-Stevens

De commissie-Stevens heeft voorgesteld de premie-aftrek van de werknemersverzekeringen te beëindigen, en merkte naar aanleiding van dit voorstel op, dat dit «... volgens de gangbare fiscale leer zou moeten leiden tot onbelastbaarheid van de uitkering. De commissie meent echter dat het toelaatbaar is de premies niet aftrekbaar te stellen en dus tot het fiscale loon te rekenen zonder de uitkeringen belastingvrij te maken. Dit vloeit voort uit het publiekrechtelijk karakter van de verplichte regelingen van sociale zekerheid. De premies zijn met dwang en volgens algemene regels geheven betalingen die berusten op publiekrechtelijke regelingen.» Het voorstel de aftrekbaarheid van de premies werknemersverzekeringen af te schaffen was ook ingegeven door de wens van de commissie-Stevens te komen tot uniformering van de heffingsgrondslag voor de premieheffing werknemersverzekeringen en de loonheffing. De vraag is of de door de commissie geleverde onderbouwing van het vervallen van de aftrekbaarheid van het werknemersdeel van de premies werknemersverzekeringen voldoende robuust is om te kunnen overtuigen. Voor een meerderheid van de SER was dit in 1992 niet het geval.² Kritiek op het voorstel van de commissie-Stevens, zoals onder meer door de SER aangevoerd, luidt:

- * gegeven de belastbaarheid van de uitkeringen ontstaat een met fiscale principes strijdige dubbele heffing;
- * inconsistent in het voorstel van Stevens c.s. is dat het werkgeversdeel niet tot de heffingsgrondslag wordt gerekend; het ene deel (het

¹ «Zicht op eenvoud», rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, mei 1986, pagina 30.

² SER-advies «Herziening belasting- en premieheffing, Publicatie nr. 9, 19 juni 1992.

- werknemersdeel van de premie) van de aanspraak is dan wel belast en het andere deel (het werkgeversdeel van de premie) niet;
- * de vergelijking met het schrappen van de aftrek van de op solidariteit gebaseerde premies volksverzekeringen gaat niet op, omdat in de sfeer van de volksverzekeringen geen sprake is van de voor de werknemersverzekeringen in veel sterkere mate karakteristieke equivalentie tussen premie en prestatie (uitkering);
 - * fiscaal is niet te onderbouwen waarom de premies voor de wettelijke sociale zekerheid niet in aftrek zouden worden toegestaan, terwijl tegelijkertijd de premies voor vrijwillig – individueel dan wel collectief afgesloten – particuliere verzekeringen ter dekking van overeenkomstige risico's wel aftrekbaar zouden zijn; de vraag is of dit houdbaar is in het licht van gelijkheidsbeginsel;
 - * versleuteling van de opbrengst van het schrappen van de aftrekbaarheid in het tarief impliceert in het huidige stelsel¹ dat het nadeel van het schrappen van de aftrekbaarheid van de werknemerspremies volledig voor rekening van werknemers komt; het voordeel van de tariefsverlaging wordt echter met andere groepen gedeeld, zoals ondernemers, gepensioneerden, vermogensbezitters, directeuren-groootaandeelhouders (het «weglekeffect»), zodat per saldo voor de groep werknemers een nadeel ontstaat.

Voor veel van de genoemde kritiekpunten bestaat een oplossing, maar ook aan die oplossingen zijn vaak weer nieuwe problemen verbonden:

- + om «dubbele heffing» te voorkomen zou de uitkering onbelast kunnen blijven; dit sluit – naar analogie met de pensioenpremies en pensioen-uitkeringen – echter minder goed aan bij de inkomens-, c.q. draagkrachtbeleving van de heffingsplichtigen; bovendien verkleint dit de afstand tussen loon en uitkering;
- + meer consistentie zou kunnen worden bereikt door het werkgeversdeel van de premies in de heffing te betrekken; dit uitgangspunt is bij verplichtingen, die in eigen beheer worden gehouden, vrijwel onuitvoerbaar, het staat haaks op het streven naar een uniformering van de grondslag en zou naar het oordeel van de commissie-Stevens op grote maatschappelijke weerstand stuiten;
- + ook de aftrek van premies voor de niet-wettelijke sociale zekerheid (bedoeld zijn de niet-verplichte particuliere verzekeringen) zou kunnen vervallen; dit zou een verdere aantasting van de omkeerregel betekenen met mogelijke repercussies naar de fiscaal-inhoudelijk sterk verbonden VUT- en pensioenpremies;
- + om een verschuiving van werknemers naar niet-werknemers te voorkomen stelde de commissie-Stevens een aantal compenserende maatregelen voor met het oogmerk onbedoelde inkomensvoordelen af te romen; enerzijds bleek een sluitende aanpak hiervoor niet mogelijk en anderzijds kan worden gesteld dat dit type compensatie een in de tijd afnemende rechtvaardiging voor het vervallen van de aftrekbaarheid met zich meebrengt.

1.2 Effecten van vervallen aftrekbaarheid

Bij de beschrijving van de effecten van het vervallen van de aftrekbaarheid van het werknemersdeel van de premies voor de werknemersverzekeringen wordt van het volgende uitgegaan:

- * de premie-aftrek voor de werknemersverzekeringen komt te vervallen²; omdat wordt uitgegaan van de omvang van het werknemersdeel voor deze werknemersverzekeringen in 1998 betekent dit de facto alleen nog het afschaffen van de aftrekbaarheid van de WW-premies;
- * het werkgeversdeel van bovengenoemde premies blijft onbelast;
- * er vindt geen verschuiving plaats van het werknemersdeel naar het werkgeversdeel;

¹ In een ander stelsel, bijvoorbeeld een analytisch stelsel, zou dit niet het geval hoeven zijn.

² Bij gebrek aan gegevens over de omvang hiervan zijn de pseudo-premies voor ambtenaren buiten beschouwing gelaten. Het lijkt niet-temin logisch, dat het vervallen van de aftrekbaarheid van de werknemerspremies voor de werknemersverzekeringen op dezelfde wijze naar de pseudo-premies zou doorwerken. Dit zou betekenen dat de omvang van het hier beschreven resultaat iets groter zou zijn; de richting van de resultaten blijft echter steeds dezelfde.

- * de uitkeringen op grond van genoemde regelingen blijven belast;
- * er wordt vanuit gegaan dat ambtenaren nog niet onder de WW vallen.

Grondslag-, belasting- en premie-effect

Door het vervallen van de premie-af trek voor werknemers neemt de grondslag voor de loonheffing met ca. f 6,5 miljard toe. De opbrengst van de loonheffing neemt hierdoor met ca. f 3 miljard toe. Hiervan komt ca. f 1½ miljard ten gunste van de premie-opbrengst en ca. f 1½ miljard ten gunste van de belastingopbrengst. Onder veronderstelling dat de premie-opbrengst wordt teruggesluisd in de vorm van een lager tarief en de belastingopbrengst wordt ingezet voor een verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf kan een daling van het totale tarief in de eerste schijf van iets meer dan 1%-punt worden verwacht.

Inkomenseffecten

Het vervallen van de premie-af trek voor het werknemersdeel van de werknemersverzekeringen leidt initieel tot een daling van het tarief in de eerste schijf. Via de netto-nettokoppeling daalt het sociaal minimum. Dit maakt een verdere daling van het tarief in de eerste schijf mogelijk. Voor werknemers is het negatieve inkomenseffect van het vervallen van de premie-af trek groter dan het positieve inkomenseffect door de daling van het tarief van de eerste schijf. Tot het modale inkomensniveau is het saldo nog licht negatief. In het traject boven modaal doet zich nog wel enige tijd het vervallen van de premie-af trek voelen, maar is het effect van de tariefsverlaging eerste schijf uitgewerkt.

Voor zelfstandigen treedt geen nadeel op wanneer de aftrekbaarheid van de premies werknemersverzekeringen vervalt.¹ Deze categorie profiteert wel van de tariefsverlaging in de eerste schijf, zodat over de hele linie positieve inkomenseffecten resulteren.

Boven 65-jarigen hebben geen direct nadeel van het vervallen van de aftrekbaarheid van de premies werknemersverzekeringen. Via de netto-nettokoppeling is echter sprake van een indirect nadeel. Het referentie minimumloon, waarvan het sociaal minimum wordt afgeleid, daalt immers uit hoofde van het vervallen van de aftrekbaarheid. Door de daling van het tarief eerste schijf voor boven 65-jarigen wordt aanvullend inkomen minder zwaar belast. Zo wordt met de stijging van het aanvullend inkomen het nadeel van de lagere AOW geleidelijk teruggenomen.

Het vervallen van de aftrekbaarheid van de premies voor de werknemersverzekeringen leidt tot een verschuiving van werknemers naar niet-werknemers. Ook door de commissie-Stevens is deze verschuiving erkend. De commissie spreekt in dit verband van een «weglek». Om dit weglekeffect te compenseren stelde de commissie voor ook voor niet-werknemers specifieke regelingen te beperken, die eveneens een grondslagverbredend effect zouden hebben. In dit verband worden de zelfstandigenaftrek en de vermogensaftrek genoemd. Beperking van het weglekeffect voor boven 65-jarigen vindt in de voorstellen van de commissie-Stevens plaats door het opdelen van de eerste tariefschijf in twee subschijven. Tenslotte merkt de commissie-Stevens op, dat de weglek die optreedt bij Vut-gerechtigden en directeuren – groot-aandeelhouders niet via een gerichte maatregel valt te beperken. Het nadeel van de door de commissie-Stevens voorgestelde maatregelen is dat zij alleen zijn te begrijpen in relatie tot het vervallen van de premie-af trek voor werknemers. Zij missen een zelfstandige rechtvaardiging. Naarmate de tijd vordert en de samenhang tussen deze maatregelen en het verdwijnen van de premie-af trek als vanzelf losser wordt, gaat het ontbreken van een zelfstandige onderbouwing van deze

¹ Hierbij wordt verondersteld dat de aftrekbaarheid van de premie voor de Wet Arbeidsongeschiktheid voor Zelfstandigen (WAZ), onderdeel van het Pemba-complex, blijft gehandhaafd. Het is wellicht consistent om bij het vervallen van de aftrekbaarheid van het werknemersdeel van de premies werknemersverzekeringen ook de aftrekbaarheid van de WAZ-premie ter discussie te stellen.

maatregelen steeds meer wringen. Ook de SER constateert dit in haar advies.¹

1.3 Budgettaire risico

Het vervallen van de aftrekbaarheid van de premies voor de werknemersverzekering onder versleuteling van de opbrengst in het tarief kan in theorie leiden tot een budgettaire derving wanneer wordt geschoven tussen het werknemers- en het werkgeversdeel van de premies voor de werknemersverzekeringen.² Hierbij is verondersteld dat over het werkgeversdeel geen belasting en premies volksverzekeringen zijn verschuldigd.

In de praktijk is dit budgettaire risico niet zo groot. De verhouding tussen het werknemersdeel en het werkgeversdeel van de premies voor de werknemersverzekeringen behoort immers niet tot het domein van het arbeidsvoorwaardenoverleg. In dit verband is artikel 81 van de Werkloosheidswet relevant. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat het deel van de premie dat ten gunste komt van het wachtgeldfonds voor de helft door de werkgever is verschuldigd en voor de helft door de werknemer. Het derde lid regelt dat het deel van de premie dat ten gunste komt van het Algemeen Werkloosheidsfonds wat betreft het totaal van de verschuldigde premies voor de helft door werkgevers en voor de helft door de werknemers is verschuldigd. Als onderdeel van de Pemba-maatregelen zal de premie voor de wachtgeldverzekering per 1 januari 1998 volledig voor rekening komen van de werkgever. Een verschuiving van werknemers naar werkgevers is dus uitsluitend mogelijk door wetswijziging. De wetgever dient bij een dergelijke wetswijziging met het hier beschreven budgettaire gevolg rekening te houden.

2. Uniformering van de heffing

2.0 Redenen voor uniformering

Zowel de WAO als de WW en de ZW³ hebben het karakter van een inkomensdervingsverzekering: zij hebben tot doel om – wanneer het verzekerde risico zich voordoet – tot op zekere hoogte (thans is 70% van het laatstgenoten loon het uitgangspunt) inkomensbescherming te bieden. Genoemde verzekeringen gaan uit van equivalentie tussen de omvang van de premie en de hoogte van een eventuele uitkering. De equivalentiegedachte is uitgewerkt door – met enige verfijningen – het loon als uitgangspunt van de heffing te nemen. Het loon is eveneens uitgangspunt van de heffing voor de loonbelasting. Om redenen van eenvoud en uitvoerbaarheid worden de loonbegrippen voor de premieheffing werknemersverzekeringen en de loonbelasting op elkaar afgestemd. Met dit doel is reeds in 1953 de zogenoemde Coördinatiewet Sociale Verzekering tot stand gekomen. Zowel de loonbelasting als deze Coördinatiewet formuleren als centraal uitgangspunt dat «loon is al hetgeen uit een dienstbetrekking wordt genoten». Met inachtneming van de specifieke karakteristieken van de verschillende sociale-zekerheidswetten en de loonbelasting worden op dit centrale uitgangspunt tal van verfijningen en nuanceringen aangebracht, zodat ook op een meer gedetailleerd niveau samenhang bestaat tussen loonheffing en premieheffing.

De keuze voor hetzelfde centrale uitgangspunt en de reeds aangebrachte samenhang in de verfijningen en nuanceringen nemen niet weg, dat nog steeds verschillen bestaan tussen de grondslag voor de premieheffing voor de werknemersverzekeringen en de grondslag voor de loonheffing. Verdergaande uniformering van de grondslag kan dan nog de volgende voordelen opleveren:

* vereenvoudiging van en daardoor grotere inzichtelijkheid in het bruto-netto traject;

¹ SER-advies «Herziening belasting- en premieheffing, Publicatie nr. 9, 19 juni 1992, pagina 62.

² Een voorbeeld kan dit risico illustreren. Stel dat een werknemer met een bruto inkomen van f 4 000 aan premies voor de werkloosheidsverzekering f 200 verschuldigd is. Deze werknemer draagt over een bedrag van f 4 000 loonheffing af. Stel nu dat de werkgever onder debrutering van het loon dit werknemersdeel voor zijn rekening neemt. De werknemer krijgt nu f 3 800 bruto loon. De loonkosten blijven gelijk, want de werkgever betaalt naast de f 3 800 bruto loon f 200 méér aan premies voor de werkloosheidsverzekering. De werknemer krijgt weliswaar bruto f 200 minder, maar draagt hetzelfde bedrag minder aan werkloosheidspremie af. Op dit punt loopt de zaak dus rond. De werknemer heeft echter toch een voordeel, omdat de loonheffing niet is gebaseerd op een grondslag van f 4 000, maar op een grondslag van f 3 800. De werknemer heeft dus per saldo een voordeel, omdat minder loonheffing hoeft te worden afgedragen. Het spiegelbeeld van dit voordeel voor de werknemer is een budgettaire derving voor de schatkist.

³ In de huidige situatie heeft de ZW voor de meeste werknemers geen zelfstandige betekenis meer. De functie van de ZW als inkomensdervingsverzekering is echter overgenomen door een loondoorbetalingsverplichting op te nemen in het Burgerlijk Wetboek.

- * verlichting van administratieve lasten voor werkgevers, in het bijzonder door vereenvoudiging van de salarisadministratie.

2.1 Mogelijkheden voor verdere uniformering

2.1.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de verschillen onderzocht tussen het loon waarover (individueel) loonheffing is verschuldigd en het loon waarover premies voor de werknemersverzekeringen moeten worden afgedragen. Uitgangspunt bij de inventarisatie zijn de verschillen op 1 januari 1997. De belangrijkste verschillen zijn niet zozeer technisch van aard, maar hebben veelal een meer principiële achtergrond. Dit type verschillen is mede geanalyseerd in het rapport van de commissie-Stevens. Daarnaast zijn de verschillen tussen loonheffing en premieheffing onder te verdelen in:

- verschillen in de behandeling van de diverse loonelementen;
- verschillen in heffingstechniek of heffingssystematiek.

Deze meer technische verschillen blijven in deze bijlage buiten beschouwing.

2.1.2 Minder technische verschillen

Het rapport van de commissie-Stevens¹ noemt een aantal oorzaken voor het uiteenlopen van de grondslag: de overhevelingstoeslag, tegemoetkomingen in de kosten van de ziektekostenverzekering door de werkgever, de belastingvrije som, de verminderingsbeschikking loonheffing, de WAO-franchise, aftrekbaarheid van het werknemersdeel van de werknemersverzekeringen en het arbeidskostenforfait. Hier wordt de aandacht geconcentreerd op het grondslagvraagstuk. Dit impliceert dat de belastingvrije sommen en de WAO-franchise² buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Eveneens kan de per 1 januari 1998 voorziene franchise in de WW-premie om dezelfde reden onbesproken blijven. Wat resteert zijn de aftrekbaarheid van de premies werknemersverzekeringen, de tegemoetkoming in de kosten van een ziektekostenverzekering door de werkgever, de overhevelingstoeslag, de verminderingsbeschikking en het arbeidskostenforfait.

Werkgeversvergoeding voor de ziektekostenverzekering

Toelichting

Deze werkgeversvergoeding maakt wél deel uit van de grondslag voor de loonheffing, maar niet van die voor de premieheffing werknemersverzekeringen. De aanspraken op vergoeding van ziektekosten volgen de fiscale hoofdregel (aanspraken belast, uitkeringen vrij). Dit heeft enerzijds tot gevolg dat de werknemersbijdrage aan de ziektekostenverzekering niet aftrekbaar is. Op dit punt is er dus geen verschil tussen de premiegrondslag en de grondslag voor de loonheffing. Anderzijds dient voor de loonheffing het werkgeversdeel bij de grondslag te worden gevoegd. Over dit werkgeversdeel zijn geen premies werknemersverzekeringen verschuldigd. Het werkgeversdeel kan zowel betrekking hebben op de verplichte afdracht uit hoofde van de ziekenfondsverzekering als de in beginsel vrijwillige vergoeding voor een particuliere verzekering. De uitkering (vergoeding voor verzekerde ziektekosten) is in alle gevallen onbelast.

De werkgeversvergoeding voor de ziektekosten hoort thans niet tot het premieloon, omdat er geen reden is haar in de uitkering op te nemen. De uitkerende instantie is immers verplicht om – in ieder geval voor werknemers met een loon onder de loongrens – het werkgeversdeel van de premie voor de ziekenfondsverzekering bovenop de uitkering te

¹ «Graag of niet», rapport van de Commissie voor de Belastingherziening, juli 1991.

² Daar komt bij dat de WAO als werknemerspremie in het kader van de Pemba-operatie per 1 januari 1998 zal verdwijnen. Als gevolg van deze Pemba-operatie zal dus ook de WAO-franchise verdwijnen.

vergoeden. Meestal is de uitkeringsontvanger verzekerd voor het ziekenfonds. Als de bovenop het loon door werkgevers betaalde tegemoetkoming in de ziektekostenverzekering zou meelopen in de uitkering zou sprake zijn van een dubbele tegemoetkoming.

Mogelijkheid en plausibiliteit van harmonisatie

De volgende opties voor uniformering kunnen worden onderscheiden:

1. De werkgeversbijdrage tot het premieloon rekenen. Ook de commissie-Stevens stelde dit voor. Daarbij zag de commissie echter wel een relatie met de totstandkoming van een basisverzekering tegen ziektekosten waar thans geen sprake meer van is. Het bijtellen van de werkgeversbijdrage voor de verzekering tegen ziektekosten bij de premiegrondslag voor de overige werknemersverzekeringen heeft tot gevolg dat de grondslag voor de premieheffing toeneemt. De uitgaven voor de overige werknemersverzekeringen (in beginsel WW, WAO, ZW) zouden echter toenemen onder veronderstelling van handhaving van het uitgangspunt dat de heffingsgrondslag en de grondslag voor de berekening van de loondervingsuitkering aan elkaar gelijk zijn. Een uitgavenstijging kan worden voorkomen door op dit punt de uniformering van heffingsgrondslag en uitkeringsgrondslag los te laten. Dan leidt de grondslaguitbreiding tot een daling van het premiepercentage. Wanneer het maximum inkomen waarover premie verschuldigd is, wordt verhoogd met de bij dat inkomen horende werkgeversbijdrage voor de verzekering tegen ziektekosten kan er grosso modo van worden uitgegaan dat bijtelling van de werkgeversbijdrage per saldo vrijwel geen inkomenseffecten heeft. Overigens doet zich dan de merkwaardige situatie voor, dat de heffingsgrondslag voor de ene werknemersverzekering (de Zfw) afwijkt van de heffingsgrondslag voor de overige werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO).
2. Het laten vervallen van de bijtelling van de werkgeversbijdrage voor de verzekering tegen ziektekosten voor de loonheffing: dit zou betekenen dat – voor zover het het werkgeversdeel betreft – noch de aanspraak noch de uitkering belast is. Dit is in de fiscale theorie ongebruikelijk. Overigens zou het noch belasten van de aanspraak noch belasten van de uitkering niet opgaan voor het werknemersdeel, omdat hier de hoofdregel blijft gelden dat de aanspraak belast is (werknemersdeel is niet aftrekbaar) en de uitkering onbelast. Daarnaast leidt het vervallen van de bijtelling tot een versmalling van de grondslag terwijl het streven juist gericht is op een verbreding van de grondslag.

Werknemersaandeel premies werknemersverzekeringen

Zie voor een bespreking van de aftrekbaarheid van de premies voor de werknemersverzekeringen de vorige paragraaf.

Overhevelingstoeslag

Toelichting

De overhevelingstoeslag maakt deel uit van de grondslag voor de berekening van de loonheffing. Bij de premieheffing blijft de overhevelingstoeslag buiten beschouwing. De overhevelingstoeslag is ingevoerd als onderdeel van de wetsvoorstellen Oort. Met de invoering van de Oort-voorstellen zijn werknemers zelf alle premies voor de volksverzekeringen gaan betalen. Ter compensatie zijn werkgevers verplicht gesteld om over het loon overhevelingstoeslag te betalen. Deze verplichting heeft betrekking op zowel loon als loongerelateerde uitkeringen met name die uit hoofde van de WW, ZW en de WAO. Omdat over deze uitkeringen ook overhevelingstoeslag is verschuldigd bestaat geen aanleiding over de overhevelingstoeslag premies voor de werknemersverzekeringen in

rekening te brengen. Vanuit de equivalentiegedachte «premieloon is loon voor de berekening van de uitkering» zou premieheffing over de overhevelingstoelage tot een te hoge uitkering leiden.

Mogelijkheid en plausibiliteit van harmonisatie

Als onderdeel van de zogenoemde Pemba wordt het percentage voor de berekening van de overhevelingstoelage verlaagd van 9,9% in 1997 naar 1,7% in 1998. In de Wet Bruterij Overhevelingstoelage Lonen is bepaald dat de lonen dienen te worden gebruteerd ter compensatie van het vervallen van de overhevelingstoelage. Onlangs heeft het kabinet besloten de bruterij van de overhevelingstoelage voor onbepaalde tijd uit te stellen. Het kabinet heeft aangegeven daarmee ruimte te willen scheppen om op andere wijze – door lastenverlichting dan wel door lastenverschuiving – te komen tot een afbouw van de overhevelingstoelage.

Verminderingsbeschikking loonheffing

Toelichting

Een werknemer met aftrekposten, zoals bijvoorbeeld hypotheekrente, kan een verminderingbeschikking van de inspecteur krijgen. Deze heeft alleen gevolgen voor de loonheffing. De verminderingbeschikking houdt in dat de werkgever bij de inhouding van de loonheffing reeds rekening houdt met de op de verminderingbeschikking vermelde aftrekposten. Deze aftrekposten hebben doorgaans niets met het loon te maken en werken om die reden ook niet door naar de grondslag voor de premieheffing.

Mogelijkheid en plausibiliteit van harmonisatie

De commissie-Van Lunteren (vermindering administratieve lastendruk) heeft voor de verminderingbeschikkingen een adequate oplossing aangedragen. De oplossing komt erop neer, dat de verminderingbeschikking niet langer via de werkgever te gelde kan worden gemaakt, maar rechtstreeks via de Belastingdienst. De invloed van de vermindering op de heffingsgrondslag loonheffing komt hiermee te vervallen. Inmiddels is in verband hiermee een wetsvoorstel door de Eerste Kamer aanvaard waarin een verruiming van de mogelijkheid tot het opleggen van voorlopige aanslagen tot een negatief bedrag¹ is opgenomen.

Arbeidskostenforfait

Toelichting

Het arbeidskostenforfait wordt in mindering gebracht op de grondslag voor de loonheffing. Bij de premieheffing wordt er geen rekening mee gehouden. Hoewel het arbeidskostenforfait oorspronkelijk slechts een forfaitaire benadering van de kosten bij het verwerven van inkomen uit de bron arbeid was, heeft het daarnaast ook deels het karakter gekregen van een instrument ter vergroting van de afstand tussen loon en uitkering. Bedacht moet worden dat op de uitkeringen ook een (aanzienlijk lager) kostenforfait van toepassing is. Ten aanzien van de ZW is dit hetzelfde arbeidskostenforfait. Met betrekking tot de WW en de WAO is sprake van het veel lagere forfait voor inkomsten uit vroegere arbeid.

Mogelijkheid en plausibiliteit van harmonisatie

In de huidige systematiek van de loonbelastingtabellen is het arbeidskostenforfait geïntegreerd volgens de methode dat naar tijds-evenredigheid rekening wordt gehouden met het arbeidskostenforfait.² De grondslag voor de loonheffing wordt derhalve in materiële zin niet door

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 25 119. Beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 1999.

² Bij indeling in tariefgroep 1 wordt geen rekening gehouden met de belastingvrije som. Het arbeidskostenforfait wordt voor een deel nog wel versleuteld in de loonheffing volgens het tabelloon.

het arbeidskostenforfait beïnvloed. Het arbeidskostenforfait beïnvloedt wel de werkelijk verschuldigde loonheffing zoals dat in de loonbelasting-tabellen moet worden afgelezen. Qua techniek is derhalve in feite sprake van een tariefelement. Voor uniformering van de grondslag van de loonheffing en de premieheffing is het niet noodzakelijk om op het punt van het arbeidskostenforfait de premieheffing en de loonheffing naar elkaar te laten toegroeien.

In deze bijlage wordt ter illustratie van de werking van de omkeerregel voor twee situaties berekend wat het materiële voordeel van de omkeerregel is. In de voorbeelden is geabstraheerd van de werkelijkheid om een duidelijker beeld te verkrijgen. Beide voorbeelden zijn uitgewerkt voor een rekenrente van 4% en van 6%.

In de voorbeelden is uitgegaan van een 35-jarige werknemer, die tot het 65-ste jaar pensioen opbouwt. Het op 65-jarige leeftijd opgebouwde pensioenvermogen bestaat uit drie componenten:

- een werkgeversdeel
- een werknemersdeel
- rente-aangroei.

Bij toepassing van de hoofdregel (aanspraak belast, uitkering vrij) zou over deze drie componenten jaarlijks ten tijde van de opbouw belasting (en premies volksverzekeringen) worden geheven. Bij toepassing van de omkeerregel vindt heffing pas plaats over de uitkeringen. Bij het bepalen van de pensioenuitkering is uitgegaan van het bedrag zonder verdere rente-aangroei. Reden hiervoor is dat ook bij toepassing van de hoofdregel de rente-aangroei na het 65-ste jaar op enigerlei wijze belast zou moeten worden. Verondersteld is dat de belastbaarheid van de rente-aangroei na het 65-ste jaar niet anders is bij toepassing van de hoofdregel dan bij toepassing van de omkeerregel.

Het voordeel van het toepassen van de omkeerregel kan uit twee componenten bestaan en kent voorts twee aspecten. De twee componenten betreffen het belastinggedeelte en het gedeelte premies volksverzekeringen. De twee aspecten betreffen het verschil in het gemiddelde marginale tarief en het voordeel van het latere moment van betaling.

In de voorbeelden 1 en 3 is bij een rekenrente van 4% c.q. 6% verondersteld dat de belastingplichtige zowel voor als na het 65-ste jaar een inkomen heeft dat valt in de eerste schijf. In dat geval is er geen verschil in feitelijk te betalen belasting. Omdat de belasting op een veel later moment wordt betaald is er wel sprake van een rente-voordeel. In termen van contante waarde wordt bij toepassing van de omkeerregel minder dan de helft (c.q. $1/3e$) van de belasting, die zou zijn verschuldigd bij toepassing van de hoofdregel, betaald. De feitelijk betaalde premie is in dit voorbeeld bij toepassing van de omkeerregel ongeveer $1/3e$ deel van wat bij toepassing van de hoofdregel zou zijn betaald. Dit is het gevolg van het feit dat 65-plussers geen premies AOW en AAW verschuldigd zijn. In termen van contante waarde is de verschuldigde premie ongeveer $1/6e$ (c.q. $1/9e$) deel van de premie die zou zijn verschuldigd bij toepassing van de hoofdregel.

In de voorbeelden 2 en 4 is bij een rekenrente van 4% c.q. 6% verondersteld dat de belastingplichtige voor het 65-ste jaar een inkomen heeft dat valt in de tweede schijf en na het 65-ste jaar een inkomen dat valt in de eerste schijf. In dat geval is de feitelijk betaalde belasting slechts $1/8e$ deel van wat bij toepassing van de hoofdregel zou zijn verschuldigd. Dit voordeel wordt enigszins vertekend door een premienadeel. Over het inkomen in de tweede schijf worden immers geen premies volksverzekeringen afgedragen. Rekening houdend met het premie-effect is in dit voorbeeld de totaal verschuldigde heffing bij toepassing van de omkeerregel ongeveer $1/3e$ deel van wat bij toepassing van de hoofdregel zou zijn verschuldigd. In termen van contante waarde is het voordeel groter: door toepassing van de omkeerregel betaalt men slechts $1/6e$ (c.q. $1/9e$) deel van wat men onder het regime van de hoofdregel zou hebben moeten betalen.

Pensioenvoorbeelden

Startgegevens

Jaarlijkse bijdrage werknemer	1500	gulden
Jaarlijkse bijdrage werkgever	2500	gulden
Rekenrente	4,0%	
Leeftijd bij aanvang	35	jaar
Start van de pensioenopbouw	1996	
Leeftijd bij overlijden	77	jaar

Pensioendata

Opgebouwd vermogen	233 313	gulden
Termijn van uitkeringen	12	jaar
Rente	4,0%	
Jaarlijkse uitkering (incl. rente)	24 860	
Jaarlijkse uitkering (excl. rente)	19 443	

Heffingstarieven

	Belasting		Premie
Eerste schijf 65-	37,65%	6,15%	31,50%
Eerste schijf 65+	16,80%	6,15%	10,65%
Tweede schijf	50,00%	nvt	nvt
Derde schijf	60,00%	60,00%	nvt

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Werknemersbijdrage	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Werkgeversbijdrage	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Rente-aangroei	160	326	499	679	867	1 061	1 264	1 474	1 693	1 921	2 158	2 404	2 660	2 927	3 204	3 492	3 792
Aangroei vermogen	4 160	4 326	4 499	4 679	4 867	5 061	5 264	5 474	5 693	5 921	6 158	6 404	6 660	6 927	7 204	7 492	7 792
Opgebouwd vermogen	4 160	8 486	12 986	17 665	22 532	27 593	32 857	38 331	44 024	49 945	56 103	62 507	69 168	76 094	83 298	90 790	98 582
Pensioenuitkering																	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Werknemersbijdrage	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Werkgeversbijdrage	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Rente-aangroei	4 103	4 427	4 764	5 115	5 480	5 859	6 253	6 663	7 090	7 533	7 995	8 475	8 974	9 494	10 033	10 593	11 174
Aangroei vermogen	8 103	8 427	8 764	9 115	9 480	9 859	10 253	10 663	11 090	11 533	11 995	12 475	12 974	13 494	14 033	14 593	15 174
Opgebouwd vermogen	106 685	115 112	123 877	132 992	142 472	152 330	162 584	173 247	184 337	195 870	207 865	220 340	233 313	246 794	260 833	275 477	290 735
Pensioenuitkering														19 443	19 443	19 443	19 443

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Werknemersbijdrage																	45 000
Werkgeversbijdrage																	75 000
Rente-aangroei																	113 313
Aangroei vermogen																	233 313
Opgebouwd vermogen																	233 313
Pensioenuitkering	19 443	19 443	19 443	19 443	19 443	19 443	19 443	19 443									233 313

Voorbeeld 1

Werknemer heeft inkomen in de eerste schijf
 Pensioeninkomen valt in de eerste schijf
 Rente voor berekening contante waarde: 4%
 Systeem A: toepassing hoofdregel
 Systeem B: toepassing omkeerregel

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Systeem A																	
Heffing IB	256	266	277	288	299	311	324	337	350	364	379	394	410	426	443	461	479
Heffing vv	1 310	1 363	1 417	1 474	1 533	1 594	1 658	1 724	1 793	1 865	1 940	2 017	2 098	2 182	2 269	2 360	2 454
Contante waarde IB	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256
Contante waarde vv	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Heffing IB	498	518	539	561	583	606	631	656	682	709	738	767	798	0	0	0	0
Heffing vv	2 553	2 655	2 761	2 871	2 986	3 106	3 230	3 359	3 493	3 633	3 778	3 930	4 087	0	0	0	0
Contante waarde IB	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	256	0	0	0	0
Contante waarde vv	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	1 310	0	0	0	0
	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14 349
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	73 494
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7 675
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39 312
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Systeem B																	
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 196	1 196	1 196	1 196
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 071	2 071	2 071	2 071
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	328
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	369	354	341	568
	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Heffing IB	1 196	1 196	1 196	1 196	1 196	1 196	1 196	1 196	0	0	0	0	0	0	0	0	14 349
Heffing vv	2 071	2 071	2 071	2 071	2 071	2 071	2 071	2 071	0	0	0	0	0	0	0	0	24 848
Contante waarde IB	315	303	291	280	269	259	249	239	0	0	0	0	0	0	0	0	3 598
Contante waarde vv	546	525	505	485	466	449	431	415	0	0	0	0	0	0	0	0	6 231

	Belasting	Contante waarde	Premie	Contante waarde	Totaal	Contante waarde totaal
Systeem A	14.349	7.675	73.494	39.312	87.842	46.987
Systeem B	14.349	3.598	24.848	6.231	39.197	9.830
Vershil	0	4.077	48.646	33.081	48.646	37.158

	Systeem B			Vershil		
	Belasting	Premie	Totaal	Belasting	Premie	Totaal
Gemiddelde druk	6,15%	31,50%	37,65%	6,15%	10,65%	16,80%
Contante waarde	3,29%	16,85%	20,14%	1,54%	2,67%	4,21%
			Gemiddelde druk			Gemiddelde druk
			Contante waarde			Contante waarde
						20,85%
						15,93%

Voorbeeld 2

Werknemer heeft inkomen in de tweede schijf
 Pensioeninkomen valt in de eerste schijf
 Rente voor berekening contante waarde: 4%
 Systeem A: toepassing hoofdregel
 Systeem B: toepassing omkeerregel

Systeem A	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Heffing IB	2 080	2 163	2 250	2 340	2 433	2 531	2 632	2 737	2 847	2 960	3 079	3 202	3 330	3 463	3 602	3 746	3 896
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<hr/>																	
Heffing IB	4 052	4 214	4 382	4 558	4 740	4 929	5 127	5 332	5 545	5 767	5 997	6 237	6 487	0	0	0	0
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	2 080	0	0	0	0
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<hr/>																	
2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal	
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	116 657	
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62 400	
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<hr/>																	
Systeem B	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<hr/>																	
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 196	1 196	1 196	1 196
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 071	2 071	2 071	2 071
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	369	354	341
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	638	614	590	568
<hr/>																	
2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal	
Heffing IB	1 196	1 196	1 196	1 196	1 196	1 196	1 196	0	0	0	0	0	0	0	0	14 349	
Heffing vv	2 071	2 071	2 071	2 071	2 071	2 071	2 071	0	0	0	0	0	0	0	0	24 848	
Contante waarde IB	315	303	291	280	269	259	249	239	0	0	0	0	0	0	0	3 598	
Contante waarde vv	546	525	505	485	466	449	431	415	0	0	0	0	0	0	0	6 231	

	Belasting	Contante waarde	Premie	Contante waarde	Totaal	Contante waarde totaal
Systeem A	116 657	62 400	0	0	116 657	62 400
Systeem B	14 349	3 598	24 848	6 231	39 197	9 830
Vershil	102 308	58 802	- 24 848	- 6 231	77 460	52 570

	Systeem B			Vershil		
	Belasting	Premie	Totaal	Belasting	Premie	Totaal
Gemiddelde druk	50,00%	0,00%	50,00%	6,15%	10,65%	16,80%
Contante waarde	26,75%	0,00%	26,75%	1,54%	2,67%	4,21%
			Gemiddelde druk			Gemiddelde druk
			Contante waarde			Contante waarde
						43,85%
						25,20%
						-10,65%
						-2,67%
						33,20%
						22,53%

Startgegevens

Jaarlijkse bijdrage werknemer	1 500	gulden
Jaarlijkse bijdrage werkgever	2 500	gulden
Rekenrente	6,0%	
Leeftijd bij aanvang	35	jaar
Start van de pensioenopbouw	1996	
Leeftijd bij overlijden	77	jaar

Pensioendata

Opgebouwd vermogen	335 207	gulden
Termijn van uitkeringen	12	jaar
Rente	6,0%	
Jaarlijkse uitkering (incl. rente)	39 982	gulden
Jaarlijkse uitkering (excl. rente)	27 934	gulden

Heffingstarieven

	Belasting		Premie
Eerste schijf 65-	37,65%	6,15%	31,50%
Eerste schijf 65+	16,80%	6,15%	10,65%
Tweede schijf	50,00%	50,00%	nvt
Derde schijf	60,00%	60,00%	nvt

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1996	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Werknemersbijdrage	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Werkgeversbijdrage	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Rente-aangroei	240	494	764	1 050	1 353	1 674	2 015	2 375	2 758	3 163	3 593	4 049	4 532	5 044	5 586	6 161	6 771
Aangroei vermogen	4 240	4 494	4 764	5 050	5 353	5 674	6 015	6 375	6 758	7 163	7 593	8 049	8 532	9 044	9 586	10 161	10 771
Opgebouwd vermogen	4 240	8 734	13 498	18 548	23 901	29 575	35 590	41 965	48 723	55 887	63 480	71 529	80 060	89 104	98 690	108 852	119 623
Pensioenuitkering																	
2013	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Werknemersbijdrage	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Werkgeversbijdrage	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Rente-aangroei	7 417	8 102	8 829	9 598	10 414	11 279	12 196	13 167	14 198	15 289	16 447	17 674	18 974	20 447	21 674	22 974	24 352
Aangroei vermogen	11 417	12 102	12 829	13 598	14 414	15 279	16 196	17 167	18 198	19 289	20 447	21 674	22 974	24 352	25 728	27 161	28 653
Opgebouwd vermogen	131 040	143 142	155 971	169 569	183 983	199 262	215 458	232 626	250 823	270 112	290 559	312 233	335 207	359 104	383 634	408 852	434 785
Pensioenuitkering																	
2025																	
Werknemersbijdrage																	
Werkgeversbijdrage																	
Rente-aangroei																	
Aangroei vermogen																	
Opgebouwd vermogen																	
Pensioenuitkering																	
2026																	
Werknemersbijdrage																	
Werkgeversbijdrage																	
Rente-aangroei																	
Aangroei vermogen																	
Opgebouwd vermogen																	
Pensioenuitkering																	
2027																	
Werknemersbijdrage																	
Werkgeversbijdrage																	
Rente-aangroei																	
Aangroei vermogen																	
Opgebouwd vermogen																	
Pensioenuitkering																	
2028																	
Werknemersbijdrage																	
Werkgeversbijdrage																	
Rente-aangroei																	
Aangroei vermogen																	
Opgebouwd vermogen																	
Pensioenuitkering																	
2029																	
Werknemersbijdrage																	
Werkgeversbijdrage																	
Rente-aangroei																	
Aangroei vermogen																	
Opgebouwd vermogen																	
Pensioenuitkering																	

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Werknemersbijdrage																	45 000
Werkgeversbijdrage																	75 000
Rente-aangroei																	215 207
Aangroei vermogen																	335 207
Opgebouwd vermogen																	335 207
Pensioenuitkering	27 934	27 934	27 934	27 934	27 934	27 934	27 934	27 934									335 207

Voorbeeld 3

Werknemer heeft inkomen in de eerste schijf
 Pensioeninkomen valt in de eerste schijf
 Rente voor berekening contante waarde: 6%
 Systeem A: toepassing hoofdregel
 Systeem B: toepassing omkeerregel

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Systeem A																	
Heffing IB	261	276	293	311	329	349	370	392	416	441	467	495	525	556	590	625	662
Heffing vv	1 336	1 416	1 501	1 591	1 686	1 787	1 895	2 008	2 129	2 256	2 392	2 535	2 687	2 849	3 020	3 201	3 393
Contante waarde IB	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261
Contante waarde vv	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Heffing IB	702	744	789	836	886	940	996	1 056	1 119	1 186	1 257	1 333	1 413	0	0	0	0
Heffing vv	3 596	3 812	4 041	4 283	4 540	4 813	5 102	5 408	5 732	6 076	6 441	6 827	7 237	0	0	0	0
Contante waarde IB	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	261	0	0	0	0
Contante waarde vv	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336	0	0	0	0
	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20 615
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	106 590
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7 823
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40 068
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Systeem B																	
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 718	1 718	1 718	1 718
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 975	2 975	2 975	2 975
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	299	282	266
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	518	489	461	435
	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Heffing IB	1 718	1 718	1 718	1 718	1 718	1 718	1 718	1 718	0	0	0	0	0	0	0	0	20 615
Heffing vv	2 975	2 975	2 975	2 975	2 975	2 975	2 975	2 975	0	0	0	0	0	0	0	0	35 700
Contante waarde IB	237	224	211	199	188	177	167	158	0	0	0	0	0	0	0	0	2 658
Contante waarde vv	410	387	365	344	325	307	289	273	0	0	0	0	0	0	0	0	4 603

	Belasting	Contante waarde	Premie	Contante waarde	Totaal	Contante waarde totaal
Systeem A	20 615	7 823	105 590	40 068	126 205	47 891
Systeem B	20 615	2 658	35 700	4 603	56 315	7 261
Vershil	0	5 165	69 891	35 465	69 891	40 630

	Systeem B			Vershil		
	Belasting	Premie	Totaal	Belasting	Premie	Totaal
Gemiddelde druk	6,15%	31,50%	37,65%	6,15%	10,65%	16,80%
Contante waarde	2,33%	11,95%	14,29%	0,79%	1,37%	2,17%
			Gemiddelde druk			Gemiddelde druk
			Contante waarde			Contante waarde
						20,85%
						12,12%

Voorbeeld 4

Werknemer heeft inkomen in de tweede schijf
 Pensioeninkomen valt in de eerste schijf
 Rente voor berekening contante waarde: 6%
 Systeem A: toepassing hoofdregel
 Systeem B: toepassing omkeerregel

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Systeem A																	
Heffing IB	2 120	2 247	2 382	2 525	2 676	2 837	3 007	3 188	3 379	3 582	3 797	4 024	4 266	4 522	4 793	5 081	5 386
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Systeem B																	
Heffing IB	5 709	6 051	6 414	6 799	7 207	7 639	8 098	8 584	9 099	9 645	10 223	10 837	11 487	0	0	0	0
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	0	0	0	0
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	167 603
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	63 600
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Systeem B																	
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Heffing IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 718	1 718	1 718	1 718
Heffing vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 975	2 975	2 975	2 975
Contante waarde IB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	282	266	251
Contante waarde vv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	518	489	461	435
Totaal	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Totaal
Heffing IB	1 718	1 718	1 718	1 718	1 718	1 718	1 718	1 718	0	0	0	0	0	0	0	0	20 615
Heffing vv	2 975	2 975	2 975	2 975	2 975	2 975	2 975	2 975	0	0	0	0	0	0	0	0	35 700
Contante waarde IB	237	224	211	199	188	177	167	158	0	0	0	0	0	0	0	0	2 658
Contante waarde vv	410	387	365	344	325	307	289	273	0	0	0	0	0	0	0	0	4 603

	Belasting	Contante waarde	Premie	Contante waarde	Totaal	Contante waarde totaal
Systeem A	167 603	63 600	0	0	167 603	63 600
Systeem B	20 615	2 658	35 700	4 603	56 315	7 261
Vershil	146 988	60 942	-35 700	-4 603	111 289	56 339

	Systeem B			Vershil		
	Belasting	Premie	Totaal	Belasting	Premie	Totaal
Gemiddelde druk	50,00%	0,00%	50,00%	6,15%	10,65%	16,80%
Contante waarde	18,97%	0,00%	18,97%	0,79%	1,37%	2,17%
			Gemiddelde druk			Gemiddelde druk
			Contante waarde			Contante waarde
				43,85%	-10,65%	33,20%
				18,18%	-1,37%	16,81%

datum inwerkingtreding	omschrijving regeling	vindplaats	budgettair belang	opmerkingen
1-7-1994	nihiltarief restbrandstoffen in de brandstoffenbelasting (BSB)	Stb. 1994, 923/4 (icm Stb. 1993, 760) + Stb. 1994, 949	– 96 mln	regeling loopt tot 1-1-1999 (dekking door verhoging van o.a. tarieven BSB, GWB en ASB, en door afschaffing teruggaaf- regeling ontzwaveling)
13-7-1994/ 31-12-1994	fiscale groenregeling (in IB)	Stb. 1994, 497 Stcrt. 1994, 251	– 22,5 mln	– aanwijzing groene instellingen (in wijziging uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 1990) – regeling groenprojecten
1-1-1995	verhoging tarieven BSB	–	+ 46 mln	
–	grondwaterbelasting (GWB)	Stb. 1994, 923/4 (icm Stb. 1993, 760) + Stb. 1994, 949	+ 335 mln	
–	tegemoetkoming spoelwater in GWB	Stb. 1994, 925	– 1,5 mln	
–	afvalstoffenbelasting (ASB)	Stb. 1994, 923/4 (icm Stb. 1993, 760) + Stb. 1994, 949	+ 280 mln	
–	tegemoetkoming ontinktingsre- sidu in ASB	Stb. 1994, 925	– 4,5 mln	regeling loopt tot 1-1-1998 (voorstel verlenging tot 1-1-2001)
–	tegemoetkoming kunststof- recyclingsafval in ASB	–	– 0,7 mln	regeling loopt tot 1-1-1998 (geen voorstel tot verlenging)
1-4-1995	stimulering elektrische auto's door nihiltarief motorrijtuigen- belasting (LMRB)	Stb. 1994, 17+ Stb. 1995, 552	p.m.	
6-12-1995	verruiming fiscale faciliteiten voor bosaanleg in NSW	Stb. 1995, 582	– 1 mln	
1-1-1996	regulerende energiebelasting (REB)	Stb. 1995, 662	+ 1,026 mld (1 ^e tranche)	opbrengst wordt teruggesluisd (excl. 30 mln voor duurzame energie)
–	indexatie accijnzen op minerale oliën	Stb. 1995, 588.	+ 180 mln	
–	VAMIL (in IB/Vpb)	Stcrt. 1995, 251	– 8 mln	verruiming bestaande regeling
–	vrijstelling overdrachtsbelasting hervestiging landbouwbedrijven	Stcrt. 1996, 39	– 6 mln	speelde in kader van verplaatsing vanuit ecologische hoofdstructuur
–	BUA fiets (in OB)	Stb. 1996, 488	– 5 mln	
14-8-1996	verruiming regeling groen- projecten (in IB)	Stcrt. 1996, 153		groenverklaring kan ook bij kortere periode dan looptijd project
1-11-1996	idem	Stcrt. 1996, 210	cumulatief – 20 mln	uitbreiding tot dubo-woningen en biologische landbouwprojecten
1-1-1997	in LB/IB: • reiskostenforfait OV • bevrizing autovergoeding • stimulering telewerken • fiets	Stb. 1996, 655 (aanpassing LB/IB 1997 c.a.)	– 30 mln + 25 mln – 5 mln p.m.	verankering in wettelijke regeling
–	energie-investeringsaftrek (EIA)(IB/Vpb)	Stb. 1996, 654 + Stcrt. 1996, 248	– 135 mln	
–	2 ^e tranche REB	Stb. 1995, 662	+ 0,5 mld	opbrengst wordt teruggesluisd
–	betrekken van grootverbruikers elektriciteit in REB	Stb. 1996, 688	+ 80 mln	

datum inwerkingtreding	omschrijving regeling	vindplaats	budgettair belang	opmerkingen
-	belasting op uranium-235	Stb. 1994, 923 + Stb. 1996, 543	+ 12 mln	
-	indexatie accijnzen op minerale oliën	Stb. 1995, 588.	+ 140 mln	
-	grens voor vrijstelling GWB voor berekening en bevoeiing verlaagd	Stb. 1996, 641	- 3 mln	
1-7-1997	verhoging accijns + verlaging MRB	Stb. 1996, 654 (belastingplan 1997)	+ 985 mln - 950 mln	
-	extra MRB-verlaging voor schoonste LPG	-	p.m.	
-	vrijstelling MRB voor autobussen OV op LPG of aardgas	-	p.m.	
-	vrijstelling BPM voor elektrische auto's	-	p.m.	
1-1-1998	3 ^e tranche REB	Stb. 1995, 662	+ 0,5 mld	opbrengst wordt teruggesluisd
voorgenomen maatregelen per 1-1-1998				
-	uitbreiding Groen beleggen en Vamil in IB/Vpb	wetsvoorstel fiscale milieu-versterking	- 60 mln	
-	vrijstelling (90%) vergoeding particulier bos- en natuurbeheer in IB	-	- 10 mln	
-	in IB/LB - stimulering tele-werken - verhoging OV-forfait ivm ketenmobiliteit - verruiming en vereenvoudiging meerijregeling	-	- 40 mln	
-	wijzigingen BPM: - verruiming vrijstelling elektrische auto's - invoering bodemtarief	- -	p.m. + 26 mln	invoering voorzien per 1-5-1998
-	wijziging MRB: - verruiming vrijstelling elektrische auto's	-	p.m.	
-	accijnsvrijstelling bio-ethanol voor proefprojecten	-	- 13,5 mln	over een periode van 10 jaar is 135 mln beschikbaar
-	wijzigingen WBM: - verhoging ASB voor brandbaar afval - heffing over kolenvergassings-gas (KV-gas) in BSB - nihil tarief REB voor groene stroom - bijzondere regeling REB voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) - tegemoetkoming REB elektrische warmtepompen	-	- 15 mln	
-	uitbreiding energie-investeringsaftrek in IB/Vpb	-	- 50 mln	

datum inwerkingtreding	omschrijving regeling	vindplaats	budgettair belang	opmerkingen
-	verhoging MRB	wetsvoorstel Belastingplan 1998	+ 150 mln	in plaats van de indexatie accijnzen per 1-1-1998 (uitvoering motie Hoogervorst c.s. en wijziging ingevolge amendement Reitsma)
-	wijzigingen in WBM: - verlenging tegemoetkoming ontinktingsresidu in ASB - nihiltarief asbest in ASB - belasting stort verbrandingsresten AVI's in ASB - uitbreiding nihil-tarief rest-brandstoffen tot zware stookolie - verlenging nihiltarief tot 1-1-2003 - tegemoetkoming in ASB voor zee fractie AVI's	nota van wijziging op wetsvoorstel fiscale milieuversterking	nihil	verlenging tot 1-1-2001 werkt tot 1-1-2002 werkt tot 1-1-2000

1. Inleiding

De werkgroep werkt thans aan haar derde rapportage, tevens de eindrapportage van de werkgroep. De werkgroep stelt zich ten doel om met die derde rapportage, gevoegd bij de reeds uitgebrachte eerste en tweede rapportage, zo goed mogelijk te voldoen aan haar opdracht, namelijk alle belastingen analyseren op de mogelijkheden voor verdere vergroening. Vanwege de breedte en variëteit van de daartoe nog in de derde rapportage te behandelen onderwerpen kan deze rapportage pas later dit jaar worden afgesloten. Deze tussenrapportage wordt uitgebracht om niettemin tijdig te voldoen aan het bij de start van de werkzaamheden van de derde rapportage door de Staatssecretaris gedane verzoek om vanuit de werkgroep een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming rond het belastingstelsel voor de 21^e eeuw, waarover de bewindslieden van Financiën een notitie voor de Staten-Generaal voorbereiden. De werkgroep richt zich in deze tussenrapportage op opties die binnen een periode van 4 tot 8 jaar door Nederland alleen zouden kunnen worden uitgevoerd. In de derde rapportage zal zij nader terugkomen op de toekomst van vergroening van het belastingstelsel op lange termijn.

2. Vergroening en belastingstelsel 21^e eeuw

In haar tweede rapportage heeft de werkgroep met name een pleidooi gehouden om het accent van de vergroening van het fiscale stelsel verder te verleggen naar de hantering van positieve prikkels. Een aantal meer concrete aanbevelingen op dit terrein is inmiddels overgenomen in het beleid en de fiscale wetgeving, en op een enkel terrein (zoals de stimulering van zeer zuinige personenauto's) is wetgeving voor 1998 aangekondigd. In de meeste gevallen zullen positieve prikkels steeds aan de actualiteit moeten worden aangepast, zodat een precieze duiding in een notitie over het belastingstelsel van de 21^e eeuw nauwelijks mogelijk is. De filosofie van evenwicht tussen belasten en belonen binnen de vergroening van het fiscale stelsel zou naar het oordeel van de werkgroep in een dergelijke notitie wel een plaats verdienen. Voor deze notitie is mogelijk ook van belang de in de tweede rapportage gedane aanbeveling om de belastingen op milieugrondslag zelf sterker te benutten voor de vormgeving van positieve prikkels. De werkgroep komt daarom op dit onderwerp in deze tussenrapportage kort terug op basis van onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB), het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De werkgroep verwijst verder naar haar eerste en tweede rapportage voor enkele beschouwingen over de behandeling van verkeer en vervoer in de inkomstenbelasting. Op dit terrein ziet de werkgroep vanuit het door haar gekozen toetsingskader geen aanleiding voor grote fiscale aanpassingen, maar in een bredere fiscale herziening liggen hier wel opties.

Van de onderwerpen die de werkgroep voor de derde rapportage in bewerking heeft, valt op dit moment voor één een relatie met een herziening van het belastingstelsel voor de 21^e eeuw duidelijk vast te stellen. Dit betreft de band tussen een mogelijke verdere groei van de belastingen op milieugrondslag en de optie van een verdergaande verschuiving van directe naar indirecte belastingen binnen het belastingstelsel. De werkgroep heeft in haar tweede rapportage reeds aangegeven relatief weinig zinvolle mogelijkheden te zien voor *nieuwe* belastingen op milieugrondslag¹. Een eventuele financiering van een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting uit een verhoging van de indirecte belas-

¹ Twee belastingen, op bestrijdingsmiddelen en op oppervlaktedelfstoffen, werden kansrijk geacht voor verdere uitwerking, met een gezamenlijke opbrengst van 400 miljoen per jaar.

tingen zou dus, voorzover de verhoging wordt gezocht binnen de belastingen op milieugrondslag, vooral gezocht moeten worden binnen de *energiebelastingen*.

De werkgroep wijst daarbij met nadruk op haar primaire stelling dat een verdere uitbouw van positieve prikkels het meest direct uit haar eerdere rapportages voortvloeit. De voor de derde rapportage ondernomen studie naar mogelijkheden voor een verhoging van de energiebelastingen vloeit vooral voort uit de wens ook in die richting de mogelijkheden van een verschuiving van directe naar indirecte belastingen in beeld te brengen.

Van de onderwerpen die in de derde rapportage aan de orde komen heeft mogelijk de vergroening van de **omzetbelasting** ook een relatie met een nationale herziening van het belastingstelsel met groene elementen. Omdat de toepassing van het verlaagde tarief op milieuvriendelijke producten en diensten vooral een Europese aangelegenheid is, en de BTW-heffing op vliegtickets zelfs voor een deel mondiale aspecten heeft, valt hier op korte termijn echter nationaal geen winst te bereiken. Slechts indien in het kader van een stelselwijziging het *verlaagde* BTW-tarief zou worden verhoogd of wat betreft de toepassing op voedingsmiddelen sterk zou worden beperkt, ontstaat een nieuwe optie tot vergroening van de BTW. In dat geval zou kunnen worden nagegaan of het verdragsrechtelijk mogelijk is om met name producten uit de biologische landbouw een fiscale prikkel te geven door uitsluitend daarvoor het verlaagde tarief te handhaven of daarvoor zelfs een tweede verlaagde tarief in te voeren, op het niveau van het Europeesrechtelijk laagst toegestane tarief, te weten 5%. Een verhoging van het algemene BTW-tarief voor milieu-onvriendelijke producten is voorlopig Europeesrechtelijk uitgesloten, omdat de bestaande richtlijnen slechts één algemeen BTW-tarief toelaten. De werkgroep bestudeert in het kader van haar derde rapportage een zeer beperkt aantal mogelijkheden binnen de BTW die tot een belasting-opbrengst kunnen leiden. In grote lijnen mag echter niet worden verwacht dat een verschuiving van directe belastingen naar de omzetbelasting milieu-effecten van betekenis heeft. Wel verwacht de werkgroep op grond van haar voor de derde rapportage verzamelde informatie dat op een aantal specifieke terreinen (zoals voor de arbeidsintensieve delen van de biologische landbouw) een verlaging van de belastingen op arbeid milieuvriendelijke productiewijzen specifiek begunstigt.

Binnen de **accijnzen**, in het bijzonder de accijnzen van motorbrandstoffen en kerosine, zullen zich, afhankelijk van de ontwikkelingen in de buurlanden, op termijn waarschijnlijk wel mogelijkheden voordoen voor een voor het milieu relevante verhoging, waarvan de opbrengst desgewenst kan worden ingezet voor een verlaging van directe belastingen. Welke gevolgen voor het milieu dit kan hebben heeft de werkgroep reeds in haar tweede rapportage beschreven; wat betreft vliegverkeer hoopt de werkgroep in haar derde rapportage een beschouwing te kunnen geven. In het kader van een herziening van het belastingstelsel is de onvoorspelbaarheid van de momenten waarop zich mogelijkheden voor accijnsverhogingen voordoen echter een lastig probleem; bewegingen in Brussel en in de buurlanden zijn bepalend. Voorts moet er op worden gewezen dat een voortzetting van het beleid van verhoging van de accijnzen gekoppeld aan een verlaging van de motorrijtuigenbelasting («variabilisatie») een verschuiving binnen de indirecte belastingen inhoudt. De werkgroep heeft in haar tweede rapportage overigens gepleit voor een beperkte maatvoering op dit terrein en aanbevolen de mogelijkheden tot vergroening van de MRB en de BPM niet uit het oog te verliezen. De werkgroep verwijst wat betreft de accijnzen nog naar haar aanbeveling in de tweede rapportage om nog eens goed te kijken naar het wel zeer lage tarief voor rode dieselolie.

De werkgroep neemt aan dat de gedachtevorming rond het belastingstelsel voor de 21^e eeuw zich met name toespitst op de structuur en de tarieven van de directe belastingen, en dat de indirecte belastingen daarbij vooral worden gezien in het kader van een verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen. De werkgroep meent dat er wellicht ook aanleiding bestaat om de structuur van de indirecte belastingen te bezien, met name de huidige, relatief ingewikkelde verdeling van de belastingdruk op energie over een drietal belastingen (de accijnzen, de brandstoffenbelasting en de regulerende energiebelasting) met elk een verschillende structuur. De werkgroep heeft dit onderwerp inmiddels voor haar derde rapportage geagendeerd.

3. Energiebelastingen

Op verzoek van de werkgroep is het CPB in samenwerking met ECN en RIVM nagegaan welke verhogingen van de energiebelastingen nationaal nog economisch inpasbaar zouden kunnen zijn. De rapportage van het CPB («Vergroening en energie, Effecten van verhoogde energieheffingen en gerichte vrijstellingen») is als bijlage bij deze tussenrapportage gevoegd. De verhoging is uitgewerkt voor 2 varianten, die elk een belastingopbrengst van rond de 3,4 miljard hebben. In variant 1 wordt de heffinglast breed gespreid, ook in de richting van het bedrijfsleven, met uitzondering van het «echte» grootverbruik van aardgas. Voor kleinverbruik worden de tarieven extra verhoogd in deze variant. In variant 2 wordt uitsluitend het «echte» kleinverbruik extra belast, tot een grens per verbruiker van globaal drie keer het gemiddelde verbruik aan gas en elektriciteit van het gemiddelde huishouden. Van deze variant 2 werden door de werkgroep a priori de kleinste economische verstoringen verwacht, omdat het bedrijfsleven, ook het midden- en kleinbedrijf, vergaand wordt ontzien. Dit was de reden om deze variant in studie te nemen, hoewel deze een nieuwe grens in de regulerende energiebelasting zou introduceren die de energiebedrijven zou nopen hun tarifieringssysteem aan te passen. In variant 1 (spreiding) komt initieel 55% van de heffing voor rekening van de gezinnen, in variant 2 (echte kleinverbruik) is dat 75%. De rekentechnisch veronderstelde verdeling van de terugsluizing van de opbrengst sluit hierbij uiteraard aan.

In variant 1 (spreiding) stijgen de prijzen van energie met ongeveer 15%. Zowel voor gas als elektriciteit zouden de Nederlandse prijzen voor het bedrijfsleven op of onder het door het CPB bepaalde ongewogen gemiddelde van België, Duitsland en Frankrijk komen. In dit gemiddelde is het Verenigd Koninkrijk, waar de verder doorgevoerde liberalisering van de energiemarkten tot zeer lage energieprijzen heeft geleid, niet meegenomen. In variant 2 (echte kleinverbruik) is sprake van een prijsstijging met 25 à 30% van het belaste kleinverbruik.

De milieu-effecten van de verhoging van de energiebelastingen worden door het CPB geraamd op 4 à 5 Mton CO₂. Dit is equivalent aan de stijging van de Nederlandse emissies van dit broeikasgas die bij ongewijzigd beleid in 2 à 3 jaar is te verwachten. De economische effecten worden door het CPB als zeer gering gekenschetst, op voorwaarde dat sprake is van maatschappelijke acceptatie van de maatregelen¹. Voor de werkgelegenheid wordt een effect van 0% geraamd. Een enigszins opvallende uitkomst is dat in beide varianten een stijging van de belastingdruk optreedt met 0,1% BBP, hoewel van een volledige terugsluizing van de verhoogde energiebelastingen is uitgegaan. Dit is een gevolg van teruglopende winsten voor de schatkist uit de binnenlandse verkopen van aardgas, veroorzaakt door de uitgelokte energiebesparing. Om het tekort van de overheid constant te houden veronderstelt het CPB in de berekeningen een compenserende belastingverhoging. Materieel treedt macro

¹ Dit betekent dat verondersteld wordt dat de gestegen energiebelasting niet onmiddellijk wordt vertaald in extra looneisen op een wijze die een loon-prijs spiraal op gang brengt. Op langere termijn treedt in het model ook bij maatschappelijke acceptatie een aanpassing van de werknemerslasten aan de gestegen (energie)prijzen op. De effecten zijn hiermee rekening houdend berekend.

echter geen lastenverzwaring op, omdat voor burgers en bedrijven tegenover deze verzwaring een lagere aardgasrekening staat als gevolg van de energiebesparing.

Door het CPB worden ook de effecten op de bruto productie per bedrijfstak aangegeven. Buiten de energiesector waar de gevolgen van de bereikte energiebesparing het meest direct aangrijpen (delfstoffen en openbaar nut) variëren de effecten per bedrijfstak van - 0,4% tot + 0,5%, uitgedrukt als de afwijking van de na 25 jaar bereikte omvang van de productie. De binnenlandse productie gaat op dat moment meer dan 100% uit boven de situatie van nu.

In grote lijnen bevestigen de uitkomsten het reeds in de tweede rapportage van de werkgroep vergroening geschetste beeld, zowel wat betreft de bereikbare milieu-effecten als wat betreft de te verwachten effecten op de werkgelegenheid. Tegenover 1 miljard verhoging van de energiebelastingen staan ongeveer 1 à 1,5 Mton CO₂ milieuwinst en nauwelijks effecten op de werkgelegenheid.

Variant 1 (spreiding) doet het zowel in economisch opzicht als voor het milieu in de berekeningen iets beter dan variant 2 (echte kleinverbruik). Het verschil tussen beide varianten is dat in variant 1 (spreiding) een verhoging van de brandstoffenbelasting voor ongeveer 1,1 miljard in de plaats treedt van een verhoging van de regulerende energiebelasting voor alleen kleinverbruikers. Hoewel de regulerende energiebelasting door haar hogere tarieven scherper is gericht op energiebesparing dan de oudere brandstoffenbelasting, van origine een belasting die primair is gericht op de verkrijging van algemene middelen, blijkt het berekende energiebesparingseffect van deze brandstoffenbelasting per gulden geheven belasting evenwaardig, zelfs iets hoger uit te vallen dan dat van de regulerende energiebelasting.

In tegenstelling tot de a priori verwachtingen blijkt de optie van een beperking tot het «echte» kleinverbruik economisch in de berekeningen iets minder gunstig uit te werken dan de variant met een grotere spreiding naar het bedrijfsleven, bij gelijke opbrengst van de belasting. Dit is een gevolg van het feit dat in de variant met meer spreiding naar het bedrijfsleven initieel een groter deel van de opbrengst wordt teruggesluisd naar de werkgeverslasten, hetgeen in de berekeningen van het CPB tot minder stijging van lonen en prijzen leidt dan een terugsluizing rechtstreeks naar de loon- en inkomstenbelasting. Mogelijk zou dit beeld voor de variant kleinverbruik anders uitvallen indien de verdeling van de initiële terugsluizing niet exact wordt aangesloten bij de verdeling van de initiële opbrengst.

3.0 Positieve prikkels

De werkgroep heeft de instituten verzocht om te berekenen welke extra milieu-effecten (bovenop de effecten van een verhoogde energiebelasting) te behalen zouden zijn indien een deel van de verkregen middelen niet voor een verlaging van de directe belastingen wordt ingezet, maar voor het bereiken van een verdere milieuverbetering. Gevraagd is om een berekening van de milieu-effecten van toepassing van het door de werkgroep in de tweede rapportage geschetste model van een vrijstelling van de energiebelasting tot een deel van de kosten van getroffen energiebesparingsmaatregelen. In de berekeningen is uiteindelijk verondersteld dat ongeveer 490 miljoen per jaar aan dergelijke positieve prikkels zou worden besteed, ongeveer 15% van de opbrengst van de verhoogde energiebelastingen. De samenvatting van de resultaten is opgenomen in de eerder aangehaalde rapportage van het CPB. Door

het ECN zijn de meer gedetailleerde resultaten vastgelegd in een eigen rapportage («Positieve prikkels t.b.v. CO₂-emissiereductie») die bij deze tussenrapportage is gevoegd.

De uitkomsten bevestigen in grote lijnen de verwachting die de werkgroep over het effect van dergelijke positieve prikkels, op grond van analyses van specifieke voorbeelden, in de tweede rapportage heeft uitgesproken. Het milieu-effect van 490 miljoen positieve prikkels kan, indien de juiste informatie ten grondslag kan worden gelegd aan het fiscale stimuleringsprogramma, het effect van 3 400 miljoen belastingverhoging evenaren. De milieuwinst van de heffing (4 à 5 Mton CO₂) kan met 490 miljoen per jaar aan positieve prikkels met 2 à 5 Mton worden vergroot, in het gunstigste geval worden verdubbeld tot 10 Mton CO₂. De uitkomsten ondersteunen ook de in de tweede rapportage neergelegde aanbeveling dat meer maatwerk in de vormgeving van positieve prikkels een gunstiger verhouding kan opleveren tussen belastingderving en milieu-effect. Een verrekening met de energiebelastingen van 40% van de investeringskosten van streng vooraf geselecteerde besparingsopties kan in de berekeningen worden vergeleken met een verrekening van 20% van de investeringskosten voor alle besparingsopties. De selectieve 40% variant leidt tot een aanmerkelijk lagere belastingderving dan de generieke 20% variant (490 miljoen tegenover 730 miljoen in 2020). Het energiebesparingseffect ligt in de selectieve variant ondanks de lagere belastingderving juist hoger dan in de generieke variant (90 PJ tegenover 53 PJ in 2020). De belastingderving per ton vermeden emissie van CO₂ van het doorgerekende selectieve pakket komt in het gunstigste geval op rond de f 100 per ton CO₂, een relatief gunstige uitkomst¹.

De werkgroep heeft het ECN gevraagd in hoeverre de berekende uitkomsten voor de positieve prikkels afhankelijk zijn van de tevens veronderstelde verhoging van de energiebelastingen. Het ECN heeft dit niet berekend, maar heeft mondeling de verwachting uitgesproken dat de uitkomsten voor de positieve prikkels niet veel anders zouden zijn indien een veel lagere verhoging van de energiebelastingen dan met 3,4 miljard was voorondersteld. Het CPB heeft mondeling bevestigd die verwachting te delen.

De werkgroep kan zich globaal wel vinden in de beschouwingen in de rapportage van het CPB dat het *maximale* berekende milieu-effect van selectief vormgegeven positieve prikkels in de praktijk wellicht niet zal worden gehaald. De overheid beschikt niet steeds over de vereiste informatie om de belastingmiddelen zo nauwkeurig te richten en de uitvoeringspraktijk zal ook concessies vergen die een precies maatwerk in de weg kunnen staan. Het ECN toont zich overigens in zijn rapportage wat meer optimistisch over de kans dat het maximale resultaat wel kan worden bereikt, op grond van uitvoeringservaringen met bestaande regelingen. In elk geval bevestigen de uitkomsten de werkgroep in haar opvatting dat de optimale vormgeving van positieve prikkels in een belastingherziening verder verkend verdiend te worden, om steeds de best uitvoerbare, meest effectieve en voor de belastingbetaler goedkoopste werkwijze te kunnen kiezen.

De werkgroep wil zich thans niet meer in extenso uitlaten over de gewenste vormgeving van positieve prikkels. In de tweede rapportage heeft zij zich gericht op de mogelijkheden deze rechtstreeks in te bouwen in de belastingen op milieugrondslag zelf, hetgeen in het kader van een herziening van het belastingstelsel ook mogelijkheden zou bieden voor een «ontlasting» van de directe belastingen van groene fiscale faciliteiten gericht op investeringen. Deze weg biedt ook meer mogelijkheden om richting de huishoudens gestalte te geven aan vormen van beloning voor

¹ Ter vergelijking: de stimulering van zeer zuinige personenauto's, een door de werkgroep aanbevolen maatregel, leidt tot een belastingderving van 500 gulden per ton CO₂. Deze bedragen indiceren de fiscale lastenverschuiving die nodig is om een gewenste gedraging uit te lokken tot de mate dat een vermindering van de emissie van CO₂ met 1 ton optreedt.

milieuvriendelijk gedrag. Voor de meest recente uitbreiding van positieve prikkels in de fiscaliteit heeft het kabinet voor 1997 gekozen voor de energie-investeringsaftrek in de loon- en inkomstenbelasting, deels gefinancierd uit een uitbreiding van de elektriciteitsheffing binnen de regulerende energiebelasting naar aansluitingen met een hoog amperage. Andere mogelijkheden voor positieve prikkels, zoals vrijstellingen gebonden aan meerjarenafspraken, zijn op verzoek van de Tweede Kamer nog in studie. Op dit terrein is in elk geval blijvende aandacht voor een optimale combinatie van zuinig omgaan met belastinggeld en het bereiken van milieuresultaten belangrijk.

3.1 Beoordeling verhoging energiebelastingen

De werkgroep heeft getracht zich een oordeel te vormen over de wenselijkheid om een verhoging van de energiebelastingen met ongeveer 3,4 miljard, zoals doorgerekend door het CPB, nationaal door te voeren, dat wil zeggen zonder verwachtingen dat het concurrerende buitenland ook maatregelen in deze richting treft.

Een conclusie op dit punt is het beste te trekken in de bredere context van een herziening van het belastingstelsel voor de 21^e eeuw. De gevolgen voor de koopkracht van de burgers zijn bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de mate waarin deze herziening gepaard gaat met een netto lastenverlichting. Ook zullen de gevolgen van andere wijzigingen in de directe en indirecte belastingen de koopkracht waarschijnlijk sterker beïnvloeden dan een verhoging van de energiebelastingen in de beschouwde omvang. De netto effecten voor de koopkracht van een verhoging van de energiebelastingen, gekoppeld aan een volledige terugsluizing, zijn weliswaar te berekenen, maar gelden dan alleen voor een terugsluizing binnen het huidige belastingstelsel. In een herzien stelsel kunnen de effecten anders uitvallen. Deze analyse kan slechts gemaakt worden door het Ministerie van Financiën in de samenhang van de volledige stelselherziening. De werkgroep vraagt daarbij met name aandacht voor de koopkrachtgevolgen voor ouderen en voor huishoudens met lagere inkomens die thans nog relatief veel energie verbruiken.

Zoals reeds is opgemerkt, wijst het CPB er in zijn rapportage met nadruk op dat de berekende effecten alleen geldig zijn indien de verhoging van de energiebelastingen en de daaraan gekoppelde verlaging van andere belastingen kunnen rekenen op maatschappelijke acceptatie, zodat ongewenste onmiddellijke effecten op de loonvorming uitblijven. Ook deze maatschappelijke acceptatie zal worden bepaald door de totale herziening van het stelsel en niet slechts door de component vergroening daarbinnen.

Ook de gevolgen voor het bedrijfsleven zijn het beste in de context van de totale stelselherziening te wegen. A priori mag worden verwacht dat de fiscale concurrentiekracht van Nederland niet positief wordt beïnvloed door een verdere nationale alleengang op het gebied van de energiebelastingen. Dit sluit echter niet uit dat de totale «impact» van een belastingherziening, met name indien deze op andere terreinen gepaard gaat met een lastenverlichting voor het bedrijfsleven, ook met een aandeel milieubelastingen positief kan uitwerken. Ook deze samenhang kan slechts goed worden beoordeeld binnen het kader van de herziening van het belastingstelsel.

De werkgroep oordeelt onder inachtneming van het voorgaande als volgt. Vanuit haar gezichtspunt staat een uitvoerbare versterking van het positieve instrumentarium, in afwachting van internationale vooruitgang op het gebied van de energiebelastingen, voorop. Een zeer bescheiden en

breed gespreide verhoging van de energiebelastingen volstaat voor dit doel; in de tweede rapportage heeft de werkgroep aanbevolen hiervoor de opbrengst van een indexatie van de huidige milieubelastingen in te zetten. Ook is het mogelijk op dit terrein de lijn van de afgelopen jaren door te trekken dat uit de beschikbare middelen voor lastenverlichting een deel voor positieve groene fiscale faciliteiten wordt ingezet. Een aantal leden van de werkgroep hecht er echter aan dat de inzet van positieve prikkels tenminste geheel wordt gefinancierd uit een verhoging van de energiebelastingen, omdat voorkomen moet worden dat energieverbruik macro gezien anders fiscaal gestimuleerd zou worden.

Terughoudendheid met verhogingen van de energiebelastingen zou als voordeel hebben dat de effecten van de huidige belastingen grondiger kunnen worden geëvalueerd. Hoewel de werkgroep de berekeningen van het CPB en de andere instituten aanvaardt als de stand van de wetenschap, blijft er in de praktijk een opvallend gemis aan gedocumenteerde praktijkervaringen.

Indien in het kader van een herziening van het belastingstelsel op weg naar de 21^e eeuw belang wordt gehecht aan een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, en deze verlaging niet geheel kan worden gefinancierd uit grondslagverbreding van die belastingen en uit netto lastenverlichting, dan wel indien men dat niet wenselijk acht, dan kan een keuze nodig zijn voor een te verhogen indirecte belasting. De belangrijkste mogelijkheden zijn dan vermoedelijk een generieke verhoging van de tarieven van de omzetbelasting en een generieke verhoging van de tarieven van de milieubelastingen, wellicht aangevuld met enkele meer specifieke maatregelen.

De meeste leden van de werkgroep zijn van mening dat het door het CPB aangehouden bedrag van 3,4 miljard aan verhoging van de energiebelastingen voor de middellange termijn wel zo ongeveer het maximum is dat nationaal nog zonder ongewenste economische risico's kan worden gerealiseerd. Enkele leden menen dat verdergaande stappen op een dergelijke termijn wel mogelijk zouden zijn, in de verwachting dat verplaatsing van economische bedrijvigheid naar buiten de landsgrenzen minder snel zal optreden dan het CPB veronderstelt. Sommige leden menen ook dat binnen de variant spreiding de op het kleinverbruik te heffen bedragen zouden kunnen worden verhoogd tot het in de variant echte kleinverbruik aangehouden niveau, hetgeen een extra opbrengst van 1,7 miljard zou betekenen. Door een enkel lid van de werkgroep wordt ook de mogelijkheid van afschaffing van de heffingvrije voet binnen de regulerende energiebelasting voor verder onderzoek aanbevolen, hetgeen een extra opbrengst van circa 0,6 miljard zou betekenen.

De werkgroep spreekt zich niet uit over een eventuele keuze tussen de twee op haar verzoek door het CPB bestudeerde varianten. Zij vertegenwoordigen twee richtingen waarin zou kunnen worden gedacht, enerzijds nog enger aansluiten bij kleinverbruik, anderzijds het verhogen van de energiebelastingen naar grotere verbruiken, met uitzondering van het echte grootverbruik. Andere modaliteiten daartussen zijn, als het op een keuze aankomt, denkbaar, zoals een uitbreiding van zuiver de regulerende energiebelasting naar verbruiksgrenzen boven de huidige. Waar de berekende economische en milieuverbeterende effecten van beide varianten ongeveer gelijkwaardig zijn, lijkt een keuze voor één van beide richtingen vooral af te hangen van inschattingen van de maatschappelijke acceptatie.

De werkgroep heeft getracht te analyseren welke invloed een verdere verhoging van de energiebelastingen zou kunnen hebben op andere

instrumenten van energiebesparing, zoals de meerjarenafspraken tussen overheid en bedrijven en de energieafspraken per branche in het midden- en kleinbedrijf. Een nieuw voorstel op dit terrein is de zogenaamde «benchmarking», dat er in zou voorzien dat aan bepaalde bedrijven die zich op controleerbare wijze kwalificeren als op milieugebied evenwaardig aan de besten in de wereld, geen additionele specifieke lasten worden opgelegd door de overheid. De werkgroep onderkent dat er spanning kan ontstaan tussen de inzet van dergelijke instrumenten en verhogingen van de energiebelastingen. De werkgroep wijst er echter op dat vrijstellingen van energiebelastingen op voorwaarde van voldoen aan energieafspraken of «benchmarking» binnen de filosofie van de werkgroep mogelijk als positieve prikkels gestalte zouden kunnen krijgen.

Een deel van de werkgroep ziet zonder nadere Europese context voor een verhoging van de energiebelastingen onvoldoende argumenten. Zij beoordelen de effectiviteit van een verhoging van deze belastingen in het licht van de mogelijkheden van andere instrumenten, zoals meerjarenafspraken over energiebesparing tussen overheid en bedrijven, als te beperkt en wijzen er op dat de laatste verhoging pas recent is doorgevoerd en nog onvoldoende op haar gevolgen is geëvalueerd. Deze leden maken zich bovendien zorgen over de economische effecten van verdere verhogingen van de energiebelastingen. Zij menen dat het CPB met name de gevolgen van lastenverschuivingen op bedrijfstakniveau onderschat. Zij verwachten een afwenteling van verder stijgende energiebelastingen in de lonen met versturende economische gevolgen. Zij vrezen dat voor buitenlandse investeerders bij een verdere verhoging van de energiebelastingen het beeld zal ontstaan dat Nederland op dit vlak risico's blijft nemen, waarvan zij een negatieve invloed op het investeringsklimaat verwachten.

De meerderheid van de werkgroep is van mening dat, indien in het kader van een belastingherziening een verhoging van indirecte belastingen gewenst blijkt, een verhoging van de energiebelastingen voor de hand ligt. De milieu-effecten van een verhoging van de energiebelastingen tot het geschetste niveau zijn bepaald waardevol in het licht van de grote uitdaging waarvoor Nederland zich gesteld ziet om te voldoen aan haar internationale verplichtingen de emissies van het broeikasgas CO₂ te stabiliseren of zelfs terug te brengen. De uitgelokte extra energiebesparing zal Nederland op termijn ook los van een specifieke CO₂ doelstelling tot voordeel strekken. Deze leden zijn van mening dat in de geschetste omstandigheden de belastingherziening aan waarde zou winnen, indien de verhoging van de indirecte belastingen onder meer wordt «ingevuld» met een maatregel die niet alleen zorg draagt voor een deel van de financiering, maar ook zelf maatschappelijk gewenste effecten heeft. Een verhoging van de energiebelastingen heeft dan door de te bereiken milieu-effecten een duidelijke meerwaarde boven een verhoging van de BTW.

EXCERPT INSTELLINGSBESCHIKKING WERKGROEP VERGROENING¹

24 maart 1995/ nr. WV 144
Directie Wetgeving Verbruiksbelastingen
14 mei 1996/ nr. AFP 96/223 M
Directie Algemene Fiscale Politiek

De Staatssecretaris van Financiën,

Overwegende dat het wenselijk is een werkgroep vergroening van het fiscale stelsel [...] in te stellen;

Besluit:

1 Instelling en taak

Artikel 1

Er is een werkgroep vergroening van het fiscale stelsel [].

Artikel 2

1. De [...]werkgroep heeft als taak om te bezien welke mogelijkheden kunnen worden ingezet binnen het fiscale stelsel die het belang van de bescherming van het milieu dienen en een duurzame ontwikkeling van de economie bevorderen.
2. [...].
3. De [...]werkgroep rapporteert zoveel mogelijk in de vorm van concrete voorstellen die nationaal realiseerbaar zijn.
4. De [...]werkgroep kan ook voorstellen doen voor algemene voorwaarden waaraan voorstellen voor vergroening van het fiscale stelsel moeten voldoen.
5. De voorstellen kunnen zich richten op modificaties van bestaande belastingen, in de zin van differentiaties, verfijningen, bijzondere regelingen en van tariefsaanpassingen, en op de toekomst van de belastingen op milieugrondslag. De bestaande en in voorbereiding zijnde belastingen op milieugrondslag kunnen daarbij in de beschouwingen worden betrokken [...].
6. De verwachte effecten van de voorstellen dienen zo concreet mogelijk zichtbaar te worden gemaakt.
7. De [...]werkgroep zal het reiskostenforfait, de autokostenfictie en in het algemeen de behandeling van de auto in de loon- en inkomstenbelasting bezien vanuit de in lid 1 genoemde invalshoek.

Artikel 3

Bij het doen van voorstellen neemt de [...]werkgroep de volgende voorwaarden in acht:

- de te ontwikkelen voorstellen dienen goed inpasbaar te zijn binnen het fiscale stelsel. Dit betekent onder meer dat de voorstellen zorgvuldig moeten worden gewogen op hun uitvoeringstechnische aspecten en hun handhaafbaarheid, en op hun inpasbaarheid in de Europese context;
- de voorstellen moeten naar het mogelijke bijdragen aan de aanvaardbaarheid van de belastingwetgeving.

¹ Wijzigingen in de oorspronkelijke instellingsbeschikking zijn cursief weergegeven. Rechte haken indiceren hier niet weergegeven, voor een deel na de wijzigingsbeschikking van 14 mei 1996 niet langer relevante tekst.

2 Samenstelling en werkwijze

Artikel 4

1. Tot lid, tevens voorzitter wordt benoemd:
drs. ir. J. van der Vaart
2. Tot lid, tevens secretaris wordt benoemd:
mw. mr. C. A. Brands
3. [...]
4. Tot leden van de [...]werkgroep worden benoemd:

<i>drs. A. J. Belonje</i>	<i>prof. dr. H.A. Kogels</i>
<i>prof. dr. A.L. Bovenberg</i>	<i>mr. A. Leder</i>
<i>prof. dr. S. Cnossen</i>	<i>prof. dr. P. Rietveld</i>
<i>mr. R.J.M. Creusen</i>	<i>mw. drs. L. van Rijn-Vellekoop</i>
<i>prof. dr. A.H.R.M. Denie</i>	<i>mr. J. Schuurman</i>
<i>drs. J.H. de Groene</i>	<i>ir. J.P. van Soest</i>
<i>prof. dr. W.A. Hafkamp</i>	<i>drs. M.W.Ch. Udo</i>
<i>mr. J.H. van den Heuvel</i>	<i>prof.dr. H. Verbruggen</i>
<i>mw. mr. dr. M.E. van Hilten</i>	<i>mr. W.M.G. Visser</i>
<i>drs. E.W.A. Klerken</i>	<i>mr. Th. O. Vreugdenhil</i>

adviseur: prof. dr. J.B. Opschoor

Artikel 5

Ter uitvoering van haar taak kan de [...]werkgroep zich rechtstreeks tot derden wenden voor het verkrijgen van inlichtingen en hen zo nodig ter vergadering uitnodigen om hen hun mening nader uiteen te laten zetten.

Artikel 6

De [...]werkgroep rapporteert aan de [...] Staatssecretaris van Financiën. [...].

Artikel 7

De [...]werkgroep brengt op verzoek van de Staatssecretaris van Financiën tussentijds verslag uit. [...]

In de benoeming van nieuwe leden kan op voorstel van de voorzitter worden voorzien.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

WERKDOCUMENT

No 96

Vergroening en Energie

Effecten van verhoogde energieheffingen en gerichte vrijstellingen

Centraal Planbureau, Den Haag, juni 1997

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50

ISBN 90 563 5089 7

Ten geleide

Onderzoek naar energieheffingen begint voor het CPB al bijna een traditie te worden. Begin 1992 verscheen een onderzoek naar verschillende vormen van energieheffingen, en in 1993 werden de effecten van een, inmiddels ingevoerde, kleinverbruikersheffing onderzocht¹.

In dit onderzoek wordt gezien welke gevolgen verhoging van bestaande energieheffingen heeft. De analyse maakt deel uit van de nieuwe lange termijnverkenning die het CPB uitvoert in samenwerking met andere instituten. Het hoofdrapport van de lange termijnstudie wordt tegelijk met dit werkdocument gepubliceerd.

Een belangrijke bijdrage aan dit onderzoek is geleverd door het Energie Onderzoek Centrum Nederland (ECN), in de vorm van berekeningen met betrekking tot energie-omzetting en met betrekking tot gerichte vrijstellingen van de heffingen (hoofdstuk 5). Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft de effecten op het energiegebruik voor transport bepaald. Ook de verantwoordelijkheid voor cijfers met betrekking tot emissies berust bij het RIVM.

Dit Werkdocument is samengesteld door C.C. Koopmans, met medewerking van W. Groot, R.M. van Opstal en M.W.A.M. Vromans. Ook P. Boonekamp (ECN) en E. Honig (RIVM) leverden bijdragen.

F.J.H. Don
directeur

¹ Zie CPB, *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, Werkdocument 43, Den Haag, 1992; CPB, *Effecten van een kleinverbruikersheffing op energie bij lage en hoge prijsniveaus*, Werkdocument 64, Den Haag, 1993. De kleinverbruikersheffing heeft «Regulerende Energiebelasting» als officiële naam gekregen.

Inhoud

Samenvatting	251
1 Inleiding	253
2 Lange Termijnstudie 1997	253
3 Vormgeving van de heffingen	255
3.1 Heffingsvarianten	255
3.2 Internationale vergelijking van energieprijzen	257
3.3 Besteding van heffingsopbrengsten	258
4 Effecten van verhoogde heffingen	260
4.1 Energiegebruik en emissies	260
4.2 Economische effecten	261
5 Positieve prikkels	264
5.1 Wijze van stimulering	264
5.2 Resultaten	265
6 Conclusies	267
Abstract	268

Samenvatting

Het CPB heeft met medewerking van het ECN (Energie Onderzoek Centrum Nederland) en het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) onderzocht wat de gevolgen zijn van verhoging van bestaande energieheffingen. Dit onderzoek vindt plaats op verzoek van de werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel («Commissie Van der Vaart»), en houdt verband met het ontwerpen van een nieuw belastingstelsel voor de 21^e eeuw. Bij het vormgeven van de verhogingen van energieheffingen gold als randvoorwaarde dat de verhogingen «economisch inpasbaar» zijn: de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven mag niet of zeer weinig worden beïnvloed, en er mogen geen ernstige koopkrachteffecten optreden. Het onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van de nieuwe lange termijnstudie die het CPB uitvoert in samenwerking met andere instituten.

Er zijn twee heffingsvarianten ontworpen. In de eerste variant worden de Regulerende Energiebelasting (REB) en de WBM (Wet Belastingen op Milieugrondslag) beide verdubbeld, behalve voor zeer grote verbruikers. Dit leidt voor gezinnen en voor bedrijven die onder het kleinverbruik vallen tot prijsstijgingen van ongeveer 15%. In de tweede variant wordt de REB verdrievoudigd voor zeer kleine verbruikers (met name gezinnen); hieruit volgen voor deze groep prijsstijgingen van 25 à 30%. Beide varianten leveren ongeveer 3½ miljard gulden per jaar op. In de eerste variant komt 55% hiervan voor rekening van gezinnen, in de tweede variant is dat 75%. Deze opbrengsten worden teruggesluisd naar gezinnen en bedrijven in de vorm van een lagere inkomstenbelasting en lagere werkgeverspremies.

De heffingsvarianten verlagen het energiegebruik bij gezinnen op lange termijn met resp. ongeveer 5% (variant 1) en ongeveer 8% (variant 2). Variant 1 heeft daarnaast een effect van ongeveer 3% op het energiegebruik van niet-industriële bedrijven. Gerelateerd aan het totale Nederlandse energiegebruik is het effect van beide heffingsvarianten ongeveer 2%. Dit leidt in 2010 en 2020 tot een vermindering van de Nederlandse CO₂-emissie met 4 à 5 Megaton (ongeveer 2%).

De macro-economische effecten zijn, althans buiten de energiesfeer, zeer gering. Het werkgelegenheidseffect is voor beide varianten 0,0%. Het bbp exclusief energie ligt in de varianten even hoog in het basispad. Ook per bedrijfstak zijn de gevolgen beperkt: de effecten op de productie in 2020 liggen tussen - 0,4 en + 0,4%. De koopkrachteffecten zijn niet expliciet berekend, maar liggen voor variant 1 waarschijnlijk tussen - ½ en + ½%. Daarbij geldt dat terugsluizing die (voor een deel) via de belastingvrije som loopt, de koopkrachteffecten voor lagere inkomens verbetert. Deze resultaten gelden overigens voor gemiddelde huishoudens; voor individuele huishoudens kunnen de effecten groter zijn, zowel in positieve als in negatieve zin.

De effecten van de heffingen worden vergroot indien daaraan vrijstellingen worden verbonden voor bedrijven en huishoudens die investeren in energiebesparing of in «duurzame energie». Daarbij kan worden getracht het effect te maximaliseren door alleen «kansrijke opties» (nog net niet rendabele investeringen) vrij te stellen. Dit kan echter in de praktijk moeilijk blijken omdat de overheid over onvoldoende informatie beschikt. Als per jaar 500 miljoen gulden aan vrijstellingen wordt besteed, blijven de macro-economische gevolgen beperkt en loopt het CO₂-effect van de heffingen op van 4 à 5 Megaton tot 7 à 10 Megaton. De onder- en bovengrens zijn daarbij minder waarschijnlijk dan tussengelegen waarden.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het mogelijk is om bestaande energieheffingen te verdubbelen dan wel voor «zeer klein verbruik» te verdrievoudigen zonder grote economische effecten op te roepen, mits ten eerste zeer grote energieverbruikers worden ontzien; ten tweede de heffingsopbrengst geheel of grotendeels wordt terugseluid; en ten derde heffing en terugsluizing maatschappelijk worden geaccepteerd.

1 Inleiding

De Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel («Commissie Van der Vaart») doet op verzoek van de Staatssecretaris van Financiën onderzoek naar vergroening van het belastingstelsel, in samenhang met de wens om te komen tot een nieuw belastingstelsel voor de 21^e eeuw. In dit kader heeft de Werkgroep Vergroening aan CPB, ECN en RIVM gevraagd na te gaan wat de effecten zijn van verhoging van energieheffingen, waarbij ook «positieve prikkels» een rol spelen¹. Daarbij hanteert de Werkgroep als randvoorwaarde dat deze belastingen economisch inpasbaar zijn: zij mogen de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven niet of zeer weinig beïnvloeden, en zij mogen geen ernstige koopkrachteffecten oproepen. In deze rapportage wordt getracht binnen deze randvoorwaarde een concrete invulling te geven aan verhoogde energieheffingen, en worden de effecten daarvan voor het energiegebruik, de CO₂-emissie, de concurrentiepositie en de koopkracht ingeschat.

Als achtergrond voor de berekeningen worden toekomstscenario's gebruikt die zijn ontwikkeld in het kader van de nieuwe Lange Termijnstudie 1997 (LT-97). De belangrijkste resultaten van de LT-97 studie worden begin juli 1997 gepubliceerd²; in die publicatie zullen de berekeningen voor de Werkgroep Vergroening als «varianten» worden weergegeven.

In het deelproject Energie van de LT-97 werkt het CPB samen met het ECN en het RIVM. Het CPB bepaalt scenario's voor de economische ontwikkeling en de hieruit resulterende energievraag. Het ECN maakt daarnaast sterk gedesaggregeerde energievraagberekeningen; deze worden globaal afgestemd met de meer geaggregeerde CPB-uitkomsten. Vervolgens bepaalt het ECN de effecten voor de energie-omzettingssectoren (o.a. elektriciteitscentrales en raffinaderijen). Het RIVM is verantwoordelijk voor de energievraag van de transportsector, en voor de berekening van milieu-effecten.

In hoofdstuk 2 van deze rapportage worden de LT-97 scenario's beschreven. De wijze waarop het onderzoek is aangepakt komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Hoofdstuk 4 geeft de effecten van verhoogde heffingen weer. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op positieve prikkels. Hoofdstuk 6 bevat conclusies.

2 Lange Termijnstudie 1997

Algemeen

In samenwerking met andere onderzoeksinstituten maakt het CPB een nieuwe lange termijnverkenning voor de periode 1995–2020. Deze studie, verder aangeduid als LT-97, concentreert zich op vier kernthema's: energie, milieu, mobiliteit en ruimte. Gegeven de grote onzekerheden waarmee lange termijn ontwikkelingen zijn omgeven, worden drie scenario's ontwikkeld. Daarbij worden vijf belangrijke determinanten onderscheiden: internationale economisch-politieke ontwikkelingen, demografie, sociaal-culturele factoren, technologie en economie.

In de eerste fase van de LT-97 geeft een vergelijking tussen de uitkomsten van de scenario's en de doelstellingen van het beleid inzicht in knelpunten. In de tweede fase worden beleidsalternatieven aangegeven om de knelpunten te verminderen. Eerst komen partiële oplossingsrichtingen oftewel beleidsvarianten aan de orde. Vervolgens zal per scenario een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen worden doorgerekend, zodat beleidsscenario's worden verkregen.

Ten behoeve van de LT-97 is geen nieuwe scenariostudie van de wereld-economie gemaakt. In principe wordt gebruik gemaakt van de scenario's

¹ *Werkprogramma derde rapportage Werkgroep Vergroening*, 29 november 1996.

² De economische achtergrondscenario's zijn reeds gepubliceerd: CPB, *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1996–2020*, Werkdocument 89, 1996.

uit Scanning the Future (1992). Wel zijn sommige kwantitatieve uitgangspunten geactualiseerd, bijvoorbeeld bij olieprijsen en demografie. Voorts krijgt het proces van Europese integratie meer aandacht.

Scenario's

In het scenario Divided Europe (DE) werkt noch het markt- noch het coördinatiemechanisme in Europa goed. De Europese concurrentiepositie verslechtert. Lage groei, trage technische ontwikkeling en geringe voortgang bij het oplossen van milieuproblemen typeren Nederland en Europa. Ook in Nederland is de economische groei gering (1½% per jaar); de werkloosheid blijft hoog. De veranderingen in de productiestructuur zijn niet groot.

In European Coordination (EC) wordt aan beleidscoördinatie, solidariteit en sociale cohesie groot belang gehecht. Europa integreert verder volgens het «meer snelheden»-model. Vanuit Brussel wordt een duidelijk Europees milieu-, vervoer- en energiebeleid gevoerd. Mondiaal is er een zeker isolationisme tussen de grote blokken in de wereld. De BBP-groei ligt in de EU duidelijk hoger dan in Divided Europe. In Nederland is de economische groei 2¾% per jaar.

De nadruk in Global Competition (GC) ligt op een zeer dynamische technologische ontwikkeling, sterke internationalisering en een grote rol voor het marktmechanisme. Liberalisering, deregulering en felle internationale concurrentie leiden tot een sterke economische dynamiek, met wereldwijde specialisatie en vlot verlopende kennisdiffusie. Als gevolg hiervan is de BBP-groei in de EU hoger dan in European Coordination. De overheid bewaakt een goede marktwerking. GC kent voor Nederland de hoogste economische groei (3¼% per jaar).

Tabel 2.1 vat de belangrijkste kenmerken van de drie omgevingsscenario's samen.

Tabel 2.1 Omgevingsscenario's van de Lange Termijnstudie

	Omgevingsscenario		
	DE	EC	GC
BBP-groei 1995–2020 (% per jaar)	1,5	2,7	3,3
EU-energieheffing	nee	ja	nee
NL-energieheffingen	REB ^a , WBM ^b	WBM ^c	REB, WBM
Nieuwe milieutechnologie	gemiddeld	vrij veel	vrij veel
CO ₂ -emissiegroei (% per jaar)	0,1	0,7	1,0
Voornaamste schaal van nieuw beleid	nationaal	EU	nationaal ^e
Aard van nieuw beleid	«normaal»	past in EU-markt	marktconform

^a Regulerende Energiebelasting, ook wel aangeduid als kleinverbruikersheffing of ecotax.

^b Wet Belastingen op Milieugrondslag.

^c De huidige REB wordt in EC vervangen door een Europese heffing.

^d Voorlopige cijfers.

^e De mogelijkheden voor nationaal beleid worden echter beperkt door de sterke internationale concurrentie.

Keuze van een basisscenario

In de LT-97 studie wordt met betrekking tot beleidsvarianten beoogd effecten te laten zien tegen de achtergrond van verschillende scenario's. Het doorrekenen van alle beleidsvarianten in alle scenario's zou echter te ver voeren. Derhalve worden varianten doorgerekend in één scenario. In rapportages wordt deze berekening gebruikt als indicatie van het effect

van het betreffende instrument «in het algemeen». Voorzover scenario-specifieke verschillen relevant zijn wordt dit kwalitatief aangegeven. Deze algemene gedragslijn wordt ook gevolgd bij de beleidsvarianten voor de Werkgroep Vergroening. De berekeningen worden verricht in het scenario GC, omdat daarin enerzijds de milieuknelpunten groot zijn en anderzijds eventueel nieuw beleid vooral op nationale schaal wordt gerealiseerd. In EC zouden de energie- en milieu-effecten van beleidsmaatregelen in absolute zin wat geringer zijn dan in GC: er is evenveel milieutechnologie, maar de investeringen liggen in EC minder hoog. In relatieve zin (%) zijn de effecten in EC vergelijkbaar met die van GC. In DE zouden deze effecten zowel in absolute als in relatieve zin lager liggen, omdat in DE minder milieutechnologie is verondersteld.

3 Vormgeving van de heffingen

In paragraaf 3.1 wordt beschreven hoe de verhoogde heffingen concreet zijn ingevuld, en welke overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 het effect van de verhoogde heffingen op Nederlandse energieprijzen in relatie tot omliggende landen beschouwd. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de besteding van de heffingsopbrengsten.

3.1 Heffingsvarianten

Uit eerder CPB-onderzoek is gebleken dat de economische effecten van nationale energieheffingen met name bij grootverbruikers van energie (energie-intensieve industrie) ongunstig kunnen zijn. Daarom wordt bij de vormgeving van de verhoogde heffingen onderscheid gemaakt tussen kleinverbruikers en grootverbruikers.

Kleinverbruikers

Uit eerder CPB-onderzoek voor de Stuurgroep regulerende energieheffingen («Commissie Wolfson»)¹ kan worden geconcludeerd dat de concurrentie-effecten van een heffing van 50% of 100% op de eindverbruikersprijzen van kleinverbruikers («C-variant») onder bepaalde condities vrij beperkt zijn. De regulerende energiebelasting (REB) die per 1-1-1996 is ingevoerd, kent een lager tarief (rond 20%) en een smallere belastingbasis (alleen de eerste schijf; vrijstelling voor «onvermijdelijk gebruik»)². Er zou in beginsel dus ruimte kunnen bestaan voor verhoging en/of uitbreiding van de regulerende energiebelasting. Daarbij kan aan twee varianten worden gedacht:
Variant 1 Verdubbeling van de REB. Dit wordt gecombineerd met hogere heffingen voor grootverbruikers (zie hieronder);
Variant 2 Verdrievoudiging van de REB voor «zeer klein verbruik»; dit betreft vooral gezinnen.
In beide varianten blijft de bestaande vrijstelling «aan de voet» (aardgas 800 m³, elektriciteit 800 kWh) gehandhaafd.

De teruggaveregeling («afdrachtkorting») voor vernieuwbare («duurzame») energie blijft gelden voor de huidige REB, maar niet voor de verhoging; de motieven voor deze keuze worden toegelicht in paragraaf 3.3. Wel komt verhoging van de teruggave aan de orde bij de «positieve prikkels» (hoofdstuk 5).

¹ CPB, *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, Werkdocument 43, 1992.

² Ook deze heffing is door het CPB onderzocht: zie CPB, *Effecten van een kleinverbruikersheffing op energie bij lage en hoge prijsniveaus*, Werkdocument 64, 1993.

Tabel 3.1 Heffingshoogten (excl. BTW)

	Situatie 1998 Basispad		Verhoogde heffingen Variant 1		Variant 2
	REB	WBM	REB	WBM	REB
<i>Aardgas^a</i>	<i>ct/m³</i>				
A-schijf tot 800 m ³	–	2,155	–	4,31	–
A-schijf 800–5000 ^b m ³	9,53	2,155	19,06	4,31	28,59
A-schijf >5000 m ³	9,53	2,155	19,06	4,31	9,53
B-, C1-, C2-schijf	–	2,155	–	4,31	–
D- en E-schijf	–	1,41	–	1,41	–
<i>Elektriciteit</i>	<i>ct/kWh</i>				
tot 800 kWh	–	0,5 ^c	–	1,0 ^c	–
tot 800–10 000 ^b kWh	2,95	0,5 ^c	5,90	1,0 ^c	8,85
10 000–50 000 kWh	2,95	0,5 ^c	5,90	1,0 ^c	2,95
boven 50 000 kWh	–	0,5 ^c	–	1,0 ^c	–
<i>Huisbrandolie</i>	<i>ct/kg</i>				
tot 4000 kg ^d	12,60	3,27	25,20	6,54	37,80
boven 4000 kg	12,60	3,27	25,20	6,54	12,60
<i>Stookolie</i>	<i>gld/ton</i>				
algemeen tarief	–	32,33	–	64,66	–
<i>Kolen</i>					
algemeen tarief	–	23	–	46	–

^a A-schijf: 0 – 170 000 m³; B: 170 000 – 1 mln m³; C₁: 1 mln – 3 mln m³; C₂: 3 mln – 10 mln m³; D: 10 mln – 50 mln m³; E: meer dan 50 mln m³. Daarnaast gelden nog speciale tarieven voor tuinders, elektriciteitscentrales en stikstofproducenten.

^b Deze bovengrens is ongeveer gelijk aan drie maal het gemiddelde verbruik per huishouden; de factor drie is gekozen om te bereiken dat (vrijwel) alle huishoudens er onder blijven, en derhalve een gedragsprikkel ondervinden in variant 2.

^c Niet direct belast, maar indirect via de brandstofinzet in centrales.

^d Voor olieproducten bestaat in de REB geen vrije voet; in plaats daarvan geldt een lager tarief dan bij gas en elektriciteit.

Grootverbruikers

Het lijkt zinvol om voor grootverbruikers aan te sluiten bij de bestaande WBM-heffing (Wet Belastingen op Milieugrondslag). De huidige WBM bevat verschillende tarieven voor verbruik tot 10 mln m³ gas (A, B en C-schijf) en voor verbruik daarboven (D-schijf en hoger). Overigens betalen ook kleinverbruikers de WBM-heffing; de WBM-tarieven zijn echter veel lager dan de REB.

Voor grootverbruikers van energie geeft het Wolfson-onderzoek aan dat nationale heffingen van 50% van de eindverbruikersprijzen («B-variant») leiden tot sterke verplaatsingseffecten: grote delen van de energie-intensieve industrie vertrekken onder invloed van dergelijke heffingen naar het buitenland. Voor grootverbruikers zal de heffing dus aanzienlijk lager moeten zijn dan 50%. Het is moeilijk om op voorhand heffingsniveaus te bepalen die de concurrentie-effecten beperken. Wel is duidelijk dat de concurrentie-gevoeligheid voor hogere energieprijzen over het algemeen groter is naarmate het energiegebruik hoger ligt. Met name voor zeer grote verbruikers zou elke prijsverhoging tot ongunstige effecten kunnen leiden. Tegen deze achtergrond is gekozen voor een verdubbeling van de WBM (dit leidt tot ongeveer 10% verhoging van eindverbruikersprijzen) voor verbruik tot 10 mln m³, en de WBM voor verbruik daarboven niet extra te belasten¹.

Daarnaast is nog van belang of «non-energetisch verbruik» (gebruik van energiedragers als grondstof, bijvoorbeeld voor plastics) onder de heffing valt. Aangezien de sterke verplaatsingseffecten in de Wolfson-studie mede werden bepaald door het feit dat daarin non-energetisch gebruik belast was, lijkt het zinvol non-energetisch verbruik niet te belasten. Dit komt overeen met de bestaande WBM-heffing.

¹ Overigens betalen ook de zeer grote verbruikers dan de verhoogde heffing, over de eerste 10 mln m³ van hun verbruik. Zij ondervinden echter geen gedragsprikkel, omdat de marginale energiekosten niet toenemen.

Aangezien de WBM-heffing alleen geldt voor brandstoffen, gaat van deze heffingsverhoging een positieve impuls uit voor vernieuwbare energiebronnen.

Tabel 3.2 Effecten van verhoging van energieheffingen op reële^a marginale energieprijzen

	Variant 1 2010	2020	Variant 2 2010	2020
	gecumuleerde afwijking t.o.v. referentiepad %			
<i>Gezinnen</i>				
brandstoffen	17,9	17,5	30,4	29,7
elektriciteit	12,7	12,4	23,4	24,5
<i>Industrie</i>				
brandstoffen (incl. «feed-stock»)	3,8	3,5	0,1	0,1
elektriciteit	4,6	4,0	0,0	0,0
<i>Transport</i>				
brandstoffen	2,1	2,9	0,0	0,0
<i>Overig</i>				
brandstoffen	17,0	16,0	2,9	3,1
elektriciteit	14,0	13,6	0,0	0,0

^a De heffing is reëel constant in prijzen 1995.

Heffingshoogten

Tabel 3.1 bevat een nadere uitwerking van de genoemde heffingsvarianten, in de vorm van heffingstarieven per «schijf» van het verbruik per brandstof. Tabel 3.2 geeft de effecten op de reële marginale energieprijzen van verschillende categorieën afnemers. Uit tabel 3.2 blijkt dat de heffing in variant 1 vooral gezinnen en de categorie «overig» (o.a. dienstensector) beïnvloedt; de prijsimpulsen ten opzichte van het referentiepad liggen rond 15%. In variant 2 ondervinden alleen de gezinnen een substantiële prijsimpuls; deze is 25 à 30%. In beide varianten zijn de prijseffecten voor de industrie relatief klein. Dit is het gevolg van de gekozen vormgeving van de heffingen, waarbij economische inpasbaarheid (voorkomen van effecten op de concurrentiepositie) voorop stond.

3.2 Internationale vergelijking van energieprijzen

Gegeven de randvoorwaarde van economische inpasbaarheid van de verhoogde heffingen, is het zinvol om na te gaan hoe de verhoging de energieprijzen beïnvloedt in relatie tot enkele andere Europese landen. Tabel 3.3 geeft voor aardgas en elektriciteit een internationale vergelijking voor enkele belangrijke tariefgroepen.

Uit tabel 3.3 kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de Nederlandse energietarieven in verhouding tot het Europese gemiddelde gunstig lijken uit te vallen¹. Daarbij passen echter enkele kanttekeningen. Bij de bepaling van het Europese gemiddelde is het Verenigd Koninkrijk niet meegenomen. De liberalisering van de energiemarkten in Engeland heeft in 1995 geleid tot forse prijsdalingen². In de overige hier beschouwde Europese landen (waaronder Nederland) moet dit liberaliseringsproces nog zijn beslag krijgen. Dit illustreert het enigszins arbitraire karakter van het begrip «Europees gemiddelde» als toetssteen voor een additionele energiebelasting in Nederland.

Een tweede kanttekening betreft het feit dat de tabel «marginale prijzen» (prijs van de laatst verbruikte eenheid) bevat. Voor de concurrentiepositie van bedrijven zijn gemiddelde prijzen relevanter. Over gemiddelde prijzen

¹ De Derde Energienota suggereert dat grootverbruikersprijzen van aardgas in Duitsland en Nederland in 1995 vrijwel overeenkomen (p. 130). Duitsland kent echter een sterke regionale differentiatie van aardgastarieven. In de Derde Energienota is het laagste tarief van Duitsland opgenomen. Wij gaan uit van het gemiddelde Duitse tarief.

² Zie ook W. van Bergen en P. Boot, *Energieprijzen en liberalisering; een internationale vergelijking van de ontwikkeling van energieprijzen in liberaliserende energiemarkten*, Ministerie van Economische Zaken, 1996.

in andere landen is echter onvoldoende informatie beschikbaar. De marginale prijzen kunnen worden gezien als een indicatie van gemiddelde prijzen.

Tabel 3.3 Energieprijzen 1 januari 1996 (excl. BTW, incl. milieuheffingen)^a

	België	Duits-land	Frank-rijk	gemid-deld ^b	Neder-land incl. REB ^c	idem, incl. variant 1	Verenigd Konink-rijk
<i>aardgas (ct/m³)</i>							
kleinverbruik	48,2	51,9	50,9	50,3	49,1	60,8	35,0
grootverbruik							
1,3 mln m ³	23,2	32,6	23,0	26,2	24,9	27,1	17,0
13,2 mln m ³	19,6	28,2	19,0	22,3	19,6	19,6	13,9
132,2 mln m ³		19,2			16,4	16,4	8,7
<i>elektriciteit (ct/kWh)</i>							
kleinverbruik	26,4	27,8	23,5	25,9	21,3	24,8 ^d	18,5
grootverbruik							
1,25 kWh	19,4	22,9	16,3	19,5	15,6	16,1 ^d	12,6
10 mln kWh	15,5	18,4	13,8	15,9	12,2	12,7 ^d	10,6
24 mln kWh	12,7	15,3	11,9	13,3	10,4	10,9 ^d	9,8

^a Marginale tarieven.

^b Ongewogen gemiddelde van België, Duitsland en Frankrijk.

^c De REB is volledig, inclusief de in 1997 en 1998 voor aardgas nog door te voeren tranches, in deze prijzen verwerkt. Het gaat om tranches van elk 3,2 cent/m³ (ex. BTW). Bij elektriciteit is geen sprake van tranches en is in het tarief per 1 januari 1996 de volledige REB – circa 3 ct/kWh ex. BTW – verwerkt.

^d Inclusief de doorwerking van de verhoging van de WBM-tarieven op de elektriciteitsprijs (0,5 ct/kWh).

Bron: Eurostat, Statistics in focus, Energy and industry, 1996, no. 12–15.

De tariefstijgingen die optreden door variant 1 leiden ertoe dat Nederland voor grootverbruikers van aardgas ongeveer op het hier gedefinieerde Europese gemiddelde (België, Duitsland, Frankrijk) uitkomt, terwijl de Nederlandse tarieven voor kleinverbruikers van aardgas boven het Europese gemiddelde uitkomen. De elektriciteitsprijzen blijven voor grootverbruikers en kleinverbruikers onder het Europese gemiddelde. Variant 2 is niet weergegeven in de tabel omdat het uitsluitend «kleine kleinverbruikers» betreft. Voor deze groep (m.n. gezinnen) gaat de aardgasprijs in variant 2 naar 70,5 ct/m³, ruim boven het Europese gemiddelde. De elektriciteitsprijs zou voor deze groep in variant 2 op 27,3 ct/kWh komen, hetgeen iets boven het Europese gemiddelde ligt.

3.3 Besteding van heffingsopbrengsten

Opbrengsten

De heffingsopbrengsten van de bestaande/reeds geplande WBM en REB worden in variant 1 nagenoeg verdubbeld, in lijn met de verdubbeling van de meeste tarieven. Dit leidt tot een extra heffingsopbrengst van 3,4 miljard gulden (REB: + 2,3 mld, WBM: + 1,1 mld). In variant 2 nemen de heffingsopbrengsten van uitsluitend de REB met 3,4 miljard gulden toe.

Tabel 3.4 Heffingsopbrengsten (excl. BTW)^a

	Situatie 1998 Referentiepad		Verhoogde heffingen Variant 1		
	REB	WBM	REB	WBM	REB
	mld gld				
Aardgas	1,2	0,8	2,4	1,4	3,0
Elektriciteit	1,0	n.v.t.	2,0	n.v.t.	2,5
Olieproducten	0,1	0,3	0,2	0,6	0,2
Kolen	n.v.t.	0,2	n.v.t.	0,4	n.v.t.
Totaal	2,3	1,3	4,6	2,4	5,7

^a Het betreft initiële opbrengsten, exclusief gedragseffecten. De opbrengsten zijn berekend op basis van ten dele verouderde verbruikscijfers; recentere cijfers zijn niet beschikbaar.

Terugsluizing

De terugsluizing naar bedrijven geschiedt door een verlaging van de werkgeverspremies voor werknemersverzekeringen door overname van een geïndexeerd premiebedrag door het Rijk. De terugsluizing naar gezinnen loopt via de loon- en inkomstenbelasting en wordt zodanig bepaald dat het financieringstekort onder invloed van heffing en terugsluizing niet verandert¹. Bij de berekening van de afwenteling in de lonen is aangenomen dat deze terugsluizing evenredig gebeurt aan het netto inkomen. Op deze wijze ontstaat binnen het model een vrij evenwichtig koopkrachtbeeld binnen gezinnen.

In de huidige versie van het voor de berekeningen gebruikte bedrijfstakkenmodel Athena hebben institutionele veranderingen invloed op de evenwichtswerkloosheid. Aan werknemerszijde is maatschappelijke acceptatie van heffing en terugsluizing verondersteld²: er worden bij de invoering van de verhoging van de energieheffingen geen extra looneisen gesteld³ (men neemt genoeg met de terugsluizing). Wèl kunnen tweede-orde effecten optreden. Als bijvoorbeeld de situatie op de arbeidsmarkt verandert, heeft dit invloed op de lonen.

De Werkgroep heeft verzocht ook het effect van «positieve prikkels» (stimulering via heffingsvrijstellingen) te analyseren. Het toevoegen van positieve prikkels kan op zichzelf gunstig zijn voor de acceptatie van een heffing. Daarbij geldt echter tevens dat heffingsopbrengsten die aan positieve prikkels worden besteed, worden ingezet om hogere kostprijzen van milieusparende technieken te dekken. Deze heffingsopbrengsten zijn dan niet meer beschikbaar voor verlaging van andere (bijv. arbeids-) kosten. Het effect op de concurrentiepositie kan hierdoor, met name bij grootverbruikers, ongunstiger worden⁴. Hetzelfde geldt voor koopkrachteffecten bij gezinnen. Daarnaast geldt, dat de transparantie van de resultaten minder groot is als de effecten van heffingen en positieve prikkels uitsluitend tezamen worden getoond.

Tegen deze achtergrond is besloten om in dit hoofdstuk de effecten van volledig teruggesluisde heffingen te berekenen en te presenteren. In hoofdstuk 5 wordt aan de additionele effecten van vervanging van een deel van de terugsluizing door positieve prikkels afzonderlijk aandacht besteed.

Hogere teruggave voor duurzame energie?

In de huidige/reeds geplande REB geldt een teruggaveregeling («afdrachtskorting») voor «duurzaam» opgewekte elektriciteit. Dit leidt ertoe dat duurzame energie wordt gestimuleerd. De teruggave betreft momenteel nog slechts een zeer beperkt deel van de totale heffingsopbrengst van de REB.

Aangezien de WBM een brandstoffenbelasting is, verhoogt deze wèl de

¹ De gekozen aanpak leidt ertoe dat de extra BTW die (voornamelijk door gezinnen) wordt betaald over de verhoging van de heffingen, in de berekening grotendeels wordt teruggesluisd naar gezinnen.

² In termen van het model betekent dit dat de (lange termijn) coëfficiënt voor de werknemerslasten gelijk is aan die voor de prijsafwentelingsterm.

³ Uit eerder CPB-onderzoek blijkt dat indien de lonen stijgen door extra looneisen, de economische effecten minder gunstig worden. Zie CPB, op.cit., 1992.

⁴ Op termijn kan ook een positief effect optreden, als Nederland onder invloed van de positieve prikkels een concurrentie-voordeel zou opbouwen m.b.t. de productie van energiebesparende apparatuur en duurzame energie. Dit effect is echter onzeker.

kostprijs van elektriciteit uit fossiele bronnen, maar niet die van duurzaam opgewekte elektriciteit; ook hiervan gaat een (beperkte) stimulans uit voor duurzame bronnen.

In een eerste, voorlopige versie van de berekeningen is aangenomen dat de teruggaveregeling van de REB ook zou gelden voor de verdubbelde c.q. verdrievoudigde REB in de heffingsvarianten. Het bleek echter dat dit ertoe leidt dat in 2020 een substantieel deel van de heffingsopbrengst moet worden teruggegeven; het gaat om honderden miljoenen gulden. Dit wordt veroorzaakt door een sterke groei van duurzame energie-opwekking; deze neemt in het referentiep pad al relatief sterk toe ten opzichte van het huidige lage niveau, en wordt door de verhoogde prikkel in de heffingsvarianten extra vergroot.

Hoewel deze ontwikkeling het milieu-effect van de heffing vergroot, komt een dergelijke invulling niet overeen met de vraag van de Werkgroep Vergroening te onderzoeken wat het effect is van besteding van maximaal 500 miljoen gulden te besteden aan *gerichte* positieve prikkels. Het toepassen van de teruggaveregeling bij een verhoogde REB binnen dit maximum leidt ertoe dat het grootste deel van het bedrag wordt besteed aan *generieke* prikkels voor uitsluitend het energie-aanbod. Daarnaast is het qua presentatie helderder om eventuele effecten van verhoging van de teruggave te behandelen als een positieve prikkel, en niet als een heffingseffect.

Tegen deze achtergrond is besloten om in de heffingsvarianten geen verhoogde vrijstelling van de REB voor duurzaam opgewekte energie te veronderstellen. Additionele stimulering vindt wel plaats in de «subvariant positieve prikkels» (zie hoofdstuk 5). Overigens geldt bij de WBM wèl dat de verhoogde tarieven voor brandstoffen een extra stimulans voor duurzame energie opleveren; deze stimulans is echter kleiner dan bij de REB, omdat voor elektriciteit het kostprijseffect van de WBM-tariefsverhogingen kleiner is dan de REB-tariefsverhoging.

4 Effecten van verhoogde heffingen

4.1 Energiegebruik en emissies

De effecten van de heffingsvarianten op het energiegebruik zijn, behalve transport en omzettingsverbruik¹, bepaald met het CPB-energiemodel NEMO². Het transport is doorgerekend met het RIVM-model FACTS³; het omzettingsverbruik is berekend met het ECN-model SELPE. In een afzonderlijke rapportage geeft het ECN uitvoerige informatie over de berekeningen m.b.t. het omzettingsverbruik.

Tabel 4.1 geeft de effecten van verhoogde heffingen op het binnenlands energiegebruik in procenten. De effecten van de heffing voor het energiegebruik van de industrie zijn klein, omdat daar de verhoging van de (marginale) energieprijzen klein is (zie tabel 3.2). Voor grootverbruikers – met name in de chemie en de metaalsector – werkt de heffing zelfs helemaal niet in de marginale energieprijzen door; door de (op economische inpasbaarheid gerichte) manier van heffen is voor hen de stimulans voor additionele besparing geheel afwezig. De grootste besparingen treden op bij gezinnen: in variant 1 rond 4% op brandstoffen (m.n. aardgas) en ruim 5% op elektriciteit, in variant 2 resp. rond 7% en rond 10%. In variant 1 treedt ook een duidelijk effect (rond 3%) op bij de categorie «overig», die vooral de dienstensector betreft. Gerelateerd aan het totaal binnenlands verbruik in 2020 leidt zowel variant 1 als variant 2 tot een vermindering van het verbruik ten opzichte van het referentiep pad met gecumuleerd circa 2%.

¹ Verliezen die optreden bij productie van elektriciteit, raffinage van olie en transport van energiedragers.

² Zie voor meer informatie C. Koopmans en D.W. te Velde, NEMO: *Netherlands Energy demand MOdel; a top-down energy demand model based on bottom-up information*, Centraal Planbureau, Notitie IV/97/02, 1997.

³ Zie voor meer informatie over de transport berekeningen Geurts et.al., *Verkeer en vervoer in de Vierde Nationale Milieuverkenningen*, RIVM, Bilthoven, 1997 (te verschijnen).

Tabel 4.1 Effecten van verhoging van energiehellingen op het energiegebruik

	energie- gebruik 1995	gecumuleerde afwijking t.o.v. referentiep 2010 2020		elasticiteit 2020
	PJ		%	
<i>Variant 1</i>				
<i>Gezinnen</i>				
brandstoffen	397	- 4,4	- 4,0	- 0,23
elektriciteit	71	- 5,1	- 5,5	- 0,44
<i>Industrie</i>				
brandstoffen (incl. feedstock)	933	- 0,6	- 0,6	- 0,18
elektriciteit	107	- 0,6	- 0,6	- 0,14
<i>Transport</i>				
brandstoffen	421	- 0,6	- 1,0	- 0,34
<i>Overig</i>				
brandstoffen	415	- 2,7	- 3,3	- 0,20
elektriciteit	84	- 3,0	- 3,5	- 0,26
Omzetting brandstoffen	586	- 0,7	- 2,0	-
Totaal binnenlands verbruik	3015	- 2,2	- 2,1	-
<i>Variant 2</i>				
<i>Gezinnen</i>				
brandstoffen		- 7,1	- 6,5	- 0,22
elektriciteit		- 9,2	- 10,5	- 0,43
<i>Industrie</i>				
brandstoffen (incl. feedstock)		0,0	0,0	-
elektriciteit		0,0	0,0	-
<i>Transport</i>				
brandstoffen		0,0	0,0	-
<i>Overig</i>				
brandstoffen		- 1,1	- 1,4	- 0,45
elektriciteit		0,0	0,0	-
Omzetting brandstoffen		- 1,0	- 2,2	-
Totaal binnenlands verbruik		- 2,1	- 2,0	-

In tabel 4.1 is als laatste kolom de hieruit resulterende prijselasticiteit van het energiegebruik toegevoegd. Het gaat hier om het quotiënt van de verbruiksmutatie (tabel 4.1) en de reële prijsverandering (tabel 3.2). De prijselasticiteiten liggen tussen min 0,14 en min 0,45¹.

Voor wat betreft de emissies zijn de berekeningen beperkt tot globale inschattingen van het effect van de varianten op de totale nationale CO₂-emissie. Deze effecten zijn opgenomen in tabel 4.2. De CO₂-mutatie ligt voor beide varianten in 2020 tussen 4 en 5 Megaton, ongeveer 2% van de emissie in het basispad. Het grootste deel van dit effect wordt al in 2010 bereikt. Het effect lijkt bij variant 2, bij dezelfde heffingsopbrengst, iets kleiner dan bij variant 1. De berekeningen zijn echter globaal van karakter, zodat relatief kleine verschillen geen grote betekenis hebben.

Tabel 4.2 CO₂-effecten van verhoogde heffingen

	2010	2020
	gecumuleerde afwijking t.o.v. referentiep Megatonnen	
Variant 1	- 3,8	- 5,1
Variant 2	- 3,6	- 4,6

4.2 Economische effecten

¹ In de prijselasticiteit van het elektriciteitsgebruik bij gezinnen is, naast een effect op de energie-efficiëntie, tevens begrepen een beperkt effect van de heffing op de aanwezigheid van elektrische apparaten («elektrificatie»).

De economische effecten van beide varianten vertonen globaal hetzelfde beeld. Door de brandstofheffing stijgt de prijs van de particuliere consumptie. De stijging van de loonvoet blijft daarbij achter als gevolg van de daling van de werkgeverslasten. De concurrentiepositie afgemeten

aan de ontwikkeling van de uitvoerprijs ten opzichte van concurrenten verslechtert enigszins. Het wat hogere prijspeil en de vermindering van de aardgasbaten (als gevolg van de uitgelokte energiebesparing), welke laatste leidt tot een hogere belastingdruk, zorgen voor een lichte daling van de particuliere consumptie, de uitvoer en het bruto binnenlands product. Dit vertaalt zich in een geringe daling van de werkgelegenheid; deze daling is geconcentreerd bij de consumptiegevoelige bedrijfstakken handel en kwartaair. In de berekeningen is niet verondersteld dat het binnenlands bespaarde aardgas tot verhoging van de aardgasexport leidt. In de variant is de aardgasvoorraad in 2020 derhalve groter dan in het basispad.

Anderzijds dalen de loonkosten door de terugsluizing naar werkgeverspremies, hetgeen de werkgelegenheid verhoogt. Overigens lekt de helft van de compensatie via de werkgeverslasten op termijn weg naar een stijging van het bruto loon, met name via de werking van de arbeidsmarkt. Hierdoor wordt het werkgelegenheidseffect ten dele teniet gedaan. De uitkeringen zijn gekoppeld aan de bruto lonen, en nemen dus ook toe. Per saldo resulteert in beide varianten een werkgelegenheidseffect van 0,0%.

De macro-economische effecten worden samengevat in tabel 4.3. In het algemeen zijn de effecten bij variant 2 wat groter dan bij variant 1. Dit hangt primair samen met een verschil in verdeling van het heffingsbedrag over gezinnen en bedrijven in beide varianten (het totale heffingsbedrag is in beide varianten nagenoeg gelijk). In variant 2 komt 75% van de heffing voor rekening van gezinnen tegenover 55% in variant 1. Terugsluizing via werkgeverslasten leidt tot minder stijging van lonen en prijzen en werkt wat gunstiger uit voor de werkgelegenheidsontwikkeling. Overigens geldt ook hier dat kleine verschillen tussen de varianten geen grote betekenis hebben.

Tabel 4.3 Economische kerngegevens van de heffingsvarianten

	Variant 1 2010	2020	Variant 2 2010	2020
gecumuleerde afwijking t.o.v. referentiepad				
	%			
loonvoet bedrijven	0,0	0,1	0,4	0,4
prijs part. consumptie	0,8	0,8	1,2	1,2
prijs uitvoer goed. ex.energie	0,2	0,2	0,2	0,2
vol.part. consumptie	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,3
idem ex. energie	0,1	0,1	0,1	0,1
vol.investeringen				
excl. woningen	0,1	0,1	0,1	0,1
vol.uitvoer goederen ex.energie	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
vol.br. binnenlands product (fk)	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
idem ex. energie	0,0	0,0	0,0	0,0
totale werkgelegenheid	0,0	0,0	0,0	0,0
	% van het bbp			
belastingdruk	0,1	0,1	0,1	0,1
w.o. belastingdruk gezinnen	- 0,3	- 0,2	- 0,3	- 0,3
indirecte belastingdruk	0,4	0,3	0,4	0,3

Uit tabel 4.4 blijkt dat de effecten ook voor afzonderlijke bedrijfstakken niet groot zijn. Buiten de energie-sectoren liggen de gecumuleerde effecten op het (bruto) productieniveau per bedrijfstak in 2010 en 2020 tussen - 1/2 en + 1/2%.

Tabel 4.4 Effecten voor de bruto productie per bedrijfstak

	Variant 1 2010	2020	Variant 2 2010	2020
	gecumuleerde afwijking t.o.v. referentiep道 in %			
Landbouw	- 0,1	0,0	- 0,1	0,0
Voedings- en genotmiddelen- industrie	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Chemische industrie	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,4
Metaalindustrie	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,3
Overige industrie	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0
Bouwnijverheid	0,3	0,2	0,6	0,5
Exploitatie onroerend goed	0,1	0,1	0,1	0,3
Handel	0,0	0,0	0,0	- 0,1
Zee- en luchtvaart	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,2
Overige vervoersdiensten	- 0,1	- 0,2	- 0,1	- 0,2
Communicatiediensten	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,2
Banken en verzekeringen	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Anderere tertiaire diensten	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Kwartaire diensten	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Overheid	0,0	0,0	0,0	0,0
Delfstoffen	- 1,2	- 1,1	- 1,5	- 1,6
Aardolie-industrie	- 0,3	- 0,7	- 0,1	- 0,4
Openbaar nut	- 2,5	- 2,6	- 2,7	- 2,5
Totaal	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,1

Koopkracht

Er zijn geen afzonderlijke berekeningen uitgevoerd met betrekking tot de koopkrachteffecten van heffingsverhogingen en terugsluizing. Wel kan de orde van grootte van deze effecten worden ontleend aan eerder onderzoek naar een kleinverbruikersheffing¹. Daaruit bleek, dat de koopkrachteffecten afhangen van het huishoudenstype, de heffingsvorm (met of zonder heffingsvrij verbruik) en de terugsluismodaliteit. Voor de kleinverbruikersheffing met heffingsvrij verbruik en volledige terugsluizing, geldt dat de koopkrachteffecten voor alle drie onderzochte terugsluisvarianten variëren tussen ongeveer - 1/2 en + 1/2%. In twee van de drie terugsluisvarianten treden negatieve effecten van resp. - 0,6% en - 0,3% op bij de «sociale minima». In de derde terugsluisvariant, verhoging van de belastingvrije som, liggen de effecten voor alleenverdieners tot en met modaal tussen 0,0 en + 0,5%; voor hogere inkomens en tweeverdieners is dat - 0,5 tot 0,0%.

De prijsmutaties van variant 1 (zie tabel 3.2) zijn voor gezinnen van dezelfde orde van grootte als in de eerdere berekeningen². Er valt dan ook te verwachten dat de koopkrachteffecten niet zeer sterk zullen afwijken van het hierboven geschetste beeld.

Hierbij passen twee kanttekeningen. Ten eerste worden koopkrachteffecten berekend voor «gemiddelde» huishoudens. Huishoudens met een relatief laag energiegebruik in verhouding tot hun inkomen kunnen er door heffing en terugsluizing sterk op vooruitgaan, terwijl huishoudens met een relatief hoog energiegebruik negatieve effecten kunnen ondervinden³.

Ten tweede geldt dat het hier gaat om initiële koopkrachteffecten. Vanaf het moment van invoering van energieheffingen (of misschien zelfs daarvoor) gaan volumina en prijzen zich aanpassen. Zo wordt er extra energie bespaard, waardoor de heffingsopbrengsten wat teruglopen. Ook is het mogelijk dat bedrijven het gecombineerde effect van heffing, terugsluizing en additionele energiebesparingsinvesteringen op hun kostenniveau, gaan doorberekenen in hun prijzen. Dit kan leiden tot prijsstijgingen of prijsdalingen, afhankelijk van de energie- en arbeidsintensiteit van de productie van het bedrijf en van de mogelijkheden voor

¹ CPB, 1993, op.cit., blz. 19, 21 en 22.

² CPB, 1993, op.cit., blz. 11.

³ Zie ook Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, *Eindrapportage*, Ministerie van Economische Zaken, 1992, hoofdstuk 9.

energiebesparing. Ook gezinnen kunnen eventuele ongunstige effecten trachten af te wentelen middels hogere looneisen. Indicaties van de uiteindelijke effecten zijn opgenomen in de tabellen 4.3 en 4.4.

Totaalbeeld economische effecten

Uit de gepresenteerde resultaten kan worden geconcludeerd dat de economische effecten van de heffingsvarianten (buiten de energiesfeer) zeer gering zijn.

5 Positieve prikkels

5.1 Wijze van stimulering

In dit hoofdstuk wordt een sub-variant beschreven waarin, naast de hogere energieprijs, ook positieve prikkels voor energiebesparing en duurzame energie aanwezig zijn¹. De effecten op het energiegebruik zijn berekend door het ECN met behulp van het model SAVE². In SAVE is een groot aantal afzonderlijke besparingsopties gedefinieerd. De penetratie van elke optie is deels afhankelijk van de kosten/baten-verhouding; deze wordt weer bepaald door de hoogte van de energieprijzen (en heffingen) en de investeringskosten van een besparende optie. Door deze eigenschappen is SAVE in het bijzonder geschikt voor het analyseren van beleid gericht op specifieke besparingsopties. De penetratie van duurzame energiebronnen wordt voorspeld met andere modellen. Het effect van positieve prikkels wordt beschouwd in een subvariant op heffingsvariant 1. Indien een basispad zonder heffingsverhogingen zou worden gekozen, zouden meer opties nog beschikbaar (nog niet gerealiseerd) zijn, en zouden de effecten van positieve prikkels wat hoger kunnen liggen dan bij een basispad inclusief heffingsverhogingen. Uitgangspunt is dat maximaal een half miljard gulden uit de heffingsopbrengst bestemd mag worden voor positieve prikkels. Het is de bedoeling dit bedrag zodanig te verdelen over duurzame of besparingstechnieken in de verschillende sectoren, dat het milieu-effect wordt geoptimaliseerd. Dit hoofdstuk toont de extra effecten van positieve prikkels.

Generieke en selectieve prikkels

De subvariant is in eerste instantie doorgerekend met een generieke stimulering van alle besparingsopties bij productiebedrijven, utiliteitsbouw (m.n. diensten) en huishoudens ter grootte van 20%³ van de meerinvesteringen ten opzichte van een referentietechniek (vanaf 2000). Deze stimulering krijgt bij verbruikers de vorm van een tijdelijke vrijstelling van het betalen van de heffing. Bij duurzame bronnen wordt een vergelijkbare stimulering ingezet. Het distributiebedrijf draagt, als inner van de heffing, minder af aan de overheid naar rato van de hoeveelheid duurzame energiewinning.

Vervolgens is een *gerichte* positieve prikkel variant met 20% stimulering doorgerekend, eveneens in de vorm van een vrijstelling van de heffing. Daarbij wordt geprobeerd de effectiviteit van de stimulering, uitgedrukt in bespaarde primaire energie per gulden stimulering, te verhogen. Ten eerste zijn opties met veel «free-riders»⁴ verwijderd. Daarnaast is de kosteneffectiviteit van de optie zelf (besparing per gulden stimulering) als selectie criterium gebruikt. Van de aldus geselecteerde opties is de effectiviteit bepaald.

Bij duurzame bronnen wordt eenzelfde aanpak gevolgd; bijvoorbeeld wind op land krijgt geen extra stimulering, maar wind op zee wel. Van

¹ Dit hoofdstuk geeft een beknopte samenvatting. Zie voor meer informatie P.G.M. Boonekamp et al., *Positieve prikkels t.b.v. CO₂-emissiereductie; Rapportage aan de Commissie Vergroening Belastingstelsel*, ECN, Petten, 1997.

² P.G.M. Boonekamp, *Het SAVE-model – De modellering van energiegebruiksoptimaliseringen*, ECN, Petten, 1994

³ Er is in eerste instantie voor 20% gekozen omdat werd ingeschat dat het stimuleringsbedrag daarmee in de orde van grootte van f 500 mln zou uitkomen.

⁴ «Free-riders» zijn personen of bedrijven die een subsidie ontvangen voor een besparingsinvestering die zij ook zonder subsidie zouden hebben gerealiseerd.

belang is dan hoeveel extra MWe dit oplevert ten opzichte van de hoeveelheid die er in het basispad reeds werd neergezet. Deze variant leidt tot minder primaire besparing maar ook tot een grotere effectiviteit per gulden stimulering. Indien de totale stimuleringsbehoefte boven de f 500 mln uitkomt wordt een nog strengere selectie toegepast of het percentage verlaagd. Als echter het beslag tot onder de f 500 mln zou zakken is het mogelijk het stimuleringspercentage te verhogen. Dit proces is herhaald tot, bij ruwe benadering, op f 500 mln stimulering werd uitgekomen. Dit bleek het geval te zijn bij 40% stimulering van de geselecteerde opties.

5.2 Resultaten

Bij het uitvoeren van de berekeningen blijkt dat een groot deel van de besparingsopties reeds in het basispad wordt gerealiseerd. In deze situatie zal een generieke stimuleringsregeling relatief veel free-riders aantrekken. Het blijkt echter dat in de modelberekening met SAVE door een intensieve selectie van te stimuleren opties het stimuleringsbedrag veel sterker kan worden beperkt dan het besparingseffect, waardoor de effectiviteit per gulden sterk toeneemt.

De resultaten van de rekenexercitie zijn vermeld in tabel 5.1. De besparing in 2020 is ongeveer anderhalf maal zo groot als in 2010. Er lijkt dus sprake van een zekere verzadiging. Deels kan dit komen omdat in het basispad (heffingsvariant 1) de prijzen in de loop der tijd stijgen en de investeringskosten dalen; daardoor is in 2020 een groter deel van de te stimuleren opties reeds gepenetreerd in het basispad.

Bij generieke stimulering is het benodigde budget hoger dan de beschikbare f 500 mln. Indien de meest aantrekkelijke opties voor stimulering worden geselecteerd daalt het totale bedrag aanzienlijk onder de f 500 mln. Bij een verdubbeling van de mate van stimulering van geselecteerde opties neemt het bedrag weer sterk toe, zowel door de verdubbeling als door het grotere aantal te stimuleren opties. Het totaalbedrag komt dan bij ruwe benadering op f 500 mln.

Effectiviteit

De effectiviteit van gerichte prikkels komt uit op 130 (2010) tot 180 MJ (2020) per stimuleringsgulden. Dit komt, bij aardgas als primaire energie, respectievelijk overeen met 140 en 100 gulden per ton vermeden CO₂. Overigens zijn deze waarden voor stimulering niet direct te vergelijken met de gebruikelijke kosten per vermeden ton CO₂: daarbij gaat het niet om door de overheid in te zetten middelen, maar om de totale kosten van reductie.

Tabel 5.1 Modelberekeningen met betrekking tot positieve prikkels

Stimulering Soort stimulering	2010		2020	
	generiek	gericht	generiek	gericht
<i>Uitgaven</i>	mln gld per jaar			
Huishoudens	240	200	290	180
Utiliteitsgebouwen	150	120	30	50
Productiebedrijven	300	70	420	140
Subtotaal	690	390	730	370
Duurzame bronnen	–	30	–	120
Totaal	690	420	730	490
<i>Besparing</i>	PJ primair			
Huishoudens	16	17	24	23
Utiliteitsgebouwen	10	19	16	32
Productiebedrijven	9	14	13	24
Subtotaal	35	50	53	79
Duurzame bronnen	–	4	–	11
Totaal	35	54	53	90
<i>Effectiviteit</i>	MJ per gld			
Huishoudens	70	90	80	130
Utiliteitsgebouwen	70	150	560	710
Productiebedrijven	30	210	30	170
Gemiddeld (subtotaal)	50	130	70	210
Duurzame bronnen	–	120	–	90
Gemiddeld (totaal)	50	130	70	180

De effectiviteit verschilt soms nogal tussen 2010 en 2020; hierbij spelen twee effecten een rol. Enerzijds wordt in 2020 nog geprofiteerd van stimulering in het begin van de periode. Hierdoor stijgt de effectiviteit in de loop der tijd; dit is vooral bij de utiliteitsgebouwen het geval. Anderzijds gaat na verloop van tijd steeds opnieuw stimuleringsgeld naar het vervangen van oude besparende opties (bijvoorbeeld bij zuinige huishoudelijke apparatuur).

Effecten op energiegebruik en emissies

Uit de berekeningen kan worden geconcludeerd dat met gerichte stimulering van «kansrijke» opties een beter effect zou kunnen worden bereikt dan met generieke stimulering. De beste resultaten worden – in theorie althans – bereikt met een «interactieve beleidsbenadering»: de overheid past de lijst van te stimuleren opties jaarlijks of tweejaarlijks aan, op basis van intensieve monitoring.

Daarbij geldt echter tegelijk dat de effectiviteit van gericht beleid gevoeliger is voor onvolledige informatie bij beleidsmakers dan de effectiviteit van generiek beleid. Generieke prikkels stimuleren ook opties waarvan op voorhand niet wordt verwacht dat zij zullen worden gerealiseerd. Gerichte prikkels betreffen uitsluitend opties waarvan wordt verwacht dat zij kansrijk zijn. Indien dit niet het geval blijkt, gaat het verwachte effect verloren. Volgens de economische theorie is het voeren van gericht beleid problematisch. In «principal-agent» situaties komen de doeleinden van de principaal (de overheid) in slechts beperkte mate tot uiting in de keuzes van de agent (bedrijf of gezin). Dit geldt met name indien er sprake is van «asymmetrische informatie». Als de overheid over veel minder informatie beschikt over afzonderlijke opties dan de gezinnen en bedrijven waar deze opties zouden moeten worden gerealiseerd, is het niet mogelijk om het beleid exact te richten op de meest kansrijke opties¹.

¹ Zie over «principal-agent» situaties, imperfecte informatie en «public failures» bijvoorbeeld J.E. Sitglitz, *Economics*, Norton and Company, New York, 1993, blz. 568–569, 599–600.

Verder kan een intensieve monitoring van de keuzes van de gezinnen en bedrijven tot aanzienlijke transactiekosten leiden¹. Ook zal het voortdurend aanpassen van de lijst met te stimuleren opties het beeld van een betrouwbare overheid niet versterken. Op basis van deze overwegingen zal in de praktijk wellicht niet voor een maximaal effectieve regeling worden gekozen. Meer in het algemeen is het de vraag of de bestuurlijke-juridische vertaling wel zodanig precies kan zijn dat het maximale effect wordt gehaald.

Gezien deze reserves worden de effecten van positieve prikkels in tabel 5.2 met marges aangegeven. Als ondergrens voor het effect van gerichte stimulering geldt het effect van generieke stimulering, omdat het met gerichte prikkels mogelijk is dat effect te overtreffen. Als bovengrens geldt het hiervoor bepaalde effect van vrij sterk (maar niet volledig) geoptimaliseerde prikkels. De waarden van de ondergrens en de bovengrens zijn minder waarschijnlijke uitkomsten; de hoogste waarschijnlijkheid geldt voor tussengelegen waarden. Overigens is in deze berekening geen rekening gehouden met mogelijke positieve structureffecten die door de stimulering kunnen worden uitgelokt. Als energieverbruikende apparaten worden gesubsidieerd, kan dit tot extra groei van de betreffende, veelal energie-intensieve activiteiten leiden.

Tabel 5.2 Energie- en CO₂-effecten van positieve prikkels^a

	2010	2020
	gecumuleerde afwijking t.o.v. variant 1 PJ	
energiegebruik	- 20 à - 55 Mton	- 35 à - 90
CO ₂ -emissie ^b	- 1 à - 3	- 2 à - 5

^a Het effect van generieke prikkels (ondergrenzen in de tabel) is «herschaald» naar hetzelfde subsidiebedrag als bij gerichte prikkels (bovengrenzen in de tabel); f 420 mln in 2010 en f 490 mln in 2020.

^b Hierbij is verondersteld dat de besparing aardgas betreft.

Economische effecten

Het economische effect van de positieve prikkels is niet afzonderlijk berekend. Het gaat om een «verschuiving» in bestedingen en investeringen: een half miljard gulden wordt niet meer gebruikt voor verlaging van inkomstenbelasting en werkgeverslasten, maar voor investeringen in energiebesparing en duurzame energiebronnen. Bij de heffingsvarianten wordt 3½ miljard gulden «verschoven». Over de richting van te verwachten effecten kunnen geen uitspraken worden gedaan; wel valt, gegeven de relatief beperkte omvang van het voor positieve prikkels te verschuiven bedrag, aan te nemen dat de economische effecten van deze positieve prikkels qua absolute orde van grootte kleiner zullen zijn dan de effecten van verhoogde energieheffingen zoals gepresenteerd in hoofdstuk 4.

6 Conclusies

Uit dit onderzoek blijkt dat het mogelijk is om de Nederlandse CO₂-uitstoot in 2020 met 4 à 5 megaton (ongeveer 2%) terug te dringen door bestaande energieheffingen te verdubbelen, dan wel de heffing voor «zeer klein verbruik» (m.n. gezinnen) te verdrievoudigen. Dit roept geen grote economische effecten op, mits ten eerste zeer grote energieverbruikers worden uitgezonderd van de heffingsverhogingen; ten tweede de heffingsopbrengst geheel of grotendeels wordt teruggesluisd in de vorm van verlaging van andere belastingen; en ten derde maatschappe-

¹ Het meten van de mate van gebruik van de stimulering is vrij eenvoudig, maar het onderscheiden van «free-rider-effecten» is dat bepaald niet.

lijke acceptatie bestaat met betrekking tot heffing en terugsluizing. Als bovendien een deel van de heffingsopbrengst wordt besteed aan gerichte positieve prikkels, kan het totale CO₂-effect in 2020 toenemen tot 7 à 10 Megaton (3 à 4%).

De belangrijkste effecten van de onderzochte mogelijkheden om het belastingstelsel te vergroenen door verhoging van energieheffingen en gerichte positieve prikkels zijn weergegeven in tabel 6.1.

Tabel 6.1 Samenvatting van belangrijkste effecten

	2010	2020
	gecumuleerde afwijking t.o.v. referentiepad	
<i>energiegebruik</i>	%	
heffingsvariant 1	- 2,2	- 2,1
idem, incl. gerichte positieve prikkels ^a	- 3 à - 4	- 3 à - 4
heffingsvariant 2	- 2,1	- 2,0
<i>CO₂-emissie</i>	Megaton	
heffingsvariant 1	- 3,8	- 5,1
idem, incl. gerichte positieve prikkels ^a	- 5 à - 7	- 7 à - 10
heffingsvariant 2	- 3,6	- 4,6
<i>werkgelegenheid</i>	%	
heffingsvariant 1	0,0	0,0
heffingsvariant 2	0,0	0,0

^a f 420 mln (2010) resp. f 490 mln (2020).

Abstract

Increasing energy taxes (and lowering other taxes) is an important option for a possible «greening» of the Netherlands tax system. We designed tax increases aimed at avoiding serious effects on the competitive position of Dutch firms, or very negative effects on real incomes for private households. The research is part of CPB's new Long Term Study.

We designed two variants: one in which both the existing small-user energy tax and the existing all-user energy tax are doubled, and one in which the small-user energy tax is tripled for very small use (mainly households). This leads to energy price increases for households of about 15% in the first variant and 25 to 30% in the second variant; the first variant also increases energy prices for small firms, by some 3%. Both variants increase energy tax revenues by 3½ billion guilders. The revenues are recycled through decreases in social security contributions (firms) and income tax (households). We assume that employees do not demand higher wages in response to the tax increases (they consider the revenue recycling as enough compensation).

Both variants have an effect of minus 2% on Netherlands energy use and CO₂-emissions in the long term (in 2010 en 2020). The largest effect takes place in households: about minus 4% in the first variant 1 and minus 7% in the second variant. The total CO₂-effect amounts to between 4 and 5 Megaton.

The effect on employment and GDP is zero for both variants. The effects on production per economic sector vary between - 0.4 and + 0.4%. The effects on real household income have not been explicitly computed; however, for the first variant they can be expected to be between - ½ en + ½% for different income levels and household types. These effects apply to the average household in each group: for individual households the effects can be larger.

We also looked at the possibility of creating exemptions for firms and households which invest in energy saving. Attempts to maximise the effect by creating exemptions for «likely» investments only, will however meet serious difficulties because the government does not have enough

information to identify likely investments. If ½ billion out of the 3½ billion guilders in tax revenues is used for exemptions instead of recycling, the economic consequences are very limited, and the CO₂-effect goes up from between 4 and 5 Megaton, to between 7 and 10 Megaton. It appears possible to increase existing energy taxes without causing serious economic effects, provided that the energy tax increase concern mainly small users; that revenues are (almost) fully recycled in other taxes; and that no extra wages are demanded.

Rapportage van subwerkgroep I (vermogensinkomsten, winst uit aanmerkelijk belang en vermogensbelasting) van de werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting inzake nieuwe financiële instrumenten, de problematiek van de vervreemding van (lopende) inkomsten (artikelen 27 en 31 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964), enige knelpunten in de huidige wetgeving inzake tijdelijke genotsrechten, de middelingsregeling en enige knelpunten in de vermogensbelasting**RAPPORTAGE 17 JUNI 1996****Inleiding**

In deze rapportage heeft de subwerkgroep nader aandacht besteed aan de behandeling van nieuwe financiële instrumenten, de problematiek van vervreemding van (lopende) inkomsten (artikelen 27 en 31 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964), enige knelpunten in de huidige wetgeving inzake tijdelijke genotsrechten, de middelingsregeling en enige knelpunten in de vermogensbelasting.

Nieuwe financiële instrumenten

De subwerkgroep heeft nader aandacht besteed aan het verschijnsel dat particulieren met behulp van bepaalde nieuwe financiële instrumenten voorzienbaar rendement behalen in de vorm van het realiseren van onbelaste waardeinstijgingen. Het gaat hierbij om situaties waarin voordelen die economisch beschouwd gelijk staan aan rente fiscaal-rechtelijk beschouwd niet in de (belaste) inkomst sfeer, maar in de (onbelaste) vermogenssfeer liggen. Op zichzelf beschouwd is het onbelast kunnen realiseren van waardeinstijgingen op vorderingen een consequentie van het objectieve systeem dat aan de belastingheffing over vermogensinkomsten ten grondslag ligt. Binnen dit objectieve systeem wordt slechts vanuit het vermogensbestanddeel (het object) beoordeeld of sprake is van belastbare inkomsten en niet vanuit de belastingplichtige (het subject). Indien het blikveld beperkt blijft tot binnenlandse verhoudingen en de particuliere sfeer, dan levert dit objectieve systeem in principe een sluitend geheel op. Indien bij voorbeeld particulier A een obligatie koopt voor de nominale waarde van f 1000 en hij verkoopt deze obligatie voor f 950 aan particulier B (als gevolg van een stijging van de marktrente ten opzichte van het rentepercentage van de obligatie in waarde gedaald), dan lijdt A een niet aftrekbaar vermogensverlies van f 50 en geniet B bij latere aflossing van de obligatie een onbelaste vermogenswinst van f 50. Objectief bezien bestaat er derhalve evenwicht. Dit evenwicht wordt verstoord indien A geen particulier, maar een ondernemer is. In dat geval heeft A ter zake van de obligatie immers een aftrekbaar (ondernemings)verlies van f 50, terwijl B bij latere aflossing van de obligatie nog steeds een onbelaste vermogenswinst van f 50 realiseert. In het recente verleden heeft de wetgever ingegrepen bij gevallen waarin door middel van afsplitsing van rechten vanuit de ondernemings sfeer naar de particuliere sfeer de situatie in het leven wordt geroepen dat in de particuliere sfeer een onbelaste waardeinstijging wordt gecreëerd zonder dat daar tegenover een compenserende heffing in de ondernemings sfeer plaats kan vinden. De per 1 januari 1990 in werking getreden mantelwetgeving van art. 25a Wet IB 1964 ziet met name op het geval dat vanuit de ondernemings sfeer de blote eigendom van een pakket obligaties of de mantel van een obligatie aan een particulier wordt verkocht die vervolgens de waardeinstijging tot volle eigendom c.q. tot de nominale

waarde van de obligatie in principe belastingvrij kan realiseren. De uitgekeerde rentetermijnen worden weliswaar bij de onderneming in de winst betrokken, maar daar staat tegenover dat de waardedaling van het recht ten laste van de winst kan worden gebracht. De met art. 25a Wet IB 1964 doorgevoerde reparatie houdt in dat de in de particuliere sfeer gecreëerde waardeinstijgingen worden belast naar een bepaald forfaitair rendement. Art. 25a Wet IB 1964 ziet op bloot-eigendomsconstructies met rechten die niet op zaken betrekking hebben. Met ingang van 1996 is tevens een voorziening getroffen voor bloot-eigendomsconstructies met zaken (art. 25b tot en met 25d Wet IB 1964). In de paragraaf over genotsrechten wordt hieronder nader ingegaan op mogelijke verbeteringen van het huidige regime inzake genotsrechten.

De subwerkgroep stelt voorop dat de huidige situatie waarbij voorzienbare voordelen op vorderingen kunnen worden genoten in de vorm van onbelaste waardeinstijgingen onwenselijk is. De subwerkgroep is daarom van oordeel dat een subjectieve belastingheffing ter zake van vorderingen op zich wenselijk is, maar dat een daarop toegesneden wijziging van het wettelijke systeem evenwichtig dient te zijn. Naar het oordeel van de subwerkgroep wordt de meest evenwichtige situatie bereikt indien de belastingheffing ter zake van vorderingen volledig wordt gesubjectiveerd, of – wat op hetzelfde neerkomt – indien ter zake van vorderingen een integrale vermogenswinstbenadering wordt toegepast. In deze volledige subjectivering – of zo men wil vermogenswinstbenadering – worden alle vermogenswinsten en vermogensverliezen in de heffing betrokken. Op deze wijze werkt het systeem evenwichtig uit bij transacties tussen particulieren (in het bovengenoemde voorbeeld heeft particulier A een aftrekbaar verlies van f 50 en particulier B een belaste vermogenswinst van f 50) als tussen transacties tussen ondernemers en particulieren (in het bovengenoemde voorbeeld blijft de f 50 bij A een aftrekbaar ondernemingsverlies, terwijl de vermogenswinst van f 50 bij B in de heffing wordt betrokken). Aangezien dus zowel in de winst- als in de particuliere sfeer hetzelfde regime geldt, doet de sfeerovergangsproblematiek zich niet meer voor.

Het idee om uitsluitend het inkomstenbelastingregime ter zake van vorderingen integraal te subjectiveren roept de vraag op of dit wel evenwichtig is ten opzichte van het inkomstenbelastingregime van andere vermogensinkomsten. Aan de ene kant is verdedigbaar dat het karakter van vermogenswinsten op schuldvorderingen in de regel anders ligt dan vermogenswinsten op andere vermogensbestanddelen. Van een schuldvordering staat immers doorgaans vast dat deze op een bepaald moment voor de nominale waarde zal worden afgelost. Alle waarde-mutaties van de schuldvordering tussen het moment van ontstaan en het moment van aflossing representeren als het ware alleen maar de fluctuaties van de marktrente ten opzichte van de rente van de schuldvordering. Van de andere kant kan echter de vraag worden gesteld of het karakter van vermogenswinsten op vorderingen daarmee zodanig afwijkt van het karakter van vermogenswinsten op andere vermogensbestanddelen, dat uitsluitend voor vorderingen een afzonderlijk vermogenswinstregime gerechtvaardigd is. Op zich is het derhalve verdedigbaar – en vanuit de optiek van de belastingheffing ter zake van vorderingen ook evenwichtig – om afzonderlijk op vorderingen een vermogenswinstbenadering toe te passen, zij het dat dit wel nieuwe onevenwichtigheden kan oproepen in vergelijking tot andere vermogensbestanddelen.

Rekening houdend met de mogelijkheid dat de hierboven geschetste vermogenswinstbenadering thans als een te vergaande stap kan worden beschouwd, heeft de subwerkgroep tevens de mogelijkheden onderzocht van meer beperkte oplossingen voor de in praktijk gebleken problemen.

De situaties waarin voordelen die economisch beschouwd gelijk staan aan rente maar die fiscaalrechtelijk beschouwd niet in de (belaste) inkomstsfeer, maar in de (onbelaste) vermogenssfeer liggen, kunnen naar het oordeel van de subwerkgroep naar huidige inzichten worden verdeeld in drie categorieën.

1. Gevallen waarin het economische voordeel bestaat uit de waarde­stijging van een aangekochte schuldvordering die het gevolg is van het feit dat een ander ter zake van de lening gerechtigd is tot voordelen die economisch beschouwd betrekking hebben op de bezitsperiode van de belastingplichtige. Voor zover de gerechtigdheid tot die voordelen gelijk loopt met de bezitsperiode van de belastingplichtige is artikel 25a Wet IB van toepassing (bij voorbeeld mantels). Voor die gevallen waarin dat niet het geval is (ex-warrant-leningen, rentevooraftbiljetten, leningen met wisselende rentevergoedingen waarbij de hoge rente in de beginperiode zit, converteerbare obligaties) is artikel 25a naar het oordeel van de Hoge Raad echter niet van toepassing.
2. Gevallen waarin het economische voordeel bestaat uit de waarde­stijging van een aangekochte lening die veroorzaakt wordt door het geheel (tot 0% «geresette» reset-notes) of gedeeltelijk (laagrentende obligaties) ontbreken van rente-inkomsten naar de op dat moment actuele maatstaven. Omdat hier geen sprake is van voordelen die door een ander genoten worden biedt het huidige artikel 25a geen uitkomst.
3. Gevallen waarin een economisch voordeel gerealiseerd wordt door middel van de aankoop van een zodanige combinatie van financiële producten waarvan de resultaten op zichzelf in de onbelaste vermogenssfeer liggen (bij voorbeeld opties) dat het geheel – afgezien van gemist rendement op de voor deze producten aangewende bedragen – per saldo nooit verlies maar wel winst kan opleveren (escapes e.d.). Wegens het gebrek aan koersrisico, is het eventueel te behalen voordeel vergelijkbaar met een variabele rente.

Ad 1.

Voor deze problematiek is reeds in de vorm van art. 25a Wet IB 1964 een oplossing getroffen. Op vragen van het Tweede-kamerlid Ybema over het arrest inzake het niet toepasbaar oordelen van art. 25a Wet IB 1964 op ex-warrantleningen door de Hoge Raad, heeft de Staatssecretaris geantwoord dat hij zo spoedig mogelijk reparatiewetgeving zal verwezen­lijken en dat hij zich nog beraadt op de reikwijdte van deze wetgeving. De subwerkgroep wijst er in dit kader op dat het in principe binnen de systematiek van art. 25a Wet IB 1964 past om het toepassingsbereik van de regeling uit te breiden tot alle gevallen waarin een ander ter zake van een lening gerechtigd is tot voordelen die economisch beschouwd betrekking hebben op de bezitsperiode van de belastingplichtige. In de paragraaf over genotsrechten heeft de subwerkgroep overigens nader aandacht besteed aan mogelijke verbeteringen van de in art. 25a gehanteerde systematiek.

Ad 2.

Een voorbeeld van deze categorie is de zogenoemde reset-note, een betrekkelijk nieuw financieel instrument.¹ Een reset-note is een schuldvor­dering waarvan het belangrijkste kenmerk is dat na 1 jaar – waarin een marktconforme rente wordt vergoed – het rentepercentage voor de resterende looptijd (veelal vier jaar) aan de hand van te voren vastgelegde maatstaf opnieuw wordt vastgesteld (reset). De leningen zijn a-pari uitgegeven. In de meeste uitgegeven leningen is een formule opgenomen waarbij een bepaalde rentesoort, bij voorbeeld het wisseldisconto, als variabele dient ter vaststelling van het nieuwe rentepercentage. Door de gekozen formule werkt een kleine verandering in de rentesoort, dus bij voorbeeld het wisseldisconto, in versterkte mate, en in omgekeerde

¹ Een ander recent voorbeeld is de zoge­noemde «inverted floater». In deze vorm wordt het rentepercentage van de lening regelmatig – in omgekeerde richting – aangepast aan de ontwikkeling van de als maatstaf gekozen rentevoet. Een ander verschil met de reset-note is dat een wijziging in de als maatstaf gekozen rentevoet bij de doorwerking naar het rentepercentage van de lening veelal niet of veel minder wordt versterkt.

richting, door in het rentepercentage van de lening. Het produkt kent hierdoor een hoog risico, en vertoont kenmerken van een kanscontract. Door de stijging van de rentestand in de loop van 1994 is bij een groot aantal reset-notes het nieuwe rentepercentage in januari 1995 gesteld op 0%. Als gevolg hiervan is de koers van deze reset-notes gedaald tot ongeveer 80%.

Voor wat betreft de fiscale behandeling in de sfeer van de inkomsten uit vermogen geldt dat de houder van een reset-note als hierboven beschreven, net als bij een lening met een variabele rentevergoeding, recht heeft op toekomstige inkomsten waarvan de hoogte onzeker is. Dat het bij reset-notes slechts gaat om een eenmalige aanpassing van het rentepercentage doet hier niet aan af. Dit houdt in dat de jaarlijkse rentebetalingen belast zijn. Bij aankoop van een reset-note waarvan het rentepercentage in sterk neerwaartse zin is aangepast, door een particulier zal de waarde-aangroei van de aankoopprijs tot de nominale waarde in beginsel niet in de heffing kunnen worden betrokken. Eenzelfde resultaat doet zich thans reeds voor bij de aankoop van laagrentende leningen die in het verleden tegen een reële marktrente zijn uitgegeven.¹

Bij de aankoop van een reset-note of enige andere schuldvordering met een lage rente tegen een lagere dan nominale waarde behaalt de particulier een voorzienbaar voordeel in de vorm van de waarde-aangroei tot nominale waarde.² Net als bij mantels e.d. (artikel 25a) treedt ook bij reset-notes e.d. deze waarde-aangroei vanuit het subject bezien naar maatschappelijke opvattingen in de plaats van reguliere inkomsten. Dit zou aanleiding kunnen zijn om ook het voorzienbare voordeel bij reset-notes e.d. in de heffing te betrekken. Hierbij zij overigens opgemerkt dat het element voorzienbaar op zich geen element vormt van het huidige inkomensbegrip, maar dat het slechts een hulpmiddel is om economisch gelijke gevallen gelijk in de heffing te betrekken. Om pragmatische redenen zou er voor gekozen kunnen worden om het voorzienbare voordeel alleen in aanmerking te nemen in gevallen waarin het rentepercentage van de schuldvordering in belangrijke mate (bijvoorbeeld 30%) afwijkt van de marktrente. Een evenwichtige benadering brengt naar het oordeel van de subwerkgroep echter wel met zich dat een voorzienbaar koersverlies als gevolg van de aankoop van een schuldvordering boven de nominale waarde in aftrek kan worden gebracht. Consequentie van het hier beschreven systeem om alleen de voorzienbare waardemutaties in aanmerking te nemen is dat – anders dan in de eerder beschreven vermogenswinstbenadering – onvoorzienbare waardemutaties buiten beschouwing blijven.

¹ Hierbij zij opgemerkt dat het vanuit de optiek van subjectivering op zich geen verschil maakt of een voorzienbare waardeinstijging nu wordt gerealiseerd op een aangekochte laagrentende obligatie waarvan het rentepercentage op het moment van uitgifte reëel was, of op een aangekochte laag- of nihilrentende reset-note, maar dat een laag- of nihilrentende reset-note in principe bewust in de winstsfeer kan worden gecreëerd – door gelijktijdig reset-notes met een tegengestelde rentebeweging te creëren, zodat zeker is dat bij reset na verandering van het wisseldisconto (of een andere als variabele gekozen rentesoort) er altijd een laag- of nihilrente reset-note ontstaat – en een laagrentende obligatie niet.

² Dit voorzienbare voordeel bestaat uit het verschil tussen de aankoopprijs en de aflossingswaarde van een schuldvordering dat wordt veroorzaakt door het verschil tussen het rentepercentage van de schuldvordering en de marktrente op het moment van aankoop en de resterende looptijd van de schuldvordering.

De consequenties van een systeem waarin uitsluitend voorzienbare waardemutaties in aanmerking worden genomen kan aan de hand van onderstaande voorbeelden nader duidelijk worden gemaakt.

Voorbeeld I

A heeft een obligatie gekocht voor de nominale waarde van f 1000. Door een stijging van de marktrente daalt de waarde van de obligatie naar f 950. Bij verkoop van de obligatie voor f 950 aan B lijdt A een niet voorzienbaar – en dus niet aftrekbaar verlies van f 50. Voor B geldt vervolgens dat hij bij aflossing van de obligatie een voorzienbaar – en dus belast – voordeel van f 50 realiseert.

Voorbeeld II

A heeft een obligatie gekocht voor de nominale waarde van f 1000 die als gevolg van een daling van de marktrente is gestegen naar f 1050. Bij verkoop van de obligatie voor f 1050 aan B realiseert A een niet

voorzienbare – en dus niet belastbare – vermogenswinst van f 50. Voor B geldt vervolgens dat hij bij aflossing van de obligatie een voorzienbaar – en dus aftrekbaar – vermogensverlies van f 50 heeft.

Voorbeeld III

Als I, maar nu verkoopt B de obligatie voor f 960 aan C. Tussen het moment van aankoop en het moment van verkoop van de obligatie door B is de marktrente niet gewijzigd. De waardestijging van de obligatie van f 950 tot f 960 valt derhalve geheel toe te schrijven aan het tijdsverloop. Aangenomen kan worden dat B door de verkoop van de obligatie f 10 van zijn potentiële voorzienbare voordeel realiseert en dat hij dus ook voor f 10 wordt belast. Voor C geldt vervolgens na de aankoop van de obligatie voor f 960 een voorzienbaar voordeel van f 40.

Voorbeeld IV

Als I, maar nu is de obligatie mede als gevolg van een na de aankoop van de obligatie door B opgetreden daling van de marktrente gestegen tot f 970. Op hetzelfde moment als hiervoor in voorbeeld III verkoopt B vervolgens de obligatie voor f 970 aan C.

Omdat voor C het voorzienbare voordeel weer opnieuw moet worden beoordeeld naar de op het moment van de aankoop van de obligatie door C geldende marktrente, is duidelijk dat voor C een voorzienbaar voordeel van f 30 geldt.

Voor de positie van B zijn in principe meer oplossingen denkbaar.

- (a) Een benadering (hierna: de zuivere methode) zou kunnen zijn dat B geacht kan worden pas f 10 van zijn voorzienbare voordeel te realiseren. Immers op basis van de bij aankoop van de obligatie door B geldende marktrente zou de waarde van de obligatie f 960 zijn. Dat de obligatie op het moment van verkoop door B f 970 waard is valt voor f 10 toe te schrijven aan een na aankoop opgetreden – en dus niet voorzienbare – daling van de marktrente. Op zich is derhalve verdedigbaar dat van de gerealiseerde f 20 slechts de voorzienbare f 10 belast wordt.
- (b) Een minder zuivere, maar wel praktische, benadering (hierna: begrenzingsmethode) zou kunnen zijn dat het voorzienbare voordeel van f 50 louter wordt opgevat als een soort maximumgrens voor het te belasten voordeel. Verkoopt B de obligatie voor f 970, dan zou eenvoudshalve kunnen worden aangenomen dat hij f 20 van het voorzienbare voordeel van f 50 realiseert en dat hij dus ook voor f 20 wordt belast.

Voorbeeld V

Als I, maar nu is de obligatie mede als gevolg van een na de aankoop van de obligatie door B opgetreden stijging van de marktrente gedaald tot f 940. Op hetzelfde moment als hiervoor in voorbeeld IV verkoopt B de obligatie voor f 940 aan C.

Omdat voor C het voorzienbare voordeel weer opnieuw moet worden beoordeeld naar de op het moment van de aankoop van de obligatie door C geldende marktrente, is duidelijk dat voor C thans een voorzienbaar voordeel van f 60 geldt.

Ten aanzien van B zijn wederom meer oplossingen denkbaar.

- (a) Volgens de zuivere methode moet B bij vervreemding worden belast voor een voorzienbaar voordeel van f 10 (ook al realiseert hij daadwerkelijk een verlies van f 10).
- (b) Volgens de begrenzingsmethode wordt er bij B niets belast (want hij realiseert geen voordeel) en heeft hij ook geen aftrekbaar verlies (want het verlies was niet voorzienbaar).

Uit de gegeven voorbeelden blijkt dat het in principe wel mogelijk is om op basis van het uitgangspunt dat alleen voorzienbare waardemutaties in de heffing worden betrokken evenwichtige oplossingen te bedenken, maar dat deze oplossingen tot ingewikkelde en soms onredelijk ogende uitkomsten kunnen leiden. De hierboven als «zuivere methode» aangeduide oplossing oogt met name onredelijk in die gevallen waarin er op basis van tijdsevenredige toerekening een voorzienbaar voordeel valt te belasten, terwijl er daadwerkelijk sprake is van een verlies. Ten einde aan deze ogenschijnlijke onredelijkheid tegemoet te komen is tevens een als «begrenzingsmethode» aangeduide oplossing geschetst, waarbij het voorzienbare voor- of nadeel uitsluitend in aanmerking wordt genomen voor zover het daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Hiermee tendeeft deze methode echter weer zo dicht naar de eerder geschetste vermogenswinstbenadering, dat men zich af kan vragen of het dan niet de voorkeur geniet om voor deze vermogenswinstbenadering te kiezen. Deze voorkeur komt nog duidelijker in beeld, indien wordt bedacht dat het invoeren van een nieuwe subjectiveringsystematiek voor vorderingen naast het reeds op een deel van de vorderingenproblematiek betrekking hebbende art. 25a tot verdere complicering van de thans al zeer gecompliceerde wetgeving op het gebied van vermogensinkomsten leidt.

Ad 3.

Een voorbeeld van deze categorie is het nieuwe beleggingsprodukt escapes. Deze bestaat uit een combinatie van call- en putopties op de EOE-index. Voor een particulier heeft een optierecht in beginsel een speculatief karakter, er is geen bron van inkomen. De eventuele winsten of verliezen zullen zich afspelen in de onbelaste vermogenssfeer. Door de gekozen combinatie van opties is bij het escapes-produkt het risico op koersverlies evenwel uitgesloten. De belegger krijgt na afloop altijd zijn inleg terug. Bij stijging van de index boven een bepaalde waarde levert de inleg een rendement op.

Bij de beoordeling van deze produkten gaat het om de fiscaalrechtelijke kwalificatie van de voordelen. Een belangrijke vraag hierbij is of de afzonderlijke produkten of rechtshandelingen (aankoop verschillende opties) apart of als geheel moeten worden gezien. Naar het voorkomt dient bij het escapes-produkt, waarbij de combinatie als «pakket» wordt verworven, het produkt in zijn geheel op zijn fiscale merites te worden beoordeeld. Het standpunt van de fiscus is dat voor de heffing van inkomstenbelasting het escapes-produkt kan worden gezien als een spaarvorm met een variabele (index) rentevergoeding. De subwerkgroep deelt dit standpunt.

Bij combinaties van financiële produkten zijn echter vele varianten denkbaar met sterk uiteenlopende kansen op verlies en winst (koersrisico). De fiscale waardering van dergelijke combinaties is sterk afhankelijk van de vormgeving, en derhalve sterk feitelijk. Elk produkt of elke combinatie moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. De grens tussen combinaties van instrumenten die wel en die niet als een geheel moeten worden gezien, en tussen (belast) rendement en (onbelaste) vermogenswinsten zal hierbij vaak moeilijk te trekken zijn. Dit geldt in nog versterkte mate indien particulieren de verschillende instrumenten die deel uitmaken van een aangeboden combinatie zelf los van elkaar gaan kopen.

De subwerkgroep stelt voorop dat de escapeproblematiek in principe fundamenteel kan worden opgelost met een vermogenswinstbenadering, waarbij alle samenstellende onderdelen van een – al dan niet als escape te kwalificeren – beleggingspakket afzonderlijk in een vermogenswinstheffing worden betrokken. Voor een meer beperkte oplossing zou naar het oordeel van de subwerkgroep in eerste instantie gedacht kunnen worden aan het wettelijk omschrijven onder welke voorwaarden het met een combinatie van beleggingsprodukten behaalde voordeel belastbaar is,

teneinde aldus de grens tussen belastbaarheid en onbelastbaarheid duidelijk te markeren.

Vervreemding (lopende) inkomsten (artt. 27 en 31 Wet IB 1964)

Artikel 24 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 gaat uit van een objectief inkomensbegrip. Dat wil zeggen dat vanuit het vermogensbestanddeel (de zaak of het recht) wordt gezien of er een voordeel is. Vervolgens wordt daar een subject bij gezocht.

Artikel 31 houdt in zoverre een subjectivering in dat ingevolge het eerste lid van dit artikel mede tot de inkomsten behoort hetgeen wordt genoten ter zake van gederfde of te derven inkomsten. Voor de vervreemding van inkomsten, al dan niet tezamen met het onderliggende vermogensbestanddeel, betekent dit dat de ontvangen tegenprestatie in de heffing wordt betrokken. De koper kan deze tegenprestatie, eventueel getemporeerd, in mindering brengen op de latere inkomst. Bij een vervreemding om niet vindt in beginsel geen heffing plaats.

Voor de vervreemding van lopende termijnen van huren, pachten en renten van schuldvorderingen is bij de totstandkoming van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 in artikel 27, eerste lid, een specifieke regeling getroffen. Deze richt zich tegen twee manipulatiemogelijkheden met lopende inkomsten die voor de invoering van dat artikel, onder de voorloper van het huidige artikel 31, bestonden.

1. De mogelijkheid om inkomsten over te hevelen, bij voorbeeld naar kinderen, door middel van een schenking van lopende inkomsten. De latere inkomst werd alsdan volledig bij de begiftigde in aanmerking genomen; bij de schenker werd niets belast.
2. De aftrekmogelijkheid bij de aankoop van rentespaarbrieven e.d. Bij de koper was de in de koopsom begrepen vergoeding voor de rente als verwervingskosten aftrekbaar tegen het progressieve tarief in het jaar van aankoop en waren de inkomsten in een later jaar belast tegen het bijzondere tarief. Een dergelijke aftrek kon aantrekkelijk zijn met het oog op het bijzondere tarief, en kan bijvoorbeeld nog aantrekkelijk zijn bij emigratie of in verband met de samenloopregeling in de vermogensbelasting. Bij de verkoper was de vergoeding voor te derven rente belast.

Ter voorkoming van die manipulatiemogelijkheden bepaalt artikel 27, eerste lid, eerste volzin, dat bij vervreemding van termijnen van huren, pachten en renten van schuldvorderingen, zowel bij de vervreemder als bij de verkrijger in aanmerking wordt genomen het bedrag dat tijdens hun bezitsperiode is gerijpt (de zogenoemde rijpingsmethode). In de tweede volzin van het eerste lid is een afwijkende bepaling opgenomen voor rentetermijnen over een tijdvak van een jaar of korter van schuldvorderingen die gedurende hun volle looptijd eenzelfde, regelmatig vervallende rente dragen.

Letterlijke toepassing van het eerste lid leidt in een aantal gevallen tot ongerijmde uitkomsten die, aldus de Hoge Raad door de wetgever niet kunnen zijn bedoeld. De Hoge Raad heeft daarom in een aantal gevallen een redelijke wetstoepassing laten prevaleren boven de letterlijke tekst. Een belangrijke tekortkoming is dat de zogenoemde rijpingsmethode niet goed uitwerkt bij de vervreemding van «losse» termijnen¹. De waarde van een dergelijke termijn houdt namelijk geen verband met het reeds gerijpte deel van de inkomst, maar is gelijk aan de contante waarde van de inkomst².

¹ Dat wil zeggen de vervreemding van inkomsten zonder het onderliggende vermogensbestanddeel.

² Een «losse» jaarlijkse rentetermijn van f 100 die over een jaar vervalt, heeft, bij een rentevoet van 6%, een contante waarde van f 94,34; aan het begin van de looptijd van de termijn is echter nog niets gerijpt.

Artikel 27, eerste lid, eerste volzin, leidt, met inachtneming van de jurisprudentie, tot de volgende resultaten.

- a. Verkoop «losse» lopende termijnen:

Naar het oordeel van de Hoge Raad leidt letterlijke toepassing van artikel 27, eerste lid, bij de verkoop van losse huur-, pacht- of rentetermijnen tot ongerijmde gevolgen die de wetgever niet kan hebben gewild. Aangenomen moet daarom worden, aldus de Hoge Raad, dat die bepaling voor een dergelijk geval niet is geschreven. Er wordt weer teruggekeerd naar de hoofdregel. Bij de verkoper wordt de koopsom voor de lopende termijnen op grond van artikel 31 als inkomsten uit vermogen in aanmerking genomen. Bij de koper hoort de koopsom tot de aftrekbare kosten.

b. Schenking «losse» lopende termijnen:

Ook in deze situatie leidt de rijpingsmethode tot een onevenwichtige belastingheffing bij begiftigde en schenker. Het is evenwel niet aannemelijk dat de Hoge Raad ook hierbij zal terugkeren naar hoofdregel van artikel 31. Alsdan zou bij de schenker immers niets kunnen worden belast (hij geniet niets), terwijl artikel 27, eerste lid, nu juist is opgenomen om inkomensoverheveling door schenking te voorkomen.

c. Vervreemding toekomstige termijnen:

Artikel 27 werkt niet bij de vervreemding (waaronder schenking) van toekomstige termijnen; hierop is artikel 31 van toepassing.

d. Vervreemding lopende inkomsten tezamen met onderliggend vermogensbestanddeel:

De rijpingsmethode van artikel 27, eerste lid, is, zowel bij verkoop als bij schenking, van toepassing.

In een aantal gevallen van vervreemding onder bezwarende titel heeft de Hoge Raad geoordeeld dat om doelmatigheidsredenen kan worden aangesloten bij de (ver)koopsom voor de lopende rentetermijn.

In artikel 27, eerste lid, tweede volzin, is voor rentetermijnen over een tijdvak van een jaar of korter van schuldvorderingen die gedurende hun volle looptijd eenzelfde regelmatig vervallende rente dragen, een afwijkende regeling getroffen. Hierbij stond de wetgever een terugkeer naar de hoofdregel van artikel 31 voor ogen. Bij de koper wordt dit bereikt door het tijdens zijn bezitsperiode gerijpte bedrag te verhogen met de rente die is gerijpt vanaf de laatste vervaldag tot de datum van de koop; de voor de gekochte rente betaalde koopsom kan, getemporeerd, in aftrek worden gebracht. Ten aanzien van de verkoper is evenwel niets bepaald, zodat bij hem de regeling van artikel 27, eerste lid, eerste volzin (rijpingsmethode met in jurisprudentie ontwikkelde uitzonderingen) onverkort lijkt te moeten worden toegepast.

De in artikel 27, eerste lid, neergelegde regeling kent een aantal tekortkomingen. Een belangrijke tekortkoming is dat de gekozen methodiek bij de vervreemding van «losse» inkomsten niet voldoet. Bij vervreemding onder bezwarende titel is dit door de Hoge Raad «opgelost». Het probleem blijft evenwel bestaan voor schenking van losse termijnen. Ook in gevallen waarin de rijpingsmethode in beginsel wel voldoet (vervreemding inkomst tezamen met het onderliggende vermogensbestanddeel), kan deze aanleiding geven tot gecompliceerde berekeningen (bijvoorbeeld winstdelende obligaties of obligaties met een variabel rentetype) en tot resultaten die afwijken van de werkelijk betaalde koopsom. In de gevallen waarin op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad wordt teruggekeerd naar de hoofdregel van artikel 31/35, en de aftrek niet is getemporeerd, bestaat verder weer de mogelijkheid tot aftrekmanipulatie. Een ander belangrijk aspect is dat artikel 27 geen betekenis heeft, en door de gekozen systematiek ook niet kan hebben, voor de schenking van toekomstige termijnen. Op dit punt blijft de mogelijkheid tot inkomensoverheveling bestaan. Dit geldt ook voor de schenking van andere lopende of toekomstige inkomsten dan huur-, pacht- en rentetermijnen, voor zover hiervoor geen specifieke regeling is getroffen.

Voorts voldoet de rijpingsmethode niet indien de inkomst uiteindelijk niet of niet geheel wordt voldaan, bijvoorbeeld door insolventie van de debiteur. De inkomsten zijn dan wel gerijpt, maar worden niet genoten. In BNB 84/44 besliste de Hoge Raad met betrekking tot een verkoop van noodlijdende obligaties, dat artikel 27, eerste lid, niet kan zijn bedoeld voor rente van obligaties waarvan de betaling voorshands is opgeschort. Ook voor dit geval wordt teruggekeerd naar de hoofdregel van artikel 31.

Naar de mening van de subwerkgroep dient artikel 27, eerste lid, te vervallen. Het met deze bepaling beoogde resultaat (voorkomen (bepaalde vormen van) inkomensoverheveling en aftrekmanipulatie) kan desgewenst op doelmatigere, (wettstechnisch) fraaiere en eenvoudigere wijze worden bereikt door middel van de volgende twee maatregelen.

- (1) Het bij schenking van lopende termijnen van huren, pachten en renten van schuldvorderingen als genoten bedrag aanmerken de waarde in het economische verkeer van die termijn op het moment van schenking. De begiftigde kan dit bedrag – getemporiseerd, zie hierna – in aftrek brengen.
- (2) Beperking en opschorting, voor zover nog niet gebeurd, van de aftrek van de koopsom voor gekochte termijnen tot het bedrag van de inkomsten en het moment waarop deze worden genoten. De aftrek vindt plaats tegen hetzelfde tarief als de heffing.

In deze oplossing wordt een schenking behandeld alsof het gaat om een vervreemding onder bezwarende titel. De schenker wordt belast voor hetgeen hij ter zake van de vervreemding van de lopende termijn had kunnen genieten. In zoverre is inkomensoverheveling hierdoor niet meer mogelijk. Met name bij een schenking van losse termijnen leidt deze oplossing tot een beter resultaat dan de toepassing van artikel 27. Verder wordt door de aftrekbeperking en de opschorting ervan inkomensmanipulatie door aankoop van lopende termijnen tegengegaan. Aftrek van de aankoopssom is slechts mogelijk tot het bedrag van de latere inkomsten en op het moment dat deze worden genoten. Aldus wordt een soortgelijk resultaat bereikt als bij de in artikel 27, eerste lid, opgenomen rijpingsmethode.

In dit verband dient nog te worden bepaald of aftrek van de aankoopssom slechts mogelijk is tegen de daarmee gekochte inkomsten, of ook tegen soortgelijke inkomsten (bijvoorbeeld bij aankoop rentetermijnen van obligaties tegen rente op andere obligaties). In ieder geval dient naar de mening van de subwerkgroep wel te worden geregeld dat bij overlijden van de belastingplichtige het nog niet in aftrek gebrachte deel van de aankoopssom in aftrek kan worden gebracht.

De onder (1) opgenomen maatregel heeft door de uitdrukkelijk opgenomen beperking tot lopende termijnen van huren, pachten en renten van schuldvorderingen, net als het huidige artikel 27, eerste lid, geen betekenis voor inkomensoverheveling door middel van de schenking van andere inkomsten. De voor schenking gekozen oplossing (het als genoten bedrag aanmerken van de waarde in het economische verkeer) kan echter, desgewenst, op eenvoudige wijze worden uitgebreid tot toekomstige termijnen van huren, pachten of rente van schuldvorderingen, en/of tot andere lopende of toekomstige inkomsten. In dit kader heeft de subwerkgroep ook in meer algemene zin aandacht besteed aan de (gewenste) fiscale behandeling van de schenking van (toekomstige) inkomsten. Hierbij kunnen globaal twee benaderingen worden onderscheiden.

- (a) In de eerste benadering wordt uitgegaan van het reële stelsel. Bij schenking van inkomsten ontvangt (geniet) de schenker niets. De begiftigde ontvangt de latere inkomsten; hiervoor heeft hij niets

opgeofferd. Voor de heffing van de inkomstenbelasting dient hierbij aangesloten te worden door bij de schenker niets in de heffing te betrekken, en bij de begiftigde de gehele inkomst. Slechts in gevallen waarin dit systeem wordt gebruikt om belasting te ontgaan, terwijl het economische belang bij de inkomst behouden blijft, bijvoorbeeld bij schenking aan een «eigen» BV zou er aanleiding kunnen zijn tot een sfeerovergangsbepaling.

- (b) In de tweede benadering wordt aangesloten bij hetgeen de belastingplichtige in zakelijke verhoudingen zou hebben ontvangen¹. Hierbij kan worden gedacht aan de (herhaalde) suggestie van Van Dijck om het schenkenderwijs beschikken over inkomsten met genieten gelijk te stellen, waarbij de baat wordt gesteld op het bedrag dat bij overdracht onder bezwarende titel verkregen had kunnen worden. In deze benadering is het voor een belastingplichtige niet mogelijk om inkomsten waarover hij kan beschikken fiscaal aan een ander te laten toekomen. Een dergelijke schenking zal zich vooral in gelieerde verhoudingen (familie, «eigen» lichamen) voordoen. Voor maatschappelijk reële situaties zou een uitzondering kunnen worden gemaakt.

De subwerkgroep stelt voorop dat in het huidige regime voor de inkomsten uit vermogen benadering (a) als hoofdregel geldt (artikel 31, eerste lid). Inmiddels heeft de wetgever echter, teneinde het ontgaan van belasting te voorkomen, voor een groot aantal gevallen van vervreemding van inkomsten een specifieke, afwijkende regeling getroffen. Te denken valt aan het reeds genoemde artikel 27. Verder behoort ingevolge artikel 31, vijfde lid, onderdeel a, mede tot de inkomsten hetgeen wordt genoten ter zake van de vestiging van een tijdelijk gerechtigdheid van een ander tot voordelen uit een tot het vermogen van de belastingplichtige behorende zaak of recht. Ingevolge het bij dezelfde wet ingevoerde artikel 25, zeventiende lid, wordt hierbij als genoten bedrag aangemerkt de waarde in het economische verkeer van de gerechtigdheid. Dit is slechts anders indien de verkrijger binnenlands belastingplichtige is en de verkregen gerechtigdheid geen deel uitmaakt van het vermogen van een voor zijn rekening gedreven onderneming. Alsdan is weer het daadwerkelijk genoten bedrag van belang (de hoofdregel). Door de schenker wordt dan niets genoten; bij hem wordt derhalve niets in de heffing betrokken. De latere inkomsten worden geheel bij de begiftigde in aanmerking genomen. Voor de vervreemding van bijvoorbeeld kapitaalverzekeringen, lijfrenten en winstbewijzen zijn soortgelijke regelingen getroffen. Met uitzondering van artikel 27, komen de specifieke regelingen er in zijn algemeenheid op neer dat bij sfeerovergang wordt uitgegaan van de waarde in het economische verkeer, en dat de hoofdregel (het daadwerkelijk genoten bedrag) blijft gelden voor de vervreemding aan, globaal gezegd, binnenlandse particulieren. De wetgever heeft er in die gevallen bewust voor gekozen om bij schenking tussen binnenlandse particulieren niet te heffen bij de schenker. De subwerkgroep is er, uitgaande van het huidige reële stelsel, geen voorstander van om dit regime zodanig te wijzigen dat in alle gevallen van vervreemding van inkomsten voor de belastingheffing wordt uitgegaan van de waarde in het economische verkeer² (benadering (b)).

¹ Vergelijk in dit verband het winstregime waarin met onzakelijke elementen (zoals schenking) bij de winstberekening geen rekening wordt gehouden.

² De subwerkgroep is verder van mening dat indien toch wordt gekozen voor benadering (b), het voor de hand ligt ook een regeling te treffen voor de aanverwante figuur van de door een particulier verstrekte renteloze lening.

Genotsrechten

Het huidige regime in de sfeer van de inkomsten uit vermogen ter zake van blote eigendommen en genotsrechten is eerst per 1 januari 1996 tot stand gekomen bij Wet van 15 december 1995, Stb. 633 (Wet tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vermogensbelasting (belastingheffing in geval van tijdelijke genotsrechten op zaken en op rechten die niet op zaken betrekking hebben), alsmede van de loonbelasting (aanpassing regime werknemersspaarregelingen)).

In de toelichting bij de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel wordt, na de mededeling dat het in het wetsvoorstel om een zeer complexe materie gaat, opgemerkt: «*Mede in verband daarmee zal een subwerkgroep van de werkgroep fiscaal-technische herziening loon- en inkomstenbelasting dit onderwerp naar verwachting in een wat bredere context plaatsen, teneinde hieromtrent een eerste aanzet te geven voor de gedachtenvorming voor de wat langere termijn.*» Deze opmerking dient naar het oordeel van subwerkgroep evenwel mede te worden gezien in het licht van de relatief beperkte strekking van het wetsvoorstel op dat moment, te weten het in de heffing betrekken van de waarde-aangroei van blote eigendommen van zaken. Bij vierde nota van wijziging is de werkingssfeer van het wetsvoorstel sterk uitgebreid tot het gehele terrein van blote eigendommen en genotsrechten. Overigens wordt, aldus de wetgever, ook na deze wijzigingen zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande systematiek, zoals deze onder meer vorm heeft gekregen in de jurisprudentie van de Hoge Raad.

Voor wat betreft de bredere context kan uiteraard in de eerste plaats worden gedacht aan een meer integrale herziening van de inkomsten uit vermogen. Bij een dergelijke herziening zou de belastingheffing over blote eigendommen en genotsrechten dan als het ware meelopen. Voor een dergelijke, de onderhavige problematiek overstijgende, benadering zij mede verwezen naar de paragraaf inzake nieuwe financiële instrumenten.

Daarnaast heeft de subwerkgroep gekeken naar een alternatieve benadering voor de huidige systematiek welke uitsluitend betrekking heeft op de belastingheffing van blote eigendommen en genotsrechten. In deze benadering wordt (slechts) de heffingssystematiek verdergaand gesubjectieerd. De belangrijkste elementen van deze benadering zijn:

- De vestiging en vervreemding van genotsrechten wordt gedefiscaliseerd.
- De waarde-aangroei van de blote eigendom als gevolg van het aflopen van het genotsrecht wordt in alle gevallen bij de bloot-eigenaar in aanmerking genomen. Voor wat betreft het heffingsmoment zijn er drie mogelijkheden:
 - a. heffing ineens bij het ontstaan van het genotsrecht;
 - b. heffing van jaar tot jaar naarmate de aangroei van blote naar volle eigendom plaatsvindt;
 - c. heffing op het moment dat de waardestijging in liquiditeiten wordt omgezet (evt.: doch uiterlijk op het tijdstip waarop het genotsrecht eindigt).
- De uit het vermogensbestanddeel vloeiende inkomsten worden in aanmerking genomen bij de genotsgerechtigde, waarbij de waardedaling van het genotsrecht ten gevolge van het verstrijken van de periode ervan in aftrek mag worden gebracht. In deze benadering wordt, meer dan onder het huidige systeem, voor de belastingheffing aangesloten bij hetgeen daadwerkelijk, economisch gezien, bij de belastingplichtige opkomt. Hierbij blijven de autonome waardeveranderingen van het onderliggende vermogensbestanddeel echter buiten beschouwing. Van het introduceren van elementen van een vermogenswinstbelasting kan in zoverre dan ook niet worden gesproken. Verder wordt met de geschetste benadering, die aanzienlijk afwijkt van het huidige systeem zoals dat vorm heeft gekregen in de jurisprudentie en nader is aangevuld met wetgeving, een aantal problemen en knelpunten van het huidige systeem opgelost.

Met de geschetste benadering wordt naar het oordeel van de subwerkgroep evenwel te veel afgeweken van het uitgangspunt dat de belastingheffing zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij concrete

geldstromen. In dit licht is de subwerkgroep er geen voorstander van om bij de vestiging van een tijdelijk vruchtgebruik tegen een tegenprestatie niet die tegenprestatie als inkomsten aan te merken, maar de latere waardestijging van de blote eigendom¹. Mede gezien ook het recente karakter van de bestaande wetgeving, heeft het naar het oordeel van de subwerkgroep daarom de voorkeur om in beginsel uit te gaan van het huidige systeem. De subwerkgroep heeft wel onderzocht in hoeverre het mogelijk is om de belastingheffing ter zake van genotsrechten vanuit de bestaande systematiek te verbeteren.

Mogelijke verbeteringen van het huidige systeem

Onderscheid tijdelijk/niet-tijdelijk

In de huidige regeling spelen transacties met tijdelijke genotsrechten zich af in de (belaste) inkomstensfeer; transacties met niet-tijdelijke genotsrechten liggen in de onbelaste vermogenssfeer. Als niet-tijdelijke genotsrechten worden aangemerkt²:

- a. eeuwigdurende genotsrechten, en
- b. genotsrechten die uitsluitend eindigen bij overlijden en waarbij de persoon van wiens leven de gerechtigdheid afhankelijk is ten tijde van het ontstaan ervan nog niet de leeftijd van 50 jaar had bereikt.

Van inkomsten kan worden gesproken indien een voordeel wordt genoten met instandhouding van de bron. Een bron blijft – beoordeeld vanuit het subject – in stand indien het vermogen om – voor het subject – opbrengsten op te leveren niet definitief wordt aangetast. Dit is bij vestiging van een tijdelijk genotsrecht het geval. Na afloop van het vruchtgebruik komen de opbrengsten immers weer toe aan de eigenaar. In de literatuur wordt nu – naar het oordeel van de subwerkgroep terecht – verdedigd dat eigenlijk alle genotsrechten, behalve wellicht de eeuwigdurende, in de inkomstensfeer zouden moeten liggen. De vestiging van een dergelijk genotsrecht leidt niet tot een definitieve aantasting van de bron. Naar de mening van de subwerkgroep ligt het derhalve voor de hand ook de onder b hiervoor genoemde genotsrechten als tijdelijk aan te merken. Een mensenleven is immers per definitie tijdelijk. Na het overlijden van de vruchtgebruiker komen de opbrengsten weer toe aan de eigenaar. Hierbij komt dat de afbakening van de onder b genoemde genotsrechten, met name door het leeftijds criterium van 50 jaar, arbitrair is.

Bij vestiging van een eeuwigdurend genotsrecht wordt het vermogen van de bron om voor de bloot-eigenaar opbrengsten op te leveren wel definitief aangetast. In zoverre blijft de bron dan niet in stand, en zou een eventuele vergoeding in de onbelaste vermogenssfeer moeten liggen. Omdat de periode van de gerechtigdheid niet verstrijkt, zal de waarde van de blote eigendom in dit opzicht niet in waarde stijgen. Dit zou aanleiding kunnen zijn ook in de toekomst eeuwigdurende genotsrechten als niet-tijdelijk, in de vermogenssfeer liggende, genotsrechten te blijven aanmerken.

Daar staat echter tegenover dat, gezien vanuit een belastingplichtige, weinig verschil zal bestaan tussen zeer langdurige (bijvoorbeeld 100 jaar of langer) en eeuwigdurende genotsrechten. Verder is een genotsrecht dat ook werkelijk «eeuwig» zal duren niet goed voorstelbaar. Eindigt het genotsrecht, na zeer lange tijd, toch, dan wordt ingevolge artikel 25d alsnog geheven alsof het van begin af aan tijdelijk is geweest. De subwerkgroep stelt daarom, mede om eenvoudsredenen, voor het onderscheid tussen tijdelijke en niet-tijdelijke genotsrechten te laten vervallen, en alle genotsrechten in de inkomstensfeer te betrekken. Voor bestaande niet-tijdelijke genotsrechten dient echter wel een soepele overgangsregeling te komen.

¹ Hiermee is overigens nog niets gezegd over het *moment* waarop die waardestijging in aanmerking moet worden genomen. In beginsel is het denkbaar om bij vestiging van een tijdelijk genotsrecht tegen een tegenprestatie het heffingsmoment te bepalen op het moment van vestiging van het genotsrecht. Op deze manier zou hetzelfde resultaat worden bereikt als onder het huidige systeem. Het doet echter gekunsteld aan om enerzijds het vollopen van de blote eigendom tot volle eigendom als het genieten van inkomsten te zien, doch anderzijds het heffingsmoment te bepalen op het moment van het vestigen van het genotsrecht.

² Artikel 25, vijftiende lid, onderdeel b, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Verschillende systematiek bij zaken en bij rechten die niet op zaken betrekking hebben

Het huidige systeem maakt onderscheid tussen de waarde-aangroei van de blote eigendom van *rechten die niet op zaken betrekking hebben* (artikel 25a: forfaitaire rendement belast) en van zaken¹ (artikel 25b: werkelijke waarde-aangroei belast). In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer is hierover opgemerkt dat de keuze in artikel 25a voor een forfaitaire benadering van de te belasten waarde-aangroei samenhangt met «de omstandigheid dat de met een genotsrecht bezwaarde rechten waarop dit artikel ziet ten tijde van de totstandkoming van de zogenoemde mantelwetgeving een betrekkelijk uniform karakter hadden (veelal was sprake van een looptijd van 5 tot 8 jaar)». Voor een dergelijke homogene groep kan een forfaitair percentage worden bepaald dat tot redelijke uitkomsten leidt. Bijkomend voordeel is naar de mening van de subwerkgroep dat een forfaitair rendement, zeker indien dit kan worden toegepast over een algemeen kenbare grootheid als de nominale waarde, eenvoudiger in de uitvoering zal zijn. Dit is met name van belang indien het gaat om grote aantallen gevallen.

Bij een blote eigendom van zaken wordt de werkelijke waarde-aangroei in de heffing betrokken. In genoemde memorie van antwoord wordt opgemerkt dat dit verschil is terug te voeren op het feit dat een gerechtigdheid tot voordelen uit een zaak niet zonder meer vergelijkbaar is met een gerechtigdheid tot voordelen uit een recht dat niet op zaken betrekking heeft. Zo is het aantal verschijningsvormen van genotsrechten op zaken groter – met name wat betreft (het verschil in) de looptijd – dan dat van genotsrechten op rechten die niet op zaken betrekking hebben. Voorts vertoont het rendement van genotsrechten op met name onroerende zaken een grotere spreiding. Met betrekking tot zaken is daarom, aldus de memorie, gekozen voor een zo juist mogelijke wijze van heffing over de waarde-aangroei in plaats van een forfaitaire benadering.

Naar de mening van de subwerkgroep ligt het evenwel niet voor de hand om bij eenzelfde problematiek op verschillende wijzen te heffen, en verdient het aanbeveling om voor alle gevallen eenzelfde systematiek te hanteren. Vanwege de moeilijkheid om bij de blote eigendom van zaken een forfaitair percentage te bepalen dat aan alle gevallen recht zal doen, gaat de voorkeur van de subwerkgroep hierbij niet uit naar het ook in artikel 25b hanteren van een forfaitair rendement. De subwerkgroep stelt voor om artikel 25a zodanig te wijzigen dat ook bij de blote eigendom van rechten die niet op zaken betrekking hebben, wordt uitgegaan van de werkelijke waarde-aangroei. Hiermee wordt dan tevens een oplossing gevonden voor het toenemende aantal, van de standaardsituatie afwijkende, gevallen waarin het forfaitair rendement van artikel 25a tot onredelijke uitkomsten leidt (bijvoorbeeld de gestripte staatslening en, eventueel, na de in antwoord op kamervragen Ybema² aangekondigde reparatiewetgeving op dit punt, ex-warrantleningen en converteerbare obligaties).

Mocht voornoemd voorstel, bijvoorbeeld vanwege uitvoeringstechnische redenen, niet worden overgenomen, dan dient naar de mening van de subwerkgroep in artikel 25a in elk geval te worden voorzien in een tegenbewijsregeling. Indien belastingplichtige aantoont dat het forfaitair rendement in belangrijke mate afwijkt van het werkelijke voordeel, zou dit werkelijke voordeel in aanmerking moeten worden genomen. Aldus zouden de meest onredelijke gevolgen van een forfaitaire benadering kunnen worden weggenomen.

Ook afgezien van de wijze waarop de waarde-aangroei in aanmerking wordt genomen, vertoont de regeling voor (genotsrechten op) rechten die niet op zaken betrekking hebben en voor (genotsrechten op) zaken

¹ Daaronder begrepen rechten die op zaken betrekking hebben, artikel 25, vijftiende lid, onderdeel a.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, Aanhangsel van de Handelingen, blz. 1369.

verschillen. In dit verband dient te worden bedacht dat de belastingplichtige door zaaksvervanging van de ene regeling in de andere terecht kan komen. Zaaksvervanging tast de kwalificatie van het genotsrecht niet aan. Als voorbeeld kan worden gedacht aan de verkoop van een met een recht van vruchtgebruik bezwaarde onroerende zaak, gevolgd door aankoop van een pakket obligaties waarbij het recht van vruchtgebruik overgaat op die obligaties. De subwerkgroep is ingegaan op de volgende verschillen.

1. Vestiging genotsrechten vanuit ondernemingsvermogen

Het forfaitair rendement van artikel 25a is niet van toepassing indien het genotsrecht is ontstaan na de verkrijging van het recht (dat niet op zaken betrekking heeft) door de belastingplichtige. Achtergrond hiervan is dat in een dergelijke situatie waarin de belastingplichtige/bloot eigenaar zelf het genotsrecht heeft gevestigd, deze vestiging reeds in de heffing zal zijn betrokken. Ingeval het recht ten tijde van de vestiging deel uitmaakte van het vermogen van een onderneming, zal dit echter, behoudens voor wat betreft eventuele stille reserves, niet het geval zijn. Wordt het recht vervolgens naar privé overgebracht, dan is, door voornoemde bepaling, ook het forfaitair rendement niet van toepassing. In artikel 25b, tweede lid, onderdeel a, is daarom met betrekking tot de overeenkomstige uitzondering voor gevallen waarin de bloot eigenaar het genotsrecht op de zaak zelf heeft gevestigd, uitdrukkelijk bepaald dat deze uitzondering niet geldt indien de zaak ten tijde van vestiging deel uitmaakte van het vermogen van een onderneming.

Naar het oordeel van de subwerkgroep verdient het aanbeveling eenzelfde regeling te treffen in artikel 25a.

2. Afkoop van een niet-tijdelijk genotsrecht

In artikel 25d is een regeling getroffen voor gevallen waarin een niet-tijdelijk genotsrecht op zaken anders dan door overlijden eindigt, of waarin dit wordt omgezet in een tijdelijk genotsrecht. In een dergelijk geval wordt alsnog geheven alsof van begin af aan een tijdelijk genotsrecht was gevestigd. Voor (de afkoop van) niet-tijdelijke genotsrechten op rechten die niet op zaken betrekking hebben, is geen soortgelijke regeling getroffen. Omdat niet valt in te zien waarom een dergelijke regeling niet zou moeten gelden voor rechten die niet op zaken betrekking hebben, en om te voorkomen dat de in artikel 25d opgenomen regeling door zaaksvervanging kan worden ontgaan, stelt de subwerkgroep voor de reikwijdte van genoemd artikel 25d uit te breiden tot rechten die niet op zaken betrekking hebben.

Jaarlijkse heffing in plaats van heffing bij realisatie

In het huidige systeem wordt de waarde-aangroei van de blote eigendom – hetzij op forfaitaire basis, hetzij uitgaande van de werkelijke waarde-aangroei – jaarlijks in aanmerking genomen. Aldus wordt voor de heffing aangesloten bij het zich voordoen van een waarde-aangroei, en niet bij de daadwerkelijke realisatie ervan (bijvoorbeeld door verkoop). Als argument voor een jaarlijkse heffing is wel aangevoerd dat dit voorkomt dat de belastingplichtige bij realisatie ineens wordt geconfronteerd met een hoge aanslag die betrekking heeft op de waarde-aangroei over een groot aantal jaren. Een dergelijke heffing ineens zou met name problemen op kunnen leveren bij schenking of bij het eindigen van het genotsrecht zonder dat het onderliggende zaak vermogensbestanddeel wordt vervreemd (tenzij het heffingsmoment zou worden uitgesteld tot de vervreemding van het onderliggende vermogensbestanddeel). Uitstel tot het moment van realisatie zou verder, gezien de lange duur van veel genotsrechten,

betekenen dat in veel gevallen heffing eerst in de (verre) toekomst zou kunnen plaatsvinden.

De subwerkgroep ziet als bezwaar van een jaarlijkse heffing over een waarde-aangroei die de belastingplichtige nog niet heeft gerealiseerd, dat de belastingplichtige (vooralsnog) geen geld in handen krijgt waarmee hij die heffing kan voldoen. Naar het oordeel van de subwerkgroep is het binnen het huidige reële stelsel dan ook verdedigbaar om het tijdstip van heffing over de waarde-aangroei te verleggen naar het tijdstip van realisatie.¹ Eindigt een vruchtgebruik zonder dat de onderliggende zaak wordt vervreemd, dan zou de heffing kunnen worden uitgesteld tot het (latere) moment van vervreemding.

Het opkomen van een genotsrecht krachtens erfrecht

Het ontstaan van een genotsrecht in het kader van de verdeling van een nalatenschap of van een huwelijksgemeenschap geldt als een vestiging. Bij de belastingheffing ter zake van blote eigendommen en genotsrechten die ontstaan krachtens erfrecht wordt onderscheid gemaakt tussen (genotsrechten op) zaken en (genotsrechten op) rechten die niet op zaken betrekking hebben. Zo wordt ingevolge artikel 25, zestiende lid, onderdeel a, de vestiging krachtens erfrecht van een tijdelijk genotsrecht op zaken steeds als een vestiging om niet aangemerkt indien de genotsgerechtigde binnenlands belastingplichtige is en de verkregen gerechtigdheid geen deel uitmaakt van het vermogen van een voor zijn rekening gedreven onderneming². Een dergelijke vestiging leidt daardoor, ook ingeval een tegenprestatie kan worden onderkend, niet tot het in aanmerking nemen van inkomsten uit vermogen. De voordelen uit de zaak waarop het genotsrecht betrekking heeft, worden vervolgens integraal bij de genotsgerechtigde in aanmerking genomen. Onder een vestiging krachtens erfrecht wordt zowel verstaan een vestiging krachtens testament als een niet uit een testament voortvloeiende vestiging door de erfgenamen in het kader van de verdeling van de nalatenschap. Door genoemde bepaling wordt naar de mening van de subwerkgroep ook fiscaal aangesloten bij de verzorgingsgedachte die veelal aan een dergelijke verdeling ten grondslag zal liggen.

De in artikel 25, zestiende lid, onderdeel a, opgenomen regeling geldt evenwel niet voor rechten die niet op zaken betrekking hebben. Dit houdt in dat bij het ontstaan krachtens erfrecht van een genotsrecht op dergelijke rechten, steeds dient te worden gekeken of een tegenprestatie kan worden onderkend. Is dit het geval dan wordt deze tegenprestatie bij de genietter ervan in de heffing betrokken. De genotsgerechtigde kan hetgeen hij heeft voldaan voor de verkrijging van het genotsrecht getemporeerd in aftrek brengen op de latere inkomsten.

Voorts wordt ingevolge artikel 25b, tweede lid, onderdeel a, bij zaken de waarde-aangroei van een blote eigendom niet in aanmerking genomen indien het genotsrecht een recht van vruchtgebruik of van gebruik en bewoning is dat is opgekomen krachtens erfrecht, en de zaak behoort tot het vermogen van de verkrijger krachtens erfrecht. In artikel 25a is voor rechten die niet op zaken betrekking hebben een veel beperktere vrijstelling opgenomen; deze geldt alleen indien het genotsrecht is ontstaan krachtens testament. Hieronder valt niet de situatie dat de erflater geen testament heeft nagelaten, en het genotsrecht is gevestigd bij de verdeling van de nalatenschap door de erfgenamen.

Als argumentatie voor genoemd onderscheid tussen zaken en rechten die niet op zaken betrekking hebben, is door de wetgever aangevoerd dat de vestiging van een tijdelijk genotsrecht op zaken, en het aldus ontstaan van een blote eigendom, een maatschappelijke functie kan vervullen in het kader van de verdeling van een nalatenschap. Meest aansprekende voorbeeld hiervan is de vestiging van een recht van vruchtgebruik op de

¹ De werkgroep tekent hierbij aan dat indien de feitelijke realisatie plaatsvindt na emigratie, zonder nadere regeling en bij afwezigheid van buitenlandse belastingplicht niet zou kunnen worden geheven.

² In het vervolg van dit onderdeel zal er steeds van uit worden gegaan dat de verdeling van de nalatenschap zich volledig afspeelt in de particuliere, binnenlandse sfeer, en dat de genotsgerechtigde derhalve steeds een binnenlands belastingplichtige is bij wie het genotsrecht geen deel uitmaakt van het vermogen van een voor zijn rekening gedreven onderneming. Is dit laatste niet het geval dan is ook bij zaken artikel 25, zestiende lid, onderdeel a, niet van toepassing, en is verder het bepaalde in artikel 25, zeventiende lid, van belang.

woning (met inboedel) ten behoeve van de langstlevende echtgenoot¹. Naar het oordeel van de wetgever is met betrekking tot de vestiging van tijdelijke genotsrechten op rechten die niet op zaken betrekking hebben, een dergelijke maatschappelijke functie minder goed denkbaar.

Naar het oordeel van de subwerkgroep is deze argumentatie ontoereikend. Met name valt niet in te zien waarom de vestiging van een vruchtgebruik op een verhuurd pand ten behoeve van de overblijvende partner van de erflater wel een maatschappelijke functie vervult en de vestiging van een vruchtgebruik op een pakket obligaties niet, of in veel mindere mate². Ook aan het vestigen krachtens erfrecht van een vruchtgebruik op obligaties zal veelal een verzorgingsgedachte ten grondslag liggen. Net als bij zaken zou hier fiscaal bij aangesloten moeten worden door uitsluitend de inkomsten bij de langstlevende echtgenoot in aanmerking te nemen.

Verder kan genoemd onderscheid tot zeer ingewikkelde problemen leiden bij de verdeling van een nalatenschap (al dan niet in combinatie met de verdeling van een huwelijksgemeenschap). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een in gemeenschap van goederen gehuwde erflater met twee kinderen die geen testament heeft gemaakt. Tot de huwelijksgemeenschap behoren een onroerende zaak (de woning) en een pakket obligaties. De langstlevende echtgenoot is voor de helft (huwelijksvermogensrecht) plus een zesde (erfrecht) gerechtigd tot de onverdeeldheid. De kinderen ieder voor een zesde. In het kader van de verdeling komen de langstlevende echtgenoot en de kinderen overeen dat het vruchtgebruik van de onverdeeldheid aan de langstlevende toekomt, en de blote eigendom aan de kinderen.

De langstlevende echtgenoot is gerechtigd tot twee derde van de tot de onverdeeldheid behorende vermogensbestanddelen. De kinderen samen tot een derde. Voornoemde verdeling houdt in dat de kinderen op het hun toekomende deel een vruchtgebruik vestigen ten behoeve van de langstlevende ouder. Als tegenprestatie draagt de langstlevende ouder de eigendom van zijn deel over aan de kinderen onder voorbehoud van een recht van vruchtgebruik.

Voor zover de vestiging van het vruchtgebruik door de kinderen betrekking heeft op de obligaties is deze belast. De tegenprestatie is bij de langstlevende echtgenoot (getemporiseerd) aftrekbaar. De vestiging van een vruchtgebruik op (een deel van) de onroerende zaak is onbelast. De inkomsten uit de onroerende zaak worden geheel bij de langstlevende echtgenoot belast.

Voor zover de kinderen het vruchtgebruik op de obligaties zelf hebben gevestigd, wordt de waarde-aangroei niet meer in de heffing betrokken. Voor zover de kinderen de blote eigendom van de obligaties van de langstlevende ouder hebben verkregen, is de waarde-aangroei belast op de voet van artikel 25a. De waarde-aangroei van de blote eigendom van de onroerende zaak wordt bij de kinderen niet in de heffing betrokken, deels omdat het genotsrecht door de kinderen zelf is gevestigd, deels door het bepaalde in artikel 25b, tweede lid, onderdeel b.

Ook indien krachtens testament een vruchtgebruik ten behoeve van de langstlevende echtgenoot wordt gevestigd, kunnen zich soortgelijke problemen voordoen, met name indien het gaat om een legaat tegen inbreng. Voor zover de inbreng betrekking heeft op de vestiging van een vruchtgebruik op rechten die niet op zaken betrekking hebben, wordt deze bij de genietter ervan in de heffing betrokken. Bij de langstlevende is de koopprijs dan getemporiseerd aftrekbaar. Voor zover de inbreng betrekking heeft op de vestiging van een recht van vruchtgebruik op een zaak vindt geen heffing plaats. De onder het vruchtgebruik vallende

¹ Vanwege afbakeningsproblemen is er evenwel van afgezien de in artikel 25, zestiende lid, onderdeel a, opgenomen regeling te beperken tot deze gevallen.

² Aan dit argument doet naar het oordeel van de subwerkgroep niet af dat de in artikel 25, zestiende lid, onderdeel a, opgenomen regeling wellicht niet is opgenomen met het oog op verhuurde zaken, maar dat er om afbakeningsproblemen te voorkomen van af is gezien deze uit te sluiten. Zie vorige voetnoot.

inkomsten uit de onroerende zaak worden vervolgens integraal bij de langstlevende echtgenoot belast.

Gezien de complexiteit van de regeling, en de problemen waartoe deze in de uitvoering leidt, valt naar het oordeel van de subwerkgroep te verwachten dat deze in veel gevallen niet zal worden uitgevoerd als hierboven omschreven. Vanwege onbekendheid met de regeling zal in praktijk waarschijnlijk veelal worden volstaan met het aangeven van de opbrengsten van het vruchtgebruik bij de langstlevende echtgenoot. Dat is naar het oordeel van de subwerkgroep ook de meest redelijke oplossing.

De subwerkgroep stelt daarom voor om deze redelijke oplossing ook in de wet vast te leggen. Dit kan worden bereikt door de in artikel 25, zestiende lid, onderdeel a, opgenomen regeling uit te breiden tot rechten die niet op zaken betrekking hebben, en de in artikel 25a opgenomen vrijstelling voor verkrijgingen krachtens testament uit te breiden tot alle verkrijgingen krachtens erfrecht.

Het opkomen van een genotsrecht krachtens huwelijksvermogensrecht

Net als bij het ontstaan van genotsrechten krachtens erfrecht wordt bij het opkomen van genotsrechten krachtens huwelijksvermogensrecht onderscheid gemaakt tussen (genotsrechten op) zaken en (genotsrechten op) rechten die niet op zaken betrekking hebben. Zo ziet artikel 25, zestiende lid, onderdeel a, wederom alleen op de vestiging in het kader van de verdeling van een huwelijksgemeenschap als gevolg van de ontbinding van een huwelijk, van een tijdelijk genotsrecht op *zaken*. Verder behoeft, indien op een zaak in het kader van de verdeling van huwelijksgemeenschap als gevolg van de ontbinding van een huwelijk een recht van vruchtgebruik of een recht van gebruik of bewoning is gevestigd, en de zaak behoort tot het vermogen van de gewezen echtgenoot, ingevolge artikel 25b, tweede lid, onderdeel b, onder 2, de waarde-aangroei van de blote eigendom van de zaak niet in aanmerking te worden genomen. In artikel 25a is niet een soortgelijke bepaling opgenomen voor rechten die niet op zaken betrekking hebben. In dit verband maakt de subwerkgroep overigens de kanttekening dat de vestiging in het kader van de verdeling van een huwelijksgemeenschap na echtscheiding van een genotsrecht op bijvoorbeeld obligaties, naar verwachting niet veel zal voorkomen.

Met betrekking tot deze problematiek zijn twee benaderingen mogelijk.

De eerste benadering is dat ook hier geen goede argumenten bestaan voor onderscheid tussen zaken en rechten die niet op zaken betrekking hebben. In deze benadering is er aanleiding de reikwijdte van de desbetreffende artikelen uit te breiden op overeenkomstige wijze als hiervoor aangegeven voor erfrechtsituaties. Hiermee wordt dan tevens recht gedaan aan het feit dat in situaties waarin een huwelijk eindigt door overlijden, met name bij gemeenschap van goederen, het onderscheid tussen verkrijgingen krachtens erfrecht en verkrijgingen krachtens huwelijksvermogensrecht niet altijd eenvoudig te maken is.

In de andere benadering wordt ervan uitgegaan dat de gewezen echtgenoten na echtscheiding als derden tegenover elkaar staan. Tussen derden geldt als hoofdregel dat de vestiging van een tijdelijk genotsrecht tegen een prestatie belast is. Bij verkrijger is de koopsom getemporiseerd aftrekbaar. Er is dan in beginsel geen aanleiding voor de onderhavige situatie een algemene uitzondering te maken. Slechts voor bepaalde specifieke situaties, als bijvoorbeeld de eigen woning met inboedel, zou

een uitzondering kunnen worden gemaakt. De bestaande algemene regeling voor zaken zou dan tot deze specifieke situaties moeten worden beperkt.

Het verkrijgen van een bestaande blote eigendom krachtens huwelijksvermogensrecht

Bij de verkrijging van een bestaande blote eigendom krachtens huwelijksvermogensrecht van iemand bij wie het forfaitair rendement van artikel 25a ter zake toepassing mist, is het forfaitair rendement weer wel van toepassing op de verkrijger. De vrijstelling schuift niet door. In de regeling van artikel 25b is in het tweede lid, voor een dergelijke situatie wel voorzien in het doorschuiven van de vrijstelling.

Naar de mening van de subwerkgroep is het ook hier de vraag of voor dit verschil in behandeling goede redenen zijn. In beginsel zijn hier dezelfde twee benaderingen mogelijk als in het onderdeel hiervoor.

Middeling

Tot de taakopdracht van de subwerkgroep behoort het signaleren van knelpunten, en het doen van voorstellen tot het wegnemen daarvan. Naar de mening van de subwerkgroep kan de huidige vormgeving van de middelingsregeling, door de daarvoor geldende drempels en voorwaarden die de toepassing ervan sterk beperken, als een knelpunt worden gezien. Naar het oordeel van de subwerkgroep komt de middelingsregeling dan ook op diverse punten voor verzachting in aanmerking. De volgende aanpassingen zouden kunnen worden overwogen.

- Verlenging van de termijn waarbinnen het verzoek om middeling moet worden gedaan van 12 maanden nadat de aanslagen van de drie in de middeling te betrekken jaren vaststaan, naar 36 maanden. De belastingplichtige is aldus beter in staat achteraf te beoordelen welke combinatie(s) van drie jaren het voordeligste is (zijn).
- In plaats van middeling van de belastbare sommen zou overwogen kunnen worden de belastbare inkomens te middelen. Daarmee kan worden voorkomen dat een gedeelte van de belastingvrije som verloren gaat.
- Het laten vervallen van de bepaling dat het kalenderjaar waarin de belastingplichtige de leeftijd van 65 jaar bereikt, niet in een middelingstijdvak mag worden betrokken. Teneinde te voorkomen dat de middelingsregeling louter door het «bejaardentarief» tot een teruggaaf leidt, dus zonder dat sprake is van onregelmatige inkomens, zou de herrekening kunnen plaatsvinden op basis van het «normale» tarief.
- Het bij de herrekening van de belasting na middeling rekening houden met bijzondere tarieven. Dit door óf de bijzondere bate buiten beschouwing te laten bij toepassing van de middelingsregeling, óf de bijzondere bate zelf ook te middelen – $\frac{1}{3}$ ervan in elk middelingsjaar – tegen het bijzondere tarief.
- Een verlaging van de drempel van f 1200.
- Het bij vertraagde afhandeling vergoeden van heffingsrente over de periode vanaf 15 maanden na indiening van het verzoek tot aan de teruggave.

Bij de beoordeling van deze aanpassingen dient uiteraard mede aandacht te worden besteed aan de uitvoerbaarheid ervan. Daarnaast realiseert de subwerkgroep zich dat eventuele voorstellen dienen te passen binnen de bestaande budgettaire kaders.

Knelpunten vermogensbelasting

In haar eerste rapportage heeft de subwerkgroep in meer algemene zin aandacht besteed aan de vermogensbelasting. In aanvulling hierop wordt in deze rapportage nog kort ingegaan op een drietal knelpunten.

Verkoopvordering na verkoop aanmerkelijk belang

De reikwijdte van de ondernemingsvrijstelling is met ingang van 1985 uitgebreid tot aandelen in een vennootschap, niet zijnde een beleggingsmaatschappij, die voor de belastingplichtige behoren tot een aanmerkelijk belang. Verder geldt de ondernemingsvrijstelling met ingang van die datum, onder voorwaarden, ook voor schuldvorderingen die bij overdracht van de onderneming zijn bedongen van de bedrijfsopvolger. Vorderingen die zijn bedongen bij de overdracht van tot een aanmerkelijk belang behorende aandelen kunnen evenwel niet onder de ondernemingsvrijstelling vallen (zie ook HR 12 januari 1994, BNB 1994/74). Naar de mening van de subwerkgroep is dit onbevredigend in de gevallen waarin de aandelen in het kader van een bedrijfsopvolging tegen een vordering worden overgedragen. De subwerkgroep stelt voor de ondernemingsvrijstelling voor deze gevallen, onder overeenkomstige voorwaarden als bij de overdracht van een onderneming, aan te vullen.

Vruchtgebruik en aanmerkelijk belang, ondernemingsvrijstelling

Voor de toepassing van de ondernemingsvrijstelling op tot een aanmerkelijk belang behorende aandelen die zijn bezwaard met een recht van vruchtgebruik, is van belang of het gaat om een tijdelijk recht van vruchtgebruik of om een niet-tijdelijk recht van vruchtgebruik.

Bij een niet-tijdelijk recht van vruchtgebruik worden de aandelen ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964 aangemerkt als bezittingen van de vruchtgebruiker. Op grond van artikel 8, tweede lid, worden deze bij hem in aanmerking genomen voor 80% van de waarde in onbezwaarde staat. De vruchtgebruiker geldt onder het huidige regime niet als aanmerkelijk-belanghouder, zodat hij geen gebruik kan maken van de ondernemingsvrijstelling. Bij de bloot eigenaar behoort het aandelenpakket niet tot zijn vermogen (het wordt immers aan de vruchtgebruiker toegerekend), zodat ook de blote eigenaar geen gebruik kan maken van de ondernemingsvrijstelling.

In haar eerste rapportage heeft de subwerkgroep voorgesteld om een niet-tijdelijk vruchtgebruik op een aandeel als een aandeel aan te merken zodat ingeval de vruchtgebruiker van ten minste het voor een aanmerkelijk belang vereiste aantal aandelen het vruchtgebruik heeft, een niet-tijdelijk vruchtgebruik onder de aanmerkelijk-belangregeling valt. Voor de vermogensbelasting zou dit naar de mening van de subwerkgroep moeten betekenen dat de niet-tijdelijk vruchtgebruiker gebruik kan maken van de ondernemingsvrijstelling.

Bij een tijdelijk recht van vruchtgebruik¹ wordt zowel de vruchtgebruiker als de blote eigenaar belast voor de waarde in het economische verkeer van de hem toekomende rechten op de aandelen. Ook hier geldt dat de vruchtgebruiker niet als een aanmerkelijk-belanghouder kan worden beschouwd, en derhalve niet in aanmerking komt voor de ondernemingsvrijstelling. Voor de blote eigenaar geldt de vrijstelling wel. Naar het oordeel van de subwerkgroep lijkt het in deze situatie redelijk de ondernemingsvrijstelling over de blote eigenaar en de vruchtgebruiker te verdelen naar rato van de waarde van de hun toekomende rechten. Wel zal moeten worden gezien of dit uitvoeringstechnisch mogelijk is.

¹ In de voorstellen van de subwerkgroep zullen overigens alle genotsrechten als tijdelijke genotsrechten worden behandeld, zie hiervoor de paragraaf over genotsrechten.

Tijdelijk recht van vruchtgebruik, belastinglatentie

Bij tijdelijke rechten van vruchtgebruik worden in het geval van inkomstenverkoopanalgie zowel de inkomsten uit het recht, als de opbrengst bij de vervreemding ervan, in de heffing betrokken. In zoverre vertonen deze rechten gelijkenis met stamrechten; voor stamrechten geldt een forfaitaire aftrek van de latente belastingschuld. Naar de mening van de subwerkgroep is het redelijk om ook bij tijdelijke genotsrechten¹ op overeenkomstige wijze met de in de toekomst verschuldigde inkomstenbelasting rekening te houden. Bij de bepaling van de latente schuld dient wel, al dan niet op forfaitaire wijze, rekening gehouden te worden met de in aftrek te brengen aankoopssom, nu in zoverre immers geen heffing zal plaatsvinden. Ook bij stamrechten dient naar het oordeel van de subwerkgroep de latentie zodanig te worden aangepast, dat deze wordt berekend over de waarde van het stamrecht verminderd met de tegenprestatie.

¹ Andere dan huuranaloge genotsrechten.

WERKGROEP FISCAAL-TECHNISCHE HERZIENING VAN DE LOON- EN INKOMSTENBELASTING SUBWERKGROEP II (WINST), EERSTE RAPPORTAGE

Aan de Staatssecretaris van Financiën

Den Haag, 21 december 1995

Onderwerp

Eerste rapportage van subwerkgroep II van de werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting

Geachte heer Vermeend,

Namens de werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting bied ik u hierbij aan de eerste rapportage van subwerkgroep II (winst) inzake subjectief ondernemerschap en enige daarmee verband houdende voorstellen met betrekking tot de vervangingsreserve, het stakingsbegrip en de stakingsvrijstelling, de doorschuif-faciliteiten en de eindafrekening van artikel 16 Wet IB 1964.

De werkgroep kan zich vinden in de door de subwerkgroep II geformuleerde voorstellen. Zij maakt bij de rapportage nog de volgende opmerkingen.

De werkgroep acht het niet bezwaarlijk om de faciliteit van de herinvesteringsreserve slechts in te voeren in de inkomstenbelasting. Voordat kan worden toegekomen aan een afweging omtrent de gedachte om dit voorstel tevens te laten gelden voor de vennootschapsbelasting is naar het oordeel van de werkgroep eerst onderzoek naar de budgettaire consequenties noodzakelijk.

Voorts beveelt de werkgroep aan om nader te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de doorschuif-faciliteiten ook toe te passen bij overdrachten van ondernemingen aan werknemers.

De voorzitter van de werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting,

Mr. D. E. Witteveen

EERSTE RAPPORTAGE SUBWERK GROEP II (WINST) 16 NOVEMBER 1995

I. Inleiding en samenvatting

De subwerkgroep II (winst) van de werkgroep technische herziening IB/LB brengt hiermee een eerste rapportage uit. In deze rapportage wordt eerst ingegaan op het ondernemersbegrip. De subwerkgroep stelt voor dat de wetgeving er van uitgaat dat een ondernemer-natuurlijk persoon gelijktijdig en volgtijdelijk slechts één onderneming drijft. Deze onderneming – hierna ook aangeduid als de subjectieve onderneming – kan derhalve bestaan uit meer dan een «objectieve onderneming». Met dit uitgangspunt wordt een aantal ernstige knelpunten, die bij de bestaande wetgeving bestaan, opgelost.

De invoering van het begrip subjectieve onderneming heeft consequenties op een aantal terreinen, te weten dat van:

- de vervangingsreserve;
- het stakingsbegrip en de stakingsvrijstelling;
- de doorschuiffaciliteiten; en
- de eindafrekening van artikel 16 Wet IB 1964.

Op deze consequenties wordt nader ingegaan.

Daarnaast bevat de rapportage voorstellen om andere knelpunten, die zich op de laatstgenoemde terreinen voordoen, weg te nemen.

Met betrekking tot de vervangingsreserve stelt de subwerkgroep voorts voor om deze om te vormen tot een herinvesteringsreserve. Dit wordt bereikt door het laten vervallen van de huidige eis dat het vervangende bedrijfsmiddel bedrijfseconomisch dezelfde plaats in de onderneming inneemt als het vervreemde of verloren gegane bedrijfsmiddel. De termijn waarbinnen moet zijn geherinvesteerd wordt gesteld op één jaar.

De subwerkgroep stelt verder voor om de stakingsvrijstelling af te schaffen. Indien dit voorstel niet haalbaar is, kiest de subwerkgroep er voor om de stakingsvrijstelling uitsluitend aan het einde van het subjectieve ondernemerschap toe te passen en voorts slechts eenmaal per leven toe te kennen.

Verder wordt voorgesteld om de goedkeuring, inhoudende dat bij een «ruisende» overdracht van een onderneming, melk-, mest- en visquota geruisloos kunnen worden doorgeschoven op de voet van de artikelen 15 en 17 Wet IB 1964, uit te breiden tot elk vermogensbestanddeel (doorschuiving à la carte). Deze doorschuiving à la carte zou ook kunnen gelden in de toepassing van artikel 18. Voorts komt de werkgroep met de aanbeveling dat het vermogensbestanddeel dat geruisloos wordt doorgeschoven aan de vooravond van de doorschuiving naar eigen inzicht fiscaal kan worden geherwaardeerd tot ten hoogste de waarde in het economisch verkeer. De na doorschuiving achterblijvende activa en passiva behoeven naar het oordeel van de werkgroep geen onderneming meer te vormen.

De subwerkgroep stelt voor om de geruisloze doorschuiving op grond van artikel 17 Wet IB 1964 ook mogelijk te maken voor de overdracht van een onderneming aan een verwant in de derde graad van de zijlijn (neven/nichten).

Verder stelt de subwerkgroep voor om de overdracht van een onderneming tegen een vordering, waarbij er geen sprake is van door de overnemer gestelde zekerheden, op dezelfde wijze te behandelen als de

overdracht tegen een winstrecht. Dat betekent dat de vordering tot het ondernemingsvermogen van de overdrager kan worden gerekend zodat er pas belaste winst ontstaat zodra de aflossingen de boekwaarde van de overgedragen onderneming te boven gaan.

Ten slotte stelt de subwerkgroep voor om artikel 16 Wet IB 1964 zodanig te herformuleren, dat de claim van de fiscus op de stille en fiscale reserves beter zeker wordt gesteld.

De invoering van het begrip subjectieve onderneming en de versoepeling van de doorschuiffaciliteiten leiden naar de verwachting van de subwerkgroep slechts tot een beperkte overschrijding van het reeds voor de uitvoering van de motie Blauw gereserveerde bedrag. Daar staat tegenover dat het voorstel inzake de stakingsvrijstelling tot een budgettaire opbrengst leidt, welke in de eerste optie van de subwerkgroep aanzienlijk zal zijn. Voor zover het voorstel om de vervangingsreserve om te vormen tot een herinvesteringsreserve ook zou doorwerken naar de vennootschapsbelasting zal dit voorstel naar verwachting tot een budgettaire derving van betekenis leiden. Voor de bepaling van de exacte omvang van deze derving is nog nader onderzoek nodig.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, is dit een eerste rapportage. De subwerkgroep heeft het voornemen om nog te rapporteren over een aantal andere onderwerpen, zoals de gemengde kosten in de winstfeer, de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de reserve assurantie e/r.

II. De subjectieve onderneming

a. Probleemstelling

Onder de werking van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 bestaat de mogelijkheid dat meerdere (objectieve) ondernemingen voor rekening van één ondernemer worden gedreven. Het kan hierbij gaan om verschillende, gelijktijdig naast elkaar gedreven ondernemingen als ook om ondernemingsactiviteiten die na elkaar – volgtijdelijk – worden verricht. In de *eerste* situatie (gelijktijdig meerdere ondernemingen) wordt voor het antwoord op de vraag of er daadwerkelijk sprake is van meerdere objectieve ondernemingen vooral gelet op de aard van de activiteiten (bijv. fruitbedrijf en handel in brandstoffen, HR 15 maart 1972, nr. 16 741, BNB 1972/93) alsmede op de wijze van exploitatie (bijv. twee restaurants die economisch en organisatorisch gescheiden worden uitgebaat, door verschil in naamgeving, gescheiden administratie, aparte bankrekeningen, eigen personeel en eigen menukaarten). Is sprake van twee of meer ondernemingen, dan staan deze ook fiscaal gezien als afzonderlijke zelfstandige organisaties naast elkaar. Een verplaatsing van vermogensbestanddelen van de ene onderneming naar de andere onderneming leidt fiscaal tot het constateren van belaste winst, hoewel vanuit de persoon van de ondernemer gezien geen winst wordt gerealiseerd. Daarnaast kan een in de ene onderneming gevormde vervangingsreserve niet worden aangewend in de andere onderneming van dezelfde ondernemer. Bij een vervanging over de grens van een objectieve onderneming heen zal moeten worden afgerekend. Dit kan de liquiditeitspositie van de ondernemer en daarmee de continuïteit van zijn ondernemingsactiviteiten in gevaar brengen.

In de *tweede* situatie (bij volgtijdelijke ondernemingen) wordt de overgang van de ene ondernemingsactiviteit naar de volgende gemarkeerd door een, in de praktijk veelal als belemmerend ervaren, fiscale staking. Indien een ondernemer zijn cafetaria vervreemdt en elders een restaurant begint, is een fiscale eindafrekening bij de huidige wetgeving

onontkoombaar. Hetzelfde geldt voor bedrijfsverplaatsingen in de agrarische sector, bijvoorbeeld omwille van het milieu, de ruimtelijke ordening of de bedrijfsstructuur¹. Een staking van de aanvankelijke onderneming is aan de orde in elk geval van «verplaatsing» van deze onderneming waarbij de aard van de cliëntèle, de bedrijfsomvang of de concurrentiepositie wijziging ondergaat. Bovenstaande problemen doen zich, zoals blijkt uit de jurisprudentie, met name voor in de horecabranche, bij detaillisten en in de agrarische sector.

b. Historie

Het onderscheiden van verschillende objectieve ondernemingen is historisch verklaarbaar. De Wet IB 1914 was gebaseerd op het bronnenfictiestelsel. In dit systeem paste het na te gaan of een belastingplichtige meerdere ondernemingen drijft. Immers, iedere onderneming vormde een afzonderlijke bron van inkomen. In het Besluit IB 1941 stond aanvankelijk eveneens de objectieve onderneming voorop. Het primaat van de objectieve onderneming paste eveneens bij de op het Besluit IB 1941 geënte ondernemingsbelasting. In de huidige Wet op de inkomstenbelasting 1964 staat evenwel de ondernemer centraal. Tijdens de parlementaire behandeling werd hieromtrent gesteld: «bij het heffen van belastingen naar het inkomen wordt gestreefd naar een zoveel mogelijk gelijke verdeling van de lasten naar de draagkracht van de contribuabelen. Dit heeft tot gevolg dat de persoon – en dus ook de ondernemer – op de voorgrond staat» en «gaandeweg hebben ook objectiverende factoren hun invloed uitgeoefend. Dit brengt met zich mede dat er een zekere spanning kan ontstaan tussen het persoonlijke en het meer zakelijke ondernemingsaspect en dat een afweging van beide noodzakelijk wordt. Het karakter van de inkomstenbelasting dwingt ertoe, bij die afweging het persoonlijk aspect zeer zwaar te laten wegen.» Gelet op de hiervoor weergegeven knelpunten, heeft de wetgever het zelf geformuleerde uitgangspunt niet consequent uitgewerkt.

c. Oplossing

Het centraal stellen van de persoon van de ondernemer leidt er toe dat moeilijk kan worden volgehouden dat sprake is van winstrealisatie, wanneer een ondernemer activa overbrengt van de ene naar de andere onderneming. Hetzelfde geldt bij een wijziging van activiteiten, waarbij bijvoorbeeld een bedrijfspand wordt aangehouden voor de nieuwe ondernemingsactiviteit. Bezien vanuit de ondernemer blijft het pand behoren tot zijn ondernemingsvermogen zodat winstrealisatie op grond van een aanwezige stille reserve niet aan de orde zou moeten komen. Teneinde de bovengenoemde knelpunten weg te nemen, dient in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 te worden uitgegaan van de opvatting dat een belastingplichtige gelijktijdig en volgtijdelijk slechts één subjectieve onderneming heeft.

Indien er van wordt uitgegaan dat een belastingplichtige slechts één subjectieve onderneming drijft, wordt recht gedaan aan het centraal stellen van de ondernemer. Winst is dan het voordeel dat aan de ondernemer is opgekomen ter zake van zijn subjectieve onderneming, welke subjectieve onderneming kan zijn opgebouwd uit meerdere objectieve ondernemingen. Wordt bij een wijziging van de activiteiten winst gerealiseerd ten gevolge van de vervreemding van activa, dan kan bij deze benaderingswijze door de faciliteit van de vervangingsreserve heffing vooralsnog achterwege blijven². Voor de ondernemer geldt de nieuwe ondernemingsactiviteit immers als een voortzetting van zijn subjectieve ondernemerschap (continuïteit van de subjectieve onderneming).

¹ Zie motie Blauw 23 900 XIV, nr. 22.

² De in voetnoot 1 genoemde motie Blauw beoogt de invoering van een dergelijke regeling te bevorderen.

d. Consequenties

De introductie van de subjectieve onderneming heeft verschillende consequenties. In de eerste plaats zal het verplaatsen van vermogensbestanddelen tussen twee objectieve ondernemingen van dezelfde belastingplichtige niet meer tot realisatie leiden. Ook zal toepassing van de vervangingsreserve «over de grenzen van de objectieve onderneming heen» mogelijk worden. De subwerkgroep realiseert zich echter dat door het huidige vereiste van «economische vervanging» nog niet in alle gewenste gevallen van de vervangingsreserve gebruik zou kunnen worden gemaakt. Teneinde dit knelpunt bij de toepassing van de vervangingsreserve weg te nemen, wordt in hoofdstuk 3 een voorstel gedaan om de regeling op dit punt te verruimen.

De introductie van de subjectieve onderneming heeft ook consequenties voor enkele ondernemersfaciliteiten. In hoofdstuk 4 wordt nadere invulling gegeven aan de consequenties van de nieuwe keuze voor het stakingsbegrip en de stakingsvrijstelling, terwijl in hoofdstuk 5 aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor de doorschuiffaciliteiten.

III. Herziening vervangingsreserve in een herinvesteringsreserve

a. Inleiding

Met de vervangingsreserve wordt beoogd om, met als vertrekpunt de continuïteit van de onderneming, de ondernemer niet fiscaal te belemmeren in geval een bedrijfsmiddel wordt vervangen door een ander bedrijfsmiddel. Belastingheffing over de boekwinst ter zake van het vervreemde of verloren gegane bedrijfsmiddel zou immers de financiering van de herinvestering in het vervangende bedrijfsmiddel belemmeren. Tegen de achtergrond van dit uitgangspunt blijkt de huidige regeling van de vervangingsreserve in de praktijk niet altijd te voldoen.

b. Knelpunten en mogelijke oplossingen

In de eerste plaats is te signaleren, dat de huidige vervangingsreserve niet functioneert «over de ondernemingsgrens heen». Een ondernemer die gelijktijdig meerdere objectieve ondernemingen drijft kan een vervangingsreserve, die in een van zijn ondernemingen is ontstaan, niet benutten voor een investering in zijn andere onderneming. Ook is het niet mogelijk om een vervangingsreserve te gebruiken wanneer een natuurlijk persoon de ene onderneming beëindigt en vervolgens met een nieuwe onderneming begint. De fiscale afrekening die in deze situaties plaatsvindt zal de liquiditeitspositie van de ondernemer en daarmee de continuïteit van zijn ondernemingsactiviteiten in gevaar brengen. Zoals in hoofdstuk II is aangegeven, kunnen deze problemen worden opgelost door de invoering van de subjectieve onderneming.¹ Hetgeen hier voor de inkomstenbelasting wordt voorgesteld, geldt reeds in de vennootschapsbelasting ingevolge artikel 2, vijfde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (vergelijk HR 3 oktober 1990, BNB 1991/16).

Een tweede beperking in de toepassing van de vervangingsreserve ligt besloten in het vereiste van «vervanging», waardoor een herinvestering slechts wordt gefacilieerd als het nieuwe bedrijfsmiddel bedrijfseconomisch dezelfde plaats inneemt als het afgestoten bedrijfsmiddel. Deze beperking tast de flexibiliteit van de ondernemer, die binnen zijn onderneming andere wegen wenst in te slaan, aan. De beperking laat zich terugvoeren tot het bekende probleem uit de vervangingswaardeleer waar nimmer een goede oplossing is gevonden voor de niet-identieke vervanging. De grond van dit probleem ligt in de toerekeningsproblematiek van de gerealiseerde boekwinsten aan de vervangende

¹ Een bijzondere situatie doet zich voor wanneer bij staking van een onderneming bedrijfsmiddelen overgaan naar het privé-vermogen en niet worden ingebracht in de daarna gestarte onderneming (bijv. de overheveling van het woon-praktijkpand van een tandarts naar het privé-vermogen ter gelegenheid van het gaan deelnemen in een groepspraktijk). Voor die specifieke situatie zou de beperking in artikel 14 Wet IB 1964, dat de faciliteit alleen geldt bij vervreemdingen, moeten vervallen.

investeringen. Indien voor dit probleem een bevredigende oplossing kan worden gevonden, is er eigenlijk geen goede reden de vervangingsreserve te beperken tot bedrijfsmiddelen, die zijn te beschouwen als een «vervanging» van het vervreemde bedrijfsmiddel. De vervangingsreserve zou dan te herdopen zijn in een «herinvesteringsreserve».¹

c. Twee complicaties

Bij de bedoelde toerekening van de behaalde boekwinsten aan nieuwe bedrijfsmiddelen dienen zich een *tweetal* complicaties aan:

1°. Indien geen vervanging plaatsvindt in de traditionele zin van artikel 14 van de Wet IB 1964 zal de ondernemer geneigd zijn om de behaalde boekwinst door te schuiven naar andersoortige bedrijfsmiddelen met een veel langere afschrijvingsperiode, waardoor de fiscale claim oneigenlijk vertraagd zou kunnen worden. Om deze situatie te voorkomen, dienen nadere spelregels te worden geformuleerd. Gedacht kan worden aan de regel dat de boekwinst in de eerste plaats dient te worden afgeboekt op de kostprijs van het vervangend bedrijfsmiddel dat bedrijfseconomisch dezelfde plaats inneemt. Indien een zodanig bedrijfsmiddel niet wordt aangeschaft, vindt doorschuiving plaats naar de bij wijze van herinvestering aangeschafte bedrijfsmiddelen met hetzelfde of een hoger afschrijvingsritme als dat van het afgestoten bedrijfsmiddel. Mochten ook zulke bedrijfsmiddelen niet worden aangeschaft, dan pas kan doorschuiving plaatsvinden naar bedrijfsmiddelen met een lager afschrijvingsritme, waarbij dan weer vrijval van de doorgeschoven vervangingsreserve zou dienen plaats te vinden volgens het afschrijvingsritme van het afgestoten bedrijfsmiddel. Dit laatste zou met name van belang zijn, indien «snelle» boekwinsten, behaald bij de verkoop van bedrijfsmiddelen met een relatief korte levensduur, worden doorgeschoven naar bijv. een onroerende zaak. Het is niet aannemelijk dat het vaak zal voorkomen dat een ondernemer daadwerkelijk in de gelegenheid is om boekwinst door te schuiven naar een bedrijfsmiddel met een trager afschrijving. In de meeste situaties zullen machines gewoon vervangen worden door nieuwe machines. Na ampele overwegingen is de subwerkgroep van oordeel dat het niet wenselijk is om op dit punt strakke spelregels te ontwerpen. Voor de weinige gevallen waarin kan worden doorgeschoven naar een bedrijfsmiddel met een trager afschrijvingsritme, dient uit een oogpunt van eenvoud te worden geaccepteerd dat de doorgeschoven claim wordt gerealiseerd in het tempo van het afschrijvingsritme van het nieuwe bedrijfsmiddel.

2°. Zoals het huidige artikel 14 van de Wet IB 1964 een termijn stelt aan de gefaciliteerde vervanging zal ook de nieuwe herinvesteringsreserve aan de herinvestering een termijn moeten binden. Deze termijn kan naar het oordeel van de subwerkgroep worden teruggebracht tot één jaar, aangezien herinvesteren gemakkelijker en eerder kan plaatsvinden dan vervangen. Deze termijn kan ook gelden in situaties waarin een onderneming wordt gestaakt en vervolgens weer een nieuwe onderneming wordt gestart. Wel stelt de subwerkgroep voor om een ontsnappingsclausule op te nemen, zoals in het huidige tweede lid van artikel 14. De voorgestelde verkorting van de termijn kan wellicht bijdragen tot een afname van de handel in vennootschappen met een vervangingsreserve.

¹ Gelijktijdig met de invoering van een dergelijke herinvesteringsreserve zou ook een eind kunnen worden gemaakt aan de problemen die zich voordoen bij de opheffing van een zgn. ijzeren voorraad in geval van assortimentswijziging door een ondernemer (bijv. een overgang van vurenhout naar hardhout). Ook in deze situatie is er naar het oordeel van de subwerkgroep reden voor een doorschuiffaciliteit.

Daar het de strekking van de vervangingsreserve – en ook van een nieuwe herinvesteringsreserve – is de ondernemer niet te belemmeren in zijn herinvestering door belastingheffing, dient de bestaande boekwaarde-eis van artikel 14 ook bij de nieuwe herinvesteringsreserve in stand te blijven.

Voor zover onvoldoende wordt geherinvesteerd, rust op de opbrengst van het afgestoten bedrijfsmiddel slechts ten dele een herinvesteringsfinancieringsclaim, zodat in zoverre belastingheffing over de boekwinst zonder problemen kan plaatsvinden. Deze boekwaarde-eis kan in de nieuwe techniek gestalte krijgen door de eis, dat de gehele opbrengst van het afgestoten bedrijfsmiddel in de referentieperiode ten minste weer wordt geïnvesteerd in andere bedrijfsmiddelen. Voor zover zulks niet plaatsvindt, dient de boekwinst in de winst te worden opgenomen.

De subwerkgroep is in beginsel van oordeel, dat het de voorkeur verdient, om de verruimende omvorming van de vervangingsreserve in een herinvesteringsreserve ook voor de vennootschapsbelasting te laten gelden. De budgettaire consequenties zijn in dat geval echter aanzienlijk. Om deze reden zou kunnen worden besloten om de verruiming uitsluitend voor IB-ondernemers te laten gelden. Hiervoor bestaat een aantal argumenten. Met name het tariefverschil tussen de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting heeft tot gevolg dat de hiervoor genoemde knelpunten minder belemmerend zijn voor aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen. Verder kan worden gewezen op de beperkte levensduur van een IB-ondernemer, zodat oneindig uitstel van heffing uitgesloten is.

Indien zou worden besloten om de omvorming van de vervangingsreserve niet in te voeren in de vennootschapsbelasting, dient ook de verkorting van de in artikel 14 van de Wet IB 1964 gestelde termijn niet te gelden voor de aan vennootschapsbelasting onderworpen lichamen. Het voor deze verkorting genoemde argument is voor deze lichamen in dat geval immers niet van toepassing.

IV. Stakingsbegrip en stakingswinstvrijstelling

a. Stakingsbegrip

De in hoofdstuk II voorgestelde invoering van het subjectieve ondernemingsbegrip dwingt tot een nadere invulling van het stakingsbegrip.

Naar geldend recht is sprake van het staken van een onderneming of het staken van een gedeelte van een onderneming indien:

- de belastingplichtige ophoudt winst uit een objectieve onderneming te genieten;
 - een gedeelte van een objectieve onderneming wordt overgedragen of geliquideerd, mits dat deel een zekere zelfstandigheid in het geheel van de objectieve onderneming bezit;
 - een gedeelte van een objectieve onderneming, dat naar zijn aard een zelfstandige onderneming kan vormen, wordt overgedragen, mits niet in onmiddellijke samenhang met die staking zodanige gelijksoortige activiteiten worden geëntameerd dat de onderneming economisch gezien dezelfde is gebleven;
 - er sprake is van een duurzame belangrijke inkrimping van een objectieve onderneming;
 - een evenredig gedeelte van een objectieve onderneming in het spel is, zoals bij firma's.
- Na invoering van de subjectieve onderneming is sprake van staking (van een gehele onderneming) indien:
- de belastingplichtige ophoudt winst uit zijn subjectieve onderneming te genieten, met andere woorden wanneer de objectieve ondernemingen allemaal zijn gestaakt.

De subwerkgroep acht het wenselijk de belastingplichtige na de staking van een objectieve onderneming – dan wel ingeval hij meerdere objectieve ondernemingen heeft, na staking van al die ondernemingen –

gedurende enige tijd de gelegenheid te geven om opnieuw een objectieve onderneming te beginnen zonder dat fiscale afrekening plaatsvindt. Nu de vervangingsreserve nieuwe stijl in deze situatie soelaas moet bieden, stelt de werkgroep voor dat de voor deze vervangingsreserve geldende termijn van één jaar – en de bijbehorende ontsnappingsclausule – ook hier moet worden gehanteerd. Indien binnen één jaar nieuwe ondernemingsactiviteiten worden geëntameerd, heeft de ondernemer zijn subjectieve onderneming niet gestaakt. Het risico dat de doorgeschoven claim van de fiscus oninbaar wordt, blijft bij een termijn van één jaar beperkt. Van staking van een gedeelte van een subjectieve onderneming is sprake in alle gevallen waarin dat volgens het bestaande regime het geval is, met dien verstande dat de eis dat niet in onmiddellijke samenhang met de staking zodanige gelijksoortige activiteiten worden geëntameerd dat de onderneming economisch gezien dezelfde is gebleven, voortaan wordt afgemeten aan het begrip subjectieve onderneming; voorts geldt dat ook een duurzame belangrijke inkrimping wordt afgemeten aan de subjectieve onderneming. In de nieuwe situatie is er bijvoorbeeld geen sprake van staking indien een belastingplichtige, die een snackbar en twee boekwinkels exploiteert, de snackbar verkoopt en vervolgens een vergelijkbare snackbar koopt. Ook is er geen sprake van staking indien deze belastingplichtige een boekwinkel verkoopt, terwijl de omvang van de andere boekwinkel dermate toeneemt dat er voor de belastingplichtige geen omzet- en/of winstdaling optreedt.

b. Bijzonder tarief en stakingsvrijstelling

Bij het staken van een onderneming of een gedeelte van een onderneming heeft de belastingplichtige recht op toepassing van het bijzondere tarief alsmede van de stakingsvrijstelling. De subwerkgroep is van mening dat deze regel voor wat betreft het bijzondere tarief ook onder de gewijzigde definitie van het stakingsbegrip gehandhaafd dient te blijven¹. Immers de stakingswinst heeft het karakter van een a-periodiek voordeel en juist daarvoor is dat tarief bestemd.

Met betrekking tot de toepassing van de stakingsvrijstelling neemt de werkgroep een ander standpunt in. De stakingsvrijstelling, ingevoerd bij het Besluit Inkomstenbelasting 1941, vervallen bij de Wet Belastingherziening 1947, maar bij de Wet van 24 december 1953 (Stb. 591) weer opgenomen, mitigeert de gevolgen die de eindafrekening bij overlijden van de ondernemer meebrengt voor de continuering van het bedrijf door de naaste familie (gesproken wordt over de waarborging van de bestaansbron van «zo'n verweesd middenstandsgezin»). De regeling is vervolgens overgenomen in de Wet IB 1964 met als hoofdargument: «In deze gevallen rechtvaardigt de wens geschillen over kleinigheden te voorkomen een – beperkte – inbreuk op het winstbegrip».

Naar het oordeel van de werkgroep hebben de motieven voor invoering van een stakingsvrijstelling hun belang verloren. Het doelmatigheidsargument – het voorkomen van geschillen over kleinigheden – is achterhaald door de mogelijkheid het onbenutte deel van de vrijstelling af te boeken op de oudedagsreserve. Ook ingeval de eindafrekeningswinst lager is dan de stakingsvrijstelling is de exacte vaststelling van de omvang van de eindafrekeningswinst daardoor thans een noodzakelijkheid. Het argument dat de continuïteit van de familie-onderneming in gevaar komt bij het ontbreken van een stakingsvrijstelling heeft zichzelf overleefd. Daarvoor staan thans doorschuif Faciliteiten ter beschikking. Vele stakende ondernemers zijn zich de motivering voor de vrijstelling niet bewust. Zij beschouwen haar als een douceurtje. In andere gevallen wordt de vrijstelling juist bewust opgezocht, zoals bij de participatie in een commanditaire vennootschap en bij de man-vrouw firma. Gelet op het bovenstaande is de subwerkgroep van mening dat de stakingsvrijstelling kan worden afgeschaft.

¹ Het bijzondere tarief is uiteraard slechts van toepassing voor zover voor de stakingswinst geen vervangingsreserve is gevormd.

Indien het voorstel om de stakingsvrijstelling af te schaffen niet haalbaar is, kiest de subwerkgroep er voor om deze uitsluitend aan het einde van het subjectieve ondernemerschap en voorts slechts eenmaal per leven toe te kennen; het huidige systeem dat bij staking van iedere objectieve onderneming een vrijstelling kan worden genoten, strookt niet met de gedachte van de subjectieve onderneming. Bij staking van een gedeelte van een subjectieve onderneming kan dan geen beroep worden gedaan op deze vrijstelling.

V. Doorschuiffaciliteiten

a. Inleiding

Invoering van het subjectief ondernemingsbegrip zal er toe leiden dat staking minder vaak wordt aangenomen. De doorschuiffaciliteiten van de artikelen 15, 17 en 18 Wet IB 1964 beogen in specifieke situaties de gevolgen van staking te voorkomen. Het ligt voor de hand deze faciliteiten in de voorliggende rapportage te behandelen. Hier wordt gezien waarom de faciliteiten destijds zijn ingesteld en of de toen geldende motieven nog valide zijn. Vervolgens wordt gezien in hoeverre de faciliteiten nog adequaat zijn.

b. Doorschuiffaciliteiten: voorgeschiedenis en motieven

De artikelen 15, 17 en 18 van de Wet IB 1964 bevatten doorschuiffaciliteiten voor de inkomstenbelastingclaim bij het overgaan van een onderneming of een gedeelte van een onderneming.

Artikel 15 ziet op een doorschuiffaciliteit bij overgang van ondernemingsvermogen krachtens erfrecht of huwelijksgoederenrecht. Omdat de overgang van ondernemingsvermogen krachtens erfrecht of huwelijksgoederenrecht geen vervreemding inhoudt, is in artikel 15 een overdrachtsfictie opgenomen. Deze fictieve overdracht en de daaruit voortvloeiende afrekening kan liquiditeitsproblemen met zich meebrengen, waardoor de continuïteit van de onderneming in gevaar kan komen. Tegen deze achtergrond is in artikel 15 een doorschuiffaciliteit opgenomen op voorwaarde dat de verkrijgers de onderneming voortzetten.

De doorschuiffaciliteit van artikel 17 van de Wet IB 1964 heeft een zelfde strekking. Indien een ondernemer 55 jaar of ouder is dan wel voor 45 procent of meer arbeidsongeschikt is, en hij zijn onderneming of een gedeelte van zijn onderneming overdraagt aan een of meer kinderen, kleinkinderen of hun echtgenoten, wordt de fiscale claim op de stille en fiscale reserves op verzoek doorgeschoven. De fiscale claim gaat dan over op degene die de onderneming voortzet. De regeling is op aandrang van de Tweede Kamer geïntroduceerd bij de Wet IB 1964 met als motief dat fiscale afrekening in deze gevallen meer dan eens niet gelegen zal komen en de continuïteit van de onderneming in gevaar zou kunnen brengen. Bovendien kan zo de overdracht op een voor de bedrijfsvoering passender tijdstip (dan het overlijden van de vader) worden bevorderd.

Aanvankelijk was de leeftijd waarop de ondernemer geruisloos kon overdragen ten minste 65 jaar. De verlaging van de leeftijdsgrens tot de huidige 55 jaar is tot stand gekomen in 1983. Tevens is toen de mogelijkheid ingevoerd de doorschuiving te benutten bij overdracht van een gedeelte van de onderneming; voordien moest de onderneming in haar geheel worden overgedragen. Dit hield met name in dat ook bij het aangaan van een vennootschap onder firma tussen een ouder en een kind, ten aanzien van het aan het kind overgedragen gedeelte van de onderneming geen fiscale afrekening hoefde plaats te vinden. De maatschappelijke ontwikkelingen – onder andere de behoefte aan

zogenaamde man/vrouw firma's – hebben ertoe geleid dat sinds 1990 ook een geruisloze overdracht aan de echtgenoot of partner kan plaatsvinden.

Artikel 18 maakt het mogelijk om een IB-onderneming, onder bepaalde voorwaarden, geruisloos in te brengen in een NV of BV. De onderneming wordt voortaan voor rekening van de vennootschap gedreven. De claim voor de inkomstenbelasting wordt een claim voor de vennootschapsbelasting.

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben er inmiddels toe geleid dat bij aanschrijving (BNB 1991/130) is goedgekeurd dat melk-, mest- en visquota als afzonderlijk bedrijfsmiddel «geruisloos» kunnen worden doorgeschoven aan de in de artikelen 15 en 17 genoemde personen, terwijl overigens fiscaal wordt afgerekend.

c. In hoeverre zijn de huidige doorschuiffaciliteiten nog adequaat?

De subwerkgroep is van mening dat de redenen voor de invoering van de doorschuiffaciliteiten nog steeds valide zijn, maar zij vraagt zich wel af of de faciliteiten in alle gevallen adequaat werken.

De doorschuiffaciliteit kent problemen op twee terreinen. Het eerste heeft betrekking op wat zoal geruisloos mag worden doorgeschoven. Deze problematiek betreft zowel artikel 15 als de artikelen 17 en 18 van de Wet IB 1964. De vraag komt daarbij aan de orde of doorschuiving per afzonderlijk vermogensbestanddeel mogelijk moet zijn. Het tweede terrein is de kring van verwanten voor wie de faciliteit kan worden toegepast. Aan de orde komt of deze kring van verwanten uitbreiding behoeft. Deze problematiek betreft alleen artikel 17.

d. Doorschuiving à la carte bij de artikelen 15, 17 en 18

Bij aanschrijving is goedgekeurd dat melk-, mest- en visquota als afzonderlijke bedrijfsmiddelen geruisloos worden doorgeschoven, ook indien de overige bestanddelen van de onderneming «ruisend» worden overgedragen aan de in de artikelen 15 en 17 genoemde personen. De afzonderlijke behandeling van die quota ten opzichte van vergelijkbare rechten kan worden gerechtvaardigd omdat ten gevolge van een door de overheid genomen productiebeperkende maatregel de ondernemer plotseling een zeer waardevol activum in handen kreeg, maar hij dit activum ook weer kan verliezen als gevolg van het feit dat het quotum in principe eindig is. Belastingheffing over het quotum zou zeer verstorend werken bij bedrijfsopvolging in de familiesfeer. Het gaat hier dan ook om begunstigend uitvoeringsbeleid. De subwerkgroep meent dat deze faciliteit om wille van de rechtszekerheid in de wet dient te worden opgenomen. Daarbij rijst de vraag of deze faciliteit beperkt moet blijven tot de melk-, mest- en visquota en of het niet veeleer in de rede ligt om de mogelijkheid van geruisloze doorschuiving uit te breiden tot vergelijkbare rechten, zoals taxivergunningen, of zelfs tot elk willekeurig vermogensbestanddeel (doorschuiving à la carte). De subwerkgroep is van mening dat laatstgenoemde mogelijkheid inderdaad dient te worden opgenomen, omdat niet valt in te zien waarom iemand die het meerdere mag (volledig doorschuiven), niet het mindere zou mogen. Om onwenselijke situaties te voorkomen (het doorschuiven van een claim bij handelstransacties; winstoverheveling met het oog op een progressie-verschil) blijft als voorwaarde gehandhaafd dat sprake dient te zijn van overgang van een gehele dan wel van een gedeelte van een onderneming. Voorts komt de subwerkgroep met de aanbeveling dat het vermogensbestanddeel dat geruisloos wordt doorgeschoven, aan de vooravond van de doorschuiving fiscaal kan worden geherwaardeerd tot ten hoogste de waarde in het economisch verkeer. Deze mogelijkheid is met name van

belang in geval een ondernemer over een gedeelte van de stille reserves wil afrekenen met het oog op een nog niet verrekend verlies. Wanneer bijvoorbeeld slechts één bedrijfsmiddel met een stille reserve aanwezig is en deze stille reserve groter is dan het compensabele verlies, kan een gedeeltelijke herwaardering een oplossing zijn. De subwerkgroep is van oordeel dat niet mag worden verhinderd dat slechts een gedeelte van de fiscale claim wordt afgerekend. Ook hier geldt dat niet valt in te zien, waarom iemand die het meerdere mag, niet het mindere zou mogen. Aangezien de herwaardering plaatsvindt in het kader van de overgang van een gehele onderneming dan wel van een gedeelte van een onderneming, mag de herwaarderingswinst worden afgerekend tegen het stakingstarief (45% of 20% in geval van doorschuiving naar erfgenamen). De subwerkgroep heeft er geen bezwaar tegen dat de belastingplichtige daarnaast – indien de stakingsvrijstelling zou worden gehandhaafd – anders dan onder de huidige wetgeving in aanmerking komt voor de stakingsvrijstelling indien er een einde komt aan de subjectieve onderneming. De subwerkgroep realiseert zich dat dit er toe zal leiden dat de ondernemer, om de stakingsvrijstelling maximaal te benutten, ten minste zal herwaarderen tot het niveau van de stakingsvrijstelling. Vanuit de totaalwinstgedachte is dit naar het oordeel van de subwerkgroep legitiem.

Tegen de achtergrond van de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een overgang van een gehele onderneming dan wel van een gedeelte van een onderneming wordt nog het volgende opgemerkt. In Infobulletin 1988/75 heeft de staatssecretaris het standpunt ingenomen, dat geruisloze doorschuiving van een gedeelte van een onderneming slechts mogelijk is indien het overblijvende deel nog een onderneming is in de zin van artikel 6 Wet IB 1964. De subwerkgroep is van oordeel dat deze voorwaarde zou moeten verdwijnen.

Dit sluit aan bij de interpretatie van de Hoge Raad in zijn arrest van 17 januari 1990, BNB 1990/92. In deze casus was in geschil of de reorganisatiefaciliteit voor de kapitaalsbelasting wel van toepassing was op de inbreng van een zelfstandig onderdeel van een onderneming nu het onroerend goed (dat door dat zelfstandige gedeelte werd gebruikt) niet mee was ingebracht. De faciliteit was volgens de HR van toepassing omdat het gezien de achtergrond van die faciliteit voldoende is dat de ingebrachte activa en passiva voor de verkrijgende partij een zelfstandige onderneming kunnen vormen. Hoewel de formulering in artikel 17 van de Wet IB 1964 enigszins afwijkt van de formulering in de Wet op belastingen van rechtsverkeer is het verschil van tekst uiterst miniem. De subwerkgroep stelt daarom voor dat de staatssecretaris in een Besluit bevestigt, dat de genoemde interpretatie van de HR ook geldt voor de Wet IB 1964 en dat de achterblijvende activa en passiva derhalve geen onderneming meer behoeven te vormen.

e. Kring van verwanten

De voorwaarde inzake de kring van verwanten waarnaar geruisloos kan worden doorgeschoven, wordt door de subwerkgroep als te beperkend ervaren. Geruisloze doorschuiving op grond van artikel 17 is thans mogelijk naar:

- de eigen kinderen of kleinkinderen, mits de overdrager tenminste 55 jaar is of tenminste 45% arbeidsongeschikt;
 - echtgenoot/partner, mits deze jonger is dan 55 jaar.
- Bij overnames door broers en zussen, maar ook door neven en nichten, kan derhalve geen gebruik worden gemaakt van deze faciliteit. Dergelijke overdrachten komen binnen de landbouw- en visserijsector meerdere malen voor. Aangezien de onderneming in deze situatie nogal eens wordt overgedragen tegen een vordering, die niet of eerst na verloop van lange tijd wordt ingelost, zijn er doorgaans onvol-

doende liquide middelen aanwezig om de verschuldigde belasting te betalen. De werkgroep stelt voor om de faciliteit van artikel 17 te laten gelden voor verwanten tot en met de derde graad van de zijlijn (neven/nichten). In situaties waarin van de verruiming van de faciliteit gebruik zal worden gemaakt, plegen zij te zijn opgegroeid op het bedrijf, en zullen zij doorgaans het ondernemingsvermogen of de tegenwaarde daarvan als erfgenamen verkrijgen.

Voorts meent de subwerkgroep dat de huidige eisen aan de overdrager (hij is ouder dan 55 jaar of meer dan 45% arbeidsongeschikt) kunnen vervallen aangezien hiervoor geen dragende redenen zijn aan te geven.

f. Overdracht tegen een vordering in het algemeen

De subwerkgroep heeft voorts aandacht besteed aan een ander knelpunt dat zich kan voordoen bij de overdracht van een onderneming. In de praktijk wordt een onderneming niet steeds overgedragen tegen contanten, doch is het ook mogelijk dat de overdragende ondernemer een vordering op de overnemer krijgt, omdat deze nog niet over de middelen beschikt om de koopsom te voldoen. De Hoge Raad heeft beslist dat een dergelijke vordering verplicht tot het privé-vermogen dient te worden gerekend, met uitzondering van de uitzonderlijke situatie dat de onderneming wordt overgedragen op basis van huurkoop of tegen een lijfrente en er voorts een gereede kans bestaat dat de exploitatie van de onderneming in de toekomst weer voor rekening van de overdrager zal geschieden. Bij de overdracht tegen een vordering dient er derhalve veelal meteen te worden afgerekend, terwijl de overdrager vaak nog geen middelen heeft (ontvangen) om de verschuldigde belasting te betalen. In de gevallen waarin er geen sprake is van zekerheden, zoals een bankgarantie, is het risico dat de overdrager niet wordt betaald niet gering. Naar het oordeel van de subwerkgroep is een vergelijking met een overdracht tegen een winstrecht in deze situatie op zijn plaats; de aflossing van de vordering zal immers uit de winst van de koper moeten komen. De subwerkgroep acht het daarom redelijk dat ook een ondernemer die zijn onderneming overdraagt tegen een vordering, terwijl er geen sprake is van een bankgarantie of een andere vorm van zekerheid, de genoemde vordering tot zijn ondernemingsvermogen mag blijven rekenen en pas winst in aanmerking behoeft te nemen nadat en voor zover de aflossingen op de vordering de boekwaarde van de overgedragen onderneming te boven gaan. De subwerkgroep zou de Staatssecretaris willen verzoeken om het standpunt in te nemen dat dit uitstel van het constateren van stakingswinst valt binnen het begrip goed koopmansgebruik. De consequentie van dit voorstel is wel, dat de rente op deze vordering niet valt onder de rentevrijstelling. Anderzijds bestaat met betrekking tot de vordering recht op de ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting.

VI. De eindafrekening van artikel 16 Wet IB 1964

De introductie van het begrip subjectieve onderneming leidt er toe dat minder vaak over winst wordt geheven, die thans als stakingswinst zou worden aangemerkt, aangezien bij beëindiging van een objectieve onderneming binnen een subjectieve onderneming, de mogelijkheid bestaat een vervangingsreserve te vormen. Daarnaast zal door de verruiming tot een herinvesteringsreserve de omvang van de stille en fiscale reserves ook toenemen, zodat het veilig stellen van de fiscale claim over deze reserves aan betekenis toeneemt.

Artikel 16 Wet IB 1964 kan in dit verband worden beschouwd als een vangnetbepaling op basis waarvan in het uiterste geval tot belasting-

heffing kan worden overgegaan. De vraag rijst of het huidige artikel 16 Wet IB 1964 kan worden toegepast in de volgende situatie: een belastingplichtige die twee objectieve ondernemingen heeft, verhuist naar België; één van zijn ondernemingen wordt verplaatst naar België, terwijl de andere in Nederland achterblijft. Indien de feitelijke omstandigheden van dien aard zijn dat onder het huidige regime niet geconcludeerd kan worden tot staking van de objectieve onderneming die verplaatst wordt, zal artikel 16 Wet IB 1964 toepassing vinden. Bij de introductie van het subjectieve ondernemingsbegrip, zoals de werkgroep voorstaat, is dit evenwel kwestieus, omdat niet gezegd kan worden dat de belastingplichtige opgehouden heeft uit de (subjectieve) onderneming in Nederland belastbare winst te genieten. Aldus zou definitief claimverlies kunnen optreden.

Om claimverlies in de hiervoor genoemde situatie te voorkomen zal artikel 16 Wet IB 1964 zodanig moeten worden geherformuleerd dat dit artikel niet alleen toepassing vindt indien, in geval van emigratie, een subjectieve onderneming wordt verplaatst naar het buitenland doch tevens indien een zelfstandig gedeelte van een subjectieve onderneming wordt verplaatst naar het buitenland, en op grond van de feitelijke omstandigheden niet tot staking van dat gedeelte kan worden geconcludeerd. Ook is het wenselijk om in de tekst van artikel 16 Wet IB 1964 vast te leggen dat bij verplaatsingen van een zelfstandig gedeelte van een objectieve onderneming, zonder dat er sprake is van staking, artikel 16 Wet IB 1964 toepassing vindt. Op dit moment geeft de letterlijke tekst van dit artikel naar het oordeel van de subwerkgroep onvoldoende duidelijkheid over de toepasbaarheid van dit artikel bij emigratie van een ondernemer onder achterlating van een vaste inrichting in Nederland.

VII. Budgettaire consequenties

Een aantal van de in deze rapportage voorgestelde maatregelen leiden tot budgettaire consequenties. Dit geldt voor de invoering van het begrip subjectieve onderneming, de verruiming van de vervangingsreserve in een herinvesteringsreserve, de afschaffing (c.q. de wijziging) van de stakingsvrijstellingen en de wijziging van de doorschuiffaciliteiten. De budgettaire consequenties van de invoering van het begrip subjectieve onderneming en de daarmee samenhangende ruimere toepassingsmogelijkheden van de vervangingsreserve zijn, naast het reeds voor de uitvoering van de motie Blauw gereserveerde bedrag ad 15 mln, naar verwachting beperkt. Hoewel nauwkeurig cijfermateriaal ontbreekt, lijkt het aantal gelijktijdig dan wel volgtijdelijk gedreven ondernemingen relatief gering. Ook de voorgestelde wijzigingen van de doorschuiffaciliteiten leiden naar de verwachting van de werkgroep tot een beperkte derving.

Daar staat tegenover dat het voorstel om de stakingsvrijstelling af te schaffen tot een opbrengst leidt, die uitgaande van de in de Bouwstenennotitie opgenomen raming naar schatting ca 125 mln aan belasting zal bedragen. Ook de minder vergaande optie inzake wijziging van de stakingsvrijstelling zou nog tot een beperkte opbrengst leiden. Voor zover de verruiming van de vervangingsreserve in een herinvesteringsreserve ook voor de vennootschapsbelasting zou gaan gelden, kan dit voorstel, op kasbasis, tot een budgettaire derving van betekenis leiden. Hoewel op dit punt nog onvoldoende cijfermateriaal beschikbaar is, kan wel worden opgemerkt, dat onder de huidige regeling door de aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen ca 850 mln wordt onttrokken aan de vervangingsreserve. Niet bekend is welk deel hiervan wordt toegevoegd aan de winst omdat er geen vervanging plaats vindt. Als dit laatste voor 50% van de gevallen zou gelden bedraagt het maximale risico, uitgaande van een tarief van 35%, 150 mln.

RAPPORT SUBWERKGROEP WINST INZAKE DE ASSURANTIERESERVE

23 mei 1996

De reserve assurantie eigen risico van art. 13 Wet IB 1964

De mogelijkheid om een reserve assurantie eigen risico te vormen, werd voor het eerst opgenomen in het wetsontwerp¹ tot «Heffing van een nationale inkomsten- en winstbelasting». De enige toelichting daarbij was dat invoering van een dergelijke reserve wenselijk was gebleken. In 1943 heeft de Hoge Raad (arrest van 18 juni 1943, B 7865) een rechtvaardiging gegeven aan de assurantiereserve: «dat bij den wetgever de bedoeling heeft voorgezeten een lichaam, dat een dergelijk risico voor eigen rekening neemt, niet ongunstiger te behandelen dan de lichamen die dit risico wel verzekeren en dus de daarop vallende kosten ten laste van de winst kunnen brengen.» Bij de invoering van de wettelijke mogelijkheid van een assurantiereserve in de Wet IB 1964 is deze door de Hoge Raad geformuleerde rechtvaardiging overgenomen door de wetgever. In de literatuur is de op het gelijkheidsbeginsel gebaseerde rechtvaardiging van de reserve assurantie eigen risico zeer omstrepen. Er is immers geen sprake van een gelijke behandeling van gelijke gevallen. De ondernemer die verzekert, moet daadwerkelijk premie betalen. Daar staat tegenover dat hij in het geval van een calamiteit een verzekeringsuitkering krijgt. Daarbij loopt hij het aan elke verzekering verbonden «risico» dat hij meer aan premie betaalt, dan dat hij ooit van de verzekeringsmaatschappij zal terugontvangen. Degene die daarentegen gebruik maakt van de assurantiereserve eigen risico, betaalt niet daadwerkelijk aan een derde verzekeringspremies. Wel kan hij de bespaarde premies als kosten in aanmerking nemen bij de bepaling van de fiscale winst. Daar staat wel tegenover dat hij geen aanspraak kan maken op een verzekeringsuitkering en in het geval van een calamiteit de daadwerkelijk gemaakte kosten niet in mindering kan brengen op zijn winst, maar moet afboeken op de gevormde reserve.

Een ander kritiekpunt is dat de reserve assurantie eigen risico een inbreuk maakt op het aan goed koopmansgebruik verbonden beginsel de toerekening van baten en lasten aan een bepaald jaar afhankelijk te laten zijn van aan dat jaar toe te rekenen feiten en rechtsverhoudingen. De reserve assurantie eigen risico creëert een jaarlijkse last die gebaseerd is op een mogelijkheid die zich in het betreffende jaar nu net niet heeft voorgedaan.

Daar komt dan ook nog het bezwaar bij dat de praktische toepassing van de assurantiereserve problematisch is. Zo worden belastingplichtigen die deze reserve wensen te vormen opgezadeld met het door hen vaak niet te leveren bewijs dat het betreffende risico in belangrijke mate door branchegegoten is verzekerd. Zij zijn in dit verband veelal «overgeleverd» aan de FIOD-rapporten. De in die rapporten toegepaste methoden staan in de literatuur ter discussie. Een belangrijk kritiekpunt betreft onder andere de door de FIOD gehanteerde normen ter afbakening van de groep vergelijkbare bedrijven. Vanuit de kant van de fiscus wordt daarnaast het als een bezwaar ervaren dat er geen plafond aan de reserve assurantie eigen risico is verbonden (HR 10 januari 1979, BNB 1979/58). Er zijn thans ondernemingen met een reserve assurantie eigen risico waarvan de omvang vele malen groter is dan de waarde in het economische verkeer van de zaak waarop de reserve betrekking heeft.

Gelet op het voorgaande is de subwerkgroep van mening dat de reserve assurantie eigen risico geen bestaansrecht heeft. De keuze om wel of niet te verzekeren, is in de regel het resultaat van een puur rationele bedrijfs-economische afweging. In die gevallen ziet de subwerkgroep geen reden

¹ Kamerstuknr. 403, Handelingen, bijlagen, Zitting 1938–1939.

waarom de fiscus zou moeten bijdragen aan premies die niet zijn betaald en die ook niet zijn toe te rekenen aan de bedrijfsuitoefening of een rechtsverhouding van het desbetreffende jaar. Daar komt bij dat per 1 januari 1995 de voorwaartse verrekening van ondernemingsverliezen in de tijd onbepaald is gemaakt. Daardoor is de mogelijkheid om verliezen als gevolg van optredende calamiteiten te verrekenen aanzienlijk vergroot. Overigens dient een eventuele beslissing om de assurantiereserve af te schaffen in een breder kader te worden geplaatst. Daarbij zal onder meer de positie van de per 1 januari 1996 ingevoerde exportrisicoreserve in de afweging moeten worden betrokken.

De subwerkgroep realiseert zich dat afschaffing van de reserve assurantie eigen risico zonder begeleidende maatregelen tot gevolg zou hebben dat belastingplichtigen geconfronteerd worden met afrekening over deze – soms forse – reserve. Daarom stelt de subwerkgroep voor om de reserve assurantie eigen risico te bevriezen. Verdere dotaties zijn derhalve niet langer toegestaan. Een belastingplichtige die voortaan wenst te verzekeren, zou dan nog steeds geconfronteerd worden met een belastingheffing wegens vrijval van de assurantiereserve. Naar het oordeel van de subwerkgroep zou dat in een aantal gevallen tot een onwenselijk gedrag kunnen leiden. Daarom stelt de subwerkgroep voor om bij belastingplichtigen die zich gaan verzekeren, niet direct tot afrekening over de gehele assurantiereserve over te gaan maar de premies niet ten laste van de winst doch ten laste van de assurantiereserve te brengen. Hierdoor wordt in feite een geleidelijke vrijval van de assurantiereserve eigen risico bewerkstelligd. Om te voorkomen dat de assurantiereserve nog vele tientallen jaren blijft bestaan, stelt de subwerkgroep voor om te bepalen, dat de reserve uiterlijk na 15 jaar aan de winst wordt toegevoegd. Tenslotte stelt de subwerkgroep voor om een regeling te treffen waardoor naar rato van de afname van de omvang van de verzekerde objecten de «bevroren» assurantiereserve eigen risico vrijvalt.