



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 17 oktober 2012

Economische effecten pakket Commissie Van Dijkhuizen

*Uitgevoerd op verzoek van de
Belastingcommissie Van
Dijkhuizen*



CPB Notitie

Aan: Belastingcommissie Van Dijkhuizen

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersonen

Egbert Jongen en Arjan Lejour

Datum: 11 oktober 2012

Betreft: Economische effecten pakket Commissie Van Dijkhuizen

1 Inleiding

Staatssecretaris Weekers van Financiën heeft op 9 februari 2012 een belastingcommissie inkomstenbelasting en toeslagen ingesteld naar aanleiding van de motie Dijkgraaf, de Commissie Van Dijkhuizen (CVD).¹ De CVD heeft het CPB verzocht een analyse te maken van de budgettaire, koopkracht- en macro-economische effecten van een pakket van maatregelen. Deze notitie geeft de uitkomsten van deze analyse.

De opbouw van de notitie is als volgt. In Sectie 2 behandelen we eerst de uitgangspunten bij de analyse. Sectie 3 beschrijft het pakket van maatregelen en geeft de budgettaire effecten. In Sectie 4 analyseren we vervolgens de macro-economische effecten en de effecten op de koopkracht voor de korte tot middellange termijn (2014-2017). Sectie 5 analyseert de structurele ('lange termijn') effecten van het pakket op de werkgelegenheid, de woningmarkt en de houdbaarheid. Daarna worden in Sectie 6 en 7 nog twee specifieke onderwerpen behandeld, respectievelijk de mate waarin de BTW verhoging neerslaat bij verschillende inkomensgroepen en het effect van het pakket op de arbitrage tussen IB- en Vpb-ondernemers.

2 Uitgangspunten bij de analyse

Als basispad voor de berekeningen wordt hetzelfde pad gebruikt dat eerder is gebruikt voor de analyse van de verkiezingsprogramma's (CPB, 2012a). Daarin zijn de effecten van het Begrotingsakkoord 2013 verwerkt.

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/02/09/weekers-stelt-belastingcommissie-aan.html>.

Bij de analyse is gebruik gemaakt van een vijftal modellen. Voor de budgettaire opbrengsten en uitgaven is gebruik gemaakt van MIMOSI.² Voor de macro-economische effecten op de korte en middellange termijn (2014-2017) is gebruik gemaakt van Saffier II.³ Voor de structurele effecten op de arbeidsparticipatie is gebruik gemaakt van MIMIC.⁴ Voor zowel de korte termijn, middellange termijn als structurele effecten op de woningmarkt is gebruik gemaakt van het model in Donders e.a. (2010). Voor de houdbaarheid is gebruik gemaakt van GAMMA.⁵ Zie de voornoemde publicaties voor de toepassingen en beperkingen van de verschillende modellen.

3 Beleidspakket en budgettaire effecten

3.1 Korte en middellange termijn

Schijvenstructuur, schijftarieven en schijflengtes

CVD komt uit op een tweeschijvenstructuur in de loon- en inkomstenbelasting, waarbij de tweede schijf begint op bijna 67 dzd euro in 2017. Als gevolg van deze schijfverlenging van 6500 euro (in 2017) worden er ongeveer evenveel mensen met het hoogste tarief belast als nu ook het geval is. Het begin van de tweede schijf wordt geïndexeerd met de loonontwikkeling. De tarieven van de huidige eerste, tweede en derde schijf worden dus gelijk getrokken. In de periode 2014 tot 2017 is het tarief van de nieuwe eerste schijf 37% en dat van de tweede schijf 49%. De algemene heffingskorting wordt in 2017 met 300 euro verhoogd. In totaal is dit een intensivering van 9,1 mld euro in 2017.

Arbeidskorting

De arbeidskorting wordt verhoogd met 410 euro voor de lagere inkomens en wordt afgebouwd tot nul voor de hoogste inkomens. Budgettair gaat er per saldo 2,7 mld euro extra in de arbeidskorting.

Kindregelingen

De CVD stroomlijnt de subsidies voor alleenstaande ouders. De aanvullende bijstand voor alleenstaande ouders en de alleenstaande ouderkorting worden vervangen door een verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders. De ouderschapsverlofkorting en de aftrek voor levensonderhoud kinderen komen te vervallen. Per saldo is er door deze maatregelen sprake van een intensivering van 0,2 mld euro bij de kindregelingen in 2017. Verder wordt de doorwerking van het inperken van de aftrekposten (zie beneden) op het toeslaginkomen voor de kinderopvangtoeslag ongedaan gemaakt.

Pensioen

De fiscale faciliteiten gerelateerd aan pensioen worden gewijzigd. De AOW-premie wordt omgezet in een belasting, met 1%-punt per jaar, hierdoor groeien de belastingtarieven van 65plussers toe naar de belastingtarieven van 65minners. Dit levert in 2017 0,8 mld euro op. De

² Zie Romijn e.a. (2008).

³ CPB (2010).

⁴ Zie Graafland e.a. (2001) voor het complete model en Jongen en Folmer (2010) voor een actualisatie van het model en een recent overzicht van varianten.

⁵ Draper en Armstrong (2007).

ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting worden afgeschaft en met de opbrengst daarvan wordt de AOW-uitkering verhoogd. De aftrekbaarheid van de pensioenpremies wordt beperkt tot het begin van de nieuwe tweede schijf, en deze inkomensgrens wordt geïndexeerd met de loonontwikkeling. Dit levert in 2017 1,7 mld euro op.

Scholingsaftrek en giftenaftrek

De scholingsaftrek en de giftenaftrek worden afgeschaft. Dat levert 0,8 mld euro op in 2017. 50 mln van de opbrengst wordt gebruikt als aanvulling op de reservering van het kabinet om intersectorale scholing (gefinancierd uit sectorfondsen) te stimuleren.

Ondernemersfaciliteiten

De fiscale faciliteiten voor ondernemers en ondernemingen worden ingeperkt. In 2017 wordt de zelfstandigenaftrek tot 50% beperkt. Dat geldt ook voor de startersaftrek, inclusief de aftrek voor arbeidsongeschikte starters. Na 2017 worden deze regelingen volledig afgebouwd. De stakingsaftrek en de willekeurige aftrek voor starters worden in 2014 afgeschaft. De budgettaire opbrengst is iets meer dan 1 mld euro in 2017. De aftrek voor speur en ontwikkelingswerk wordt omgezet in een subsidie. De fiscale oudedagsreserve in Box 1 blijft bestaan, maar de ondernemers worden beboet met een revisierente als dit niet voor een lijfrente wordt ingezet.

Woningmarkt

De CVD stelt op de huurmarkt voor om in 2014 het huidige stelsel met zijn woningpuntensysteem af te schaffen. In plaats daarvan voert de CVD een systeem in waarbij de maximaal redelijke huur wordt vastgesteld op 4,5% van de WOZ-waarde van de woning. De CVD laat verder de huren jaarlijks met maximaal 2%-punt boven inflatie stijgen voor huishoudens met een bruto inkomen van minder dan 43 dzd euro per jaar. Voor huishoudens met een inkomen boven 43 dzd euro per jaar bedraagt de maximale jaarlijkse huurstijging, conform het basispad, 5%-punt boven inflatie. De CVD voert daarnaast een extra verhuurdersheffing in die oploopt van 0,6 mld euro in 2017 tot 3,3 mld euro in 2040. Dit bedrag is gelijk aan de extra huurinkomsten van 4,1 mld in 2040 als gevolg van maatregelen die tijdens het kabinet Rutte genomen zijn en de additionele maatregelen van de CVD, minus de reeds voorgenomen heffing van 0,8 mld euro uit het basispad.⁶

De voorgenomen beperking van de hypotheekrenteaftrek tot annuïtaire hypotheek wordt, anders dan in het Begrotingsakkoord 2013, forfaitair van toepassing voor alle huishoudens met een hypotheek. Verder wordt vanaf 2014 de hypotheekrenteaftrek, na toepassing van de forfaitair-annuïtaire korting en na aftrek van het eigenwoningforfait, omgezet in een heffingskorting ter hoogte van het tarief van de verlengde eerste schijf (37% in de komende kabinetsperiode, structureel 34%).⁷ De overdrachtsbelasting voor particuliere woningen wordt eveneens vanaf 2014 afgeschaft. De CVD voert, ten slotte, een tijdelijke maatregel in voor huishoudens die te kampen hebben met restschuld. De CVD maakt het mogelijk om de rente op die schuld af te trekken van het inkomen in Box 1. Deze maatregel is taakstellend ingevuld als

⁶ Zie de Appendix voor een overzicht van de maatregelen die sinds 2010 op de woningmarkt genomen zijn en de effecten daarvan.

⁷ De precieze wettelijke vormgeving van de forfaitair-annuïtaire korting vraagt nadere studie.

een extra fiscale subsidie voor eigenaar-bewoners van 0,2 mld euro per jaar, lopend vanaf 2014 tot en met 2026.

Indirecte belastingen

De BTW-tarieven worden verhoogd met 2%-punten. Het lage tarief gaat van 6%-punt naar 8%-punt en het hoge tarief van 21%-punt naar 23%-punt.⁸ Dat levert 5,7 miljard euro op.

Tabel 3.1 Opbrengsten en uitgaven beleidspakket in 2017 (a)

Maatregel	Opbrengst mld euro
Schijven, schijftarieven, algemene heffingskorting en arbeidskorting	
Aanpassing 1ste, 2de, 3de schijf tot 37%	- 4,1
Aanpassing 4de schijf tot 49%	- 0,8
Verlenging nieuwe 1ste schijf	- 0,8
Algemene heffingskorting	- 3,4
Arbeidskorting	- 2,7
Kindregelingen	
Correctie toeslag beperking aftrekposten kinderopvangtoeslag	- 0,2
Aanvullende bijstand/ANW alleenstaande ouders afschaffen	0,4
Alleenstaande ouderkorting afschaffen	0,3
Verhogen kindgebonden budget alleenstaande ouders	- 1,2
Ouderschapsverlofkorting afschaffen	0,1
Pensioen	
AOW-premie geleidelijk omzetten in belasting	0,8
Aftoppen fiscaal vrij pensioensparen	1,7
Afschaffen ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting	3,4
Verhogen AOW-uitkering	- 3,4
Ondernemersfaciliteiten	
Zelfstandigenaftrek inperken	1,0
Woningmarkt	
Hypotheekrenteaftek: nieuwe en bestaande gevallen forfaitair-annuitair	0,5
Hypotheekrenteaftek: naar heffingskorting laagste tarief	1,6
Doorwerking HRA naar toeslagen	0,5
Afschaffen overdrachtsbelasting woningen	- 0,6
Reservering restschuldproblematiek	- 0,2
Verhogen verhuurdersheffing	0,6
Extra uitgaven huurtoeslag	- 0,1
Verlengen maximumgrens 65+ huurtoeslag	- 0,1
Scholingsaftrek en giftenaftrek	
Scholingsaftrek afschaffen	0,3
Giftenaftrek afschaffen	0,4
Indirecte belastingen	
Laag btw-tarief naar 8%	1,5
Hoog btw-tarief naar 23%	4,2
Overige maatregelen	
	0,1
(a) Het pakket van maatregelen is ex ante budgettair neutraal in 2017.	

⁸ Daarbij zij opgemerkt dat de verdere verhoging van de BTW tarieven de keuze tussen in- en uitbesteden bij de sectoren die vrijgesteld zijn van BTW, zoals de overheid en de financiële sector, verder onder druk zet.

Overige maatregelen

Verder wordt het belastingstelsel vereenvoudigd door de persoonsgebonden belastingaftrek van zorgkosten en de korting voor weekenduitgaven gehandicapten en jonggehandicapten naar de uitgavenkant over te hevelen. De persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen wordt gedefiscaliseerd. De alimentatiebedragen worden zo aangepast dat de netto alimentatie niet verandert.

In totaal wordt er ex ante ruim 17 mld euro verschoven. De BTW verhoging en het beperken en afschaffen van diverse aftrekposten in de LB/IB zijn voor lastenverzwaringen voor veel burgers, maar daar tegenover staan lagere belastingtarieven, een hogere heffingskorting en een hogere arbeidskorting.

3.2 Additionele structurele opbrengsten

De structurele opbrengsten van de maatregelen wijken om twee redenen af van die in 2017. De eerste reden is dat een aantal maatregelen na 2017 nog een structurele oploop kennen. De tweede reden is dat sommige maatregelen belastingopbrengsten verschuiven door de tijd waardoor de opbrengsten op de korte termijn verschillen van de structurele opbrengsten.

Het omzetten van de AOW-premie in een belasting voor zowel 65plussers als 65minners wordt verder doorgezet met 1%-punt per jaar totdat de AOW-premie volledig een onderdeel van de belastingen is. Dat levert op termijn 3 mld euro extra op ten opzichte van 2017. Het beperken van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies levert in 2040 geen geld op, omdat enerzijds de premies minder aftrekbaar zijn, maar anderzijds de pensioenuitkeringen lager zijn en voor minder belastinginkomsten zorgen. Ten opzichte van 2017 betekent dit een verlies van –1,7 mld. Wel levert dit een verbetering van de houdbaarheid (zie beneden) op van 0,6 mld euro, omdat deze maatregel in de eerste jaren veel geld oplevert. Verder wordt de zelfstandigenaftrek (en de startersaftrek) volledig afgeschaft. Dit levert 1 mld euro extra op ten opzichte van 2017. De totale opbrengst van de plannen van de belastingcommissie voor de woningmarkt zijn in 2040 2 mld euro meer dan in 2017. Samen leveren het omzetten van de AOW-premie in een belasting, de beperking van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies, de bezuiniging op de ondernemersfaciliteiten en de woningmarktmaatregelen van de CVD structureel 4,4 mld euro meer op in 2040 dan in 2017 (ten opzichte van het basispad). Deze structurele opbrengst van 4,4 mld euro zet de CVD in voor het structureel verlagen van de schijftarieven.

De CVD hanteert een ander referentiepunt dan het basispad. In het basispad leidt de opbrengst van de maatregelen van koopwoningen uit het Begrotingsakkoord van 6,1 mld euro structureel tot een lager houdbaarheidstekort. De CVD zet deze in voor het structureel verlagen van de schijftarieven.

Door de extra structurele opbrengst van 4,4 mld euro en de 6,1 mld euro uit het tekort, samen 10,5 mld euro, kan het tarief van de nieuwe eerste en tweede schijf structureel dalen met 3%-punt tot respectievelijk 34 en 46%-punt.

Tabel 3.2 Additionele structurele opbrengsten en uitgaven van het beleidspakket 2040 t.o.v. 2017

Maatregel	Structurele opbrengst ex ante in 2040 t.o.v. 2017 Mld euro
AOW-premie volledig omzetten in belasting	3,0
Pensioensparen beperken	- 1,7
Zelfstandigenaftrek afschaffen	1,0
Woning en huurmarkt	2,0
Verder verlagen schijftarieven	- 10,5
Totaal	- 6,1

4 Korte en middellange termijn effecten

Achtereenvolgens worden in deze sectie de macro-economische effecten en de effecten op de koopkracht voor de korte en middellange termijn besproken.

4.1 Macro-economische effecten

De belastingherziening heeft in de periode tot en met 2017 nauwelijks effect op de macro economie. De consumptieprijs stijgt met gemiddeld 0,2% per jaar in de periode tot en met 2017 vanwege de BTW verhoging. De lagere contractlonen zijn het gevolg van de lagere *replacement rate*, een hogere gemiddelde arbeidsduur per week en lagere LB/IB tarieven. De *replacement rate* daalt vanwege een hogere arbeidskorting en lagere tarieven in de tweede schijf, dat is gunstig voor werkenden. De verhoging van de algemene heffingskorting is als percentage van het inkomen groter voor uitkeringsgerechtigden, maar dit weegt niet op tegen de eerder

Tabel 4.1 Macro-economische effecten beleidspakket, 2014-2017

	Basispad (a)	Effect beleidspakket	Pad incl. beleidspakket
gemiddelde jaarlijkse groeivoet (in %)			
Volume bestedingen			
Bruto binnenlands product	1½	0,0	1½
Consumptie huishoudens	¼	0,0	¼
Overheidsbestedingen	¾	0,0	¾
Investeringsbedrijven	3½	- 0,1	3¼
Uitvoer goederen en diensten	4½	- 0,1	4½
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	2¼	- 0,3	2
Prijs consumptie	2	0,2	2¼
Reële arbeidskosten marktsector	1¾	- 0,2	1½
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	¼	0,0	¼
w.v marktsector	0	0,0	0
eindniveau (%)			
Werkloze beroeps.	5¼	0,3	5½
Arbeidsinkomensquote marktsector	80¾	- 0,5	80½
Saldo lopende rekening (%bbp)	9¼	- 0,1	9¼
(a) Met het basispad wordt het pad volgens de juniraming 2012 bedoeld.			

Tabel 4.2 Macro-economische effecten beleidspakket, 2014 -2017

	2014	2015	2016	2017
EMU-saldo (% bbp, basispad (a))	- 3,1	- 2,7	- 2,8	- 2,6
Effect pakket ex ante	0,0	0,0	0,0	0,0
Inverdieneffect pakket	0,0	0,1	0,0	0,0
EMU-saldo inclusief effect pakket (% bbp)	- 3,2	- 2,6	- 2,8	- 2,6
EMU-schuld (% bbp, basispad ¹)	73,5	73,9	74,3	74,1
Effect pakket	- 0,5	- 0,6	- 0,4	- 0,2
EMU-schuld inclusief effect pakket (% bbp)	73,0	73,4	73,9	73,9

(a) Met het basispad wordt het pad volgens de juniraming 2012 bedoeld.

besproken effecten. De daling van de tarieven heeft een positief effect op het aantal uren dat mensen werken, maar niet op de participatie, omdat de voordelen om te werken voor lage inkomens te beperkt zijn. De hogere arbeidsduur leidt tot iets minder werkgelegenheid in personen en iets meer werkloosheid.

Het effect van het beleidspakket op het EMU-saldo en de EMU-schuld tot en met 2017 zijn bijna verwaarloosbaar, ook de inverdieneffecten zijn per saldo verwaarloosbaar.

4.2 Koopkrachteffecten

De hogere BTW en de hogere huurprijzen hebben een negatief effect op de koopkracht. De lagere contractlonen verlagen verder de koopkracht voor werkenden. Voor werkenden worden de pensioenpremies bovendien vanaf de nieuwe tweede belastingschijf belastbaar, en heeft de afbouw van ondernemersfaciliteiten een fors effect op de inkomens van zelfstandigen. Deze twee maatregelen komen echter niet tot uitdrukking in de koopkrachtrapportage.⁹

Positief voor de koopkracht zijn de lagere marginale tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting. De hogere inkomens profiteren hier meer van dan de lage inkomens en werkenden hebben hier over het algemeen meer baat bij dan uitkeringsgerechtigden. De verhoging van de algemene heffingskorting is gunstig voor alle huishoudens, maar alleen werkenden hebben voordeel van de verhoging van de arbeidskorting. De omzetting van de AOW heeft geen gevolgen voor personen die alleen AOW ontvangen, vanwege de netto-netto koppeling, maar is ongunstig voor de koopkracht van gepensioneerden boven het minimum.

Per saldo is in de periode 2013 tot 2017 sprake van een lichte verbetering van de mediane koopkracht. Het is echter belangrijk op te merken dat het beperken van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies tot het begin van de nieuwe tweede schijf en de afbouw van ondernemers faciliteiten niet in de koopkracht cijfers zijn opgenomen. De effecten zijn het meest gunstig voor de werknemers. De effecten zijn het minst gunstig voor de gepensioneerden, vooral met een

⁹ De reden hiervoor is dat (i) niet duidelijk is hoe de verminderde aftrekbaarheid van pensioenpremies tot uitdrukking zou moeten komen in de statische koopkrachtontwikkeling en (ii) zelfstandigen per definitie niet worden meegenomen in de statische koopkracht.

Tabel 4.3 Ex post koopkracht beleidspakket, gemiddeld per jaar over 2013-2017 (a)

	Tweeverdieners (b)	Alleenstaanden en alleenstaande ouders	Alleenverdieners	Alle huishoudtypen
Bruto huishoudinkomen (c)				
mediaan koopkrachtmutatie in % (d)				
Werknemers				
< 175% WML	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
175-350% WML	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{3}{4}$	
350-500% WML	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	
> 500% WML	$\frac{1}{2}$			
Uitkeringsgerechtigden				
<= 120% WML	0	0	$\frac{1}{4}$	0
> 120% WML		$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	
Gepensioneerden				
<= 120% AOW	0	0	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$
> 120% AOW	$-\frac{1}{4}$	$-\frac{1}{2}$		
Alle inkomensbronnen	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$

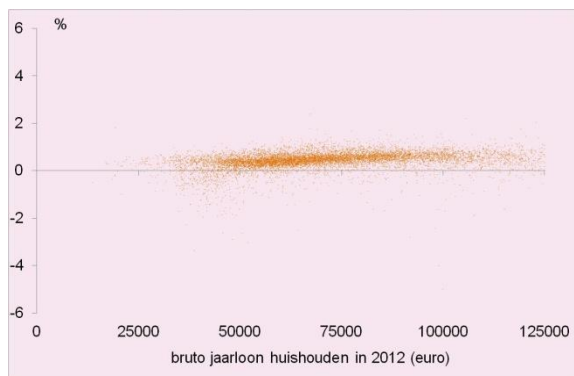
(a) Het aantal huishoudens per categorie als % van het totaal is in de Appendix opgenomen.
(b) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.
(c) Bruto inkomen uit arbeid, bruto minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering zijn in 2012 ongeveer 18.800 euro.
(d) Statische koopkrachtmutatie exclusief incidentele inkomensmutaties.

inkomen net boven het minimum. De spreiding in koopkrachteffecten bij uitkeringsgerechtigden is het grootst. De inkomensongelijkheid neemt overal licht toe, de Gini-coëfficiënt van de netto inkomens van de personen in Tabel 4.3 stijgt van 0.214 in het basispad naar 0.219 bij CVD.¹⁰ Voor de volledigheid geeft Figuur 4.2 nog de gecumuleerde koopkrachteffecten t/m 2017 voor vier inkomensgroepen.

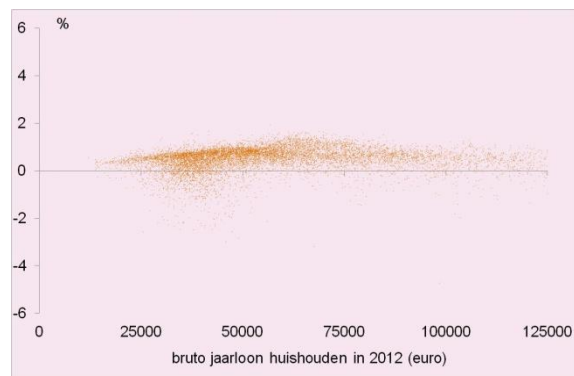
¹⁰ Voor de consistentie rapporteren wij Gini-coëfficiënten voor dezelfde groep die ook in de koopkrachttabel is opgenomen. Deze waarden zijn lager dan waarden uit andere studies voor Nederland (zie bijvoorbeeld Cnossen, 2009) omdat o.a. zelfstandigen niet zijn meegenomen. Wanneer we de Gini coëfficiënten voor de gehele populatie uitrekenen komen we op een waarde van 0,267 in het basispad en 0,271 bij CVD. Deze waarden zijn goed vergelijkbaar met andere studies naar de Gini-coëfficiënt voor Nederland.

Figuur 4.1 Spreiding koopkrachteffecten beleidspakket ¹¹

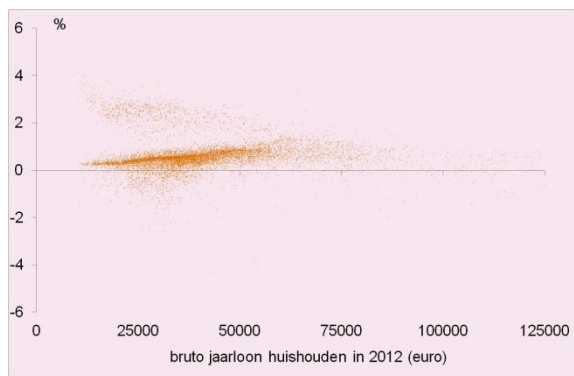
Werkende tweeverdiener



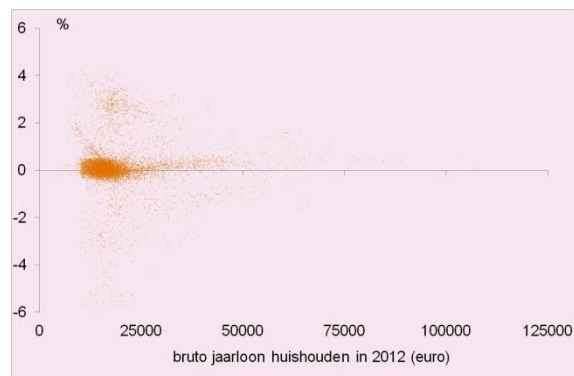
Werkende alleenverdiener



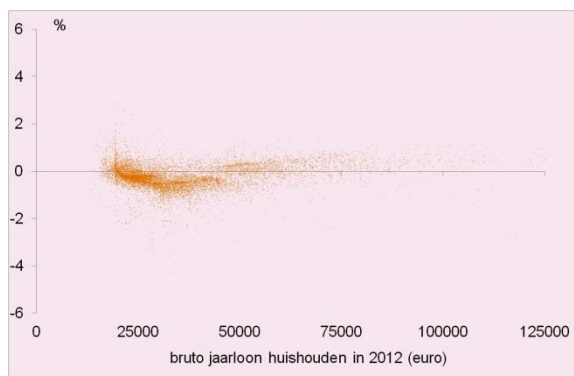
Werkende alleenstaande



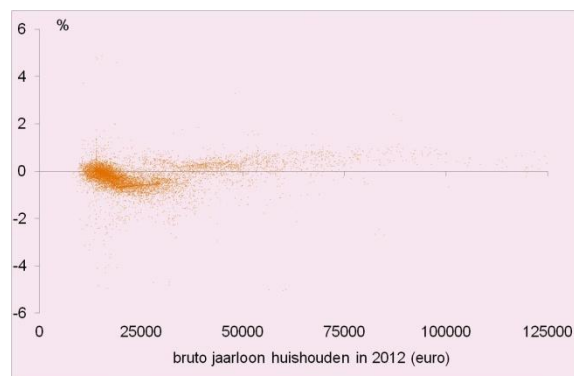
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde tweeverdiener

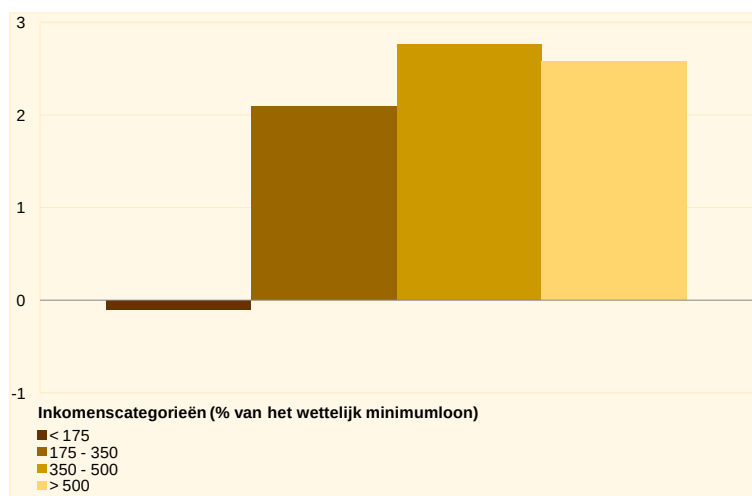


Gepensioneerde alleenstaande



¹¹ Koopkracht naar huishoudtype, inkomensbron en huishoudinkomen, mutaties in %, 2013-2017.

Figuur 4.2 Ex post koopkrachteffect naar inkomensgroepen, gecumuleerd voor 2013-2017



5 Structurele effecten

5.1 Arbeidsparticipatie

Tabel 5.1 geeft de structurele effecten van de voorstellen op arbeidsaanbod, werkloosheid en werkgelegenheid. De tabel geeft de procentuele mutaties ten opzichte van het basispad. Voordat we ingaan op de effecten enkele punten ter verduidelijking. Bij het arbeidsaanbod rapporteren we het effect op het totale arbeidsaanbod in uren en personen, en voor de deelgroepen kostwinners, partners, alleenstaande ouders, alleenstaanden en 55plussers het effect op het arbeidsaanbod in uren. ‘Kostwinners’ zijn daarbij de meest verdienende partners in een huishouden met twee volwassenen. ‘Partners’ zijn de minst verdienende dan wel niet werkende partners van de kostwinners in een huishouden met twee volwassenen.

De daling in de marginale tarieven leidt tot een toename in het arbeidsaanbod in uren voor alle subgroepen. De toename in het arbeidsaanbod in uren van alleenstaande ouders wordt daarbij enigszins beperkt door de verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders, voor een deel van de alleenstaande ouders leidt het hogere kindgebonden budget tot een hogere marginale druk. De werkloosheid daalt omdat het verschil tussen het netto inkomen van werkenden en werklozen stijgt. Het inkomen van werkenden stijgt door de daling in de belastingtarieven en de verhoging van de arbeidskorting.

De verhoging van de indirecte belastingen en het inperken van de hypotheekrenteaftrek voor koopwoningen leiden tot een daling van het arbeidsaanbod in uren en een stijging van de werkloosheid. Zowel hogere indirecte belastingen als minder hypotheekrenteaftrek zorgen ervoor dat meer werken minder oplevert in termen van consumptie, omdat consumptie van goederen en (woon)diensten duurder worden. Deze negatieve effecten op arbeidsaanbod in uren en de werkloosheid zijn echter een stuk kleiner dan de effecten van de daling van de tarieven en het verhogen van de arbeidskorting.

Tabel 5.1 Structurele participatie-effecten beleidspakket

	Procentuele mutaties
Arbidsaanbod in uren	1,6
- Kostwinners	1,2
- Partners	1,9
- Alleenstaande ouders	1,6
- Alleenstaanden	1,7
- 55plussers	1,9
Arbidsaanbod in personen	0,0
Werkloosheidsvoet (mutatie in %-punten)	- 0,5
Werkgelegenheid in uren	2,1

Het effect op de werkgelegenheid in uren reflecteert de stijging in het arbeidsaanbod in uren en de daling in de werkloosheid. De werkgelegenheid in uren neemt door de voorstellen structureel toe met 2,1%. Dit zijn 142 dzt arbeidsjaren (FTE).

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat het effect van het inperken van de fiscale faciliteiten voor ondernemers niet in de participatie-effecten is meegenomen omdat hiervan geen inschatting kon worden gemaakt. De halvering en op termijn afschaffing van de zelfstandigenaftrek (en andere aftrekposten voor IB-ondernemers) maakt het minder aantrekkelijk om zelfstandig ondernemer te zijn. De relatieve aantrekkingskracht van werknemerschap, het starten van een BV en inactiviteit nemen door het inperken van de zelfstandigenaftrek juist toe. Een deel van de zelfstandigen zal het onder het nieuwe fiscale regime aantrekkelijker vinden om in loondienst te werken. Met het afschaffen van o.a. de zelfstandigenaftrek vervalt immers meer dan de helft van de fiscale voordelen voor IB-ondernemers. Dit bepaalt waarschijnlijk het grootste gedragseffect. Een tweede deel van de zelfstandigen zal een BV oprichten, omdat dit fiscaal relatief gunstiger wordt (zie Sectie 7). Als derde kan een deel van de zelfstandigen terugvallen in inactiviteit. Voor sommige groepen op de arbeidsmarkt fungeert het zelfstandig ondernemerschap als toegang tot de arbeidsmarkt, zij komen moeilijk in aanmerking voor een baan in loondienst (Van Vuuren, 2012). Te denken valt aan langdurig werklozen, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en laagopgeleiden. Voor deze laatste groepen kan de werkgelegenheid daarom dalen door het inperken van de ondernemersfaciliteiten.

5.2 Woningmarkt

De effecten van deze maatregelen zijn samengevat in onderstaande tabel. Alle uitkomsten zijn ten opzichte van het basispad dat ook gebruikt is bij de analyse van de verkiezingsprogramma's (CPB, 2012a). In de Appendix staat een overzicht van maatregelen die in dit basispad zijn opgenomen.

De maatregelen leiden aanvankelijk tot een lichte daling van de huizenprijzen, omdat de fiscale subsidiering vanaf 2014 per saldo lager is dan in het basispad. Structureel komt de subsidievoet echter vrijwel gelijk uit op het niveau van het basispad. Het effect van het afschaffen van de overdrachtsbelasting op de fiscale subsidievoet is derhalve vrijwel gelijk aan het effect van het

Tabel 5.2 Effecten woningmarkt beleidspakket

	2017	Structureel
% bbp		
Welvaartswinst		-0,5
Effect rijksbegroting		0,5
Verschil met basispad in %		
Prijs koopwoningen	-1,7	3,5
Netto huur	2,2	6,2
Woonconsumptie		
w.v. koop	-0,1	2,2
w.v. huur	-0,8	-12,0
% huurwaarde		
Subsidiepercentage koopsector	24,4	16,7

verlagen van het tarief waartegen de rente mag worden afgetrokken. De structurele stijging van de huizenprijs ontstaat dan ook vrijwel uitsluitend als gevolg van het afgenomen aanbod van huurwoningen. Door de toenemende krapte op de huurmarkt stroomt een deel van vraag naar huurwoningen over naar de koopsector. Het aanbod van huurwoningen neemt af omdat, ten opzichte van het basispad, per saldo de inkomsten van verhuurders afnemen. Weliswaar stijgen de huurinkomsten, maar de extra verhuurdersheffing overtreft de gestegen huurinkomsten.¹² Vooral vanwege de toegenomen rantsoenering op de huurmarkt is er sprake van een structureel welvaartsverlies ter grootte van 0,5% bbp ten opzichte van het basispad.

5.3 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Het voorgestelde pakket van maatregelen leidt tot een verslechtering van de houdbaarheid met 1 mld euro, zodat het houdbaarheidstekort in 2017 uitkomt op 8 mld euro. Deze verslechtering wordt veroorzaakt door de lastenverlichting van netto 6 mld euro die geleidelijk wordt ingezet

Tabel 5.3 Effecten op houdbaarheid van de overheidsfinanciën

	% bbp	Mld Euro
Houdbaarheid in het basispad	- 1,1	- 7
Effect beleidspakket	- 0,2	- 1
- waarvan pakket zonder inverdieneffecten door hogere werkgelegenheid	- 0,8	- 5
- waarvan inverdieneffecten door hogere werkgelegenheid	0,6	4
Houdbaarheid inclusief beleidspakket	- 1,3	- 8

¹² De extra verhuurdersheffing is omgeven door een aanzienlijke mate van juridische onzekerheid en vereist nadere juridische analyse. Een heffing van gelijke omvang zal overigens regionaal sterk verschillend uitwerken. In dunbevolkte regio's is de mogelijkheid voor huurstijging veel beperkter, omdat de feitelijke huren dicht bij het marktconforme niveau liggen. De heffing zal zich daar sterker dan elders vertalen in een kleiner aanbod van huurwoningen.

en tot een houdbaarheidsverlies van 5 mld euro leidt. Het pakket van maatregelen leidt echter structureel tot een toename in de werkgelegenheid. Deze toename in de werkgelegenheid leidt tot meer belastingopbrengsten en een verbetering van de houdbaarheid met 4 mld euro, zie Tabel 5.3.

6 Verdelingseffecten van de BTW op huishoudens

Op basis van het laatst beschikbare budgetonderzoek (uit 2004) heeft het CPB de effecten op individuele huishoudens onderzocht van de voorgestelde BTW-verhoging.¹³ Voor elk huishouden is de verdeling van de bestedingen over de verschillende BTW-klassen berekend. Huishoudens zijn ingedeeld in 10 gelijke decielen op basis van hun totale bestedingen. Totale bestedingen zijn gecorrigeerd voor het aantal en de leeftijd van de leden van het huishouden met behulp van equivalentiefactoren.

Tabel 6.1 **Uitgangsspositie (bestedingspatroon uit 2004, laag/hoog tarief = 6/21%)**

	1	2	3	4	5	
Uitgaven per equivalente persoon (euro)	9654	12412	14036	15361	17068	
BTW betalingen per equivalente persoon (euro)	725	946	1127	1249	1404	
Effectieve belastingvoet (%)	8,14	8,27	8,75	8,87	8,98	
	6	7	8	9	10	Totaal
Uitgaven per equivalente persoon (euro)	18793	20920	23718	27773	37936	19760
BTW betalingen per equivalente persoon (euro)	1613	1778	2104	2455	3563	1696
Effectieve belastingvoet (%)	9,41	9,32	9,75	9,72	10,34	9,15

Tabel 6.2 **Veranderingen t.o.v. uitgangsspositie (laag/hoog tarief = 8/23%)**

	1	2	3	4	5	
Uitgaven (incl. BTW) (%)	0,99	1,06	1,06	1,08	1,08	
BTW betalingen (%)	13,18	13,94	13,19	13,26	13,11	
Effectieve belastingvoet (pp)	1,07	1,15	1,15	1,17	1,18	
	6	7	8	9	10	Totaal
Uitgaven (%)	1,11	1,10	1,12	1,11	1,12	1,10
BTW betalingen (%)	12,98	12,98	12,68	12,59	11,96	12,78
Effectieve belastingvoet (pp)	1,22	1,21	1,24	1,22	1,24	1,19

¹³ In deze sectie staan alle bedragen in prijzen van 2004. Bij de koopkracht in Sectie 4 is geabstraheerd van groepsspecifieke inflatie effecten van de BTW verhoging.

Voor de simulatie van de BTW verhoging worden twee belangrijke veronderstellingen gemaakt. Ten eerste, de effecten zijn ex ante, d.w.z. zonder rekening te houden met gedragseffecten. Ten tweede, we veronderstellen dat de BTW verhoging volledig wordt doorerekend in de consumentenprijzen en dat de producentenprijzen (exclusief BTW) gelijk blijven. In 2009 was 10% van de totale BTW ontvangsten afkomstig van bestedingscategorieën waarop 6% BTW werd geheven. Het standaard tarief van 19% leverde dus 90% van de totale ontvangsten op.¹⁴ De verhoging van het hoge tarief van 19 naar 21% per 1 oktober 2012 vergroot het aandeel van het hoge tarief tot 90,8%.

Tabel 6.1 geeft de gesimuleerde uitgangssituatie waarin het standaard tarief is verhoogd van 19 naar 21%. De verdelingseffecten worden gemeten aan de hand van het effectieve BTW tarief (in de laatste rij). Het effectieve tarief is gedefinieerd als de ratio van de BTW-betalingen en de belastingbasis (d.i. totale bestedingen exclusief BTW). In de uitgangssituatie varieert dit tarief tussen 8,1% voor het eerste deciel en 10,3% voor het laatste deciel en is het gemiddeld gelijk aan 9,2%. Wanneer de belastingdruk op deze manier wordt gemeten, is het BTW stelsel dus licht progressief.

De belastingcommissie stelt voor het lage tarief te verhogen van 6 naar 8% (+33,3%) en het hoge tarief van 21 naar 23% (+9,5%). Zonder gedragsreacties, stijgen de ontvangsten van het lage tarief dus met 33,3% en van het hoge tarief met 9,5%. De totale ontvangsten stijgen dan met 11,7%.

De effecten van een verhoging van beide tarieven met 2% punt staan in Tabel 6.2. Volgens de laatste kolom stijgen de BTW-betalingen van huishoudens met 12,8%. De verhoging van beide tarieven met 2%-punt verhoogt het gemiddelde effectieve tarief met 1,2%-punt.¹⁵ De uitkomst dat het effectieve tarief het sterkste stijgt voor de hoogste decielen laat zien dat de verhoging het BTW stelsel progressiever maakt.¹⁶

7 Belasten van ondernemers: voorkomen van rechtsvormarbitrage?

IB-ondernemers betalen belasting in Box 1, maar genieten daarbij fiscale faciliteiten. Deze faciliteiten zijn de afgelopen decennia steeds ruimer geworden: verhogingen van de zelfstandigenaftrek en die van de MKB-winstvrijstelling volgden op successievelijke verlagingen van de tarieven van de vennootschapsbelasting (Vpb).¹⁷ Ondernemers die werken voor rekening en risico van hun vennootschap betalen eerst de Vpb en eventuele winstuitkeringen daarna worden belast in Box 2 van de IB. Bij de invoering van de MKB-winstvrijstelling in 2005

¹⁴ Deze aandelen zijn gebaseerd op de BTW nota 2009 van het CBS.

¹⁵ Merk daarbij op dat wij aannemen dat er niets verandert aan de regeling van BTW-vrijgestelde goederen die een gemiddeld aandeel van 35% hebben in totale bestedingen.

¹⁶ In relatieve termen stijgen de BTW betalingen sterker voor de laagste bestedingsdecielen.

¹⁷ CPB Achtergronddocument, augustus 2012, Fiscale prikkels en vennootschapsvorming.

werd expliciet de doelstelling van neutraliteit naar rechtsvorm geformuleerd voor ondernemingswinstbelasting.¹⁸

In 2012 treedt er een kentering op in de verruiming van de faciliteiten voor IB-ondernemers: de zelfstandigenaftrek wordt omgezet in een vaste aftrek onafhankelijk van de winst. Het bedrag van deze basisaftrek, € 7 280, is lager dan de maximumaftrek van 2011m, € 9 484, en zal niet worden geïndexeerd.¹⁹ De commissie gaat verder met het voorstel de zelfstandigen-aftrek geleidelijk te halveren over de periode 2014-2017 en op termijn af te schaffen.

Dit roept de vraag op of hiermee spanning op het grensvlak tussen IB-ondernemers en aanmerkelijkbelanghouders ontstaat. Op dit vlak speelt er een aparte ontwikkeling. Op 1 oktober 2012 is de Wet vereenvoudiging en flexibilisering BV-recht in werking getreden. Voor de oprichting van een 'flex-BV' geldt, onder meer, dat de kapitaaleis van € 18 000 is komen te vervallen en daarmee een drempel voor vennootschapsvorming.

Voor de IB-ondernemers is er dus de directe verslechtering van de fiscale faciliteiten omdat de zelfstandigenaftrek verlaagd wordt. Voor de aanmerkelijkbelanghouders zijn er geen wijzigingen voorgesteld. Het voorstel van de commissie in combinatie met de nieuwe 'flex-BV' betekent daarom zowel een *push*- als een *pull*factor richting vennootschapsvorming.

Literatuur

Cnossen, S., 2009, Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-baten analyse, CPB Bijzondere Publicatie 83, Den Haag.

CPB, 2010, Saffier II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217, Den Haag.

CPB, 2012a, Juniraming 2012, de Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013, CPB Policy Brief 2012/1.

CPB, 2012b, De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB Policy Brief 2012/02.

Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn, 2010: Hervorming van het Nederlandse woonbeleid. CPB Bijzondere Publicatie 84, Centraal Planbureau, Den Haag.

Draper, N. en A. Armstrong, eds., 2007, GAMMA: A Simulation model for Ageing, Pensions and Public Finances, CPB Document 147, Den Haag.

Graafland, J., De Mooij, R. de, A. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, 2001, *MIMICing tax policies and the labour market*, North-Holland, Amsterdam.

¹⁸ Nota Werken aan winst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 107, nr. 2.

¹⁹ Fiscale agenda, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 740, nr.1.

Jongen, E. en C. Folmer, 2010, Werkgelegenheidseffecten van lastenverzwaringen en bezuinigingen, *TPEdigitaal*, 4(1), pp. 50-63.

Romijn, G., Goes, J., Dekker, P., Gielen, M. en F. van Es, 2008, MIMOSi: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Document 161, Den Haag.

Van 't Riet, M., 2012, Fiscale prikkels en vennootschapsvorming, CPB Achtergronddocument, augustus 2012.

Vuuren, D. van, 2012, De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB Policy Brief 2012/02, Den Haag.

Appendix

Aantal huishoudens per categorie in de koopkrachttabel

Tabel A.1 Aantal huishoudens per categorie als % van het totaal

	Tweeverdieners (a)	Alleenstaanden en alleenstaande ouders	Alleenverdieners	Alle huishoudtypen
Werknemers				
< 175% WML	1	5	2	} 70
175-350% WML	20	6	8	
350-500% WML	15	} 1	} 4	
> 500% WML	8			
Uitkeringsgerechtigden				
<= 120% WML	} 3	4	1	} 9
> 120% WML		0	1	
Gepensioneerden				
<= 120% AOW	2	6	} 2	} 22
> 120% AOW	9	3		
Alle inkomensbronnen	58	25	17	100
(a) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.				

Woningmarktmaatregelen sinds 2010

De CVD stelt onder meer een extra verhuurdersheffing voor. Met de verhuurdersheffing wil de CVD de extra huurinkomsten ten gevolge van het beleid van het kabinet Rutte en het Begrotingsakkoord 2013 afkomen. Om de omvang van deze heffing te bepalen zijn de effecten van alle maatregelen die sinds het aantreden van het kabinet Rutte op de woningmarkt genomen afgezet tegen de situatie vlak voor het aantreden van dit kabinet. Het gaat dan om de volgende maatregelen:

Maatregelen Kabinet Rutte

- De overdrachtsbelasting wordt tijdelijk verlaagd naar 2%. Het verlaagde tarief geldt tussen juli 2011 en juli 2012.
- Er worden 25 extra woningpunten toegekend aan huurwoningen in de tien corop-gebieden met de hoogste gemiddelde woz-waarde per vierkante meter woonoppervlak. Dit betekent dat er meer ruimte ontstaat voor huurverhogingen vanwege de jaarlijkse huurverhoging, maar ook vanwege huurharmonisatie bij mutatie. Dit laatste betekent dat een huurwoning een huurprijssprong maakt richting maximaal redelijk als er een nieuwe bewoner in komt wonen (ongeacht zijn inkomen).
- Met ingang van 2013 (het jaar dat een inkomensonderscheid bij huurverhogingen op zijn vroegst mogelijk is) bedraagt de maximale jaarlijkse huurverhoging maximaal 5%-punt boven de inflatie voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen boven de 43 dzd euro. Voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen lager dan 43 dzd die niet verhuizen blijft de maximale huurstijging gelijk aan het algemene inflatietempo.
- Vanaf 2014 wordt een heffing ingevoerd voor verhuurders van $\frac{3}{4}$ mld euro ter (mede)financiering van de huurtoeslag. Dit tempert de toegenomen aantrekkelijkheid van de verhuur van woningen vanwege de extra huurverhoging. Per saldo betekent dat dat er op termijn extra huurwoningen worden aangeboden. Dit heeft een drukkend effect op de prijzen van koopwoningen.
- De banken (NVB) voeren een verscherpte Gedragscode Hypothecaire Financiering in. Dit heeft structureel een beperkt drukkend effect op de huizenprijzen.

Maatregelen Begrotingsakkoord 2013

- De verlaging van de overdrachtsbelasting tot 2% wordt permanent gemaakt. Dit heeft structureel een positief effect op huizenprijzen. Deze verlaging heeft ook een positief effect op de verhuismobiliteit en daarmee op de match tussen woning en bewoner. De hiermee gepaard gaande welvaartseffecten kunnen we nog niet goed in kaart brengen.
- Vanaf 1 januari 2013 is voor nieuwe hypotheekleningen de betaalde rente alleen aftrekbaar voor zover deze de rente van een lening, die gedurende de looptijd van 30 jaar volledig en tenminste annuïtair wordt afgelost, niet overstijgt.
- De Box 1 vrijstelling voor de kapitaalverzekering of spaarrekening eigen woning wordt afgeschaft voor nieuwe gevallen.

- De verhouding tussen de maximale hypothecaire lening waarover rente kan worden afgetrokken en de waarde van de woning bij aankoop wordt geleidelijk afgebouwd. Deze wordt vanaf 2013 in zes gelijke stappen verlaagd van 106% naar 100%.
- De maximale jaarlijkse huurstijging voor huurders met een inkomen van 33 dzd per jaar tot 43 dzd euro bedraagt vanaf 2013 maximaal 1%-punt boven inflatie.
- De extra huurinkomsten worden in 2013 voor 13 miljoen afgeroomd via een verhuurderbelasting.

Alle bovengenoemde maatregelen zijn opgenomen in het basispad. Door deze maatregelen en de additionele maatregelen van de CVD stijgen de inkomsten voor verhuurders in 2040 met 4,1 mld euro. Zoals gezegd wil de CVD deze extra huurinkomsten afromen. Voor een deel worden deze extra inkomsten al afgeroomd door de maatregelen van het kabinet Rutte. In 2040 gaat het dan om 0,8 miljard euro. De extra heffing van de CVD ten opzichte van het basispad bedraagt dan ook 3,3 miljard euro.

Tabel A.2 geeft de effecten weer van alle maatregelen die tijdens het kabinet Rutte genomen zijn ten opzichte van het basispad in Donders e.a. (2010). De maatregelen leiden structureel tot een welvaartswinst van 1,1% bbp. Zowel op de huurmarkt (minder rantsoenering) als op de koopmarkt (minder versturende subsidies) neemt de doelmatigheid toe.

Tabel A.2 Effecten woningmarkt maatregelen kabinet Rutte en Begrotingsakkoord 2013

	2017	structureel
% bbp		
Welvaartswinst		1,1
Effect rijksbegroting		1,3
Verschil met basispad in %		
Prijs koopwoningen	-5,3	-9,1
Netto huur	5,1	15,3
Woonconsumptie		
w.v. koop	-0,2	-6,0
w.v. huur	0,8	13,7
% huurwaarde		
Subsidiepercentage koopsector	27,3	16,6



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Oktober 2012