



Centraal Planbureau

Belastingdienst

Belastingdienst

Kansrijk belastingbeleid

april 2020

Kansrijk belastingbeleid

Centraal Planbureau

april 2020

Kansrijk belastingbeleid
CPB (Centraal Planbureau)

Opmaak
Textcetera, Den Haag

Den Haag, 2020

U kunt de publicatie downloaden via de website www.cpb.nl.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

CPB (2020), *Kansrijk belastingbeleid*

Den Haag: Centraal Planbureau.

Inhoud

Voorwoord 7

Samenvatting 9

1 Inleiding 25

1.1 Algemene inleiding 25

1.2 Kansrijk belastingbeleid 25

1.3 Leeswijzer 31

2 Staat van de belastingen 35

2.1 Economische en maatschappelijke context 35

2.2 Doelen van belastingheffing 37

2.3 De opbrengsten van belastingheffing 38

3 Inkomstenbelasting en toeslagen 43

3.1 Inleiding 43

3.2 Financiële prikkels en arbeidsaanbod 48

3.3 Schijftarieven 55

3.4 Heffingskortingen 58

3.5 Stelselwijziging 64

3.6 Toeslagen 65

3.7 Werkgeverslasten 75

4 Belastingen op ondernemingen 79

4.1 Inleiding 79

4.2 De ib-ondernemer 84

4.3 De directeur-groootaandeelhouder 89

4.4 Vpb en winstbelasting in internationaal perspectief 95

4.5 Bronbelastingen 103

4.6 Platformeconomie 107

5	Belastingen op overige kapitaalinkomens	111
5.1	Inleiding	111
5.2	Vermogensrendementsheffing in box 3	113
5.3	Erf- en schenkbelasting	126
5.4	Overige onderwerpen	133
6	Indirecte belastingen	137
6.1	Inleiding	137
6.2	De belasting op toegevoegde waarde	137
6.3	Accijnzen en andere indirecte belastingen	143
7	Groene belastingen	147
7.1	Inleiding	147
7.2	Achtergrond	150
7.3	Klimaat en energie	152
7.4	Vervuiling van lucht, bodem en water	161
7.5	Overige groene belastingen	165
8	Combinaties van maatregelen	169
8.1	Vereenvoudiging	169
8.2	Belastingschuif van arbeidsinkomen naar kapitaalinkomen	170
8.3	Meer uniform belasten van kapitaalinkomens	171
8.4	Ondernemers en werknemers meer evenwichtig belasten	172
8.5	Belastingschuif van directe naar indirecte belastingen	172
8.6	Belastingschuif van arbeid naar groene belastingen	173
8.7	Belastingschuif van centrale naar decentrale belastingen	174

Literatuur	177
-------------------	------------

Voorwoord

Als voorbereiding op de landelijke verkiezingen in 2021 publiceren het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de serie Kansrijk Beleid 2020. Deze bouwt voort op de oorspronkelijke reeks uit 2016. Per beleidsterrein worden de effecten van vele mogelijke en voorgestelde maatregelen op een grondige manier op een rijtje gezet. Beleidsmakers kunnen daarmee gefundeerde keuzes maken.

Voor het eerst schrijft het CPB een deel over belastingbeleid. Het is ook het eerste boek in de nieuwe reeks. Voor zo'n honderd beleidsopties worden de verwachte effecten op de economie, herverdeling en overheidsbudget gepresenteerd. De opties beslaan een breed terrein. Het gaat om wijzigingen in de inkomstenbelasting en toeslagen, belastingen op ondernemingen en overige kapitaalkomens, indirecte belastingen en belastingen om klimaatvriendelijk gedrag te stimuleren.

Het is een veld in beweging, maatschappelijke en economische ontwikkelingen vragen om aangepast of nieuw belastingbeleid. Hoe belasten we op een eerlijke en effectieve manier de inkomsten verkregen via een digitaal platform? Kunnen we het stelsel minder complex maken? Hoe kunnen we belastingheffing op multinationals beter coördineren? En kunnen we belastingen nog meer gebruiken om klimaatvriendelijk gedrag te stimuleren? Er zijn diverse initiatieven om deze vragen te adresseren. In 2019 boog een brede groep economen zich over de toekomst van het belastingstelsel (*Ontwerp voor een beter belastingstelsel*) en binnenkort komt het ministerie van Financiën met voorstellen om de belastingwetgeving aan te passen (*Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*). Daarnaast verschijnt het advies van de commissie Ter Haar over de belastingheffing van multinationals. Deze publicaties en *Kansrijk belastingbeleid* versterken elkaar en vullen elkaar aan.

Deze publicatie verschijnt middenin de coronacrisis. Hoewel het gros van de maatregelen structurele effecten heeft, zullen bepaalde budgettaire effecten anders worden dan op het moment van schrijven was voorzien. Dat geldt vooral voor de budgettaire effecten van maatregelen ten aanzien van de vennootschapsbelasting. Dat het belastingstelsel aanpassing behoeft, blijft evident. De crisis werpt wel de vraag op wat het geschiktste moment is om wijzigingen door te voeren. Dat kan per maatregel verschillen.

Ik bedank de klankbordgroep bestaande uit beleidsmakers, wetenschappers en vertegenwoordigers van ngo's voor hun adviezen bij de totstandkoming van deze publicatie. Veel CPB-medewerkers hebben hun bijdrage geleverd. De publicatie is voornamelijk

geschreven door Roel van Elk, Arjan Lejour (projectleider), Jan Möhlmann en Eva van der Wal. De auteurs bedanken Peter Dekker, Maurits van Kempen, Marcel Lever, Maarten van 't Riet, Arjan Trinks, Eugene Verkade, Marente Vlekke en Francis Weyzig voor hun bijdragen aan deze studie. Daarnaast hebben veel andere CPB-collega's opbouwende kritiek geleverd.

Directeur CPB
Pieter Hasekamp

Den Haag, april 2020

Samenvatting

Er zijn veel soorten belastingen in Nederland, die met een opbrengst van bijna 190 mld euro (2018) samen de belangrijkste financieringsbron van de overheidsuitgaven vormen. Er zijn veel ideeën om het complexe belastingstelsel aan te passen. Dat kan gaan om een vereenvoudiging van het stelsel, een verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid, of een aanpassing van de herverdelende werking van het stelsel. Het CPB bespreekt in deze publicatie de te verwachten effecten van ongeveer honderd beleidsopties. Belastingmaatregelen op het gebied van wonen en mobiliteit komen niet hier maar in andere delen van de serie Kansrijk aan de orde.

Aan het eind van deze samenvatting staan de beleidsopties per thema (zie tabellen). In de betreffende hoofdstukken wordt elke maatregel en de impact daarvan uitgelegd. Per beleidsoptie evalueren we de verwachte effecten op economische indicatoren zoals werkgelegenheid en investeringen, herverdeling en de overheidsfinanciën. De evaluatie baseren we op wetenschappelijke literatuur en analyses met CPB-modellen. De lezer kan zich op basis van de plussen en minnen op de verschillende sociale en economische uitkomsten een eigen oordeel vormen van de wenselijkheid van de beleidsopties.

Tabel 1

Overzicht effecten van wijzigingen in de schijftarieven en heffingskortingen ten opzichte van basis (a)

Maatregel	Budgettaire effect (b)	Arbeidsaanbod (c)
	mld euro	% mutatie arbeidsjaren
Schijftarieven		
Onderste tarief verlagen	- 1,5	0,0
Bovenste tarief verlagen	- 1,5	0,0
Onderste tariefschijf verlengen (e)	- 3,3	0,0
Budgetneutrale vlaktaks (zonder compensatie onderkant)	0,0	- 0,1
Budgetneutrale vlaktaks (met compensatie onderkant)	0,0	- 0,4
Toptarief van 60%	0,6	0,0
Fiscaliseren AOW		
Heffingskortingen		
Algemene heffingskorting verlagen	+ 1,5	0,0
Algemene heffingskorting niet meer afbouwen	0,0	0,2
Algemene heffingskorting overdraagbaarheid herinvoeren	- 1,4	- 0,7
Arbeidskorting generiek verhogen	- 1,5	0,1
Arbeidskorting onderkant verhogen	- 1,5	0,1
Arbeidskorting zonder afbouw	0,0	- 0,1
Inkomensafhankelijke combinatiekorting verhogen	- 0,75	0,2
Verzilverbare heffingskortingen		
Stelselwijziging		
Splittingsstelsel	0,0	- 1,0
Basisinkomen		

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 3.3 t/m 3.5.

(b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging).

Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'.

(c) Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren.

(d) De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen.

(e) In de structurele situatie wordt de tariefschijf al verlengd. De variant betreft een verlenging ten opzichte van de structurele tariefschijf met een budgettaire beslag van 1,5 mld euro.

Gini-coëfficiënt (d)	Overige effecten
% mutatie (hoger = ongelijkere verdeling)	
0,0	Alle inkomens profiteren
0,7	Hogere inkomens profiteren
0,4	Hoge en hogere middeninkomens profiteren; Structurele budgettaire effect = - 1,5
3,1	Werkt denivellerend; Structurele budgettaire effect = + 1,2
0,0	Structurele budgettaire effect = + 1,5
- 0,8	Hoge inkomens gaan erop achteruit Zie <i>Kansrijk uittreedbeleid</i> (CPB, 2020a)
0,5	Lage inkomens gaan er relatief het meest op achteruit
1,9	Vergroot transparantie; Werkt denivellerend; Structurele budgettaire effect = + 1,0
- 0,6	Verkleint drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners
0,2	Alle werkenden profiteren
- 0,1	Met name werkenden met lager inkomen profiteren
1,6	Werkt denivellerend
0,1	Vergroot drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners Zie <i>Kansrijk armoedebeleid</i> (CPB, 2020b)
- 0,3	Verkleint drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners Zie <i>Kansrijk armoedebeleid</i> (CPB, 2020b)

Tabel 2

Overzicht effecten van wijzigingen in de toeslagen en werkgeverslasten ten opzichte van basis (a)

Maatregel	Budgettaire effect (b)	Arbeidsaanbod (c)
	mld euro	% mutatie arbeidsjaren
Toeslagen		
Zorgtoeslag verlagen	+ 1,5	+ 0,2
Nominale zorgpremie verlagen (met doorwerking op zorgtoeslag)	- 1,5	0,0
Huurtoeslag verlagen	+ 1,5	+ 0,2
Kindgebonden budget verlagen (via kindbedragen)	+ 0,75	+ 0,2
Kindgebonden budget verlagen (via alleenstaande ouderkop)	+ 0,75	+ 0,1
Kindgebonden budget afbouwen vanaf hoger inkomen	- 1,4	+ 0,1
Kinderopvangtoeslag verhogen	- 0,75	+ 0,1
Kinderopvangtoeslag o.b.v. inkomen minstverdiener	0,0	0,0
Kinderopvangtoeslag o.b.v. inkomen meestverdiener	0,0	0,0
Kinderopvang 2 dagen gratis voor iedereen	- 1,3	0,0
Kinderbijslag verlagen	+ 0,75	+ 0,1
Harmoniseren vermogenstoets toeslagen	+ 1,3	+ 0,1
Verzamelinkomen zonder aftrekposten leidend voor toeslagen	+ 1,2	+ 0,1
Basisbehoefte toeslag invoeren (vereenvoudigen toeslagen)		
Werkgeverslasten		
Lagere WW-premie	- 3,0	+ 0,1

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 3.6 en 3.7.

(b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging).

Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'.

(c) Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren.

(d) De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen.

Gini-coëfficiënt (d)	Overige effecten
% mutatie (hoger = ongelijkere verdeling)	
+ 0,9	Lage inkomens gaan er het meest op achteruit
+ 0,1	Alle inkomens profiteren van lagere premie; vooral lage inkomens gaan erop achteruit door lagere zorgtoeslag
+ 1,6	Lage inkomens gaan er het meest op achteruit
+ 0,3	Inkomen ouders met kinderen onder 18 jaar daalt; vooral voor lage inkomens
+ 0,4	Alleenstaande ouders gaan erop achteruit
- 0,1	Werkenden profiteren, zowel met lage als hoge inkomens
+ 0,1	Vergroot drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners
0,0	Binnen stellen met jonge kinderen daalt arbeidsaanbod vrouwen; Herverdeling van tweeverdieners met gelijke inkomens naar ongelijke inkomens
0,0	Binnen stellen met jonge kinderen stijgt arbeidsaanbod vrouwen; Herverdeling van tweeverdieners met ongelijke inkomens naar gelijke inkomens
+ 0,1	Stimuleert arbeidsaanbod van werkenden, maar maakt ook niet-werken aantrekkelijker; Verkleint drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners
+ 0,1	Inkomen ouders met kinderen onder 18 jaar daalt
+ 0,4	Vooraf lage inkomens gaan erop achteruit
+ 0,3	Lage inkomens gaan erop achteruit; Structurele budgettaire effect = + 0,8
	Zie <i>Kansrijk armoedebeleid</i> (CPB, 2020b)
NB	Alle werknemers profiteren

Tabel 3

Overzicht maatregelen voor ondernemers en ondernemingen (a)

	Budgettair effect (b)	Arbeidsaanbod (c)
	mld euro	% mutatie arbeidsjaren
Maatregelen ib-ondernemer		
Zelfstandigenaftrek beperken	0,5	0,0
Andere ondernemers-faciliteiten afschaffen	0,1	0,0
Urencriterium omhoog naar 1400 uur	0,1	0,0
Omzetten aftrekposten ondernemers in heffingskortingen	0,3	0,0
Zelfstandigenaftrek aan pensioenpremie gekoppeld	0,2	Geen
Mkb-winstvrijstelling verlagen	0,5	0,0
Vermogensaftrek voor ib-ondernemer	- 0,5	0,0
Maatregelen dga		
Verkleinen marge gebruikelijk loon	0,1	Geen
box 2 tarief verlagen naar 25%	- 0,1	Geen
Progressief tarief in box 2	0	Geen
Afschaffen doorschuifregeling	0,1	Geen
Forfaitaire voorheffing box 2	0,8	Geen
Nieuwe leningen aan de dga vanaf 17.500 als winstuitkering te belasten		Geen
Gebruikelijk kapitaal regeling invoeren		Geen
Gelijke fiscale behandeling box 2 en box 3 van de ib		Geen
Maatregelen vpb		
Aanscherpen <i>earningsstripping</i> maatregel tot 20% EBITDA	0,8	Geen
Afzwakken <i>earningsstripping</i> maatregel met drempel van 3 mln euro	- 0,2	Geen
Invoeren <i>earningsstripping</i> maatregel voor royalty's		Geen
Invoeren unilaterale digitale dienstenbelasting (DST)	0,0	Geen
->Zie erratum! (PDF-download op webpagina publicatie)		
Opstarttarief vpb afschaffen	1,7	- 0,1%

Gini-coëfficiënt (d)	Overige effecten
% mutatie, hoger = ongelijker	
– 0,1	Aantal zzp'ers wordt werknemer (schuif)
0,0	Kleine schuif zzp naar werknemers
0,0	Kleine schuif zzp naar werknemers
Meer ongelijkheid	Schuif zzp naar werknemers. Structureel levert dit 0,2 mld euro op
	Nauwelijks schuif. Gedragsreacties moeilijk in te schatten
– 0,2	Schuif zzp naar werknemers
Meer ongelijkheid	
lets meer ongelijkheid ten koste van dga	Schuif naar ib-ondernemen en werknemers
lets meer ongelijkheid, vooral kleine dga's geraakt	Meer winstuitkering, maar opbrengst is structureel 0,2 mld euro lager, grote anticipatie in 2022
lets hogere belastingdruk dga's structureel	Minder winstuitkering in ondernemingen, grote anticipatie in 2022
lets meer gelijkheid	Eerder winst uit keren 50 mln euro opbrengst structureel
lets hogere belastingdruk dga's	Minder winstuitkering in ondernemingen en minder privé-leningen
Hogere belastingdruk bv's met hoge winsten	Zie vermogensaanwas-belasting (H5)
Bedrijven met veel vreemd vermogen worden zwaar getroffen	Meer gelijke fiscale behandeling eigen en vreemd vermogen. Minder investeringen
Verlaging belasting-druk bedrijven met rentekosten tussen 1 en 3 mln euro en gelieerde groepen	
Nadelig voor bedrijven met hoge intra-concern royalty betalingen	Leidt tot minder belastingontwijking en minder investeringen
Nadelig voor digitals met grote omzet en niet in Nederland gevestigd	Belast digitale diensten in land van consumptie. Complex is huidige belastingstelsel
Vooral kleinere bv's ervaren hogere belastingdruk	Minder reden om een bv te beginnen (rechtsvorm)

Tabel 3
(vervolg)

	Budgettaire effect (b)	Arbidsaanbod (c)
	mld euro	% mutatie arbeidsjaren
Grondslag voor opstaptarief vpb verlagen	0,4	– 0,0%
Verhoging vpb tarief met 2% punt	1,5	– 0,0%
Afschaffen tonnage winstregeling en afdrachtvermindering zeescheepvaart	0,1	Geen
Afschaffen landbouwwijstelling	0,1	Geen
Voorwaartse verliesverrekening van de vpb naar 9 jaar	– 0,1	
Afschaffen bankenbelasting	– 0,4	Geen
Maatregelen bronbelastingen		
Conditionele bronheffing o.b.v. effectief tarief	0	Geen
Conditionele bronheffing op dienstenvergoeding	0	Geen
Conditionele bronheffing op dividend	0	Geen
Maatregelen platformeconomie		
Kleineondernemersregeling (KOR) afschaffen	0,2	Geen
Speciaal regime voor inkomsten via erkende platformen	Gering	Geen
Verplichte gegevensverstrekking door platformen	Gering	Geen

- (a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 4.2 t/m 4.6.
- (b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'. Bedragen zijn afgerond op 0,1 mld euro.
- (c) Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren. De cellen met getallen zijn Micsim-uitkomsten, zie hoofdstuk 3.
- (d) De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen. Een verandering van de Gini-coëfficiënt komt in deze simulaties volledig door herverdeling van inkomens. In de andere cellen wordt herverdeling vaak kwalitatief geduid.

Gini-coëfficiënt (d)		Overige effecten
% mutatie, hoger = ongelijker		
bv's geraakt met winst tussen 100 en 200 dzd euro		
Lagere rendement raakt vooral vermogenden	Minder reden voor investeringen en nieuwe bv's	
Sector zeevaart wordt getroffen		
Sector landbouw wordt getroffen	0,5 mld euro structureel, van belang is overgangsrecht	
Lagere belastingdruk voor conjunctuur-gevoelige bedrijven	Toename investeringen	
Lagere belastingdruk banken	Betere concurrentiepositie en kredietverlening	
Geen	Tegengaan van belastingontwijking, let op EU-richtlijnen	
Geen	Bescherming belastinggrondslag Nederland en ontwikkelingslanden	
Geen	Tegengaan van belastingontwijking, aanpassen verdragen	
Geen	Gelijkere fiscale behandeling dienstverleners	
Geen	Vereenvoudiging belasting marktverstoringen worden niet opgelost	
Geen	Betere naleving belastingregels door aanbieders, hogere administratieve lasten voor platformen	

Tabel 4

Overzicht maatregelen overige kapitaalinkomens (a)

Maatregel	Budgettaire effect (b)	Gini-coëfficiënt (c)
	mld euro	% mutatie (hoger = ongelijker)
Box 3		
Verhogen heffingsvrijvermogen met 10.000 euro	- 0,3	- 0,1
Schulden niet langer verrekenen met brutobezit	0,5	- 0,1
Werkelijke verdeling van sparen, beleggen en schulden en verhoging tarief naar 33%	0,0	- 0,2
Vermogensaanwasbelasting	- 0,3	Omlaag
Vermogenswinstbelasting		Omlaag
Verhogen tarief naar 40% vanaf 20.000 euro inkomen in box 3	1,2	- 0,2
Afschaffen vrijstelling en heffingskorting groene beleggingen	0,1	
Vermogensbelasting van 1% boven een miljoen euro per huishouden	0,7	- 0,2
Vermogensongelijkheid		
Erf- en schenkelasting		
Extra tarief 10%-punt boven huidige hoge tarieven	0,2	Omlaag
Uniforme tarieven van 14% en 24%	0,0	
Tariefstructuur op basis van levenslange ontvangsten		Omlaag
Afschaffen eenmalige verhoogde vrijstellingen	0,0	Omlaag
Afschaffen bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)	0,1	Omlaag
Overige		
Financiële transactiebelasting van 0,01% (derivaten) en 0,1% (overige)	0,5	
Grondslag kansspelbelasting ook bij loterijen naar brutospelresultaat	0,1	

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 5.2 t/m 5.4.

(b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of omhuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'. Bedragen zijn afgerond op 0,1 mld euro.

(c) De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen. Een verandering van de Gini-coëfficiënt komt in deze simulaties volledig door herverdeling van inkomens. In de andere cellen wordt herverdeling vaak kwalitatief geduid.

Overige effecten

Minder huishoudens met belastbaar inkomen in box 3.
De structurele lastenverlichting is 0,2 mld euro.

Structureel budgetneutraal.

Sluit beter aan bij werkelijke rendement en draagkrachtbeginsel.
Kan leiden tot peildatumarbitrage.

Sluit goed bij draagkrachtbeginsel. Verkleint verschil met box 1 en 2.
Potentiele liquiditeitsproblemen. Structureel budgetneutraal.

Sluit goed bij draagkrachtbeginsel. Verkleint verschil met box 1 en 2.
Mogelijkheid tot uitstel van belastingen.

Grotere verstoring van keuze over vermogensopbouw.
De structurele lastenverzwaring is 0,8 mld euro.

Afname investeringen in groene projecten.

Verkleint de vermogensongelijkheid. Grotere verstoring van keuze over vermogensopbouw.
Dubbele belastingheffing in combinatie met box 3.

Prikkel om vermogensoverdracht meer te spreiden over meerdere jaren.

Minder ongelijke behandeling van transacties tussen verschillende relaties.

Minder ongelijke behandeling van transacties tussen verschillende relaties.
Aanzienlijke toename van uitvoeringskosten.

De structurele lastenverzwaring is 0,2 mld.

Meer gelijke behandeling van verschillende soorten schenkingen en erfenissen.
Kan leiden tot emigratie van bedrijfseigenaren.
De structurele lastenverzwaring is 0,3 mld.

Afname financiële transacties. Hogere rente en lager bbp. Minder liquiditeit op financiële markten.

Meer gelijke fiscale behandeling tussen verschillende kansspelen.

Tabel 5

Overzicht: effecten wijzigingen indirecte belastingen (a)

	Budgettaire effect (b)	Arbeidsaanbod (c)	Herverdelings- effecten	Overige effecten
	mld euro	% arbeidsjaren		
Belasting op toegevoegde waarde				
Invoeren uniform btw-tarief van 17,4%	0,0	0,0	Gering ten nadele van lage inkomens	Uniform tarief is meer doelmatig
Algemeen tarief van 19%, alleen voor voeding verlaagd tarief van 9%	– 0,3	0,0	Gering ten nadele van lage inkomens	Uniformering tarief is meer doelmatig
Verhogen algemene btw-tarief met 1%-punt	2,4	– 0,0	Zeër klein	
Verhogen lage btw- tarief met 1%-punt	1,0	– 0,0	Gering ten nadele van lage inkomens	
Verlagen assurantie- belasting met 10%- punt	– 1,4		Gering	Belasting benadert beter de toegevoegde waarde. Bevordert doelmatigheid
Accijnzen				
Verhogen alcoholaccijns met 10%	0,1		Voor al op lagere inkomens, werkt denivellerend	
Aanpassen tabaksaccijns				Zie Nationaal Preventie akkoord en evaluatie in 2021
Accijnzen op suiker, vet, enz.				Zie Zorgkeuzes in Kaart
Accijnzen op benzine, diesel, enz.				Zie Kansrijk mobiliteitsbeleid

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 6.2 t/m 6.3.

(b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'.

(c) Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren. De cellen met getallen zijn Micsim uitkomsten, zie hoofdstuk 3.

Tabel 6

Beleidsopties groene belastingen

Maatregel	Milieu-effect (a)	Budgettaire effect (b) mld euro	Overige effecten
CO₂-prijs			
Verhogen minimumprijs CO ₂ elektriciteitssector naar verwachte ETS-prijs	Nauwelijks	0	Lastenverzwaring elektriciteitssector, waardoor weglek- en leveringszekerheidsrisico's
Economiebrede uniforme CO ₂ -heffing (gecorrigeerd voor EU-ETS prijs)	Positief	5±PM (in 2030) (c)	Lastenverzwaring industrie en elektriciteitssector waardoor weglek- en leveringszekerheidsrisico's
CO ₂ -heffing industrie (gecorrigeerd voor EU-ETS prijs)	Positief	0,6±PM (in 2030) (c)	Lastenverzwaring industrie waardoor weglekrisico
Energiebelasting (EB)			
EB op gas, verhogen tarieven schijf 3 en 4 met 10%	Positief	<0,1	Lastenverzwaring bedrijven waardoor weglekrisico
EB op elektriciteit, verhogen tarieven schijf 3 en 4 met 10%	Positief	<0,1	Lastenverzwaring bedrijven waardoor weglekrisico
Speciale verlaagde tarieven en vrijstellingen (e) afschaffen	Positief	0,2 (f)	Lastenverzwaring bedrijven waardoor weglekrisico
EB op gas, tarieven verhogen met 10%	Positief	0,5	Lage inkomens gaan er relatief meer op achteruit (d)
EB op elektriciteit, tarieven verlagen met 10%	Positief	- 0,3	Lage inkomens gaan er relatief meer op vooruit
Belastingvermindering verlagen met 50 euro	Nauwelijks	0,4	Lage inkomens gaan er relatief meer op achteruit
Salderingsregeling behouden	Onbekend	- 0,2 (g)	De structurele lastenverlichting is 0,6 mld euro
Belastingvoordelen groene investeringen			
EIA, MIA, VAMIL budgetten verhogen	Positief	- 0,1	
Belasting op luchtvervuiling			
Belasting op luchtvervuiling industrie	Positief	Onbekend	Lastenverzwaring industrie waardoor weglekrisico
Belasting op brandhout huishoudens	Onbekend	Onbekend	Uitvoering aandachtspunt
Overige groene belastingen			
Energiebelasting verbreden naar niet-energetisch gebruik fossiele energiedragers	Onbekend	0,2	Lastenverzwaring industrie waardoor weglekrisico

Tabel 6
(vervolg)

Maatregel	Milieu-effect (a)	Budgettaire effect (b)	Overige effecten
		mld euro	
Belasting op kunstmest	Onbekend	0,1	Lastenverzwaring landbouw
Verpakkingenbelasting	Onbekend	0,3	Uitvoering aandachtspunt
Afvalstoffenbelasting verhogen met 10%	Nauwelijks	<0,1	Uniform negatief inkomenseffect

- (a) Het milieueffect wordt als volgt ingeschat: nauwelijks (de maatregel heeft geen of een gering positief effect), positief (de maatregel heeft een positief effect) en onbekend (op basis van de huidige literatuur is het effect van de maatregel moeilijk in te schatten).
- (b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'.
- (c) Deze cijfers zijn gebaseerd op de Nationale Energieverkenning (NEV) uit 2017 (ECN, PBL, CBS en RVO, 2017) en het ontwerp Klimaatakkoord en kunnen daarom veranderen wanneer de analyses worden uitgevoerd op basis van de Klimaat- en energieverkenning (KEV) 2019 (PBL, RIVM, CBS, RVO en TNO, 2019) en het definitieve Klimaatakkoord.
- (d) Een inkomenseffect wordt alleen getoond voor maatregelen die een direct effect hebben op het inkomen van huishoudens (*statisch*). De meeste overige maatregelen beïnvloeden het inkomen van huishoudens weliswaar niet direct, maar zullen via afwenteling door bedrijven uiteindelijk ook een inkomenseffect hebben (het *dynamische* effect).
- (e) Hierbij gaat het om de volgende specifieke tarief- en vrijstellingsregelingen: verlaagde EB tarieven glastuinbouw voor aardgasverbruik in schijf 1 en 2, non-profit instellingen en religieuze gebouwen: teruggaaf 50% van EB over elektriciteits- en aardgasverbruik ter verwarming, energie-intensieve processen: vrijstelling EB, energie-intensieve bedrijven: teruggaaf EB voor het elektriciteitsverbruik boven de 10 mln kWh mits deelgenomen aan convenanten (MIA3 en MEE) ter verbetering van de energie-efficiëntie, stadsverwarmingsinstallaties: verlaagde EB en ODE tarieven voor aardgasverbruik, afvalverbrandingsinstallaties: vrijstelling EB aardgas- en elektriciteitsverbruik, wkk-installaties (vaak kleine energiecentrales): vrijstelling EB voor aardgasverbruik, mineralogische en metallurgische procedés: verlaagde EB tarieven.
- (f) Dit budgettaire effect is een minimaal bedrag omdat over de grondslag van sommige vrijstellingen onvoldoende informatie beschikbaar is.
- (g) Dit bedrag is berekend op basis van de indicatieve afbouw, onder de regels van de definitieve afbouw kan het bedrag misschien iets afwijken.

NEE

Inleiding

1.1 Algemene inleiding

Kansrijk belastingbeleid is onderdeel van de reeks Kansrijk Beleid van het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze reeks maakt beschikbare kennis toegankelijk voor beleidsvorming, en meer specifiek voor het opstellen van verkiezingsprogramma's. De Kansrijk-rapporten geven inzicht in de werking van potentiële beleidsopties, en kunnen daarmee de politieke partijen helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes.

Inzichten in de effectiviteit van beleidsopties zijn gebaseerd op ervaringen in het verleden, zowel in Nederland als in andere landen. Zeker in deze tijd, middenin de coronacrisis, is voorzichtigheid geboden. De toekomst is inherent onzeker. De belangrijkste onzekerheden bij de effectramingen betreffen omgevingsonzekerheid (zoals bevolkingsgroei, economische groei, energieprijzen, technologische groei) en gedragsonzekerheid (hoe reageren burgers en bedrijven). Deze onzekerheden gelden zowel voor de onderzochte beleidsmaatregelen als voor het onderliggende basispad, dat uitgaat van ongewijzigd beleid.

In 2015 en 2016 zijn de eerste publicaties in de reeks Kansrijk Beleid verschenen in aanloop van de landelijke verkiezingen in 2017. Bij de evaluatie bleek dat de gebruikers ook behoefte hadden aan een *Kansrijk belastingbeleid*. Met deze publicatie wil het CPB in deze behoefte voorzien.

1.2 Kansrijk belastingbeleid

Het onderwerp belastingen is zeer breed, er zijn veel soorten belastingen in Nederland, die vaak ook invloed hebben op andere beleidsterreinen. Over een aantal van deze terreinen verschijnen ook andere delen van de serie Kansrijk Beleid. Een belangrijk doel van deze paragraaf is om het onderwerp af te bakenen. In deze paragraaf worden ook de bronnen en de gebruikte modelinstrumenten toegelicht. Tevens bespreken we de selectie van beleidsmaatregelen.

De beleidsopties in deze publicatie evalueren we aan de hand van een aantal criteria die in deze paragraaf worden besproken. Het gaat om de verwachte effecten op economische doelmatigheid, herverdelingseffecten en budgettaire effecten van de beleidsopties. Soms kunnen deze effecten gekwantificeerd worden, maar in veel gevallen bestaat de evidentie

uit kwalitatieve effecten. De lezer kan zich op basis van deze plussen en minnen op de verschillende sociale en economische uitkomsten een eigen oordeel vormen van de wenselijkheid van de beleidsopties.

Een maatregel is doelmatig als deze de verstoring van economische keuzes vermindert ten opzichte van de uitgangssituatie. Dat kan bijvoorbeeld door een lagere belastingdruk op arbeid, zodat de keuze tussen arbeidsparticipatie en vrije tijd minder wordt verstoord door belastingheffing. Een maatregel kan ook doelmatig zijn doordat externe effecten beter worden geprijsd als een bepaalde milieubelasting beter maatschappelijke kosten weer spiegelt. De meeste belastingmaatregelen hebben vooral een effect op de huidige Nederlandse bevolking. Effecten op de toekomstige generaties komen vooral aan bod in het hoofdstuk over groene belastingen. Effecten op andere landen zijn vaak beperkt vanwege het nationale karakter van belastingmaatregelen, herverdeling via de belastingheffing vindt nauwelijks plaats op internationaal niveau. Een uitzondering hierop is de vpb en bronbelastingen, waarbij het internationale perspectief wel wordt besproken.

1.2.1 Het doel van belastingen en Kansrijk belastingbeleid

Belastingen hebben vaak meerdere doelen, zoals in hoofdstuk 2 verder uiteengezet wordt. Het belangrijkste doel is het genereren van inkomsten voor de overheid om collectieve uitgaven te financieren. Daar is ook het recht van de overheid om geld bij bedrijven en huishoudens te innen op gebaseerd. Een tweede doel is herverdeling. Vooral de inkomstenbelasting met toeslagen is een middel om geld van hoge naar lage inkomens te herverdelen. Een derde doel is de instrumentele functie van de verschillende belastingfaciliteiten. Belastingen worden als instrument ingezet om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Het achterliggende idee is dat de fiscale prikkel huishoudens of bedrijven stimuleert of juist ontmoedigt zich op een bepaalde manier te gedragen.

Veel van de fiscale instrumenten komen al in andere publicaties van Kansrijk Beleid of in Zorgkeuzes in Kaart aan de orde. Het gaat daarbij om de fiscale prikkels bij innovatie, mobiliteit, onderwijs, woonbeleid en zorg. De herverdelende werking van het belastingstelsel met toeslagen komt ook in *Kansrijk armoedebeleid*, *Kansrijk sociaal zekerheidsbeleid* en *Kansrijk integratiebeleid* aan de orde. In de desbetreffende publicaties is belastingheffing een van de mogelijke beleidsinstrumenten en kunnen de effecten vergeleken worden met niet-fiscale beleidsinstrumenten.

Deze publicaties dekken echter niet alle beleidsdoelen af waarvoor fiscale instrumenten gebruikt worden. De belangrijkste hiaten zijn beleidsdoelen als werkgelegenheid en arbeidmarktparticipatie en ondernemerschap. Ook worden niet alle mogelijke fiscale instrumenten van een beleidsdoel elders besproken, zoals voor het klimaat en milieu. De fiscale instrumenten die op deze doelen gericht zijn komen wel in deze publicatie aan de orde.

Het doel van deze uitgave is om een waaier van beleidsopties en de effecten daarvan te presenteren die voor beleid en politiek interessant kunnen zijn. Het huidige

belastingstelsel en toeslagen is daarbij als uitgangspunt genomen. De presentatie van de beleidsopties en de evaluatie daarvan is vergelijkbaar met andere Kansrijk-studies en bijvoorbeeld het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei uit 2016 en Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.¹ De beleidsopties zijn veelal individuele maatregelen die voortbouwen op het bestaande belastingstelsel. Dat is een inperking waardoor fundamentele belastinghervormingen minder prominent aan bod komen. Dat past minder goed in de Kansrijk-reeks die primair bedoeld is voor de analyses van individuele beleidsopties. Inspiratie voor meer fundamentele hervormingen van het belastingstelsel kan gevonden worden in de Mirrlees review (2011) en *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* (Cnossen en Jacobs, 2019).

1.2.2 Criteria

Binnen de reeks Kansrijk Beleid hanteren we zoveel mogelijk het brede welvaarts perspectief.² Conclusies over welvaartsveranderingen zijn echter in algemene zin niet te maken. De weging van de verschillende uitkomsten verschilt tussen mensen en tussen politieke partijen. De ene persoon hecht meer waarde aan inkomens- of baanzekerheid dan een ander. De ene partij hecht meer belang aan herverdeling dan de andere en dat geldt ook voor ondernemerschap, werkgelegenheid, het milieu, enzovoorts.

Voor het bepalen van de effecten zijn de uitkomsten van de beleidsvarianten afgezet tegen de uitkomst van een basispad, waarbij is uitgegaan van het belastingstelsel (en de demografie) in 2025 op basis van de geactualiseerde middellangetermijnraming, als gepubliceerd in het *Centraal Economisch Plan 2020*. In dit basispad is bovendien verondersteld dat staand beleid volledig is ingevoerd.³ De uitzonderlijke omstandigheden en tijdelijk beleid vanwege de coronacrisis zijn hierin niet meegenomen, omdat deze nog niet in de cijfers waren verwerkt en er veel onzekerheid is over hoe de situatie zich zal ontwikkelen.

Bovendien zijn de analyses in deze publicatie gericht op beleidskeuzes vanaf 2021, waarbij het veelal gaat om effecten op langere termijn. Deze effecten blijven relevant en geldig, hoewel in veel gevallen bij invoering uiteraard rekening dient te worden gehouden met de uitzonderlijke omstandigheden waar de coronacrisis ons voor stelt.

Het CPB brengt de voornoemde afwegingen in kaart door te laten zien welke verschillende effecten optreden als de overheid bepaalde maatregelen zou nemen. De lezer kan vervolgens zelf een afweging maken tussen de voors en tegens van de beleidsopties op basis

¹ Respectievelijk Rijksoverheid (2016) en (2020).

² Voor een definitie en operationalisering van het begrip brede welvaart, zie PBL/SCP/CPB (2017).

³ Dit betekent bijvoorbeeld dat in de basis de overdraagbaarheid van de heffingskorting (de mogelijkheid om de heffingskortingen te verzilveren tegen partnerinkomen) volledig is afgeschaft (volledige afschaffing wordt bereikt in 2023), maar ook dat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het netto-referentieminimumloon voor de bijstand tot een keer de algemene heffingskorting is doorgevoerd.

van eigen voorkeuren. Daarbij maken we waar mogelijk onderscheid naar de volgende effecten:

- Sociale effecten:
 - Inkomensongelijkheid onder de Nederlandse bevolking. De mate waarin het netto beschikbaar inkomen verschilt tussen huishoudens is een belangrijke indicator voor de gelijkheid in een land. In de publicatie worden veranderingen van de inkomensongelijkheid in de vorm van de Gini-coëfficiënt gepresenteerd, voor maatregelen rond de inkomstenbelastingen. Deze coëfficiënt geeft alleen weer of de ongelijkheid toeneemt in de totale populatie, maar niet welke groep er op voor- of achteruit gaat (Koot, 2019).
- Economische effecten:
 - Arbeidsaanbod, wat gezien kan worden als het effect van beleid op de structurele werkgelegenheid. Voor veel maatregelen duurt het meerdere jaren voordat het volledige effect is bereikt, zeker als de vraag naar arbeid onder druk staat door een recessie, zoals die als het gevolg van het coronavirus. Op lange termijn is te verwachten dat de verandering in het arbeidsaanbod volledig wordt geabsorbeerd en leidt tot meer werkgelegenheid.⁴ De gesimuleerde effecten zijn afgerond op 1 decimaal om schijnzekerheid te voorkomen.
 - Overheidsbudget, ofwel het directe effect van beleid op de overheidsinkomsten in 2025 en structureel. Dit budgettaire beslag wordt berekend zonder macro-economische doorwerking en indirecte effecten. Het wordt daarom het ex-ante budgettaire beslag genoemd. Wel worden directe effecten op de grondslag van de belasting meegenomen, de zogenoemde eerste-orde gedragseffecten. Een eerste-orde gedragseffect treedt bijvoorbeeld op als de verkoop van tabaksproducten afneemt als de accijns op tabak verhoogd wordt. Deze benadering van de budgettaire effecten volgt het 15^{de} rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte uit 2016.
 - Investerings en vestiging van bedrijven. Investerings en de vestiging van nieuwe bedrijven (uit het buitenland) worden ook beïnvloed door fiscale factoren. In het oog springend is de winstbelasting, maar ook andere belastingen zoals een CO₂-heffing of energieheffing kunnen hierbij een rol spelen. Deze effecten worden vooral kwalitatief beschreven.
- Milieu en klimaateffecten:
 - De paragraaf over groene belastingen gaat expliciet over belastingen die als doel hebben de kwaliteit van het milieu en klimaat te verbeteren. Afhankelijk van de maatregel kan het gaan om een vermindering van de uitstoot van CO₂ of van andere gassen, zoals bepaalde stikstofverbindingen, het terugdringen van

4 Op de korte termijn kunnen de uitkomsten afwijken, omdat mensen tijd nodig hebben om hun gedrag aan te passen. Ook de stand van de conjunctuur kan invloed hebben op de uitkomsten. De werkloosheid kan op de korte termijn oplopen, maar op de lange termijn wordt het nieuwe arbeidsaanbod geabsorbeerd. Als vuistregel geldt dat de effecten binnen een periode van 10 jaar zijn gerealiseerd.

bodemvervuiling, of het beperken van grondstofgebruik en de hoeveelheid afval. De kwalitatieve uitkomsten van de maatregelen op deze indicatoren worden indien beschikbaar overgenomen uit eerdere CPB- en PBL-studies.

- De uitvoeringskosten die regelgeving met zich meebrengt, bijvoorbeeld de belasting- en premie-inning door de Belastingdienst. Het gaat ook om de complexiteit en de administratieve last voor burgers en bedrijven.

Veel beleidsopties kunnen diverse doelen dienen: het herverdelen van inkomen, het verbeteren van de doelmatigheid (dat kan resulteren in een groter arbeidsaanbod en meer investeringen, of minder uitstoot van broeikasgassen), een budgettaire besparing voor de overheid, of het vereenvoudigen van het belastingstelsel (voor burgers of voor uitvoerders). Vaak is sprake van een uitruil tussen deze doelen. Zo kan het fiscaal stimuleren van het arbeidsaanbod ten koste gaan van het overheidssaldo en leiden tot meer inkomensongelijkheid. Het verkleinen van de inkomensongelijkheid gaat daarom vaak gepaard met doelmatigheidsverliezen in termen van een lager arbeidsaanbod en minder investeringen. Wanneer het belastingstelsel aangepast wordt om de inkomensongelijkheid te vermindere(n) met fijnmazige regelingen gericht op een specifieke doelgroep, zoals bij bepaalde heffingskortingen en toeslagen, gaat dat vaak ten koste van de eenvoud.

Daarbovenop bestaat een uitruil tussen bovengenoemde doelen en de stabiliteit en betrouwbaarheid van de overheid. Met name voor investeringen gericht op de lange termijn is stabiliteit van belastingwetgeving een belangrijke factor op zich. Als bepaalde belastingtarieven eerst worden verhoogd en vervolgens weer verlaagd, kan de prikkelwerking van een lager tarief deels verloren gaan omdat mensen er minder op vertrouwen dat het tarief ook in de toekomst laag blijft.

1.2.3 Evidentie van effecten

De evidentie op de afzonderlijke terreinen is gebaseerd op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, in combinatie met uitkomsten van eigen analyses met de modellen Micsim en Mimosi. Van de wetenschappelijke literatuur benutten we vooral inzichten uit de empirische literatuur. Daarin beperken we ons tot (overzichts)studies die gepubliceerd zijn in *peer-reviewed* tijdschriften. Waar mogelijk gebruiken we empirische uitkomsten voor Nederland, maar als die niet beschikbaar zijn, vatten we de uitkomsten van onderzoek op buitenlandse gegevens samen. Deze resultaten laten zich niet altijd een-op-een vertalen naar de Nederlandse situatie, omdat de institutionele context vaak bepalend is voor de uitkomsten. Empirische studies geven indicaties van het effect ‘aan de marge’, dat wil zeggen van een marginale (kleine) wijziging op het punt waar het beleid in het betreffende land zich op dat moment bevindt. Grote veranderingen van beleid kunnen andere effecten hebben dan het veelvoud van een kleine. Niet alle maatregelen zijn schaalbaar. Het is van belang dat bij de interpretatie van de effecten in ogenschouw te nemen.

We gebruiken verschillende modellen voor het berekenen van de effecten. Micsim is het CPB-microsimulatiemodel voor de analyse van de wijzigingen in de inkomstenbelasting, toeslagen en een deel van de sociale zekerheid (bijstand). Met Micsim kunnen de effecten

van beleidswijzigingen op het overheidsbudget, de inkomensongelijkheid en de structurele werkgelegenheid integraal worden bepaald. Het model wordt vooral gebruikt in hoofdstuk 3 en 4. De kracht van het model is de empirische basis, het onderscheid tussen verschillende groepen met uiteenlopend arbeidsmarktgedrag en een gedetailleerde en actuele modellering van het belastingstelsel. Zie De Boer et al. (2020) en Van Elk et al. (2020) voor een uitgebreide beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses. Ook hier geldt het effect ‘aan de marge’.

Het model Mimosi wordt onder andere gebruikt voor de berekening van (mutaties in) het reëel beschikbaar inkomen van huishoudens, de gemiddelde arbeidskosten en de belastingdruk (zie Koot et al., 2016). Het microsimulatiemodel Mimosi geeft bij ramingen en beleidsanalyses een beeld van de koopkrachtontwikkeling voor circa 85.000 personen plus hun huishoudensleden (in totaal ongeveer 240.000 personen). In deze publicatie wordt Mimosi vooral gebruikt voor de berekening van de Gini-coëfficiënt, een maat voor de inkomensongelijkheid (Koot, 2019). De microdata zijn afkomstig uit het Inkomens-PanelOnderzoek uit 2016. Mimosi wordt ook ingezet voor de budgettaire raming van maatregelen in de inkomstenbelasting en toeslagen.

Deze studie presenteert bij de maatregelen in de inkomstenbelasting en toeslagen veelal modeluitkomsten over de omvang van een effect. Bijvoorbeeld dat het arbeidsaanbod op lange termijn waarschijnlijk zal stijgen met een bepaalde omvang als gevolg van een maatregel. Bij maatregelen in de vennootschapsbelasting, de omzetbelastingen of andere belastingen is de omvang van de economische effecten over het algemeen niet te geven, omdat daar geen modelinstrumentarium voor beschikbaar is, het beschikbare bewijs ontbreekt of niet eenduidig is. Bij deze maatregelen presenteren we daarom alleen evidentie over de richting van een effect, naast de budgettaire effecten.

Niet alleen zijn voor de maatregelen verschillende analyse-instrumenten gebruikt, ook zijn sommige maatregelen uitgebreider onderzocht dan andere. Dat hangt deels samen met het beschikbare instrumentarium, maar ook of bepaalde maatregelen al eerder zijn onderzocht door het CPB of anderen en de mate van gedetailleerd van het onderzoek.

Maatregelen hebben veelal een symmetrisch effect: het effect van een verhoging heeft over het algemeen precies het tegenovergestelde effect van een verlaging van dezelfde grootte. Als een maatregel niet-symmetrische effecten heeft, dan wordt dat vermeld in de tekst.

1.2.4 Juridische en uitvoeringstechnische haalbaarheid

Deze studie brengt voor veel verschillende beleidsopties de genoemde gevolgen in beeld. Daarbij beperken we ons zo veel mogelijk tot maatregelen die juridisch haalbaar zijn voor de Nederlandse overheid en waarover de Nederlandse (Rijks)overheid zelfstandig kan beslissen. Dat betekent onder andere dat er geen maatregelen worden meegenomen die volgens Europese regelgeving niet mogelijk zijn. Daarnaast wordt bij de maatregelen rekening gehouden met de rechtspositie van belastingbetalers. Volgens het Europees Verdrag

tot bescherming van de rechten van de mens is onteigening van bezit bijvoorbeeld niet mogelijk.

Bij veel maatregelen is ook de uitvoerbaarheid van belang. Daar heeft vooral de Belastingdienst een belangrijke rol als uitvoerder van het beleid. Dat betekent dat bepaalde maatregelen niet op korte termijn kunnen worden ingevoerd, omdat er een zekere voorbereidingstijd noodzakelijk is op het gebied van capaciteit, deskundigheid en/of IT-systemen. Mits de capaciteit en tijd beschikbaar wordt gesteld door de overheid zijn de maatregelen op langere termijn wel uitvoerbaar.

Voor een marginale toets op de uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid van maatregelen is overleg geweest met het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Het ging hierbij om een eerste indruk. Bij de maatregelen waar getwijfeld wordt over de juridische haalbaarheid of uitvoerbaarheid op korte termijn, wordt dat bij de desbetreffende maatregelen besproken.

1.2.5 Selectie van de beleidsopties

De selectie van beleidsmaatregelen is tot stand gekomen op basis van veel verschillende bronnen. Een eerste bron zijn de voorstellen uit eerdere verkiezingsprogramma's van politieke partijen (CPB, 2017). De tweede zijn ambtelijke rapporten, zoals verschillende interdepartementale beleidsevaluaties over zzp'ers en deeltijdwerk, het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei uit 2016 en de recente studie van het Ministerie van Financiën over een beter belastingstelsel (Rijksoverheid, 2020). De derde zijn de rapporten van de belastingcommissies Van Weeghel (2010) en van Dijkhuizen (2013). Ook is gebruikgemaakt van eerdere CPB- en PBL-rapporten en internationale publicaties waarin belastingen van verschillende landen met elkaar vergeleken worden. Daarnaast heeft het CPB op 2 oktober 2019 een bijeenkomst voor beleidsmakers, wetenschappers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties gehouden om mogelijke beleidsopties te presenteren en te bediscussiëren. Vervolgens zijn deze maatregelen in klankbordgroep-bijeenkomsten met wetenschappers en beleidsmedewerkers besproken.

Alle opgenomen maatregelen zijn kansrijk in de zin dat ze terecht zouden kunnen komen in verkiezingsprogramma's van politieke partijen. De mate waarin maatregelen positief scoren verschilt echter, evenals de weging van die doelen door partijen. Ook informatie dat bepaalde beleidsdoelen niet bereikt worden met een maatregel is relevant.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt de grote lijnen van het Nederlandse belastingstelsel en geeft een overzicht van de belastingopbrengsten. Vanaf hoofdstuk 3 worden de beleidsopties besproken, gerangschikt onder een aantal thema's. De inleiding bevat steeds een tabel met alle potentiële maatregelen die aan bod komen en de effecten daarvan. Daarmee is de eerste paragraaf van elk hoofdstuk tegelijk een samenvatting. Vervolgens komen in ieder

hoofdstuk verschillende aangrijpingspunten voor belastingbeleid aan de orde. Na een korte beschrijving van de stand van zaken volgt een uitwerking van meer of minder concrete beleidsopties op het betreffende terrein.

Beleidsopties voor de loon- en inkomstenbelasting en toeslagen worden in hoofdstuk 3 besproken. Dit hoofdstuk is grotendeels een actualisering van het hoofdstuk fiscaal beleid in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (CPB, 2015). Hoofdstuk 4 bespreekt de beleidsopties voor belastingen op ondernemers en ondernemingen. Het gaat hierbij niet alleen om de vennootschapsbelasting, maar ook om de inkomstenbelasting, daar waar het winstinkomen betreft in box 1 en box 2. Belastingen in box 3 van de inkomstenbelasting en de erf- en schenkbelasting worden in hoofdstuk 5 besproken. Indirecte belastingen, zoals de btw, de accijnzen op alcohol en tabak en de assurantiebelasting, staan centraal in hoofdstuk 6. Andere accijnzen worden in *Zorgkeuzes in Kaart* en *Kansrijk mobiliteitsbeleid* besproken. Hoofdstuk 7 bespreekt beleidsopties van belastingen met een klimaat- of milieudoelstelling.

Ieder hoofdstuk beschouwt de maatregelen op het betreffende terrein op zichzelf en abstraheert van interacties met andere maatregelen. Deze interacties bestaan wel degelijk. Veranderingen in het belastbaar inkomen hebben effect op de toeslagen. Aanpassingen in de inkomstenbelastingen kunnen gevolgen hebben voor ondernemers. Deze interacties worden benoemd als ze belangrijk zijn, maar worden niet in detail uitgewerkt in deze publicatie. Het is nuttiger dit te bezien aan de hand van een pakket van maatregelen. Daarnaast kunnen meerdere belastingmaatregelen aan hetzelfde doel bijdragen. Ook dat pleit er voor maatregelen in de onderlinge samenhangen te bekijken. Enkele mogelijkheden voor pakketten worden kwalitatief in hoofdstuk 8 besproken.

TYPE

Staat van de belastingen

2.1 Economische en maatschappelijke context

De vormgeving van het belastingstelsel is geen vaststaand gegeven. De vele maatschappelijke en politieke discussies over belastingen zijn daar een illustratie van. Dat kan een indicatie zijn van verschillende opvattingen over belastingen, maar ook dat het belastingstelsel niet meer voldoende spoort met de maatschappelijke voorkeuren. Het kan zijn dat die voorkeuren veranderd zijn, maar veelal zijn ook de maatschappij en economie veranderd en daarmee ook de grondslagen van de verschillende belastingen. Voorbeelden zijn de opkomst van zzp'ers, vergrijzing, globalisering, digitalisering en de afspraken om milieuvervuiling terug te dringen. Deze ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor belastinggrondslagen en de toekomstbestendigheid daarvan. Anderzijds kunnen de ontwikkelingen ook nieuwe mogelijkheden bieden voor belastingen (digitalisering). Andere factoren die van belang zijn voor de samenstelling van de belastingmix zijn het maatschappelijk draagvlak voor een grondslag (zichtbaarheid speelt een grote rol), de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid en in hoeverre de belastingopbrengst stabiel is of juist een automatische stabilisator voor de conjunctuur.

Kleine en grote beleidsaanpassingen hebben geresulteerd in een ingewikkeld stelsel. Zo is er in de loop der jaren een veelheid aan regelingen en uitzonderingen ontstaan. Daarom is het belangrijk om regelmatig het belastingstelsel te evalueren om te zien of de doelstellingen nog gerealiseerd worden en waar verbeteringen mogelijk zijn (Rijksoverheid, 2019). De staatssecretaris van Financiën formuleerde het in zijn bouwstenenbrief aan de Tweede Kamer als volgt: “Het belastingstelsel heeft continu aandacht nodig. Het is van belang om het stelsel te blijven aanpassen aan de eisen van de tijd. Doen we dat niet, dan zitten we op een gegeven moment met een verouderd belastingstelsel.”

Een voorbeeld is de opkomst van de deel- en kluseconomie met behulp van digitale platforms. Hoe belasten we op een eerlijke en effectieve manier de inkomsten verkregen via een digitaal platform? Een ander voorbeeld is de mogelijke bijdrage van het fiscaal stelsel aan het beperken van de gevolgen van klimaatverandering. Welk effect heeft de opkomst van de elektrische auto op de hoeveelheid belastinggeld die we via brandstofaccijns ophalen? En kunnen we belastingen nog meer gebruiken om klimaatvriendelijk gedrag te stimuleren?

Het Nederlandse belastingstelsel heeft een aantal kenmerken waardoor het zich onderscheidt van andere stelsels in EU-lidstaten. Voor een uitvoerige vergelijking van de belastingstelsels verwijzen we naar de jaarlijkse rapporten van de EU en de OESO waar de

ontwikkelingen van belastingstelsels naast elkaar gezet worden. Een aantal kenmerken van het Nederlandse belastingstelsel zijn¹

Inkomen wordt herverdeeld via een uitgebreid sociaizekerheidsstelsel. Daarnaast zijn er inkomensafhankelijke toeslagen voor zorgverzekeringen, huur, kinderen en kinderopvang, heffingskortingen en aftrekposten. Een gevolg van dit stelsel is dat de belastingdruk van huishoudens met hetzelfde bruto-inkomen sterk kan verschillen. Dat uit zich onder andere door verschillen in belastingdruk van alleen- en tweeverdieners (Jongen et al., 2018). Dat doet geen recht aan het principe dat gelijke inkomens gelijk belast moeten worden. Daarnaast is het stelsel erg complex geworden, wat de doelmatigheid niet ten goede komt en de uitvoering lastig maakt,

De overheid heeft het ondernemerschap willen bevorderen door ondernemersaftrekken en de mkb-winstvrijstelling. Er zijn in Nederland relatief veel zelfstandigen, maar er is ook een keerzijde. De commissie regulering van werk (2020) concludeert in haar rapport dat er een onbalans is op de arbeidsmarkt, met grote verschillen in rechtspositie en fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers. Hierdoor worden duurzame arbeidsrelaties ontmoedigd. De coronacrisis laat nu zien dat het grote aantal zzp'ers ook een macro-economische keerzijde heeft.

Behalve discussies over de hoogte van de belastingfaciliteiten van zzp'ers en andere ib-ondernemers, staan ook mogelijk belastinguitstel door directeur-groootaandeelhouders ter discussie en de mogelijke belastingontwijking door multinationals. Daarbij wordt ook het belastingbeleid van Nederland bekritiseerd omdat het stelsel belastingontwijking door buitenlandse multinationals in de hand zou werken. Nederland is een belangrijk doorsluistland geworden voor het verschuiven van winsten van hoge belasting- naar lage belastinglanden. Internationaal werkt Nederland met andere landen aan voorstellen die grote invloed zullen hebben op de vennootschapsbelasting. Buitenlandse investeringen worden aangetrokken in Nederland door een relatief aantrekkelijk vestigingsklimaat waarin de fiscaliteit ook van belang is.

De belastingopbrengsten op kapitaalinkomen zijn in Nederland relatief laag ten opzichte van andere Europese landen. Dat komt vooral door de genereuze hypotheekrenteaftrek. Daarnaast worden kapitaalinkomens bij huishoudens, zoals rente, beleggingsinkomsten en vermogenswinsten, forfaitair belast. Vanwege het hoge veronderstelde rendement heeft dat de laatste jaren tot veel discussie geleid. Inmiddels zijn er stappen gezet om het stelsel aan te passen, maar staat het nog steeds op gespannen voet met het draagkracht beginsel.

Nederland heeft een van de hoogste CO₂-emissies per hoofd van de bevolking in de Europese Unie en staat voor de uitdaging om te voldoen aan de afspraken in het

1 Zie ook Cnossen en Jacobs (2019) en Rijksoverheid (2020).

klimaatakkoord van Parijs. Daarvoor is een nationaal klimaatakkoord geformuleerd waarin wordt beoogd de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% te reduceren. De fiscaliteit wordt vaak genoemd om dat doel te bereiken.

2.2 Doelen van belastingheffing

Een van de belangrijkste functies van de belastingheffing is de budgettaire functie. Belasting wordt geheven om de overheidsuitgaven te bekostigen. Gegeven deze uitgaven moeten de belastingen over de burgers worden verdeeld. Dat kan op basis van draagkracht, het profijtbeginsel of het principe van de bevoorrechte verkrijging (Stevens en Lejour, 2016). Belastingen op inkomen, vermogen en consumptie worden vaak op basis van draagkracht bepaald. Dat is in de praktijk het leidende principe om de belastingdruk te verdelen, zeker als naar de opbrengst van de belastingen gekeken wordt (paragraaf 2.2). Daarnaast kan een belasting ook op basis van profijt vastgesteld worden, zoals de motor en rijtuigenbelasting. Een derde mogelijkheid is het principe van bevoorrechte verkrijging. Voorbeelden hiervan zijn de kansspelbelasting en de erf- en schenkbelasting.

Een andere belangrijke functie van belastingheffing is herverdeling (Jacobs, 2015). Dat hangt nauw samen met verschillen in belastingdruk en draagkracht. Vooral de loon- en inkomstenbelasting in combinatie met de toeslagen zorgt er in belangrijke mate voor dat de bruto-inkomens herverdeeld worden in Nederland. Als resultaat daarvan zijn de verschillen tussen netto-inkomens een stuk kleiner dan die tussen de bruto-inkomens (Caminada et al., 2014).

Belastingen worden mede ingezet om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Dat gebeurt als de overheid denkt dat die beter en/of gemakkelijker via de belastingheffing kunnen worden gerealiseerd dan door niet-fiscale maatregelen. Dat gebeurt bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsmarktparticipatie, inkomensondersteuning, ondernemen, eigen woningbezit, scholing, mobiliteitskeuzes of cultuuruitgaven. Het kan gaan om speciale tarieven, grondslagen, heffingskortingen en aftrekposten. Vooral veel aftrekposten en heffingskortingen zijn met dit doel in de verschillende belastingwetten opgenomen. Deze instrumentele functie speelt niet alleen bij de loon- en inkomstenbelasting, maar onder andere ook bij de omzetbelasting, vennootschapsbelasting, en motorrijtuigenbelastingen.

Al deze belastinginstrumenten leiden tot een forse verlaging van de belastinginkomsten. Volgens de Rekenkamer (2017) is met deze belastingfaciliteiten een derving van ongeveer 100 mld euro gemoeid. Dat zou de extra belastingopbrengst zijn als deze instrumenten niet ingezet zouden worden. Hierbij wordt geen rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten. Daarnaast concludeert de Rekenkamer (2017) dat deze beleidsdoelstellingen lang niet altijd gehaald worden of zelfs maar getoetst.

Belastingen worden ingezet door de overheid om burgers en bedrijven tot bepaald gedrag aan te moedigen of juist te ontmoedigen. Vaak heeft de overheid dan de keuze tussen regelgeving en belastingen. De afweging tussen deze beleidsinstrumenten wordt niet in deze publicatie meegenomen. In veel gevallen gaat het om situaties waarin burgers en bedrijven niet de maatschappelijke kosten van hun handelen in ogenschouw nemen, maar vaak alleen de lagere private kosten. Volgens de economische theorie kan de overheid dan een corrigerende belasting invoeren waardoor de kosten voor de burger en bedrijven omhooggaan. Voorbeelden hiervan zijn milieubelastingen en accijnzen op alcoholische consumpties, tabak en benzine. Het doel is dan om de consumptie van tabaksproducten, alcohol en fossiele brandstoffen te beperken vanwege de externe effecten. Ondertussen kunnen de opbrengsten van deze belastingen substantieel zijn, zoals de volgende paragraaf laat zien.

2.3 De opbrengsten van belastingheffing

Verreweg het grootste gedeelte van de uitgaven van het Rijk wordt betaald uit de belastingopbrengsten. De op een na grootste financieringsbron van de Rijksuitgaven zijn de sociale verzekeringen. Daarbij gaat het om de premies voor de volks-, werknemers- en de zorgverzekeringen. In 2018 bedroegen de belastingopbrengsten bijna 190 mld euro en die van de premies 108 mld euro, zie tabel 2.1. Het onderscheid tussen belastingen en volksverzekerings- en zorgverzekeringspremie is niet altijd even scherp. Ten eerste is, net als bij belastingen, ook bij volksverzekeringen en de zorgverzekering voor huishoudens de relatie tussen premie-inleg en uitkering nagenoeg afwezig. Bij werknemersverzekeringen is er voor huishoudens wel een relatie tussen premie-inleg en de uitkeringshoogte. Ten tweede worden belastingen en premies op volksverzekeringen en zorg bij alle inwoners van 18 jaar en ouder geheven. Daarnaast wordt ook een deel van de belastingopbrengst gebruikt voor de uitkeringen die onder volksverzekeringen vallen en worden uit de belastingopbrengsten ook zorguitgaven gefinancierd.

In deze Kansrijk-publicatie komen niet alle belastingen in tabel 2.1 aan de orde, maar wel die met de grootste opbrengsten. De loon- en inkomstenbelasting is met 61 mld euro de belasting die het meeste opbrengt. Die staat met de toeslagen centraal in hoofdstuk 3. Daarbij gaat het vooral om box 1. De winstinkomens, die in de inkomstenbelasting belast worden, komen aan bod in hoofdstuk 4, gezamenlijk met de opbrengsten in box 2 van de inkomsten-, banken- en de vennootschapsbelasting. De laatste levert deze laatste jaren ruim 20 mld euro op, maar de opbrengsten waren in de crisis jaren veel lager. Door de coronacrisis mag verwacht worden dat dit de komende jaren opnieuw het geval zal zijn. In dit hoofdstuk komt ook de dividendbelasting aan bod. Box 3 van de inkomstenbelasting wordt in hoofdstuk 5 besproken, evenals de erf en schenkbelasting en de kansspelbelasting. De btw genereert ook veel opbrengst voor de rijksoverheid met zo'n 53 mld euro. Die wordt in hoofdstuk 6 besproken met de assurantiebelasting. Er is een aparte publicatie over *Kansrijk mobiliteitsbeleid* waarin onder andere accijnzen op benzine en andere minerale oliën en de motorrijtuigenbelasting wordt besproken. Andere groene belastingen komen

Tabel 2.1

Opbrengsten van belastingen naar type in 1995, 2005 en 2018

	1995	2005	2018	Opmerkingen
	mln euro			
Totaal belastingen	72605	124654	188607	
Loon en inkomstenbelasting	23079	31224	60435	
Vennootschapsbelasting	9459	17069	23613	
Dividendbelasting (bruto)	955	4262	4520	
Kansspelbelasting	73	184	530	
Vermogensbelasting	671	60	0	Tot en met 2000
Erf- en schenkelasting	781	1713	1731	
Onroerendezaakbelasting	1855	3590	3957	Woonbeleid
Motorrijtuigenbelasting	2224	3467	5792	Mobiliteitsbeleid
Milieuheffingen/Totaal milieuheffingen	1799	2918	4479	Vooraf decentraal
Btw (Belasting over toegevoegde waarde)	19832	36950	52619	
Accijnzen op benzine en minerale oliën	4316	6420	8391	Mobiliteitsbeleid
Accijnzen op tabak	1327	2000	2669	
Accijnzen op alcohol, bier en wijn	834	907	1146	
Verbruiksbel. op alcoholvrije dranken	181	149	278	Zorgkeuzes in kaart
Belastingen op milieugrondslag	858	4128	6102	Deels decentraal
Bpm (Bel. op personenauto's en motoren)	1813	3148	2270	Mobiliteitsbeleid
Overdrachtsbelasting	1254	4252	3041	Woonbeleid
Assurantiebelasting	442	743	2716	
Bankenbelasting (incl. heffing depositogarantie)			939	
Verhuurderheffing			1738	Woonbeleid
Overige belastingen	852	1470	1641	Rijks en decentraal
Totaal wettelijke premies	48532	66547	108 003	

Noot: bron CBS-statline. Data voor 2018 zijn voorlopig. De CBS-definities voor belastingen op productie en invoer zijn niet volledig gevolgd waardoor er verschillen met de totalen kunnen ontstaan.

in hoofdstuk 7 aan de orde. Het gaat hier vooral om belastingen op milieugrondslag, zoals de belastingen op afvalstoffen, energie, kolen en leidingwater.

Naast de eerdergenoemde belastingen met hoge opbrengsten zijn er op nationaal niveau zo'n twintig andere belastingen. De meeste daarvan worden in deze publicatie niet besproken vanwege de beperkte budgettaire omvang van deze belastingen. Ook provincies, waterschappen en gemeenten heffen belastingen. Gemeentelijke belastingen worden ook niet expliciet besproken, omdat nationaal beleid over de Rijksbelastingen gaat. De onroerendezaakbelasting komt wel in *Kansrijk woonbeleid* aan de orde.

De opbrengsten van belastingen en premies zijn tussen 1995 en 2018 vooral in lijn met de economische ontwikkeling toegenomen, echter de laatste jaren is de collectievelastendruk toegenomen. Tussen 2001 en 2012 lag de collectievelastendruk rond de 35%, maar daarna is deze gestegen richting de 39% en blijft op dat niveau tot en met 2021 (CPB, 2020). Daarmee is de lastendruk ongeveer gelijk aan het EU-gemiddelde en de lastendruk in Duitsland, hoger dan die in het Verenigd Koninkrijk, maar lager dan die in België en Frankrijk. Vanwege institutionele verschillen in de financiering van de zorgstelsels en de sociale zekerheid kunnen aan deze vergelijking niet al te veel conclusies worden verbonden.

Uit figuur 2.1 blijkt dat de toename van de collectievelastendruk vooral het gevolg is van hogere belastingkomsten op arbeidsinkomen vanaf 2007. Dat is in lijn met de cijfers in tabel 2.1. Daaruit blijkt dat het aandeel van de inkomstenbelasting van 25% in 2005 een stuk lager is dan de 32% in 2018.

Op basis van figuur 2.1 kan vastgesteld worden dat het aandeel van de belastingopbrengsten uit kapitaalinkomen lager ligt dan dat uit consumptie en arbeidsinkomen. Dat komt mede vanwege de kleinere grondslag van kapitaalinkomen.² Dat geldt voor alle landen, maar in Nederland is de belastingdruk op kapitaalinkomen in Nederland relatief laag. Dat komt voornamelijk door de Nederlandse hypotheekrenteaftrek en de relatief lage belastingdruk op (inkomsten uit) vermogen.³ De belastingopbrengsten uit arbeidsinkomen en milieugrondslagen liggen hoger dan gemiddeld in de EU.

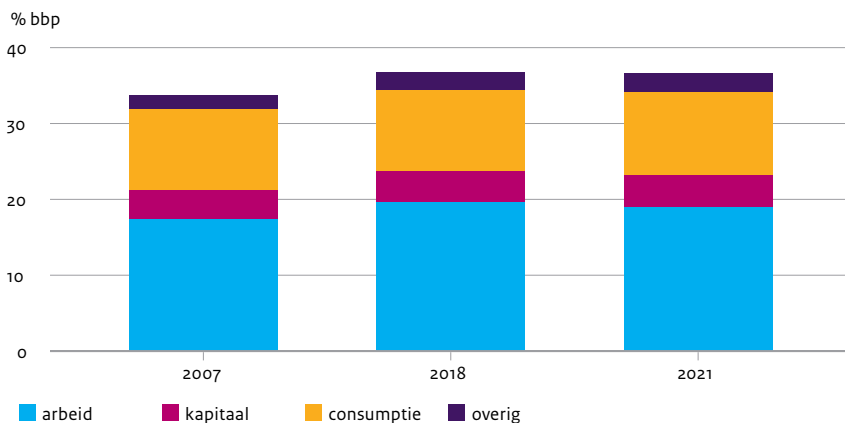
Een groot gedeelte van de belastingen die als groen aangemerkt worden is direct gerelateerd aan mobiliteit, zoals de accijns of benzine en minerale oliën, motorrijtuigenbelasting en belasting op personenauto's en motorvoertuigen. Andere groene belastingen zijn de zogenaamde belastingen op milieugrondslag (afvalstoffen, energie, kolen en leidingwater) en (gemeentelijke) milieuheffingen. In 1995 was het aandeel van deze belastingen

2 Dat geldt alleen voor het gemiddelde, Saez en Zucman (2019) tonen voor de VS aan dat het op individueel heel anders kan liggen en daarmee grotere verschillen in belastingdruk kan opleveren.

3 Hier is al eerder op gewezen door Lejour en van 't Riet (2015) en Jacobs (2015).

Figuur 2.1

De Nederlandse belastingmix in 2007, 2018 en 2021



in het totaal 15,2%, maar dat is langzaam gedaald naar 14,0% in 2005 en 12,2% in 2018. Dit komt doordat de belastingopbrengsten van de benzineaccijns en de bpm gedaald zijn ten opzichte van het bbp. Daar hebben ook beleidsmaatregelen, zoals de stimulering van de hybride en elektrische auto, aan bijgedragen. De belastingen op milieugrondslag, vooral de energiebelasting, zijn wel flink toegenomen, maar dat compenseert niet volledig.

In een eerdere CPB-studie (van Eijkel en Vermeulen, 2015) is geconcludeerd dat in Nederland het aandeel van de Rijksbelastingen in de totale belastingen met 95% erg hoog is en dat van de decentrale belastingen laag in vergelijking met andere Europese landen. Ook zijn de uitgaven door de gemeenten fors toegenomen vanwege de decentralisatie. Dat kunnen redenen zijn om naar een verschuiving van Rijksbelastingen naar gemeentelijke belastingen, zoals de ozb en de ingezetenenheffing, te kijken. Het gaat daarbij ook om een verschuiving van belastingen naar een immobiele grondslag, wat een mogelijke uitholling van de belastinginkomsten voorkomt. De ozb en ingezetenenheffing komen ook als geëigende belastinginstrumenten naar voren om de baten van grote projecten te belasten. Voor een analyse van dit perspectief verwijzen we naar de CPB Policy Brief van Verstraten et al. (2019). Hoewel we in deze studie gemeentelijke belastingen niet expliciet meenemen, komen deze in hoofdstuk 8 wel aan de orde bij de kwalitatieve beschouwing over samenhangende pakketten van maatregelen.

DRIE

Inkomstenbelasting en toeslagen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert beleidsopties op het gebied van de inkomstenbelasting en toeslagen. Het gaat om wijzigingen van marginale belastingtarieven, heffingskortingen, toeslagen en werkgeverslasten. Tabellen 3.1 en 3.2 geven een overzicht van de effecten van de beleidsopties die in dit hoofdstuk worden geanalyseerd. Daarnaast bevatten zij een aantal verwijzingen naar maatregelen die in andere studies uit de reeks *Kansrijk Beleid* aan bod komen.

De tabellen presenteren de kwantitatieve effecten op de overheidsfinanciën in 2025, het arbeidsaanbod en de inkomensongelijkheid (met als maatstaf de Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen). Andere gevolgen van de maatregelen, zoals inkomenseffecten voor specifieke groepen, effecten op het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners¹ en de transparantie van het belastingstelsel, worden kwalitatief beschreven. Ook wordt vermeld wanneer het structurele budgettaire effect afwijkt van het budgettaire effect in 2025.

De effecten van de maatregelen op het arbeidsaanbod zijn berekend met het Micsim-model van het CPB.² De richting van de maatregelen (lastenverlichting dan wel lastenverzwaring/intensivering dan wel ombuiging) is zo gekozen dat de variant het arbeidsaanbod stimuleert, tenzij de aard van de maatregel automatisch een bepaalde richting impliceert.^{3,4}

- 1 Bij een gelijk inkomen is de belastingdruk in Nederland voor eenverdieners hoger dan voor tweeverdieners. Dit drukverschil is het afgelopen decennium toegenomen en ook in internationaal perspectief groot (Jongen et al., 2018).
- 2 Zie Jongen et al. (2014), De Boer et al. (2020) en Van Elk et al. (2020) voor een beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses.
- 3 Het invoeren van een toptarief impliceert bijvoorbeeld automatisch een lastenverzwaring, het herinvoeren van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting een lastenverlichting.
- 4 Een beleidsvariant in omgekeerde richting levert bij eenzelfde budgettaire impuls (in absolute termen) bij benadering gespiegelde effecten op.

Tabel 3.1

Overzicht effecten van wijzigingen in de schijftarieven en heffingskortingen ten opzichte van basis (a)

Maatregel	Budgettaire effect (b)	Arbeidsaanbod (c)
	mld euro	% mutatie arbeidsjaren
Schijftarieven		
Onderste tarief verlagen	- 1,5	0,0
Bovenste tarief verlagen	- 1,5	0,0
Onderste tariefschijf verlengen (e)	- 3,3	0,0
Budgetneutrale vlaktaks (zonder compensatie onderkant)	0,0	- 0,1
Budgetneutrale vlaktaks (met compensatie onderkant)	0,0	- 0,4
Toptarief van 60%	0,6	0,0
Fiscaliseren AOW		
Heffingskortingen		
Algemene heffingskorting verlagen	+ 1,5	0,0
Algemene heffingskorting niet meer afbouwen	0,0	0,2
Algemene heffingskorting overdraagbaarheid herinvoeren	- 1,4	- 0,7
Arbeidskorting generiek verhogen	- 1,5	0,1
Arbeidskorting onderkant verhogen	- 1,5	0,1
Arbeidskorting zonder afbouw	0,0	- 0,1
Inkomensafhankelijke combinatiekorting verhogen	- 0,75	0,2
Verzilverbare heffingskortingen		
Stelselwijziging		
Splittingsstelsel	0,0	- 1,0
Basisinkomen		

- (a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 3.3 t/m 3.5.
 (b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'.
 (c) Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren.
 (d) De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen.
 (e) In de structurele situatie wordt de tariefschijf al verlengd. De variant betreft een verlenging ten opzichte van de structurele tariefschijf met een budgettaire beslag van 1,5 mld euro.

Gini-coëfficiënt (d)	Overige effecten
% mutatie (hoger = ongelijkere verdeling)	
0,0	Alle inkomens profiteren
0,7	Hogere inkomens profiteren
0,4	Hoge en hogere middeninkomens profiteren; Structurele budgettaire effect = - 1,5
3,1	Werkt denivellerend; Structurele budgettaire effect = + 1,2
0,0	Structurele budgettaire effect = + 1,5
- 0,8	Hoge inkomens gaan erop achteruit Zie <i>Kansrijk uittreedbeleid</i> (CPB, 2020a)
0,5	Lage inkomens gaan er relatief het meest op achteruit
1,9	Vergroot transparantie; Werkt denivellerend; Structurele budgettaire effect = + 1,0
- 0,6	Verkleint drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners
0,2	Alle werkenden profiteren
- 0,1	Met name werkenden met lager inkomen profiteren
1,6	Werkt denivellerend
0,1	Vergroot drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners Zie <i>Kansrijk armoedebeleid</i> (CPB, 2020b)
- 0,3	Verkleint drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners Zie <i>Kansrijk armoedebeleid</i> (CPB, 2020b)

Tabel 3.2

Overzicht effecten van wijzigingen in de toeslagen en werkgeverslasten ten opzichte van basis (a)

Maatregel	Budgettaire effect (b)	Arbeidsaanbod (c)
	mld euro	% mutatie arbeidsjaren
Toeslagen		
Zorgtoeslag verlagen	+ 1,5	+ 0,2
Nominale zorgpremie verlagen (met doorwerking op zorgtoeslag)	- 1,5	0,0
Huurtoeslag verlagen	+ 1,5	+ 0,2
Kindgebonden budget verlagen (via kindbedragen)	+ 0,75	+ 0,2
Kindgebonden budget verlagen (via alleenstaande ouderkop)	+ 0,75	+ 0,1
Kindgebonden budget afbouwen vanaf hoger inkomen	- 1,4	+ 0,1
Kinderopvangtoeslag verhogen	- 0,75	+ 0,1
Kinderopvangtoeslag o.b.v. inkomen minstverdiener	0,0	0,0
Kinderopvangtoeslag o.b.v. inkomen meestverdiener	0,0	0,0
Kinderopvang 2 dagen gratis voor iedereen	- 1,3	0,0
Kinderbijslag verlagen	+ 0,75	+ 0,1
Harmoniseren vermogenstoets toeslagen	+ 1,3	+ 0,1
Verzamelinkomen zonder aftrekposten leidend voor toeslagen	+ 1,2	+ 0,1
Basisbehoefte toeslag invoeren (vereenvoudigen toeslagen)		
Werkgeverslasten		
Lagere WW-premie	- 3,0	+ 0,1

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 3.6 en 3.7.

(b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging).

Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'.

(c) Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren.

(d) De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen.

Gini-coëfficiënt (d)	Overige effecten
% mutatie (hoger = ongelijkere verdeling)	
+ 0,9	Lage inkomens gaan er het meest op achteruit
+ 0,1	Alle inkomens profiteren van lagere premie; vooral lage inkomens gaan erop achteruit door lagere zorgtoeslag
+ 1,6	Lage inkomens gaan er het meest op achteruit
+ 0,3	Inkomen ouders met kinderen onder 18 jaar daalt; vooral voor lage inkomens
+ 0,4	Alleenstaande ouders gaan erop achteruit
- 0,1	Werkenden profiteren, zowel met lage als hoge inkomens
+ 0,1	Vergroot drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners
0,0	Binnen stellen met jonge kinderen daalt arbeidsaanbod vrouwen; Herverdeling van tweeverdieners met gelijke inkomens naar ongelijke inkomens
0,0	Binnen stellen met jonge kinderen stijgt arbeidsaanbod vrouwen; Herverdeling van tweeverdieners met ongelijke inkomens naar gelijke inkomens
+ 0,1	Stimuleert arbeidsaanbod van werkenden, maar maakt ook niet-werken aantrekkelijker; Verkleint drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners
+ 0,1	Inkomen ouders met kinderen onder 18 jaar daalt
+ 0,4	Vooraf lage inkomens gaan erop achteruit
+ 0,3	Lage inkomens gaan erop achteruit; Structurele budgettaire effect = + 0,8
	Zie <i>Kansrijk armoedebeleid</i> (CPB, 2020b)
NB	Alle werknemers profiteren

Uit de overzichtstabellen volgen twee algemene conclusies. Ten eerste blijkt dat het stimuleren van het arbeidsaanbod via lagere lasten of lagere toeslagen onvermijdelijk ten koste gaat van het overheidssaldo of de inkomensgelijkheid. Beleidsmakers worden dus altijd geconfronteerd met een uitruil tussen verschillende beleidsdoelen (zie ook paragraaf 1.2.2). Ten tweede blijkt het steeds moeilijker te zijn om met fiscaal beleid het arbeidsaanbod verder te stimuleren. Dit volgt uit een vergelijking van de effecten van maatregelen met eerder gepresenteerde effecten in de CPB-studie '*Kansrijk arbeidsmarktbeleid*' (CPB, 2015). Vergelijkbare maatregelen resulteren nu in een kleiner arbeidsaanbodeffect dan destijds, of het vraagt een grotere budgettaire impuls om eenzelfde arbeidsaanbodeffect te realiseren. De oorzaak hiervan is de gestegen arbeidsparticipatie (zie tekstkader 'Micsim: verschillen met *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*').

Door de hogere arbeidsdeelname in de uitgangssituatie zijn er minder mensen beschikbaar voor de arbeidsmarkt die daar nu nog niet actief zijn, waardoor de maatregelen nu minder additioneel arbeidsaanbod genereren.⁵ Grotere stelselwijzigingen kunnen vanzelfsprekend nog altijd veel impact hebben op het arbeidsaanbod. Dergelijke fundamentele hervormingen, zoals het afschaffen of samenvoegen van toeslagen, het invoeren van een basisinkomen of een verzilverbare heffingskorting maken geen onderdeel uit van deze studie (zie paragraaf 1.2.1). Voor deze maatregelen verwijzen wij naar de studie '*Kansrijk armoedebeleid*' (CPB, 2020b).

De structuur van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 3.2 gaat in op de arbeidsaanbodreactie bij veranderingen in het belastingstelsel. Het bespreekt hoe sterk mensen in verschillende typen huishoudens hun arbeidsaanbod aanpassen in reactie op financiële prikkels. De volgende paragrafen gaan in op de beleidsopties. Paragraaf 3.3 richt zich op de schijftarieven en paragraaf 3.4 op heffingskortingen. Paragraaf 3.5 gaat in op een stelselwijziging, waarbij de heffing van inkomstenbelasting niet langer op individueel maar op huishoudinkomen wordt gebaseerd. Paragraaf 3.6 richt zich op toeslagen en paragraaf 3.7 op werkgeverslasten.

3.2 Financiële prikkels en arbeidsaanbod

Een wijziging in het stelsel van de inkomstenbelasting en toeslagen beïnvloedt de arbeidsaanbodbeslissing. De financiële prikkels om (meer) te gaan werken in het belastingstelsel kunnen worden samengevat door een analyse van de *marginale druk* en de *participatiebelasting*. De marginale druk is het percentage van een (persoonlijke) bruto-inkomensstijging

5 Ook de effecten van maatregelen op de Gini-coëfficiënt zijn nu kleiner dan in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Ook dit kan worden verklaard door verschillen in de uitgangssituatie. In de huidige basis is de Gini-coëfficiënt groter, waardoor relatieve mutaties ten opzichte van dit basisniveau kleiner worden.

Micsim: verschillen met Kansrijk arbeidsmarktbeleid

Een deel van de beleidsopties in dit hoofdstuk komt overeen met eerder gesimuleerde maatregelen in de CPB-studie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (CPB, 2015). De met Micsim gesimuleerde arbeidsaanbodeffecten in dit hoofdstuk zijn bij veel maatregelen kleiner dan in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*.

De verklaring hiervoor is dat wordt gerekend met een geactualiseerde uitgangssituatie.^a Dat betekent dat in de basis wordt uitgegaan van het (structurele) belastingstelsel en de demografie in 2025. In *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* werd uitgegaan van het belastingstelsel en de demografie in 2015. Mede door het gevoerde beleid (waaronder intensiveringen in de heffingskortingen voor werkenden en de afschaf van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting) werken mensen in de huidige basis meer dan in de basis van *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Het hogere arbeidsaanbod in de uitgangssituatie maakt het moeilijker om met beleidsmaatregelen het arbeidsaanbod verder te verhogen. Dit is de reden dat maatregelen nu minder grote arbeidsaanbodeffecten hebben dan in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*.

- (a) Daarnaast zijn ook de voorkeuren van huishoudens voor inkomen, vrije tijd, en kinderopvang in het model aangepast, op basis van nieuwe schattingen op het Arbeidsmarktpanel 2006–2009. Het gebruik van de nieuwe voorkeuren maakt echter nauwelijks een verschil voor de uitkomsten van modelsimulaties. Zie Van Elk et al. (2020) voor een uitgebreide bespreking van de nieuwe schattingen en de uitkomsten van modelsimulaties.

dat niet resulteert in een hoger besteedbaar huishoudinkomen.⁶ De *participatiebelasting* geeft aan welk deel van het brutoloon niet leidt tot een hoger besteedbaar huishoudinkomen als iemand gaat werken.⁷ Wanneer de marginale druk of de participatiebelasting daalt – bijvoorbeeld door een verlaging van de belastingtarieven – wordt (meer) werken lonender. Dit kan leiden tot andere keuzes bij de verdeling tussen werk en vrije tijd.

Figuur 3.1 presenteert de gemiddelde marginale druk over de inkomensverdeling, die impliciet volgt uit het geheel van marginale belastingtarieven en inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen.

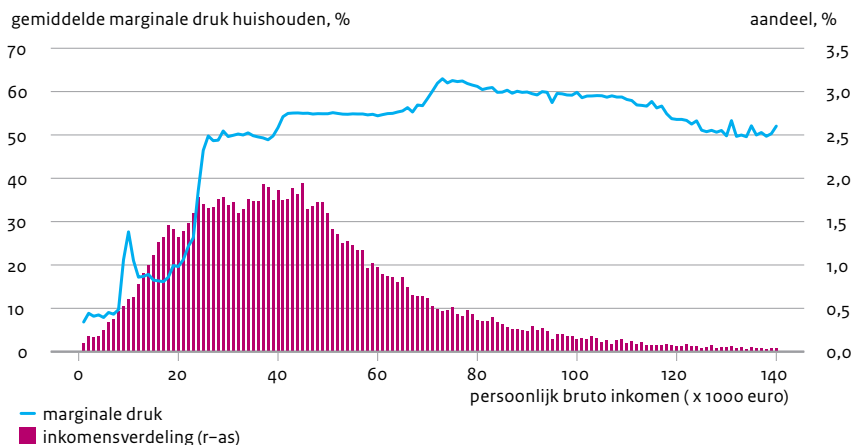
Voor verschillende niveaus van het persoonlijk bruto-inkomen wordt per inkomensklasse van 1000 euro de gemiddelde marginale druk weergegeven (linker as) en het aandeel werkenden dat hiermee te maken heeft (rechter as). De figuur toont de gemiddelde marginale

6 Het gaat hierbij om het nominaal beschikbaar inkomen op huishoudensniveau. Door de belasting- en premieheffing en de afbouw van toeslagen zal een stijging van het bruto persoonlijk inkomen resulteren in een kleinere stijging van het besteedbaar huishoudinkomen.

7 Voor een uitleg over de berekening van de participatiebelasting, zie CPB (2015).

Figuur 3.1

Marginale druk over de inkomensverdeling (2025)



Bron: Eigen berekening met behulp van het microsimulatiemodel Mimosi (Koot et al., 2016). De analyse heeft betrekking op het jaar 2025. De gemiddelde marginale druk is berekend voor een representatieve steekproef van Nederlandse huishoudens door een fictieve schok te geven aan het persoonlijk bruto-inkomen van werknemers. Zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden blijven buiten beschouwing. Voor een uitgebreide toelichting op de berekening, zie CPB (2019).

druk over alle huishoudenstypen. De marginale druk kan echter sterk verschillen tussen groepen, afhankelijk van de regelingen waar zij mee te maken hebben.⁸

De marginale druk wijkt af van de marginale belastingtarieven vanwege inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen. Bij lage inkomens is de marginale druk lager dan het marginale tarief vanwege de opbouw van de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Vanaf een inkomen van ongeveer 20.000 euro wordt de marginale druk hoger dan het marginale belastingtarief door de afbouw van toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag) en de algemene heffingskorting.⁹ Bij nog hogere inkomens zorgen ook de afbouw van het kindgebonden budget en de arbeidskorting voor een hogere marginale druk. Ook de inkomensafhankelijke afbouw in vergoedingspercentages voor de kinderopvangtoeslag verhoogt de marginale druk.¹⁰ Het huidige stelsel van

8 Zo is de marginale belastingdruk in Nederland relatief hoog voor alleenstaanden, alleenstaande ouders en alleenverdieners, en relatief laag voor tweeverdieners (Quist, 2015; CPB, 2019).

9 De zorgtoeslag bouwt af vanaf wettelijk minimumloon. De huurtoeslag en de algemene heffingskorting bouwen al af vanaf een iets lager belastbaar inkomen (respectievelijk vanaf het gebruteerde bijstandsniveau en het begin van de tweede belastingschijf).

10 Ook pensioenpremies zorgen voor een hogere marginale druk. Door het aftoppen van de pensioenpremies is de marginale druk iets lager boven een inkomen van ongeveer 100.000 euro.

de inkomstenbelasting kenmerkt zich dus door een relatief lage (gemiddelde) marginale druk aan de onderkant en een hogere marginale druk bij de hogere inkomens.¹¹

De marginale druk, te beschouwen als het ‘effectieve belastingtarief’, is vooral relevant voor de keuze voor het aantal uren werk per week (de ‘intensieve marge’). Voor de participatiebeslissing, de keuze om al dan niet te gaan werken (de ‘extensieve marge’), is de participatiebelasting relevant. Deze keuze is dus niet zozeer direct afhankelijk van de marginale druk, maar van de gemiddelde druk bij een bepaald inkomensniveau en van het inkomen als iemand niet werkt. Voor de participatiebeslissing is dus ook het bijstandsniveau van belang.

De mate waarin mensen hun arbeidsaanbod aanpassen, kan worden samengevat door hun arbeidsaanbodelasticiteiten. De arbeidsaanbodelasticiteit geeft aan met welk percentage het arbeidsaanbod stijgt als het brutoloon met 1% toeneemt. De arbeidsaanbodelasticiteit is de resultante van twee effecten: het inkomenseffect en het substitutie-effect. Het inkomenseffect treedt op als gegeven het aantal uren werk het inkomen toeneemt. Bij een hoger inkomen daalt de waarde van een extra euro inkomen,¹² waardoor het arbeidsaanbod afneemt. Het substitutie-effect treedt op als de (relatieve) opbrengst van werken hoger wordt. Een extra uur werken levert netto meer op (of: het wordt duurder om een uur vrije tijd te consumeren), waardoor het arbeidsaanbod toeneemt. Empirisch blijkt het substitutie-effect dominant, waardoor arbeidsaanbodelasticiteiten in de regel positief zijn. Een loonsverhoging leidt dus per saldo tot meer uren werk.

Arbidsaanbodelasticiteiten blijken sterk te verschillen tussen demografische groepen. Figuur 3.2 presenteert de arbeidsaanbodelasticiteiten voor verschillende typen huishoudens in Nederland: mannen in samenwonende stellen, vrouwen in samenwonende stellen, en alleenstaanden.¹³ De samenwonende stellen zijn beperkt tot huishoudens met een man en een vrouw.¹⁴ Per categorie wordt onderscheid gemaakt naar huishoudentypen zonder en met kinderen (in verschillende leeftijdscategorieën). In de figuur wordt de totale arbeidsaanbodelasticiteit onderscheiden in de elasticiteit van de participatie in personen enerzijds en de arbeidsduur per werkende anderzijds.

11 De optimale belastingtheorie (Mirrlees, 1971; Diamond, 1978) suggereert juist hogere marginale tarieven aan de onderkant (waar nog veel herverdeling mogelijk is) en lagere marginale tarieven voor de middeninkomens (het deel van de inkomensverdeling met een hoge dichtheid). Zie Jongen (2019) voor een verkenning van een optimale inkomstenbelasting in Nederland.

12 De waarde van een extra euro daalt vanwege afnemend marginaal nut van inkomen.

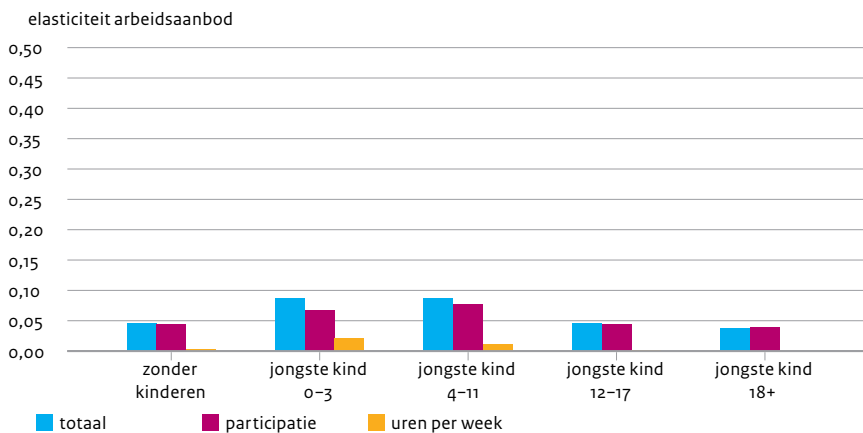
13 Deze elasticiteiten zijn geschat op het Arbeidsmarktpanel over de periode 2006–2009, zie De Boer et al. (2018). De elasticiteiten wijken iets af van de eerdere gepresenteerde elasticiteiten in CPB (2015). Dit komt door een verbetering in de schattingsmethode. Zie Van Elk et al. (2020) voor een toelichting op de nieuwe schattingen.

14 We sluiten op deze manier aan bij de standaardaanpak in de literatuur om binnen stellen aparte elasticiteiten te schatten voor mannen en vrouwen (zie bijv. Bargain et al., 2014). Ongeveer 2% van de populatie betreft homoseksuele stellen. De mogelijke invloed van deze groep op de totale arbeidsaanbodeffecten is dus klein.

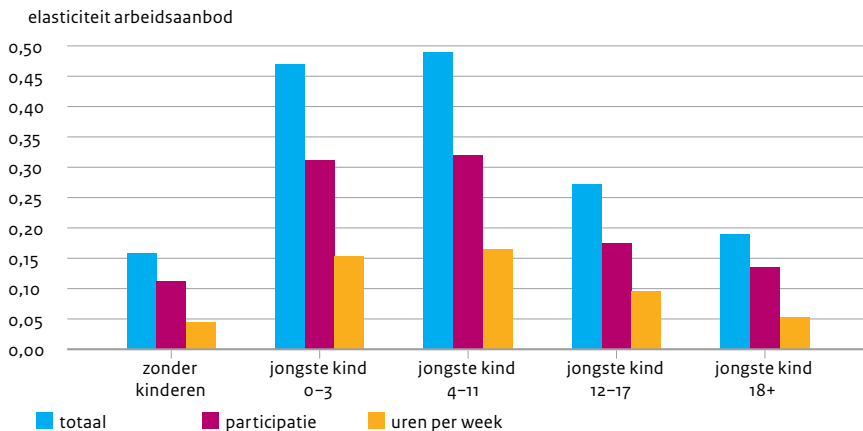
Figuur 3.2

Arbeidsaanbodelasticiteiten

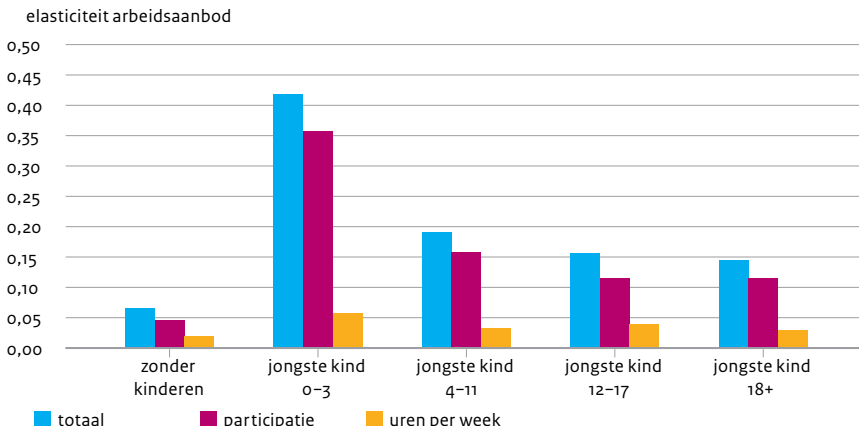
a) Mannen in samenwonende stellen



b) Vrouwen in samenwonende stellen



c) Alleenstaanden



Mannen in samenwonende stellen reageren nauwelijks op financiële prikkels. Zij passen hun arbeidsaanbod maar zeer gering aan als hun loon stijgt. Vrouwen in samenwonende stellen reageren veel sterker, met name de groepen met jonge kinderen (tot 12 jaar). Bij een stijging van het brutoloon met 1% neemt het aantal uren werk met circa 0,5% toe. Bij alleenstaanden is een groot verschil waarneembaar tussen groepen met en groepen zonder kinderen. Alleenstaanden zonder kinderen reageren niet sterk op financiële prikkels, terwijl alleenstaanden met kinderen wel sterk reageren. Ook hier is de groep met jonge kinderen het sterkst prikkelbaar.

Mensen reageren vooral sterk op financiële prikkels bij hun keuze om al dan niet te gaan werken. Het totale effect van een loonsverhoging op het aantal uren werk wordt vooral gedreven door het effect op de participatie. Bij vrouwen in stellen is er ook nog enig effect op het aantal uren per week, maar zeker bij alleenstaanden is de totale reactie vrijwel volledig toe te rekenen aan de participatiebeslissing.¹⁵

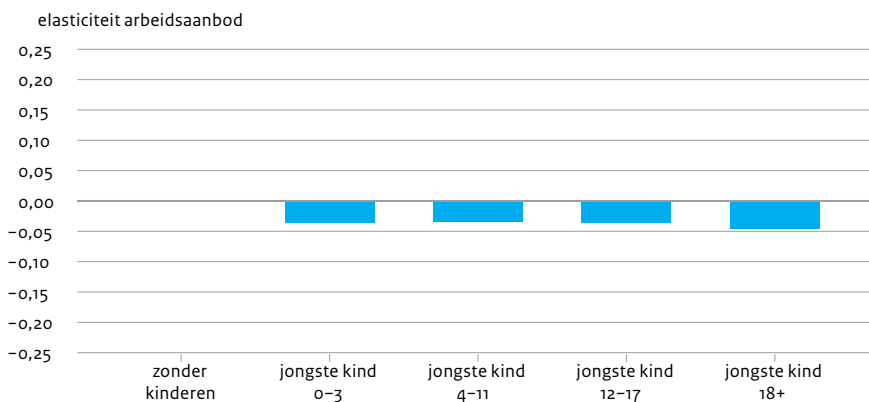
Bij stellen zien we bovendien dat een loonsverhoging van de partner invloed kan hebben op de eigen arbeidsaanbodbeslissing (figuur 3.3). Mannen reageren nauwelijks op een loonsverhoging van de vrouw (panel a), maar vrouwen wel op de loonsverhoging van de man (panel b). Een loonsverhoging van de man zorgt er dus voor dat de vrouw minder uren gaat werken, omdat het besteedbaar huishoudinkomen toe is genomen.

15 Dit kan worden verklaard doordat alleenstaanden relatief veel uren werken.

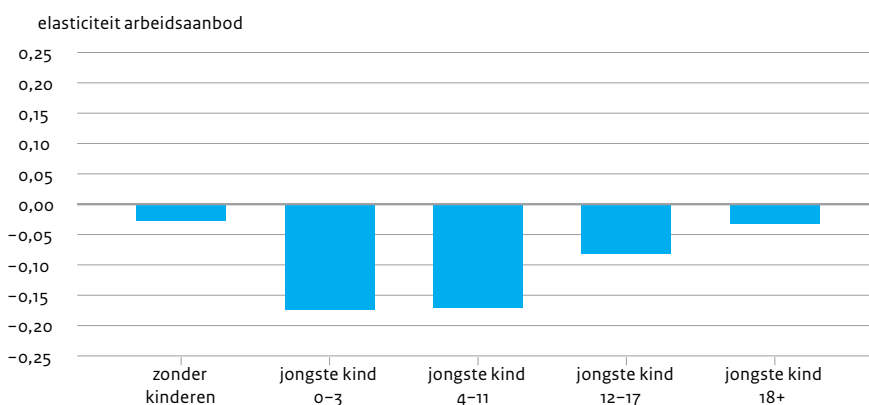
Figuur 3.3

Kruiselasticiteiten

a) Effect loonsverhoging vrouw op aantal uren werk man



b) Effect loonsverhoging man op aantal uren werk vrouw



De gepresenteerde elasticiteiten zijn verwerkt in het microsimulatiemodel Micsim, waarmee de arbeidsaanbodeffecten van diverse beleidsmaatregelen uit de volgende paragrafen worden gesimuleerd.¹⁶

¹⁶ Meer precies zijn de preferenties (de voorkeuren voor vrije tijd, werk, en kinderopvang) waar deze elasticiteiten uit volgen, verwerkt in het model.

Tabel 3.3

Overzicht tarieven en schijfgrenzen in 2020 en 2025

	Schijfgrens 2020	Marginaal tarief 2020	Schijfgrens 2025	Marginaal tarief 2025
	euro	%	euro	%
Onderste tarief schijf 1	0 - 20.711	37,35	0 - 22.491	37,10
schijf 2	20.712 - 34.712	37,35	22.492 - 36.929	37,10
schijf 3	34.713 - 68.507	37,35	36.930 - 74.075	37,10
Bovenste tarief schijf 4	68.508 en hoger	49,50	74.076 en hoger	49,50

3.3 Schijftarieven

In 2020 is het aantal tarieven in de inkomstenbelasting teruggebracht naar twee. In de laagste drie schijven geldt hetzelfde tarief. Dat is 37,35% in 2020 en wordt in 2021 verlaagd naar 37,10%. Over het belastbaar inkomen boven 68.500 euro moet een tarief van 49,50% betaald worden. Deze tarieven hebben betrekking op het inkomen van iedereen die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt heeft.

De oude schijfgrenzen (tabel 3.3) worden nog wel gebruikt. Zo betalen personen die AOW-gerechtigd zijn, net als in het oude stelsel, geen AOW-premie. De AOW-premies zijn onderdeel van de eerste en tweede schijf. Voor hen geldt dus de facto een stelsel met drie tarieven, waarbij over het inkomen onder de 34.712 euro (de voormalige eerste en tweede schijf) een 18%-punt lager belastingtarief geldt. Voor de berekende arbeidsaanbodeffecten met het Micsim-model speelt dit geen rol, omdat deze groep wegens hun beperkte aandeel in het arbeidsaanbod buiten beschouwing wordt gelaten. Daarnaast is een aantal grenzen bij de heffingskortingen nog gekoppeld aan de oude schijfgrenzen (paragraaf 3.4). Het gevolg is dat het effectieve tarief binnen een schijf behoorlijk kan variëren. Dit zorgt samen met de op- en afbouw van de diverse toeslagen (paragraaf 3.6) voor een grillig verloop van de marginale druk binnen de schijven (figuur 3.1).

3.3.1 Belastingtarieven en schijflengte

Beleidsoptie: verlagen van het onderste tarief met 0,4%-punt

Het verlagen van het onderste tarief met 0,4%-punt, met een budgettair beslag van 1,5 mld euro, heeft vrijwel geen effect op het arbeidsaanbod. Door de grote lengte van de onderste schijf wordt de verlaging gelijkmatiger en over een veel groter deel van de beroepsbevolking verdeeld dan in de situatie voor 2020, toen er nog vier tarieven waren. De maatregel lijkt daarmee meer op een generieke belastingverlaging.¹⁷

¹⁷ Het verlagen van dit tarief kan dus worden gebruikt als een neutrale vorm van compensatie voor maatregelen op andere terreinen die inkomenseffecten hebben voor een brede groep huishoudens.

De verlaging van de marginale tarieven richt zich vooral op de minder gevoelige uren-beslissing van werkenden. Het totale effect op het arbeidsaanbod is 0,0%. Relatief het sterkste effect treedt op bij vrouwen in samenwonende stellen. Voor hen wordt (meer) werken financieel iets aantrekkelijker. Mannen in samenwonende stellen hebben daarentegen vaker een relatief hoger inkomen. Een lager onderste tarief is voor hen alleen een financiële meevaller, de waarde van een extra euro arbeidsinkomen neemt bij een gegeven aantal gewerkte uren af. Zij gaan dan juist wat minder werken door het inkomenseffect. Bij alleenstaanden is er per saldo ook een licht positief arbeidsaanbodeffect, zij het kleiner dan bij vrouwen in stellen. Binnen deze groep heeft dit vooral effect op de wat hoger inkomens, die meer gaan werken. Omdat ook de netto bijstand door het lagere onderste belastingtarief toeneemt wordt voor alleenstaanden met een laag inkomen werken juist iets minder aantrekkelijk. De maatregel heeft door zijn relatief generieke karakter geen merkbaar effect op de inkomensongelijkheid.

Beleidsoptie: verlagen van het bovenste tarief met 2,6%-punt

Het verlagen van het bovenste tarief met 2,6%-punt, wederom met een budgettaire beslag van 1,5 mld euro, heeft evenmin een effect op het totale arbeidsaanbod. Relatief veel mannen met een hoger inkomen profiteren, en deze groep is niet erg gevoelig voor financiële prikkels in hun arbeidsaanbodbeslissing. Bovendien gaan vrouwen van mannen met hoge inkomens juist minder werken vanwege het hogere huishoudinkomen (figuur 3.3). Omdat met name de hogere inkomens profiteren van de belastingverlaging neemt de inkomensongelijkheid in deze beleids optie toe. De Gini-coëfficiënt komt 0,7% hoger uit.

Beleidsoptie: verlengen van de onderste tariefschijf naar 86.000 euro

Deze variant verlengt de onderste schijfgrens met 5800 euro vanaf het structurele niveau. Na 2025 wordt de schijfgrens in het basispad al verlengd naar ongeveer 80.200 euro. Deze maatregel brengt de nieuwe schijfgrens dus op 86.000 euro. Het structurele budgettaire beslag bedraagt 1,5 mld euro.¹⁸ De maatregel richt zich specifiek op personen met een inkomen boven de schijfgrens. Mensen met een inkomen binnen de verlengde schijfgrens profiteren relatief het meest van een lager marginaal belastingtarief, waardoor zij meer gaan werken. Voor mensen met een inkomen boven de nieuwe schijfgrens speelt alleen een inkomenseffect, waardoor zij iets minder gaan werken. Het arbeidsaanbodeffect is iets groter dan in de vorige varianten, maar nog altijd niet significant. De inkomensongelijkheid neemt toe, maar minder sterk dan bij een verlaging van het tarief in de tweede schijf. De Gini-coëfficiënt stijgt met 0,4%.

18 Het budgettaire beslag in 2025 bedraagt 3,3 mld euro.

3.3.2 Vlaktaks en toptarief

Beleids optie: invoeren van een uniform belastingtarief zonder inkomenscompensatie

Het uniformeren van de beide tarieven tot één tarief¹⁹ wordt budgettair neutraal door gerekend. Om het tariefverschil van 12% te overbruggen moet het onderste tarief met ongeveer 1%-punt omhoog, en het bovenste tarief met 11%-punt omlaag. De individuele effecten zijn aanzienlijk. Lage inkomens zien hun netto-inkomen dalen, hoge inkomens hun netto-inkomen aanzienlijk toenemen. Zonder aanvullende maatregelen neemt de inkomensongelijkheid dan ook fors toe. De Gini-coëfficiënt stijgt met 3,1%.

Het arbeidsaanbod daalt per saldo met 0,1%. Mannen met inkomens in de bovenste tarief-schijf worden gestimuleerd om meer te gaan werken. Daar staat tegenover dat vrouwen in dergelijke stellen juist minder gaan werken, enerzijds als reactie op het toegenomen inkomen van de man (kruiseffecten) en anderzijds omdat zij vaker in de onderste tarief-schijf zitten, waardoor zij nu geconfronteerd worden met een hoger belastingtarief. Het negatieve effect bij vrouwen is groter dan het positieve effect bij mannen. Het effect op alleenstaanden is beperkt. In de onderste schijf worden zij enerzijds geconfronteerd met een hoger belastingtarief, wat het arbeidsaanbod beperkt. Anderzijds leidt een hoger tarief in de onderste schijf tot een wat lagere netto bijstand en een bescheiden prikkel om meer te werken.

Beleids optie: invoeren van een uniform belastingtarief met inkomenscompensatie

De sterke herverdelingseffecten in de vorige variant kunnen worden gemitigeerd door de heffingskortingen aan de onderkant te verhogen. Dat kan op verschillende manieren. In deze variant wordt de algemene heffingskorting fors verhoogd en wordt deze verhoging gefinancierd met een uniforme tariefsverhoging om ex ante budgettair neutraal uit te komen.²⁰ De afbouw van de heffingskorting wordt in stand gehouden. Het zijn vooral de lagere inkomens en in mindere mate de middeninkomens die het meest profiteren van de aanpassing van de algemene heffingskorting. De verhoging is zodanig ingezet dat de Gini-coëfficiënt niet verandert ten opzichte van de uitgangssituatie. Het arbeidsaanbod daalt wel, in totaal met 0,4%. De forse verhoging van de algemene heffingskorting leidt tot hogere inkomens, waardoor de waarde van een extra euro arbeidsinkomen daalt. Door het inkomenseffect gaan mensen minder werken. Niet-werkenden profiteren bovendien meer dan werkenden vanwege de inkomensafhankelijke afbouw van de algemene heffingskorting. Dit vermindert de prikkel om te werken. Ten slotte maakt ook de verhoging van de belastingtarieven werken minder aantrekkelijk. Het tenietdoen van het effect op de inkomensongelijkheid bij de invoering van een uniform tarief heeft dus een negatief effect op het arbeidsaanbod.

¹⁹ Het betreft een uniform tarief van 38,4%

²⁰ Het betreft een verhoging van de algemene heffingskorting met ruim 900 euro en een verhoging van het uniform tarief met 1,8%-punt.

Tabel 3.4

Budgettaire beslag heffingskortingen (2020)

Heffingskorting	Budgettaire beslag
	mld euro
Algemene heffingskorting	23,8
Arbeidskorting	21,1
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	1,8
Totaal	41,9

Bron: Miljoenennota 2020 (tabel 9.3.1). De bedragen zijn ramingen voor 2020.

Beleidsopitie: invoeren van een toptarief van 60% vanaf 150.000 euro

In deze variant wordt uitgegaan van de invoering van een toptarief van 60% voor inkomens boven de 150.000 euro. Deze variant raakt maar een uiterst kleine groep. Voor hen daalt de opbrengst per gewerkt uur, waardoor zij iets minder zullen werken. Het effect is het grootst bij mannen. Daar werkt tegenin dat door de kruiselasticiteiten (figuur 3.3) vrouwen in stellen iets meer gaan werken. Afgerond op een decimaal is dit effect echter niet zichtbaar in het arbeidsaanbod. De budgettaire opbrengst van de maatregel is 0,6 mld euro. De Gini-coëfficiënt daalt met 0,9%.

3.4 Heffingskortingen

Nederland kent een aantal kortingen op de te betalen inkomstenbelasting inclusief premie volksverzekeringen. De drie belangrijkste heffingskortingen²¹ zijn: de algemene heffingskorting (AHK), de arbeidskorting (AK) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Het totale budgettaire beslag van deze kortingen bedraagt in 2020 naar schatting bijna 42 mld euro (tabel 3.4).

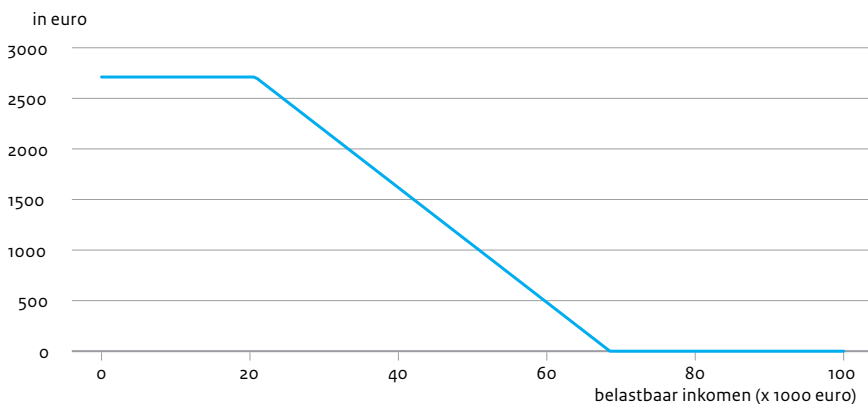
De algemene heffingskorting is een korting voor iedereen met een inkomen. Deze korting mag het te betalen belastingbedrag niet overtreffen en varieert met het belastbaar inkomen. Het kortingsbedrag van ruim 2700 euro is constant gedurende de eerste schijf en loopt daarna rechtlijnig af naar nul in de tweede en derde schijf. Voor personen in de AOW-gerechtigde leeftijd geldt een lager maximum en een lager afloopperscentage. De arbeidskorting is afhankelijk van het arbeidsinkomen en geldt alleen voor werkenden. Deze korting kent een beginniveau en loopt vervolgens in drie schijven rechtlijnig op tot een maximumbedrag van ongeveer 3800 euro bij een inkomen van ongeveer 35.000 euro (zie tabel 3.5). Vervolgens bouwt de korting met 6% af naar nul. De inkomensafhankelijke

21 Daarnaast zijn er nog een aantal kortingen zoals de ouderenkorting en specifieke maar beperktere andere kortingen zoals de jonggehandicaptenkorting, levensloopverlofkorting en korting voor groene beleggingen.

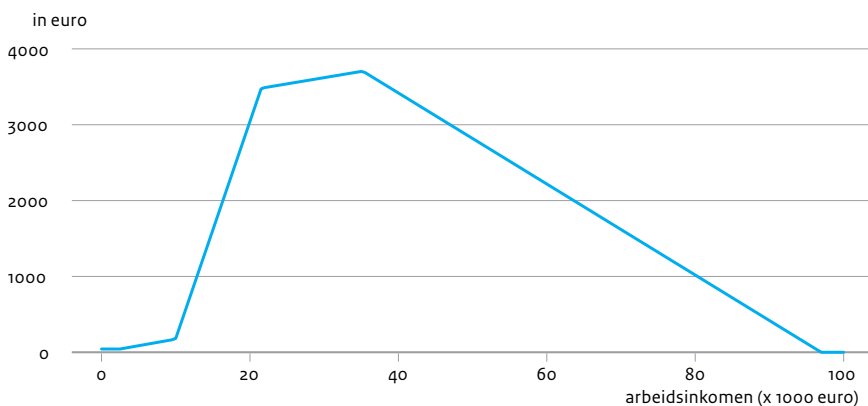
Figuur 3.4

Overzicht heffingskortingen naar inkomen (2020)

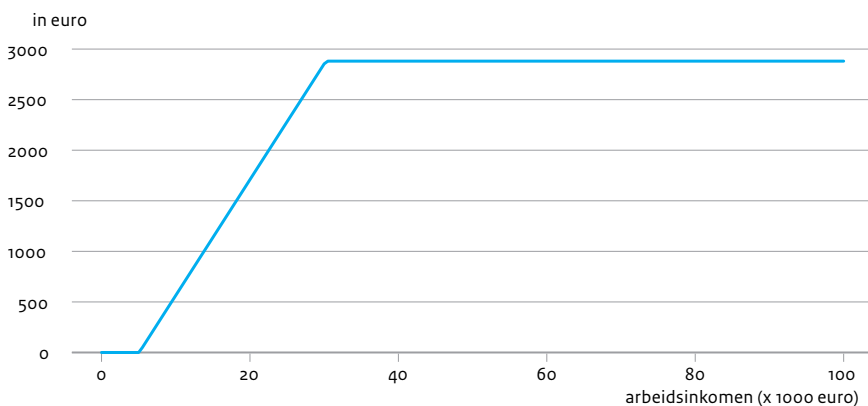
a) Algemene heffingskorting



b) Arbeidskorting



c) Inkomensafhankelijke combinatiekorting



Tabel 3.5

Overzicht heffingskortingen (2020)

	Heffingskorting	Op- of afbouw	Inkomensgrens
	euro	%	euro
Algemene heffingskorting			
Maximale bedrag (gedurende 1 ^e schijf)	2.711		20.711
Afbouwpercentage (gedurende 2 ^e en 3 ^e schijf)		- 5,7	68.507
Arbeidskorting			
1 ^e knikpunt (50% WML)	279	2,8	9.921
2 ^e knikpunt (WML inclusief vakantiegeld)	3.595	28,8	21.430
3 ^e knikpunt (2¼ WML exclusief WW premie)	3.819	1,7	34.954
Volledige afbouwpunt arbeidskorting	0	- 6,0	98.604
Inkomensafhankelijke combinatiekorting			
Opbouwpercentage vanaf inkomen 5.072		11,45	5.072
Maximale bedrag	2.881		30.233

combinatiekorting wordt alleen gegeven aan werkende alleenstaande ouders of minst-verdienende partners in stellen met inwonende kinderen, die op 1 januari jonger zijn dan twaalf jaar. De hoogte van de IACK is ook afhankelijk van het arbeidsinkomen. Deze korting bouwt vanaf ongeveer 5000 euro op met 11,45% tot een maximumbedrag van ruim 2800 euro wordt bereikt bij een inkomen van 30 duizend euro.

Figuur 3.4 beschrijft het verloop van de drie heffingskortingen in 2020. Tabel 3.5 geeft de precieze parameters voor 2020. Een verhoging van een heffingskorting vergroot het netto-inkomen, maar het effect op het arbeidsaanbod verschilt per type korting. Een verhoging van de arbeidskorting of de inkomensafhankelijke combinatiekorting, beide alleen voor werkenden, stimuleert het arbeidsaanbod. Een verhoging van de algemene heffingskorting heeft een (beperkt) negatief effect op het arbeidsaanbod.

3.4.1 Algemene heffingskorting

Beleidsoptie: algemene heffingskorting verlagen met 1,5 mld euro

Het verlagen van de algemene heffingskorting, met een budgettaire besparing van 1,5 mld euro²², heeft vrijwel geen effect op het arbeidsaanbod.²³ Een lagere algemene heffingskorting verlaagt het inkomen, waardoor de waarde van een extra euro arbeidsinkomen toeneemt. Hierdoor gaan mensen iets meer werken, maar dit effect is in deze variant

22 Het betreft een verlaging van de maximale algemene heffingskorting met 170 euro. De afbouw in de oude tweede en derde schijf wordt minder steil.

23 In *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* resulteerde een vergelijkbare variant in een toename van het arbeidsaanbod met 0,1%. Hier speelt ook een rol dat de dubbele algemene heffingskorting in het sociaal minimum in de (structurele) basis volledig is afgebouwd. Hierdoor gaan bijstandsgerechtigden er in deze variant niet meer op achteruit dan werkenden.

bescheiden. Door de inkomensafhankelijke afbouw van de algemene heffingskorting gaan niet-werkenden er gemiddeld bovendien meer op achteruit dan werkenden. Dit vergroot het inkomensverschil tussen werken en niet-werken en stimuleert het arbeidsaanbod. De positieve effecten op het arbeidsaanbod zijn afgerond 0,0%. Lagere inkomens gaan er in absolute en in relatieve zin meer op achteruit dan de midden en hogere inkomens. De Gini-coëfficiënt neemt met 0,5% toe.

Beleids optie: algemene heffingskorting niet meer afbouwen (budgettair neutraal)

Deze beleids optie schaft de afbouw in de algemene heffingskorting af, waardoor het huidige maximumbedrag aan korting geldt voor alle inkomens. Deze variant wordt budget-neutraal vormgegeven, door het tarief in de onderste schijf te verhogen.²⁴ Deze maatregel vergroot de transparantie van het belastingstelsel: de (minder zichtbare) afbouw van de algemene heffingskorting werkt nu niet meer door in de effectieve belastingtarieven. Hogere inkomens profiteren van een hogere heffingskorting, lage inkomens gaan erop achteruit door de tariefsverhoging. De Gini-coëfficiënt neemt met 1,9% toe. Ook in deze variant wordt het inkomensverschil tussen werken en niet-werken groter, wat de arbeids-participatie stimuleert. Het arbeidsaanbod neemt met 0,2% toe.

Beleids optie: overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting herinvoeren

In deze variant wordt de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffings-korting, die in 2009 is ingevoerd, teruggedraaid. Minstverdienende partners kunnen het deel van hun heffingskorting dat zij niet gebruiken verzilveren tegen het partnerinkomen. Het budgettaire beslag van deze maatregel is 1,4 mld euro.²⁵ Deze maatregel heeft dus geen effect op alleenstaanden. Voor de stellen die gebruikmaken van de overdraagbaar-heid neemt het huishoudinkomen toe. Niet-werkende partners gaan er sterk in inkomen op vooruit. Dit verkleint het inkomensverschil tussen werken en niet-werken en maakt werken minder aantrekkelijk voor minstverdienende partners. Met name de keuze om al dan niet te gaan werken is relatief gevoelig voor financiële prikkels. Daarnaast zijn minst-verdienende partners vaak vrouwen, die relatief sterk reageren op financiële prikkels. Het arbeidsaanbod neemt met 0,7% af. Deze maatregel verkleint het verschil in belas-tingdruk tussen alleenverdieners en tweeverdieners. De inkomensongelijkheid neemt af, omdat vooral paren met lage inkomens (relatief) meer profiteren. De Gini-coëfficiënt daalt met 0,6%.

²⁴ De benodigde tariefsverhoging in de eerste schijf is 2,65%-punt.

²⁵ In de basissituatie wordt ervan uitgegaan dat de overdraagbaarheid volledig is afgebouwd.

3.4.2 Arbeidskorting

Beleidsoptie: arbeidskorting generiek verhogen met 1,5 mld euro

Een generieke verhoging van de arbeidskorting, met een budgettair beslag van 1,5 mld euro²⁶, leidt tot een toename van het arbeidsaanbod met 0,1%. Het arbeidsaanbod neemt bij alle groepen toe. Daarbij is de participatie van vrouwen in samenwonende stellen en alleenstaande ouders relatief het meest gevoelig voor de financiële prikkels. De Gini-coëfficiënt neemt toe met 0,2%.

Beleidsoptie: arbeidskorting verhogen aan de onderkant met 1,5 mld euro

In deze variant wordt de verhoging van de arbeidskorting meer gericht op de onderkant.²⁷ Het positieve arbeidsaanbodeffect is nagenoeg vergelijkbaar met dat in de vorige variant. Door de vormgeving leidt deze variant nu tot een lichte daling van de Gini-coëfficiënt met 0,1%, waar de generieke verhoging van de arbeidskorting tot een lichte stijging leidt.

Het verhogen van de arbeidskorting aan de onderkant gaat gepaard met een verzilveringsprobleem: de lagere inkomens betalen onvoldoende belasting om de extra korting te kunnen verzilveren. In deze variant wordt ongeveer 10% van de verhoging van de arbeidskorting niet verzilverd²⁸, terwijl in de generieke variant nauwelijks een verzilveringsprobleem is. Dit verklaart waarom de gerichte verhoging aan de onderkant niet effectiever is in het stimuleren van het arbeidsaanbod dan de generieke verhoging.²⁹

Beleidsoptie: arbeidskorting niet meer afbouwen³⁰ (budgettair neutraal)

In deze variant wordt de arbeidskorting niet langer afgebouwd vanaf een inkomen van ongeveer 35.000 euro. Deze intensivering wordt gedekt door het maximum van de arbeidskorting te verlagen. De maatregel wordt budgetneutraal vormgegeven door een verlaging van de arbeidskorting met 700 euro (bij het tweede en derde knippunt). De verlaging van de arbeidskorting bij lagere inkomens maakt het minder aantrekkelijk om te gaan werken. Dit leidt tot een lagere arbeidsparticipatie. Hier staat tegenover dat bij hogere inkomens de arbeidskorting niet langer wordt afgebouwd. Dat zorgt voor een

26 Het maximale bedrag van de arbeidskorting in grens 3 wordt verhoogd met 347 euro door het opbouwpercentage te verhogen. Het afbouwpercentage na grens 3 blijft gelijk. De inkomensgrens waarop de arbeidskorting volledig is afgebouwd komt daardoor hoger te liggen.

27 De maximale bedragen van de arbeidskorting in grens 2 en 3 worden verhoogd met 499 euro respectievelijk 118 euro door de opbouwpercentages aan te passen. Het afbouwpercentage na grens 3 blijft. De inkomensgrens waarop de arbeidskorting volledig is afgebouwd komt daardoor hoger te liggen.

28 De totale budgettaire impuls zou 1,65 mld euro bedragen bij volledige verzilvering. Door het verzilveringsprobleem bedraagt de budgettaire impuls 1,5 mld euro.

29 In het algemeen is het verlagen van de lasten aan de onderkant effectiever, omdat de participatiekeuze met name daar relevant is. In *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (CPB, 2015) was het verhogen van de arbeidskorting aan de onderkant nog wel effectiever dan een generieke verhoging. Het verzilveringsprobleem is nu groter, vanwege het afschaffen van de overdraagbaarheid van de arbeidskorting bij stellen en door de intensiveringen in de arbeidskorting in de afgelopen jaren.

30 Deze beleidsoptie is gebaseerd op variant FK12 uit het IBO-deeltijdrapport (IBO Deeltijdwijk, 2020) en eerder beschreven in CPB (2019).

lagere marginale druk en daarmee een beperkte toename van het aantal uren werk. Het zijn veelal mannen die profiteren van de lagere marginale druk en zij reageren minder sterk op financiële prikkels. Per saldo is het effect op het arbeidsaanbod negatief: -0,1%. De arbeidskorting is juist bij lagere inkomens relatief effectief om het arbeidsaanbod te stimuleren, omdat de participatiebeslissing vooral speelt bij personen met een lager inkomen. De maatregel vergroot de inkomensongelijkheid. Hoge inkomens gaan erop vooruit, terwijl lage en middeninkomens erop achteruit gaan. De Gini-coëfficiënt stijgt met 1,6%.

3.4.3 Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Beleidsoptie: inkomensafhankelijke combinatiekorting verhogen met 0,75 mld euro

Het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting, met een budgettair beslag van 0,75 mld euro³¹, leidt tot een toename van het arbeidsaanbod met 0,2%. Dit is naar verhouding een effectieve maatregel, omdat ze een groep stimuleert die relatief gevoelig is voor financiële prikkels: alleenstaande ouders en minstverdienende partners met jonge kinderen. Bovendien is deze groep ook te prikkelen om meer uren per week te gaan werken.

Een potentieel nadeel van de inkomensafhankelijke combinatiekorting is wel dat deze minder zichtbaar is dan bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag.³² De Gini-coëfficiënt neemt licht toe. Binnen de groep van ouders met jonge kinderen gaan met name huishoudens met een relatief hoog huishoudinkomen erop vooruit.

Bij het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting speelt een verzilveringsprobleem. In deze variant wordt ruim 50% van de verhoging niet verzilverd.³³ Het verzilveringsprobleem is hier dus groter dan bij de arbeidskorting. Dit kan worden verklaard door de doelgroep van de regeling (alleenstaanden en minstverdienende partners in paren met kinderen), waarvan een aanzienlijk deel een te laag inkomen heeft om de extra korting (volledig) te kunnen verzilveren. De hogere korting komt dus vooral terecht bij de werkenden met relatief hogere inkomens. Dit verklaart ook mede dat een hogere inkomensafhankelijke combinatiekorting minder effectief is om het arbeidsaanbod te stimuleren dan in het verleden.³⁴

31 Het maximum bedrag van de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt verhoogd met 1.500 euro en het opbouwpercentage wordt verhoogd van 11,5 tot 25,0%.

32 Onderzoek voor de VS suggereert dat informatie over beleid een belangrijke rol kan spelen bij de effecten van beleid (Chetty, 2015). In deze analyse is hiervan geabstraheerd, omdat onbekend is in welke mate dit zichtbaarheidsprobleem sterker speelt bij de inkomensafhankelijke combinatiekorting dan bij andere regelingen. Merk ook op dat de voorkeuren in Micsim schattingen zijn gebaseerd op geobserveerde reacties op verschillen in netto-inkomen. Wanneer verschillen in netto-inkomen minder zichtbaar zijn, is dit dus impliciet verwerkt in de gedragsreacties in Micsim.

33 De totale budgettaire impuls zou 1,6 mld euro bedragen bij volledige verzilvering. Door verzilveringsproblemen bedraagt de budgettaire impuls 0,75 mld euro.

34 In *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (CPB, 2015) had het verhogen van de IACK met 0,5 mld nog een arbeidsaanbodeffect van 0,2%.

3.5 Stelselwijziging

De fiscale behandeling van huishoudens in Nederland kan worden gekarakteriseerd als een individueel belastingstelsel. Het uitgangspunt is heffing van inkomstenbelasting op individuele basis.³⁵ Alleen inkomensondersteuning op basis van toeslagen (zie paragraaf 3.6) wordt gebaseerd op het huishoudinkomen. Deze paragraaf analyseert een verschuiving van de belastingheffing op basis van individueel inkomen naar een belastingheffing op basis van het huishoudinkomen, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten gangbaar is.³⁶

Beleidsopitie: belastingheffing op basis van een splitsingsstelsel (budgettair neutraal)

Deze beleidsopitie introduceert een splitsingsstelsel. In deze variant worden de belastbare inkomens van beide partners in een huishouden opgeteld en wordt vervolgens aan elk van de partners de helft toegekend als grondslag voor belastingheffing. Om de stelselwijziging te financieren worden de marginale belastingtarieven verhoogd.³⁷

Het arbeidsaanbod daalt met 1,0%. Drie redenen liggen hieraan ten grondslag. Ten eerste maakt splitsing van inkomens het veelal mogelijk voor de niet-werkende partner om de algemene heffingskorting te verzilveren. Dit verhoogt het inkomen van niet-werkende partners en maakt het voor minstverdieners minder aantrekkelijk om te werken. Ten tweede kan de minstverdiener in het splitsingsstelsel geconfronteerd worden met een hoger marginaal tarief, en daardoor minder arbeid aanbieden. In het huidige stelsel met twee tarieven is dit effect echter zeer beperkt vergeleken met een progressiever tariefstructuur.³⁸ Ten derde maakt de verhoging van de marginale belastingtarieven werken minder lonend.

Het splitsingsstelsel verkleint de inkomensongelijkheid. Hier spelen een aantal effecten tegen elkaar in. Enerzijds profiteren alleen huishoudens met een hoger inkomen (waar een van de partners belasting betaalt in de bovenste schijf) van een lager belastingtarief. Door het splitsen van inkomens kunnen zij in de onderste schijf terechtkomen. Dit verhoogt de Gini-coëfficiënt. Anderzijds profiteren vooral paren met lage inkomens van de betere verzilverbaarheid van de algemene heffingskorting. Ook de verhoogde marginale belastingtarieven leiden tot een lagere Gini-coëfficiënt. De neerwaartse effecten

35 Partners kunnen wel kiezen hoe zij gemeenschappelijke inkomensbestanddelen (met betrekking tot de eigen woning), persoonsgebonden aftrek en inkomen uit sparen en beleggen onderling verdelen.

36 Voor andere stelselwijzigingen, zoals het invoeren van een basisinkomen, zie *Kansrijk armoedebeleid* (CPB, 2020b).

37 In deze variant betreft het een verhoging van het onderste en het bovenste tarief met 1,1%.

38 De minstverdiener wordt in het huidige stelsel alleen geconfronteerd met een hoger marginaal tarief als het huishoudinkomen twee maal zo groot is als de schijfgrens voor het bovenste tarief (en de minstverdiener zelf in de uitgangssituatie een inkomen onder de schijfgrens voor het bovenste tarief heeft).

domineren het opwaartse effect en per saldo daalt de Gini-coëfficiënt met 0,3%. Het splitsingsstelsel verkleint het drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners.

3.6 Toeslagen

Nederland kent vier toeslagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag.³⁹ Deze toeslagen geven inkomensondersteuning aan huishoudens. De kinderopvangtoeslag is niet primair bedoeld als inkomensondersteuning, maar als een instrument om de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen te bevorderen.⁴⁰ Het totale budgettaire beslag van de toeslagen is bijna 13 mld euro. In totaal worden 7,5 miljoen toeslagen uitgekeerd aan ruim 5 mln huishoudens.⁴¹ Tabel 3.6 geeft een overzicht van het budgettaire beslag per type toeslag en de aantallen huishoudens die er gebruik van maken.

De hoogte van de toeslagen is inkomensafhankelijk en wordt bepaald op basis van het verzamelinkomen van een huishouden.⁴² Bij hogere inkomens neemt de toeslag af. Daarnaast is er een vermogenstoets in de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget. Alleen huishoudens met een vermogen onder een bepaalde grens hebben recht op een toeslag.⁴³

De hoogte van de toeslagbedragen en de afbouw met het inkomen varieert per regeling (zie figuur 3.5). De hoogte van de maximale zorgtoeslag is afhankelijk van de gemiddelde kosten van de zorgverzekering (de gemiddelde nominale zorgpremie en het gemiddelde eigen risico). De zorgtoeslag vergoedt voor alleenstaanden met een inkomen tot het wettelijk minimumloon bijna 80% van deze kosten en voor stellen ruim 70%. De hoogte van de toeslag bouwt vervolgens met 13,5% af vanaf minimumloon. Dat betekent dat voor elke euro verzamelinkomen boven het minimumloon het toeslagrecht met 13,5 cent afneemt.⁴⁴

39 Voor een uitgebreide bespreking van het toeslagenstelsel, zie IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 (2019).

40 Een ander potentieel doel van kinderopvang(toeslag) is de bijdrage aan de ontwikkeling van jonge kinderen (IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020).

41 Een huishouden kan recht hebben op meerdere toeslagen: 39% van de huishoudens met toeslagen ontvangt ten minste twee toeslagen (IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019).

42 Dit is het belastbaar inkomen (het bruto-inkomen verminderd met aftrekposten) van de aanvrager en de eventuele toeslagpartner samen. Alleen bij de huurtoeslag tellen ook medebewoners mee bij het bepalen van het gezamenlijk belastbaar inkomen.

43 Dit vermogen is afgeleid van het vermogen in box 3. De vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn hetzelfde: 114.776 euro voor alleenstaanden en 145.136 euro voor stellen (in 2020). De vermogensgrenzen voor de huurtoeslag zijn lager en gelijk aan het heffingsvrije vermogen in box 3: 30.360 euro voor alleenstaanden en 60.720 euro voor stellen (in 2020). Bij de kinderopvangtoeslag is geen vermogensgrens.

44 Huishoudens met een verzamelinkomen boven ongeveer 31.000 euro (alleenstaanden) of 40.000 euro (stellen) hebben dus geen recht meer op zorgtoeslag.

Tabel 3.6

Aantallen toeslagen en budgettair beslag (2018)

Toeslag	Huishoudens	Budgettair beslag
	mIn	mld euro
Zorgtoeslag	4,7	4,7
Huurtoeslag	1,4	3,6
Kindgebonden budget	0,76	1,9
Kinderopvangtoeslag	0,63	2,6
Totaal	7,5	12,8

Bron: Deelonderzoek 1 IBO Toeslagen (Ambtelijke Commissie Heroverwegingen, 2019), tabel 2.

De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van het huishoudenstype, het huishoudinkomen en de huurprijs.⁴⁵ De huurtoeslag begint al voor het minimumloon met afbouwen en kent het steilste afbouwtraject (met afbouwpercentages van 30 tot 40%, afhankelijk van het huishoudenstype).⁴⁶ Door de relatief steile afbouw van de huurtoeslag en (in mindere mate) de zorgtoeslag, ontvangen alleen huishoudens met een laag huishoudinkomen deze toeslagen.

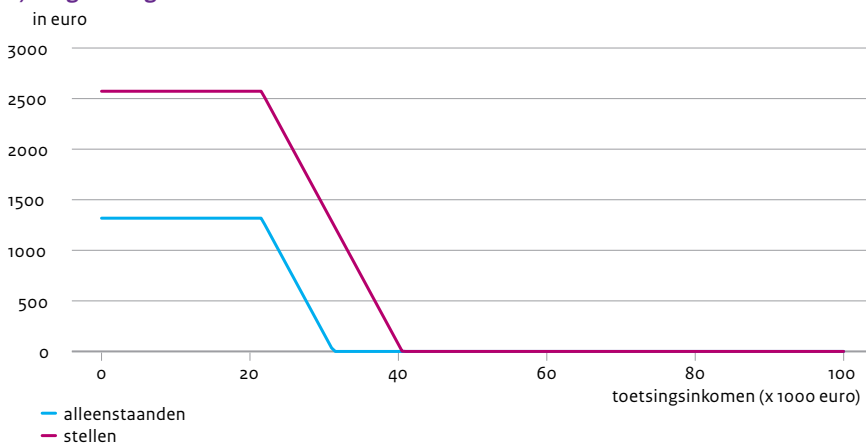
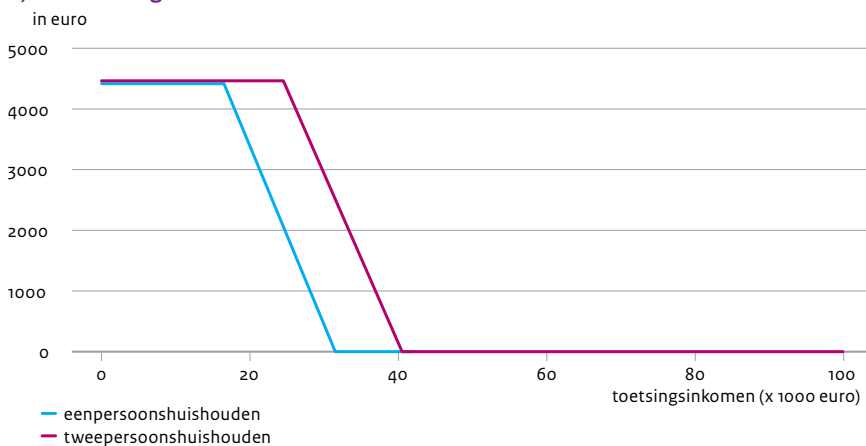
Huishoudens met kinderen maken aanspraak op het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. De hoogte van het kindgebonden budget is afhankelijk van het huishoudenstype, het huishoudensinkomen, het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen.⁴⁷ Alleenstaande ouders ontvangen bovenop de kindbedragen een 'alleenstaande-ouderkop', een extra bedrag van meer dan 3.000 euro. Het kindgebonden budget bouwt voor alleenstaanden af vanaf minimumloon met 6,75%. Het afbouwpunt voor stellen ligt op ongeveer 38.000 euro. Door het relatief lagere afbouwpercentage (en het verder gelegen afbouwpunt voor stellen), hebben ook huishoudens met middeninkomens recht op het kindgebonden budget. Door de alleenstaande-ouderkop ontvangen alleenstaande ouders met hoge inkomens ook nog een toeslag.

45 Hierbij geldt een maximum-huurprijs van ongeveer 710 euro. Het vergoedingspercentage wordt bepaald door verschillende kwaliteitskortingsgrenzen en aftoppingsgrenzen.

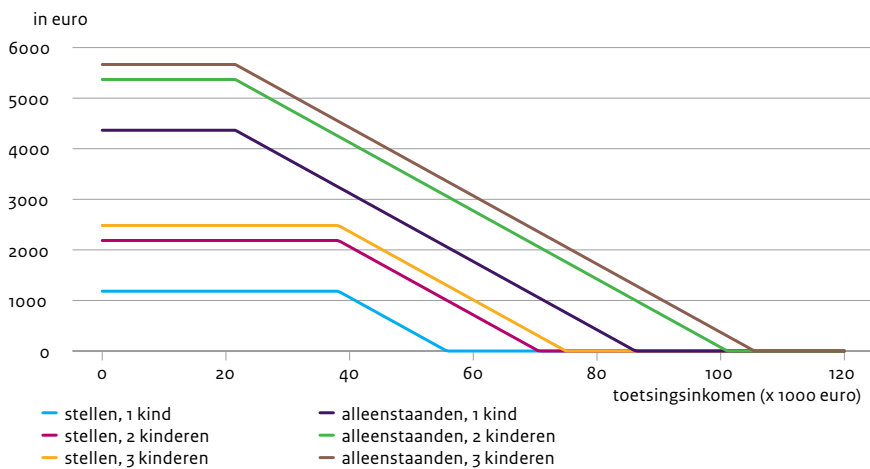
46 De afbouw begint bij het gebruteerde bijstandsniveau. De gebruteerde bijstand is lager dan het brutominimumloon, omdat bij de bruterings van de netto bijstand wordt uitgegaan van een paar en dus twee keer de algemene heffingskorting wordt toegepast.

47 Er zijn vaste kindbedragen voor het eerste, tweede en elk volgende kind. Ook zijn er opslagen voor kinderen in de leeftijd 12 tot en met 15 jaar en voor kinderen van 16 en 17 jaar.

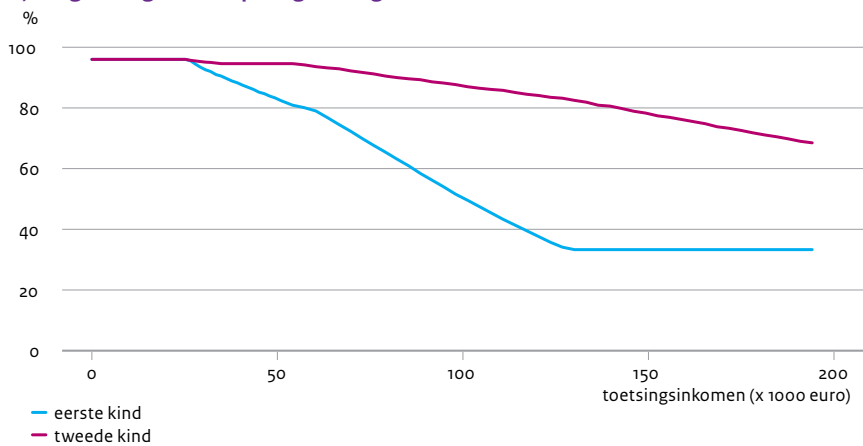
Figuur 3.5

Verloop toeslagen naar huishoudinkomen (2020)**a) Zorgtoeslag****b) Huurtoeslag**

c) Kindgebonden budget (totaal)



d) Vergoeding kinderopvangtoeslag



De kinderopvangtoeslag vergoedt een percentage van de kosten die huishoudens maken voor kinderopvang.⁴⁸ Dit toeslagpercentage is afhankelijk van het verzamelinkomen en het aantal kinderen. Het percentage loopt af met het inkomen van 96,0% tot 33,3% voor het eerste kind (het kind met de meeste opvanguren) en tot 67,6% voor elk volgend kind. Ouders van kinderen onder de 18 jaar ontvangen naast het kindgebonden budget (en eventueel kinderopvangtoeslag), ook inkomensondersteuning via de kinderbijslag.⁴⁹ De kinderbijslag is niet afhankelijk van het inkomen, maar een vast bedrag per kind.⁵⁰

3.6.1 Zorgtoeslag

Beleidsoptie: verlagen zorgtoeslag met 1,5 mld euro

Het verlagen van de zorgtoeslag, met een budgettaire besparing van 1,5 mld euro, heeft een positief effect op het arbeidsaanbod. Door de lagere toeslag daalt het inkomen (gegeven het aantal uren werk), waardoor de waarde van een extra euro inkomen toeneemt (inkomenseffect). Dit stimuleert mensen om (meer) te gaan werken. Daarnaast gaan niet-werkenden er gemiddeld meer op achteruit dan werkenden. Een deel van de werkenden heeft immers geen (of slechts gedeeltelijk) recht op zorgtoeslag. De lagere zorgtoeslag vergroot dus het inkomensverschil tussen niet-werken en werken. Ten slotte daalt de marginale druk tussen de nieuwe en oude inkomensgrens waar de zorgtoeslag volledig afgebouwd is. Ook dit stimuleert mensen om meer te gaan werken. In totaal neemt het arbeidsaanbod met 0,2% toe. Hier staat tegenover dat de inkomensongelijkheid ook toeneemt. De Gini-coëfficiënt stijgt met 0,9%.

Beleidsoptie: verlagen nominale zorgpremie met 10%

Deze beleidsoptie verlaagt de nominale zorgpremie met 10% (ongeveer 170 euro).⁵¹

De budgettaire kosten van de lagere premie bedragen 2,5 mld euro, maar hier staat tegenover dat een lagere zorgpremie doorwerkt in een lagere zorgtoeslag.⁵² Dit leidt tot een

-
- 48 Om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag moeten in een stel beide partners werken of deelnemen aan een traject naar werk. Het aantal uren dat vergoed wordt, hangt af van het aantal gewerkte uren van de ouder die het minst werkt. Ook geldt een maximum uurprijs die vergoed wordt.
 - 49 De kinderbijslag is formeel geen toeslag uitgevoerd door de Belastingdienst, maar een inkomensoverdracht die wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ongeveer 1,9 mln huishoudens ontvangen kinderbijslag. Het totale budgettaire beslag is 3,3 mln euro (in 2017).
 - 50 De kinderbijslag bedraagt 1264 euro per jaar per kind. Dit bedrag is gelijk voor eerste en volgende kinderen. Wel is er een staffeling naar leeftijd van het kind: voor kinderen vanaf 12 jaar geldt het volledige bedrag, voor een kind tussen 6 en 11 jaar 85% van dit bedrag voor een kind tot 5 jaar 70% van dit bedrag.
 - 51 De overheid kan de nominale zorgpremie verlagen via een hogere financiering van verzekeraars uit het zorgverzekeringsfonds. Het zorgverzekeringsfonds wordt gefinancierd via de inkomensafhankelijke ZvW-premie en de rijksbijdrage. In deze variant nemen wij aan dat de financiering via de rijksbijdrage loopt. Bij een fors hogere collectieve financiering van zorgverzekeraars (zonder de private verzekeringsmarkt te wijzigen) bestaat het risico dat de Europese Commissie dit zal beoordelen als onwenselijke staatssteun.
 - 52 De zorgtoeslag daalt, omdat deze afhangt van de gemiddelde kosten voor de zorgverzekering.

besparing van 1,0 mld euro, waardoor deze maatregel per saldo 1,5 mld euro kost. De maatregel heeft twee tegengestelde effecten op het arbeidsaanbod. Enerzijds zorgt de lagere zorgpremie voor een hoger besteedbaar inkomen gegeven het aantal uren werk, wat leidt tot een lager aanbod van arbeid (inkomenseffect). Anderzijds stimuleert de doorwerking in de lagere zorgtoeslag juist het arbeidsaanbod. Per saldo is het effect op het arbeidsaanbod gering, afgerond 0,0%. Ook het effect op de inkomensongelijkheid is beperkt. De lagere zorgpremie verkleint de inkomensongelijkheid (huishoudens met een laag inkomen gaan er relatief meer op vooruit), terwijl de lagere zorgtoeslag de inkomensongelijkheid vergroot. Per saldo stijgt de Gini-coëfficiënt met 0,1%.

3.6.2 Huurtoeslag⁵³

Beleidsoptie: verlagen huurtoeslag met 1,5 mld euro

Het verlagen van de huurtoeslag, met een budgettaire besparing van 1,5 mld euro, heeft een positief effect op het arbeidsaanbod. De huurtoeslag neemt af met het inkomen en verkleint het inkomensverschil tussen werken en niet werken. Een verlaging van de huurtoeslag vergroot daardoor de arbeidsparticipatie. Het arbeidsaanbod stijgt met 0,2%. Hier staat tegenover dat de inkomensongelijkheid toeneemt. De toename van de Gini-coëfficiënt met 1,6% is relatief groot, omdat de huurtoeslag zich (door het lage afbouwpunt en de steile afbouw) sterk richt op lage inkomens.

3.6.3 Kindgebonden budget

Beleidsoptie: verlagen kindgebonden budget via kindbedragen met 0,75 mld euro

Het verlagen van de maximum kindbedragen voor het eerste en tweede kind, met een budgettaire besparing van 0,75 mld euro⁵⁴, stimuleert het arbeidsaanbod. Het verlagen van de toeslag zorgt voor een lager inkomen (gegeven het aantal uren werk), waardoor een extra verdiende euro meer waarde heeft. Hierdoor gaan mensen meer werken. De hoogte van het kindgebonden budget is inkomensafhankelijk, waardoor niet-werkenden er meer op achteruit gaan dan werkenden.⁵⁵ Dit vergroot het inkomensverschil tussen werken en niet-werken, wat de arbeidsparticipatie verhoogt. Ten slotte daalt de marginale druk voor werkenden met inkomens waar het kindgebonden budget niet langer afbouwt. Dit maakt het lonender om (meer) te werken. Het kindgebonden budget is gericht op huishoudens met kinderen, die relatief sterk reageren op financiële prikkels. Het arbeidsaanbod stijgt met 0,2%. Dit gaat ten koste van de inkomensgelijkheid. Ouders met lage inkomens gaan er gemiddeld meer op achteruit dan ouders met hoge inkomens (die geen of minder recht hebben op kindgebonden budget). De Gini-coëfficiënt stijgt met 0,3%.

53 De studie *Kansrijk woonbeleid* (CPB, 2020c) gaat uitgebreider in op maatregelen op het gebied van de huurtoeslag en hun effecten op de woningmarkt.

54 In deze variant worden de maximum kindbedragen voor het eerste en tweede kind verlaagd met 40%. Het afbouwpercentage blijft ongewijzigd, waardoor het afbouwtraject verkort wordt.

55 Door de minder steile afbouw is dit effect minder groot dan bij de zorgtoeslag of de huurtoeslag.

Beleidsoptie: verlagen kindgebonden budget via alleenstaande-ouderkop met 0,75 mld euro

Deze maatregel verlaagt het kindgebonden budget via een verlaging van de alleenstaande-ouderkop (ALO-kop), met een budgettaire besparing van 0,75 mld euro.⁵⁶ Het arbeidsaanbod neemt met 0,1% toe. De maatregel vergroot het arbeidsaanbod via dezelfde mechanismen als de vorige variant. Door de inkomensafhankelijkheid van de toeslag gaan niet-werkenden er gemiddeld meer op achteruit dan werkenden. Hoewel de budgettaire besparing gelijk is aan de vorige variant, is het positieve effect op het arbeidsaanbod kleiner in omvang, omdat de maatregel zich alleen op alleenstaande ouders richt. Alleenstaande ouders (meestal vrouwen) reageren gemiddeld genomen minder sterk op financiële prikkels dan vrouwen in stellen met kinderen. Het negatieve effect op de inkomensgelijkheid is iets sterker vergeleken met de vorige variant. Alleenstaande ouders zitten gemiddeld iets lager in de inkomensverdeling dan stellen met kinderen. De Gini-coëfficiënt stijgt met 0,4%.

Beleidsoptie: verleggen afbouwpunt kindgebonden budget naar 80.000 euro

Deze beleidsoptie verlegt het afbouwpunt voor zowel alleenstaanden als paren naar 80.000 euro. Het afbouwpercentage blijft ongewijzigd. Het budgettaire beslag bedraagt 1,4 mld euro en het arbeidsaanbod stijgt met 0,1%. Werkenden met een inkomen boven het wettelijk minimumloon (het oude afbouwpunt) profiteren van de latere afbouw, waardoor werken lonender wordt ten opzichte van niet-werken. De maatregel vergroot het inkomen voor een brede groep huishoudens en heeft nauwelijks effect op de inkomensongelijkheid. Huishoudens met kinderen onder de 18 jaar en inkomens tussen wettelijk minimumloon (het oude afbouwpunt voor alleenstaanden) en het inkomen waarbij de toeslag volledig is afgebouwd, gaan erop vooruit. Alleen de hoogste inkomens (boven het punt waarop de toeslag volledig is afgebouwd) profiteren niet. De Gini-coëfficiënt daalt met 0,1%.

3.6.4 Kinderopvangtoeslag

Beleidsoptie: eigen bijdrage kinderopvangtoeslag generiek verlagen met 0,75 mld euro

Een hogere kinderopvangtoeslag, met een budgettair beslag van 0,75 mld euro, stimuleert de arbeidsparticipatie. Huishoudens hebben recht op kinderopvangtoeslag als alle ouders in het gezin werken (of deelnemen aan een traject naar werk, opleiding of inburgeringscursus) en zij gebruikmaken van formele kinderopvang. Het is daarmee ook een subsidie op werk. De verhoging van de kinderopvangtoeslag maakt werken lonender en stimuleert ouders van jonge kinderen om meer arbeid aan te bieden. Deze groep reageert relatief sterk op financiële prikkels. Het arbeidsaanbod stijgt met 0,1%.

Het verhogen van de kinderopvangtoeslag is per euro minder effectief dan een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting in termen van arbeidsaanbod. Dit kan worden verklaard doordat een hogere kinderopvangtoeslag ook leidt tot substitutie van

⁵⁶ De ALO-kop wordt verlaagd tot 1000 euro.

informele door formele opvang. Dit zorgt voor additionele budgettaire kosten.⁵⁷ Hierdoor neemt het effect op de arbeidsparticipatie per extra euro subsidie af. Een potentieel voordeel van de kinderopvangtoeslag is wel dat deze meer zichtbaar is dan de inkomensafhankelijke combinatiekorting.⁵⁸

Een hogere kinderopvangtoeslag leidt tot een geringe stijging van de Gini-coëfficiënt met 0,1%. Het merendeel van de huishoudens die kinderopvangtoeslag ontvangen, heeft een relatief hoog inkomen.⁵⁹ Deze groep huishoudens vormt echter maar een beperkt aandeel in de totale populatie.⁶⁰

Beleidsoptie: kinderopvangtoeslag bepaald door inkomen minstverdienende partner⁶¹

De hoogte van de kinderopvangtoeslag wordt niet langer bepaald door het huishoudinkomen, maar door het inkomen van de minstverdienende partner. De maatregel is budgetneutraal vormgegeven door de inkomensgrenzen in de toeslagtabel te verkorten.⁶² De nieuwe toeslagtabel geldt ook voor alleenstaanden. Dit leidt tot een daling van de arbeidsparticipatie voor alleenstaanden met jonge kinderen, omdat de vergoeding nu sneller afbouwt met hun inkomen (hogere marginale druk). Ook bij stellen met jonge kinderen neemt het arbeidsaanbod iets af. Hier spelen twee effecten tegen elkaar in. Meestverdienende partners (meestal mannen) ervaren geen marginale druk door de afbouw van de kinderopvangtoeslag als zij meer gaan werken. Het arbeidsaanbod (in uren) van mannen in stellen stijgt hierdoor beperkt. Minstverdienende partners (meestal vrouwen) ervaren nu juist een hogere marginale druk van de kinderopvangtoeslag, waardoor zij minder uren gaan werken. Wel neemt het aantal werkende vrouwen enigszins toe⁶³, maar per saldo daalt het arbeidsaanbod van vrouwen in stellen. Het negatieve effect op het arbeidsaanbod voor vrouwen domineert het positieve effect voor mannen, omdat

57 Het totale budgettaire beslag van 0,75 mld is inclusief het effect van meer gebruik van kinderopvang. Het directe budgettaire effect bedraagt ongeveer 0,5 mld en het gedragseffect ongeveer 0,25 mld.

58 Zie ook paragraaf 3.4.3 en voetnoot 32.

59 Bij stellen gaat het vrijwel altijd om tweeverdieners, omdat alleenverdieners geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.

60 In 2018 ontvingen 633.000 huishoudens kinderopvangtoeslag (tabel 3.6). Dit beperkt het totale effect op de inkomensongelijkheid. Hierbij is ook relevant dat de inkomensongelijkheid wordt bepaald op basis van het gestandaardiseerde huishoudinkomen, waarbij gecorrigeerd wordt voor gezinssamenstelling.

61 Deze beleidsoptie is gebaseerd op variant KO8 uit het IBO-deeltijdrapport (IBO Deeltijdwerk, 2020) en eerder beschreven in CPB (2019).

62 In de vormgeving is ervoor gekozen om de inkomensgrenzen bij de lagere inkomens wat minder te verkorten en bij hogere inkomens wat meer te verkorten. Op deze manier houden minstverdienende partners wat langer recht op de maximale kinderopvangtoeslag. Minstverdienende partners krijgen in de nieuwe situatie maximale kinderopvangtoeslag (96%) tot een inkomen gelijk aan (ongeveer) 70% van het minimumloon. Daarboven loopt het toeslagpercentage af. De nieuwe toeslagtabel geldt ook voor alleenstaanden.

63 Voor deze vrouwen is een kleine deeltijdbaan financieel aantrekkelijker geworden: bij de overgang naar werk ontvangt het huishouden nu een relatief hoge vergoeding voor de kinderopvang (zolang het inkomen van de minstverdiener niet te hoog wordt).

vrouwen met jonge kinderen gevoeliger zijn voor financiële prikkels.⁶⁴ Het arbeidsaanbod van personen met kinderen tussen de 0 en 11 jaar daalt, maar over de hele populatie gemeten is het arbeidsaanbodeffect 0,0%. Het effect op de inkomensongelijkheid is gering. Er vindt herverdeling plaats binnen tweeverdieners van huishoudens met gelijke inkomens naar huishoudens met ongelijke inkomens. Ook gaan alleenstaande ouders erop achteruit. Dit leidt tot een wat grotere inkomensongelijkheid, maar afgerond is het effect op de Gini-coëfficiënt 0,0%.

Bij deze variant bestaat de mogelijkheid dat partners op een strategische manier omgaan met het verdelen van gezamenlijke inkomensposten om hun recht op kinderopvangtoeslag te vergroten. In deze simulatie is geen rekening gehouden met dergelijk gedrag.

Beleids optie: kinderopvangtoeslag bepaald door inkomen meestverdienende partner⁶⁵

De hoogte van de kinderopvangtoeslag wordt niet langer bepaald door het huishoudinkomen, maar door het inkomen van de meestverdienende partner. De maatregel wordt budgetneutraal vormgegeven door de inkomensgrenzen in de toeslagtabel met ongeveer een derde te verkorten.⁶⁶ Hierdoor loopt de toeslag sneller af met het inkomen. Voor alleenstaanden verandert er niets. Zij krijgen een eigen toeslagtabel die overeenkomt met de huidige situatie. Minstverdienende partners (meestal vrouwen) ervaren nu geen marginale druk door de afbouw van de kinderopvangtoeslag als zij meer gaan werken. Hierdoor neemt het arbeidsaanbod van vrouwen in stellen toe. Daar staat tegenover dat de marginale druk voor de meestverdienende partner (meestal mannen) toeneemt, omdat de toeslag nu sneller afbouwt met het inkomen. Zij reageren echter minder sterk op financiële prikkels en gaan maar zeer beperkt minder werken.⁶⁷ Per saldo resulteert een klein positief effect voor stellen met jonge kinderen, maar gemeten over de hele populatie is het totale effect op het arbeidsaanbod 0,0%. De maatregel heeft nauwelijks invloed op de inkomensongelijkheid. Er vindt alleen inkomensherverdeling plaats binnen tweeverdieners, van stellen met een meer ongelijke verdeling van inkomens naar stellen met een meer gelijke verdeling van inkomens. De Gini-coëfficiënt verandert niet.

64 Binnen stellen met jonge kinderen daalt het arbeidsaanbod van vrouwen met 0,2% en stijgt het arbeidsaanbod van mannen beperkt (afgerond 0,0%).

65 Deze beleids optie is gebaseerd op variant KO2 uit het IBO-deeltijdrapport (IBO Deeltijdwerk, 2020) en eerder beschreven in CPB (2019).

66 De hoofdkostwinner verdient gemiddeld ongeveer twee derde van het huishoudinkomen. Meer precies zijn de inkomensgrenzen met een factor 0,65 vermenigvuldigd.

67 Binnen stellen met jonge kinderen stijgt het arbeidsaanbod van vrouwen met 0,2% en daalt het arbeidsaanbod van mannen zeer beperkt (afgerond 0,0%).

Bij deze variant bestaat de mogelijkheid dat partners op een strategische manier omgaan met het verdelen van gezamenlijke inkomensposten om hun recht op kinderopvangtoeslag te vergroten. In deze simulatie is geen rekening gehouden met dergelijk gedrag.

Beleidsoptie: kinderopvang twee dagen gratis maken voor iedereen⁶⁸

Kinderopvang wordt voor twee dagen per week gratis toegankelijk voor alle kinderen van 0 tot 4 jaar ongeacht of de ouders werken. Boven deze twee dagen heeft iedereen recht op kinderopvangtoeslag, ongeacht of de ouders werken.⁶⁹ Het budgettaire beslag is ongeveer 1,3 mld euro. Deze maatregel zorgt voor twee tegengestelde effecten. Kinderopvang wordt goedkoper en dit heeft een positief effect op de urenbeslissing van werkenden. Vooral vrouwen in stellen met een kleine baan gaan meer uren werken.⁷⁰ Daar staat tegenover dat niet-werkenden nu ook kinderopvangtoeslag ontvangen, of zelfs gratis kinderopvang. Hierdoor wordt niet-werken relatief aantrekkelijker ten opzichte van werken. Een klein deel van de mensen stopt hierdoor met werken. Per saldo is het effect op het arbeidsaanbod 0,0%. Deze maatregel verkleint het drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners, omdat nu ook alleenverdieners profiteren van de subsidie op de kinderopvang. De hogere vergoeding voor kinderopvang leidt tot een lichte stijging van de Gini-coëfficiënt met 0,1%.

3.6.5 Kinderbijslag

Beleidsoptie: verlagen kinderbijslag met 0,75 mld euro

Het verlagen van de kinderbijslag, met een budgettair beslag van 0,75 mld euro, verhoogt het arbeidsaanbod met 0,1%. Het inkomen van ouders met kinderen onder de 18 jaar neemt af, waardoor de waarde van een extra euro arbeidsinkomen stijgt. Door dit inkomenseffect gaan zij meer werken. Ouders met lage inkomens gaan er relatief meer op achteruit dan ouders met hoge inkomens. Hierdoor neemt de Gini-coëfficiënt beperkt toe, met 0,1%.

68 Deze beleidsoptie is gebaseerd op variant KO7 uit het IBO-deeltijdrapport (IBO Deeltijdwerk, 2020) en eerder beschreven in CPB (2019).

69 Deze beleidsoptie kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Bij het bepalen van de effecten is ervan uitgegaan dat de kinderopvang in de markt blijft en dat de kinderopvangtoeslag 100% bedraagt bij de eerste twee dagen kinderopvang. Vanaf de derde dag gelden de huidige toeslagpercentages.

70 Voor werkenden die al meer dan twee dagen formele kinderopvang gebruiken heeft de maatregel geen positief effect op het aantal uren werk.

3.6.6 Algemene maatregelen

Beleids optie: harmonisering vermogenstoets toeslagen

De vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden gelijkgesteld aan de vermogensgrens voor de huurtoeslag.⁷¹ Hierdoor verliezen huishoudens met een vermogen in box 3 boven het heffingsvrije vermogen (en onder de oude vermogensgrens) het recht op zorgtoeslag en kindgebonden budget. Dit leidt tot een budgettaire besparing van 1,4 mld euro. Het verlies aan toeslagen stimuleert het arbeidsaanbod en vergroot de inkomensongelijkheid. Het arbeidsaanbod stijgt met 0,1%; de Gini-coëfficiënt stijgt met 0,4%.

Beleids optie: verzamelinkomen zonder aftrekposten leidend voor toeslagen

De hoogte van de toeslagen wordt afhankelijk van het verzamelinkomen zonder aftrekposten. Verschillen in aftrekposten tussen huishoudens werken dus niet langer door in het recht op toeslagen. De maatregel verlaagt de overheidsuitgaven aan toeslagen met 1,2 mld euro. Door het hogere toetsingsinkomen ontvangen veel huishoudens minder zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. De budgettaire besparing is het grootst bij de zorgtoeslag, omdat deze toeslag het grootste bereik heeft (zie tabel 3.6). De lagere toeslagen stimuleren het arbeidsaanbod, omdat het inkomensverschil tussen niet-werken en werken groter wordt. Vooral niet-werkenden en werkenden met lage inkomens gaan erop achteruit. De Gini-coëfficiënt stijgt met 0,3%.

3.7 Werkgeverslasten

De totale loonkosten voor werkgevers bestaan uit de brutolonen vermeerderd met de werkgeverslasten. Deze werkgeverslasten betreffen onder meer premies voor werknemersverzekeringen (Werkloosheidswet, Ziektewet en Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) en de inkomensafhankelijke bijdrage aan de Zorgverzekeringswet.

Een verhoging van de werkgeverslasten leidt in eerste instantie tot hogere loonkosten voor werkgevers, maar deze worden op termijn (deels) afgewenteld op werknemers. Op de lange termijn maakt het in principe niet uit of een belasting wordt geheven op de aanbod- of de vraagzijde van een markt, zolang de prijs zich kan aanpassen.⁷² De verdeling van belasting over vraag en aanbod wordt uiteindelijk bepaald door de prijsgevoeligheid van vraag en aanbod. Wanneer de reactie van werkgevers op hogere loonkosten (de vraagelasticiteit) groter is dan de reactie van werknemers op lagere nettolonen (de aanbodelasticiteit), slaat de belasting uiteindelijk grotendeels neer bij de werknemers. Dit is

71 Harmonisering van de vermogenstoets kan ook worden vormgegeven door de vermogensgrens voor de huurtoeslag te verhogen en gelijk te stellen aan de vermogensgrens voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. In dit geval bedragen de budgettaire kosten voor de extra uitkeringen huurtoeslag 0,25 mld euro. Het arbeidsaanbod daalt beperkt (afgerond 0,0%) en de Gini-coëfficiënt daalt met 0,3%.

72 Dit staat ook wel bekend als de Wet van Dalton (Dalton, 1936).

de empirisch relevante situatie in Nederland: omdat bedrijven mobieler zijn is de arbeidsvraag relatief gevoeliger voor de loonkosten dan het arbeidsaanbod. Ook uit empirisch onderzoek blijkt dat de werkgeverslasten op de lange termijn voor een groot deel neerslaan bij werknemers. Op basis van deze empirische inzichten, veronderstellen wij dat werkgeverslasten voor 80% worden afgewenteld op werknemers.⁷³

In het Micsim-model worden beleidsopties met werkgeverslasten als volgt gesimuleerd:⁷⁴ Als door een beleidswijziging de werkgeverslasten dalen, dan worden vervolgens de brutolonen verhoogd totdat 80% van de stijging in de loonkosten is afgewenteld.⁷⁵ De stijging van de brutolonen leidt vervolgens tot een stijging van de nettolonen, waarop de werknemers reageren.

Beleidsoptie: verlagen WW-premie⁷⁶

Het verlagen van de WW-premie voor werkgevers, met een budgettair beslag van 3,0 mld euro^{77,78}, leidt tot een toename van het arbeidsaanbod met 0,1%. Het substitutie-effect van de stijging in de lonen is groter dan het inkomenseffect. Voor de werkgeverslastenvarianten is het effect op de inkomensongelijkheid niet direct te bepalen. Naar verwachting zal de Gini-coëfficiënt stijgen, omdat uiteindelijk de werkenden profiteren van deze maatregel.

73 In CPB (2015) werd op basis van empirische studies (Melguizo en Gonzalez-Paramo, 2013; Saez et al., 2012) nog uitgegaan van volledige afwenteling van werkgeverslasten op de werknemers. Recente studies hebben laten zien dat de afwenteling kleiner kan zijn, in ieder geval voor grote landen (Fuest et al., 2018; Carbonnier et al., 2019). Op basis van deze recente inzichten veronderstellen wij nu een sterke maar onvolledige afwenteling.

74 Ook beleidsopties met de vennootschapsbelasting (zie hoofdstuk 4) worden op deze manier gesimuleerd.

75 Meer specifiek wordt daarbij aangenomen dat de afwenteling plaatsvindt op de brutolonen per opleidingsniveau. We onderscheiden daarbij drie opleidingstypen (tussen haakjes het hoogst genoten opleidingsniveau): laag (basisonderwijs en vmbo), middelbaar (mbo, havo en vwo) en hoog (hbo en wo).

76 Deze beleidsoptie dient ter illustratie van de effecten van een wijziging in de werkgeverslasten. Het verlagen van de WIA-premie of de inkomensafhankelijke ZvW-premie heeft vergelijkbare effecten. De effecten van loonkostensubsidies gericht op de onderkant (via het LIV), komen aan bod in de studie *Kansrijk minimumloonbeleid* (CPB, 2020d).

77 Het AWF-premiepercentage voor werkgevers wordt verlaagd met 1,4%-punt.

78 Een deel van de lagere werkgeverslasten lekt weg naar de inkomstenbelasting, waardoor het nettoloon minder stijgt dan het brutoloon. Hiermee is in het ex-ante budgettaire effect nog geen rekening gehouden.

VIER

Belastingen op ondernemingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de belastingen op ondernemers en bedrijven centraal. Voor verschillende groepen ondernemers en ondernemingen reiken we een aantal beleidsopties aan. Gegeven de actuele discussies zijn dit vaak opties die belastingontwijking en belastinguitstel tegen gaan en aftrekposten beperken als die ondoelmatig zijn. Daarbij worden ook de gevolgen op het ondernemingsklimaat meegenomen. In veel gevallen zijn de gevolgen van de beleidsopties symmetrisch. Een lastendrukverlichting heeft precies de tegenstelde gevolgen van een lastendrukverzwaring.

De maatregelen worden geëvalueerd op de eerste-orde ex ante budgettaire impact in 2025. Als deze impact structureel afwijkt wordt dit in de kolom overig aangegeven. De arbeidsaanbodseffecten voor maatregelen van ib-ondernemers en de vpb zijn meestal met Micsim doorgerekend. Deze effecten zijn echter bijna altijd 0,0%, omdat de maatregelen voor ib-ondernemers vooral een verschuiving tussen werknemers en ib-ondernemers veroorzaakt en nauwelijks het totale arbeidsaanbod raakt. Voor de vpb-maatregelen geldt dat de omvang daarvan vaak beperkt is. De overige maatregelen worden kwalitatief geduid. De kwalitatieve effecten op investeringen worden in de kolom overig geduid, dat geldt ook voor een mogelijke schuif tussen werknemers en zzp'ers. Voor een aantal ib-maatregelen is de Gini-coëfficiënt berekend. Voor de overige maatregelen worden herverdelingseffecten kwalitatief geduid, voor zo ver mogelijk.

Paragraaf 4.2 beschrijft een aantal beleidsopties voor de ib-ondernemers (ondernemers die over hun inkomen aangifte doen in de inkomstenbelasting), in het bijzonder de zzp'ers. Daarbij gaat het vooral om belastingmaatregelen in de inkomstenbelasting en sluit daarmee aan bij hoofdstuk 3. Vervolgens komt in paragraaf 4.3 de directeur-grootaandeelhouder (dga) en de bv aan bod. Verschillen in belastingdruk kunnen van invloed zijn op de keuze van de rechtsvorm. Paragraaf 4.4 bespreekt uitgebreid de vennootschapsbelasting (vpb). Het internationale kader wordt geschetst met de lopende ontwikkelingen. Daarna worden de nationale beleidsopties geschetst. Verschillende beleidsopties voor bronbelastingen komen in paragraaf 4.5 aan bod. De opkomst van de platformeconomie en de gevolgen voor de belastinginning staan centraal in paragraaf 4.6.

Tabel 4.1

Overzicht maatregelen voor ondernemers en ondernemingen (a)

	Budgettair effect (b)	Arbeidsaanbod (c)
	mld euro	% mutatie arbeidsjaren
Maatregelen ib-ondernemer		
Zelfstandigenaftrek beperken	0,5	0,0
Andere ondernemers-faciliteiten afschaffen	0,1	0,0
Urencriterium omhoog naar 1400 uur	0,1	0,0
Omzetten aftrekposten ondernemers in heffingskortingen	0,3	0,0
Zelfstandigenaftrek aan pensioenpremie gekoppeld	0,2	Geen
Mkb-winstvrijstelling verlagen	0,5	0,0
Vermogensaftrek voor ib-ondernemer	- 0,5	0,0
Maatregelen dga		
Verkleinen marge gebruikelijk loon	0,1	Geen
box 2 tarief verlagen naar 25%	- 0,1	Geen
Progressief tarief in box 2	0	Geen
Afschaffen doorschuifregeling	0,1	Geen
Forfaitaire voorheffing box 2	0,8	Geen
Nieuwe leningen aan de dga vanaf 17.500 als winstuitkering te belasten		Geen
Gebruikelijk kapitaal regeling invoeren		Geen
Gelijke fiscale behandeling box 2 en box 3 van de ib		Geen
Maatregelen vpb		
Aanscherpen <i>earningsstripping</i> maatregel tot 20% EBITDA	0,8	Geen
Afzwakken <i>earningsstripping</i> maatregel met drempel van 3 mln euro	- 0,2	Geen
Invoeren <i>earningsstripping</i> maatregel voor royalty's		Geen
Invoeren unilaterale digitale dienstenbelasting (DST)	0,0	Geen
->Zie erratum! (PDF-download op webpagina publicatie)		
Opstaptarief vpb afschaffen	1,7	- 0,1%
Grondslag voor opstaptarief vpb verlagen	0,4	- 0,0%

Gini-coëfficiënt (d)	Overige effecten
% mutatie, hoger = ongelijker	
- 0,1	Aantal zzp'ers wordt werknemer (schuif)
0,0	Kleine schuif zzp naar werknemers
0,0	Kleine schuif zzp naar werknemers
Meer ongelijkheid	Schuif zzp naar werknemers. Structureel levert dit 0,2 mld euro op
	Nauwelijks schuif. Gedragsreacties moeilijk in te schatten
- 0,2	Schuif zzp naar werknemers
Meer ongelijkheid	
Iets meer ongelijkheid ten koste van dga	Schuif naar ib-ondernemen en werknemers
Iets meer ongelijkheid, vooral kleine dga's geraakt	Meer winstuitkering, maar opbrengst is structureel 0,2 mld euro lager, grote anticipatie in 2022
Iets hogere belastingdruk dga's structureel	Minder winstuitkering in ondernemingen, grote anticipatie in 2022
Iets meer gelijkheid	Eerder winst uit keren 50 mln euro opbrengst structureel
Iets hogere belastingdruk dga's	Minder winstuitkering in ondernemingen en minder privé-leningen
Hogere belastingdruk bv's met hoge winsten	
	Zie vermogensaanwas-belasting (H5)
Bedrijven met veel vreemd vermogen worden zwaar getroffen	Meer gelijke fiscale behandeling eigen en vreemd vermogen. Minder investeringen
Verlaging belasting-druk bedrijven met rentekosten tussen 1 en 3 mln euro en gelieerde groepen	
Nadelig voor bedrijven met hoge intra-concern royalty betalingen	Leidt tot minder belastingontwijking en minder investeringen
Nadelig voor digitals met grote omzet en niet in Nederland gevestigd	Belast digitale diensten in land van consumptie. Complex is huidige belastingstelsel
Vooral kleinere bv's ervaren hogere belastingdruk	Minder reden om een bv te beginnen (rechtsvorm)
bv's geraakt met winst tussen 100 en 200 dzd euro	

Tabel 4.1
(vervolg)

	Budgettaire effect (b)	Arbeidsaanbod (c)
	mld euro	% mutatie arbeidsjaren
Verhoging vpb tarief met 2% punt	1,5	– 0,0%
Afschaffen tonnage winstregeling en afdrachtvermindering zeescheepvaart	0,1	Geen
Afschaffen landbouwwijziging	0,1	Geen
Voorwaartse verliesverrekening van de vpb naar 9 jaar	– 0,1	
Afschaffen bankenbelasting	– 0,4	Geen
Maatregelen bronbelastingen		
Conditionele bronheffing o.b.v. effectief tarief	0	Geen
Conditionele bronheffing op dienstenvergoeding	0	Geen
Conditionele bronheffing op dividend	0	Geen
Maatregelen platformeconomie		
Kleineondernemersregeling (KOR) afschaffen	0,2	Geen
Speciaal regime voor inkomsten via erkende platformen	Gering	Geen
Verplichte gegevensverstrekking door platformen	Gering	Geen

- (a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 4.2 t/m 4.6.
- (b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'. Bedragen zijn afgerond op 0,1 mld euro.
- (c) Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren. De cellen met getallen zijn Micsim-uitkomsten, zie hoofdstuk 3.
- (d) De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen. Een verandering van de Gini-coëfficiënt komt in deze simulaties volledig door herverdeling van inkomens. In de andere cellen wordt herverdeling vaak kwalitatief geduid.

Gini-coëfficiënt (d)	Overige effecten
% mutatie, hoger = ongelijker	
Lagere rendement raakt vooral vermogenden	Minder reden voor investeringen en nieuwe bv's
Sector zeevaart wordt getroffen	
Sector landbouw wordt getroffen	0,5 mld euro structureel, van belang is overgangsrecht
Lagere belastingdruk voor conjunctuur- gevoelige bedrijven	Toename investeringen
Lagere belastingdruk banken	Betere concurrentiepositie en kredietverlening
Geen	Tegengaan van belastingontwijking, let op EU-richtlijnen
Geen	Bescherming belastinggrondslag Nederland en ontwikkelingslanden
Geen	Tegengaan van belastingontwijking, aanpassen verdragen
Geen	Gelijkere fiscale behandeling dienstverleners
Geen	Vereenvoudiging belasting marktverstoringen worden niet opgelost
Geen	Betere naleving belastingregels door aanbieders, hogere administratieve lasten voor platformen

4.2 De ib-ondernemer

Ongeveer 12% van de Nederlandse beroepsbevolking is zzp'er. Dat is 2%-punt hoger dan gemiddeld in de EU en veel hoger dan in landen als Denemarken, Duitsland en Zweden.¹ Het gemiddelde inkomen van de zzp'er is relatief laag en veel zzp'ers zijn niet altijd zo goed verzekerd voor arbeidsongeschiktheid en pensioenen als werknemers. In veel gevallen levert het ondernemerschap geen extra bijdrage aan de economie in de vorm van doorgroei of extra innovatie.² Zelfstandigen betalen bij een vergelijkbaar inkomen minder belasting dan werknemers als gevolg van onder meer de mkb-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek. Van een verdiende euro houden zij 15 tot 25 cent meer over dan werknemers. Ook zijn bedrijven met de inhuur van zzp'ers goedkoper uit dan met werknemers in loondienst. De keuze voor het inhuren van zzp'ers, of het werken als zzp'er, lijkt mede bepaald te worden door de lagere belastingdruk en de niet-verplichte afdracht van sociale premies voor werknemersverzekeringen.

Het inkomen van zzp'ers en veel andere mkb-bedrijven wordt als winst uit de onderneming in de inkomstenbelasting belast. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen kapitaal- en arbeidsinkomen. In de inkomstenbelasting hebben ondernemers een aantal extra faciliteiten ten opzichte van met werknemers, zoals de mkb-winstvrijstelling en zelfstandigenaftrek. Voor de zelfstandigenaftrek en andere ondernemersaftrekken moeten zij wel 1225 uur per jaar aan de onderneming besteden (het uren criterium). Als de ondernemer een bv heeft, zoals een directeur-grotaandeelhouder (dga), dan valt deze onder de vennootschapsbelasting. De winst van de bv wordt belast en de dga moet zichzelf ook een loon toekennen. De verschillende fiscale behandeling van beide typen ondernemers kan er toe leiden dat verschillen in belastingdruk ook de keuze van de rechtsvorm van de onderneming gaan beïnvloeden.³ Dit mogelijke gedrag is een economische rechtvaardiging voor de mkb-winstvrijstelling in de inkomstenbelasting.

De beleidsmaatregelen in dit hoofdstuk grijpen bij de hier geschetste problematiek aan. Dit zijn beleidsopties om het belastingstelsel aan te passen tijdens gebruikelijke economische ontwikkelingen in bijvoorbeeld een nieuwe kabinetsperiode. Voor veel maatregelen is het waarschijnlijk niet opportuun deze in te voeren tijdens een economische recessie met lagere bedrijfswinsten en hogere verliezen. Sommige maatregelen verlagen direct de belastingdruk, en kunnen wel geschikt zijn om de gevolgen van een economische recessie te beperken.

Bij iedere maatregel wordt kort de werking van het instrument uitgelegd en het budgettaire beslag beschreven. Behalve het budgettaire effect worden de andere effecten veelal

1 Zie CBS <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>.

2 Een aantal bronnen zijn Berkhout en Euwals (2016), Van Vuuren (2012), OESO (2018), IBO zzp (2015).

3 Bosch en Lejour (2017) en De Mooij en Nicodeme (2008).

kwalitatief geduid. Een uitzondering zijn de arbeidsaanbodeffecten en effecten op het aantal zzp'ers. In het Micsim-model is ook de keuze om wel of geen zelfstandig ondernemer te zijn opgenomen, waardoor ook de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling gesimuleerd kunnen worden. Daar waar mogelijk is wordt in dit hoofdstuk van Micsim gebruik gemaakt.

Beleidsoptie: afbouw zelfstandigenaftrek met 500 mln euro

Met de zelfstandigenaftrek is een bedrag van ongeveer 1,8 mld euro gemoeid in 2018, ruim 800 dzt ib-ondernemers maken gebruik van de aftrek.⁴ De aftrek wordt niet geïndexeerd met de inflatie, waardoor het budgettair beslag op lange termijn relatief kleiner wordt. Een verdere verlaging van de zelfstandigenaftrek met 0,5 mld euro maakt het financieel relatief minder aantrekkelijk om zelfstandig ondernemer te worden, omdat het verschil in belastingdruk met werknemers kleiner wordt. Het effect op de totale werkgelegenheid (in uren en personen) is afgerond 0,0%.⁵ Dit komt doordat men vooral van zelfstandig ondernemer naar werknemer switcht. Afhankelijk van het type arbeidscontract kan dat meer baan- en inkomenszekerheid bieden en dat leidt er ook toe dat meer werkenden verzekerd zijn tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, alsmede pensioen in de tweede pijler opbouwen. De financiële crisis heeft laten zien wat de gevolgen zijn als zzp'ers hun inkomsten verliezen en dat zou ook het gevolg van de coronacrisis kunnen zijn. De inkomensongelijkheid neemt iets af als gevolg van de maatregel.

Beleidsoptie: afschaffen ondernemersfaciliteiten (behalve zelfstandigenaftrek)

Een andere mogelijkheid is het afschaffen van de andere ondernemersfaciliteiten, zoals de startersaftrek, willekeurige afschrijving voor starters, meewerkaftrek en stakingsaftrek. De motivering hiervoor is dat deze ondernemersaftrekken niet doelmatig zijn⁶ en deze maatregel ook het belastingstelsel vereenvoudigt. Budgettair is hiermee ruim 100 mln euro gemoeid (Rijksoverheid, 2020a). Dat is een veel kleiner budgettair bedrag dan de verlaging van de zelfstandigenaftrek met 500 mln euro. De effecten zijn navenant kleiner. Er zullen minder zzp'ers starten en degenen voor wie het zzp-schap niet aantrekkelijk genoeg is kiezen waarschijnlijk voor een arbeidscontract. Dat heeft geen effect op de totale werkgelegenheid. Het kan mogelijk wel meer baan- en inkomenszekerheid bieden.

- 4 Dat gaat volgens de kabinetsplannen structureel met 450 mln euro omlaag, omdat de aftrek in stapjes van 7280 naar 5000 euro gaat in 2028 voor zelfstandigen die aan het uren criterium voldoen. Deze maatregel is gemotiveerd om het verschil in de fiscale behandeling tussen zelfstandigen en werknemers te verkleinen (Rijksoverheid, 2019). Deze maatregel staat niet in het basisplan van het CPB.
- 5 Op de korte termijn kunnen de uitkomsten afwijken, omdat mensen tijd nodig hebben om hun gedrag aan te passen. Ook de stand van de conjunctuur kan invloed hebben op de uitkomsten. Als vuistregel geldt dat de effecten binnen een periode van 10 jaar zijn gerealiseerd.
- 6 Zie Ter Weel *et al.* (2017), Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) en Commissie Borstlap (2020).

Beleidsoptie: urencriterium verhogen tot 1400 uur per jaar

Een derde beleids optie is om het urencriterium te verhogen. Argumenten hiervoor zijn om vooral fulltime ondernemers die meer kansen hebben op door groei te ondersteunen. Ib-ondernemers hebben recht op de ondernemersfaciliteiten als zij aan het criterium van 1225 uur per jaar voldoen. Dat is bij benadering 44 weken van 28 uren per week. In 2018 werkt 30% van de zzp'ers minder dan 28 uur per week en zij hebben in principe geen recht op de aftrek. Met een verhoging naar 32 uur per week, wat resulteert in 1400 uur per jaar, gaat dit percentage iets omhoog. Dat kan ongeveer 50 mln euro per jaar opleveren.⁷ De berekening houdt rekening met een gedragsreactie van 50%. Deze maatregel maakt ook het zzp-schap aan de onderkant minder aantrekkelijk. Dat kan tot meer ongelijkheid leiden en een kleine schuif naar het werknemerschap. Daarnaast raakt deze maatregel relatief meer vrouwen omdat zij oververtegenwoordigd zijn in de groep van zzp'ers die relatief weinig uren maakt. Het urencriterium is een lastig handhaafbare norm, dit verandert niet door de verhoging. De discussies tussen de Belastingdienst en ondernemers over het aantal gewerkte uren blijven bestaan.

Beleidsoptie: zelfstandigenaftrek koppelen aan pensioenopbouw

Als optie om de pensioenopbouw van ib-ondernemers te stimuleren kan ook gedacht worden aan een hervorming van de zelfstandigenaftrek waarbij de hoogte aan een betaalde pensioenpremie wordt gekoppeld.⁸ Daarmee wordt een extra eis aan de toekenning van de zelfstandigenaftrek opgelegd. De aftrek wordt inkomensafhankelijk tenzij de ondernemer pensioenpremie inlegt bij een pensioenfonds, verzekeraar of bank van tenminste 100 euro per 1000 euro extra inkomen (premie van 10%). Als de ondernemer dat niet doet neemt zijn aftrek met 100 euro af.⁹ Daarbij geldt in het voorstel een franchise van 20.000 euro. We veronderstellen dat 50% van de zzp'ers zonder pensioen met een inkomen boven 20 dzd euro pensioen gaat opbouwen.¹⁰ De aftrekbaarheid van de premies leidt tot een lastenverlichting van ruim 0,2 mld euro in 2025. Daar staan structureel dan uiteindelijk wel hogere ontvangsten over de pensioenuitkeringen tegenover. Het voordeel van deze maatregel is dat meer zzp'ers pensioen opbouwen en daarmee in de toekomst een hoger inkomen hebben. Met een premie van 10% op inkomens vanaf 20 dzd euro is de pensioenopbouw beperkter dan voor werknemers. Op de korte termijn leidt dit tot minder belastinginkomsten. Invoering is niet per direct mogelijk, maar waarschijnlijk wel binnen

7 158 dzd zzp'ers werken 28 tot 35 uur in 2018 (CBS, 2019a). Ongeveer een kwart daarvan is dga. Van 75% wordt 4/7 geraakt (veronderstel uniforme verdeling over de uren), waarvan de helft weer ontwijkt door meer uren te werken. De besparing voor de overheid is dan 1500 euro voor 34 dzd zzp'ers.

8 Het nut van deze beleids optie is ook afhankelijk van de uitwerking van het Pensioenakkoord. Soortgelijke opties zijn ook voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen mogelijk. Beleids opties op dit terrein worden in de CPB publicatie Kansrijk sociale zekerheid besproken en medio 2020 gepubliceerd.

9 Dit voorstel is ook tijdens Keuzes in Kaart 2017–2021 opgenomen.

10 Ongeveer de helft van deze groep heeft geen pensioen, waarvan we veronderstellen dat 50%. Dan gaat het om 282 dzd personen (CBS, 2016) a 1750 euro zelfstandigenaftrek. Daarop het marginale belastingtarief van 45% berekenen.

een kabinetsperiode. Het vereist ook dat de Belastingdienst gegevens ontvangt over de betaalde pensioenpremie en deze informatie kan verwerken.

Deze maatregel zou gecombineerd kunnen worden met de afschaffing van de fiscale oudedagsreserve. Het gaat budgettair om een beperkt bedrag, daarnaast wordt het geld wel voor de oude dag in de onderneming gereserveerd, maar het is niet gegarandeerd dat dit ook wordt gebruikt voor een pensioenuitkering.¹¹

Beleidsoptie: omzetten van ondernemersfaciliteiten in heffingskortingen

Het omzetten van de aftrekposten voor ondernemersfaciliteiten in heffingskortingen betekent dat het toetsingsinkomen voor de toeslagen en de grondslag voor de inkomensafhankelijke zorgbijdrage (iab) hoger wordt. Tot nu toe leiden de aftrekposten tot een lagere belastbaar inkomen en daarmee hogere toeslagen en lagere zorgbijdragen. Hierdoor heeft een ondernemer met een laag huishoudinkomen extra voordeel van een ondernemersfaciliteit. De economische rationale daarvan ontbreekt en ook vanuit het draagkrachtprincipe is dit niet logisch. Ondernemerschap is geen lastenverzwarende omstandigheid (Stevens en Lejour, 2016).

Als heffingskortingen verlagen de ondernemersfaciliteiten het toetsingsinkomen voor de toeslagen en de iab-grondslag niet. Ook is het voordeel van een heffingskorting voor hoge en lage inkomens gelijk, terwijl hoge inkomens in het algemeen een groter voordeel van aftrekposten hebben vanwege het hogere marginale tarief dan lage inkomens. Dat voordeel voor hogere inkomens wordt wel kleiner nu veel aftrekposten vanaf 2023 alleen tegen het lage tarief kunnen worden afgetrokken. Het budgettaire effect van het omzetten van de zelfstandigenaftrek in een heffingskorting bedraagt 300 mln euro in 2025, maar is structureel 100 mln euro lager, omdat op langere termijn de zelfstandigenaftrek lager is. Als de heffingskorting zo wordt vormgegeven dat deze aan de inkomstenkant (voor toeslagen) budgettair neutraal uitpakt, resulteert een besparing omdat de ondernemingsaftrekken niet langer doorwerken op de toeslagen en iab. Deze beleidsvariant leidt waarschijnlijk tot meer ongelijkheid, omdat zzp'ers met lagere inkomens minder toeslagen ontvangen. Het zzp-schap wordt ook iets minder aantrekkelijk, maar dat zal geen significante effecten op het structurele arbeidsaanbod hebben. Deze beleidsvariant is eenvoudig uit te voeren.

Beleidsoptie: beperken van de mkb-winstvrijstelling met 500 mln euro

De ondernemersfaciliteiten kunnen ook beperkt worden door een beperking van de mkb-winstvrijstelling van 500 mln euro. Het budgettaire beslag is voor 2020 op 2 mld euro begroot (Rijksoverheid, 2019a), maar komt waarschijnlijk lager uit vanwege de economische gevolgen van de coronacrisis. Het hoogste belastingtarief van een werknemer in de inkomstenbelasting is 49,5% in 2020. Met de mkb-winstvrijstelling is het effectieve tarief

¹¹ De effectiviteit van de regeling is niet vast te stellen; zie Ter Weel *et al.* (2017),

van een ib-ondernemer 44,3%.¹² Een evaluatie laat zien dat het onduidelijk is of dit ondernemerschap stimuleert (Ter Weel et al. 2017). Door de mkb-winstvrijstelling te beperken, komt de belastingdruk voor werknemers en ib-ondernemers dicht bij elkaar. Hiermee wordt de fiscaal gedreven keuze voor het ondernemerschap verminderd. Het tarief van 14% van de mkb-winstvrijstelling gaat met ongeveer 4%-punt omlaag. De mkb-winstvrijstelling is ingevoerd in 2006 om de heffingsneutraliteit tussen de ib-ondernemer en de dga bij hogere inkomens te verbeteren. Om dit uitgangspunt te handhaven zou een verandering in de belastingdruk van ib-ondernemers gepaard moeten gaan met een aanpassing van de belastingdruk van dga's in dezelfde richting.

Een verlaging van het tarief heeft geen noemenswaardige arbeidsaanbodeffecten, alleen kan het voor een aantal ondernemers aantrekkelijk worden om werknemer te worden. Het leidt tot meer herverdeling en dus een iets lagere inkomensongelijkheid, omdat de ondernemers met hogere winstinkomens meer belasting gaan betalen, zeker in vergelijking tot werknemers. Aan de onderkant kan het leiden tot lagere netto-winstinkomens, maar daar zullen de ondernemers eerder werknemer worden. Een aanpassing van het tarief is eenvoudig uitvoerbaar.

Beleidsopitie: vermogensaftrek voor ib-ondernemers

De introductie van een vermogensaftrek voor ib-ondernemers is een beleidsmaatregel die kan bijdragen aan een neutralere behandeling van vreemd en eigen vermogen, tussen ib en vpb-ondernemers en tussen ib-ondernemers en werknemers. Deze maatregel is ook voorgesteld door het ibo (interdepartementaal beleidsonderzoek) zzp en de belastingcommissie Van Weeghel (2010).¹³ In beide voorstellen is de vermogensaftrek een alternatief voor de zelfstandigenaftrek. De hoogte van de vermogensaftrek is een percentage (bijvoorbeeld 2%) van het ondernemingsvermogen.¹⁴ De restwinst, na de vermogensaftrek, vormt de arbeidsbeloning die onder de inkomstenbelasting valt. Door middel van een vermogensaftrek worden inkomsten uit kapitaal lager belast. Daarmee worden investeringen bevorderd en wordt het verschil in belastingdruk tussen eigen vermogen en vreemd vermogen verkleind. Een vermogensaftrek bevordert vermogen en het aanwenden daarvan in de onderneming. De kosten van een vermogensaftrek van 2% zijn structureel 540 miljoen

12 Het effectieve tarief wordt wel hoger en het budgettaire beslag van de mkb-winstvrijstelling gaat tot en met 2023 omlaag omdat alle aftrekposten dan alleen tegen het laagste ib-tarief kunnen worden afgetrokken.

13 Inmiddels is een renteaftrekbeperking in de vpb ingevoerd als uitvloeisel van het BEPS-project. Dit is een lastenverzwaring, terwijl de vermogensaftrek hier als lastenverlichting wordt geïntroduceerd.

14 Daarbij is het van belang hoe het ondernemingsvermogen gewaardeerd wordt. Ondernemers hebben belang bij een hoog vermogen en de marktwaarde is niet altijd eenvoudig vast te stellen. In dit bedrag is niet de afschaffing van de zelfstandigenaftrek meegenomen.

euro in 2018.¹⁵ Invoering van de vermogensaftrek in de ib heeft uitstralingseffecten naar de vennootschapsbelasting en in het bijzonder de dga. Het zou de fiscale behandeling van beide type ondernemers meer neutraal kunnen maken, omdat dga ook niet het winstinkomen van de bv als arbeidsinkomen hoeft te laten belasten. Ondernemers met hogere inkomens en vermogens hebben hier een groter voordeel bij. Dat wordt versterkt als gelijktijdig de zelfstandigenaftrek wordt beperkt of afgeschaft.

Dit zou een nieuwe maatregel zijn en het vergt de nodige capaciteit om deze in te voeren en te handhaven.

4.3 De directeur-grotoaandeelhouder

Directeur-grotoaandeelhouders (dga's) zijn ondernemers met een aanmerkelijk belang in hun besloten vennootschap (bv) van minimaal 5%. De dga werkt tevens in dat bedrijf, alleen of met een aantal werknemers. Het inkomen uit de bv moet gesplitst worden in een beloning voor arbeid en kapitaal van de dga. Omdat kapitaalinkomen minder belast wordt dan arbeidsinkomen is er een prikkel om arbeidsinkomen als kapitaalinkomen voor te doen. Om die reden zijn er wettelijke regels voor de toekenning van het arbeidsinkomen. Dit zogenaamde gebruikelijke loon moet minimaal 75% zijn van het loon in een vergelijkbare functie.¹⁶ Uit Bettendorf et al. (2017) blijkt dat dga's gebruikmaken van de mogelijkheden om hun eigen loon toe te kennen ondanks de wettelijke regels. Bepaalde lonen komen opvallend vaak voor bij de dga's, zie figuur 4.1. De meeste pieken liggen rond de schijfgrenzen van de inkomstenbelasting. Zo gaat het tarief van de inkomstenbelasting omhoog van 42% naar 52% bij een inkomen van 56 dzd euro in 2010.

Er wordt vennootschapsbelasting geheven over de winst na aftrek van het gebruikelijk loon. Vervolgens heeft de dga de keuze de winst na belastingen in het bedrijf te laten of aan zichzelf uit te keren. Over deze winstuitkering wordt 26,25% belasting betaald volgens box 2 van de inkomstenbelasting in 2020. Als er geen winst uitgekeerd wordt, kan een dga door middel van leningen van de bv toch over het geld beschikken, terwijl er nog geen belasting geheven wordt.

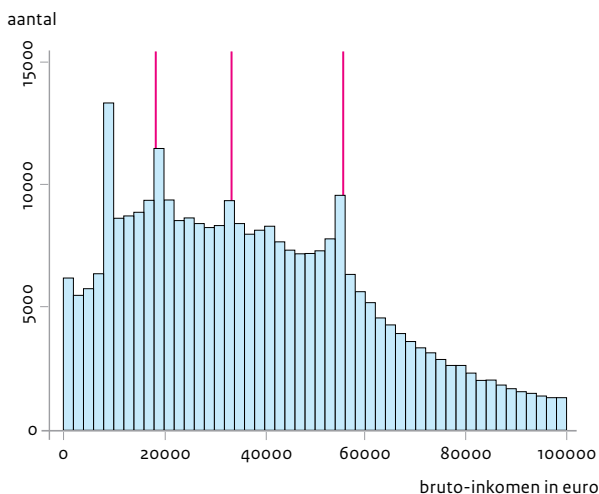
Uit de aangiftegegevens concluderen Bettendorf et al. (2017) dat bv's meestal geen winst uitkeren voor de jaren 2007 tot en met 2011. DNB (2019) concludeert dat het midden- en

¹⁵ In 2018 gaat het om 70 mld euro. Dat vermogen is sterk ongelijk verdeeld. Het gemiddelde is 78 dzd per huishouden en 13 dzd voor het mediane huishouden dat ondernemingsvermogen heeft. 2% daarvan is 1,4 mld euro. Die wordt vrijgesteld van belastingen. Voor de meeste huishoudens met een ondernemingsvermogen onder de mediaan heeft dat nauwelijks effect en is de belastingdruk laag. Voor de huishoudens met veel ondernemingsvermogen is de belastingdruk een stuk hoger. Bij een gemiddelde belastingdruk van 38,5% is dat 540 mln euro. Volgens IBO zzp (2015) was dat 370 mln euro in 2014. Sindsdien is ondernemingsvermogen flink gestegen.

¹⁶ Er gelden nog meer regels voor de vaststelling van het gebruikelijk loon, zie Bettendorf et al. (2017).

Figuur 4.1

Opeenhoping van gebruikelijke lonen (2010)



Bron: Bettendorf et al. (2017)

kleinbedrijf met een vennootschap gemiddeld 30% van de winst uitkeert tussen 2000 en 2017. Dat leidt tot een grote vermogenstoename in deze bedrijven, het spaaroverschot loopt de laatste jaren op tot 3% van het bbp. In Noorwegen gebeurt dit ook. Ook daar is de belasting op uitgekeerde winsten hoog, waardoor het fiscaal aantrekkelijk is om winst in te houden.¹⁷ Er zijn ook economische redenen om de winst in het bedrijf te houden, bijvoorbeeld voor toekomstige investeringen en beperkte toegang tot de kapitaalmarkt.

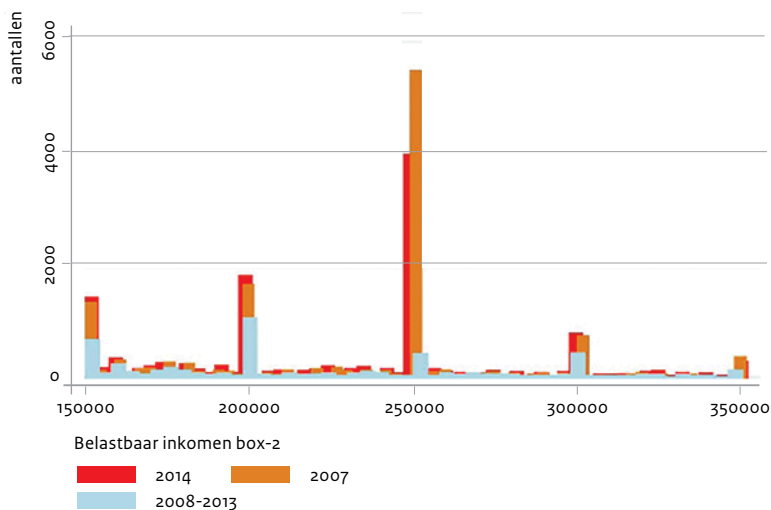
In 2007 was het box 2-tarief tijdelijk 22% voor uitgekeerde winsten tot 250 dzd euro in plaats van 25%. Figuur 4.2 laat zien dat er ineens duizenden bv's 250 dzd euro uitkeerden, terwijl dat er normaal maar een paar honderd zijn. Iets vergelijkbaars gebeurde er in 2014. De dga's blijken erg gevoelig voor deze fiscale prikkel te zijn.

Beleidsoptie: verkleinen marge gebruikelijk loon tot 10%

De marge voor het gebruikelijk loon is 25%. Dat willen zeggen dat dga's een loon moeten opgegeven in de inkomstenbelasting dat 75% van het loon is in een vergelijkbare functie of dat het hoogste loon is van alle andere werknemers in de bv. Het verkleinen van de marge tot 10% verkleint het voordeel voor de dga omdat een groter onderdeel van het inkomen onder

17 Alstadsaeter et al. (2013, 2019) noemen dit een *tax shelter*, in feite een schuilplaats voor belastingen, ofwel belastingparadijs. Zij zijn ervan overtuigd dat een deel van de mogelijke belastingopbrengst verdwijnt, door privé consumptie uit het bedrijf, verhulling van dividenden en mogelijk ontduiking.

Figuur 4.2
Winstuitkeringen (2007 en 2014)



Bron: Bosch en Lejour (2017)

de progressieve heffing van box 1 valt. Er is voor dat bedrag ook geen uitstel van belastingheffing mogelijk. Dit is eerder voorgesteld door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013). Er zijn weinig redenen om het (theoretische) inkomen uit arbeid van dga's veel lichter te belasten dan dat van een gewone werknemer. Ook vanuit het oogpunt van draagkracht is dit verschil onwenselijk. In eerste instantie levert dit een paar honderd mln euro op, maar structureel is de opbrengst ongeveer 100 mln euro, omdat de winsten lager worden en daarmee de vpb en box 2-opbrengst.

Er zijn al veel discussies tussen de Belastingdienst en dga's over het gebruikelijk loon. Naarmate de doelmatigheidsmarge lager is zal de weerstand bij dga's toenemen en tot meer procedures leiden. Daarmee wordt de druk op de uitvoering hoger.

Beleids optie: verlagen box 2-tarief naar 25%

Het box 2-tarief verstoort de mogelijke uitdeling van de winst en leidt daarmee tot belastinguitstel. Een lager tarief is minder verstorend. Een mogelijkheid is om het box 2-tarief naar 25% te verlagen. Dat kan gecombineerd worden met een hoger opstarttarief in de vpb voor winsten tot 200 dzt euro om de totale belastingdruk op uitgekeerde winsten constant te houden. De effecten van een hoger opstarttarief worden in paragraaf 4.4 besproken. Bij alleen een verlaging van het box 2-tarief tot 25% nemen de belastingopbrengsten met ongeveer 60 mln euro per jaar af in 2025 en is dat dit structureel ongeveer 170 mln euro. Er kan wel een fors anticipatie-effect optreden als de beleids optie wordt aangekondigd, maar nog niet is ingevoerd. Hiermee wordt rekening gehouden in de raming.

Beleidsoptie: een progressief tarief in box 2

Met een progressief tarief worden twee tarieven in box 2 geïntroduceerd. Het laagste tarief is 25% voor de eerste 50 dzd euro en het hogere tarief is 30% voor winstuitkeringen vanaf 50 dzd euro.¹⁸ Hierdoor wordt de aanmerkelijkbelanghouder gestimuleerd om jaarlijks (een deel van) de jaarwinst uit keren. Uitkering van alle opgebouwde winsten boven de 50 dzd euro ineens, dan wel realisatie bij vervreemding van alle aandelen, zou een hogere heffing opleveren. Uit Bettendorf et al. (2017) en Bosch en Lejour (2017) blijkt dat bedrijfs-winsten maar beperkt worden uitgekeerd. Voor dga's met winsten hoger dan 50 dzd euro gaat de belastingdruk omhoog en dat zou kunnen bijdragen aan een iets beter evenwicht tussen box 1 en box 2. In eerste instantie levert dit de schatkist bijna 1 mld euro op omdat ondernemingen anticiperen op het hogere tarief en winstuitkeringen naar voren halen. In 2025 is de opbrengst waarschijnlijk nauwelijks anders dan nu omdat de meeste dga's de winstuitkering dan veel meer spreiden over de jaren.

Beleidsoptie: afschaffen van de doorschuifregelingen

Diverse regelingen faciliteren zeer langdurig uitstel of afstel van winstuitkering en daarmee belastingheffing. Bij de verkoop van aandelen wordt normaal het verschil tussen marktwaarde en kostprijs van aandelen belast in box 2. Met de doorschuifregeling wordt bij vervreemding van het aanmerkelijk belang in situaties, als huwelijk, erven en schenking, het verschil in marktwaarde en kostprijs van aandelen niet zo belast.¹⁹ De belastingclaim bij verkoop van de aandelen wordt dan doorgeschoven naar de verkrijger. Door deze faciliteit af te schaffen of te beperken is 'oneindig' uitstel van belastingheffing in box 2 niet meer mogelijk.²⁰ Eventueel kan een betalingsregeling worden geïntroduceerd. Afschaffing van de doorschuifregeling bij schenken en erven kan jaarlijks ongeveer 100 mln euro opleveren. De afschaffing van de regeling is een vereenvoudiging van het belastingsysteem en daarmee uitvoerbaar op korte termijn. Het beperken van de bedrijfs-opvolgingsregeling in de erf- en schenkbelasting is gerelateerd aan deze maatregelen en wordt in hoofdstuk 5 besproken.

Beleidsoptie: een jaarlijkse voorheffing op een forfaitair rendement van 4%

Een jaarlijkse voorheffing op een forfaitair minimum rendement van 4% van het ondernemingsvermogen helpt om de winstuitkering meer gelijkmatig over de tijd te belasten. Aan het eind (bij verkoop) moeten alleen de werkelijk behaalde inkomsten belast zijn en

18 Zie ook Rijksoverheid (2016) en (2020a) voor soortgelijke varianten. Deze maatregel kan gecombineerd worden met het afschaffen van het opstap tarief in de vpb. Afhankelijk van de tariefhoogte hoeft de belastingdruk van de dga niet hoger te worden, terwijl het box 2-tarief omlaag gaat, waardoor winstuitkering fiscaal minder verstorend is.

19 De voorwaarde is wel dat de vennootschap een onderneming drijft en de doorschuifregeling heeft alleen betrekking op ondernemingsvermogen. Voor beleggingsvermogen geldt dit niet.

20 Volgens SEO (2014) heeft de doorschuifregeling in 7 tot 33% van de gevallen geleid tot een rendabele investering van de werknemers of medeondernemers. Dat is niet heel hoog en het doel van de regeling is veel beperkter; liquiditeitsproblemen voorkomen als de belastingclaim moet worden afgerekend.

dient er dus verrekening plaats te vinden (voorstel Commissie Van Dijkhuizen (2013) en Rijksoverheid (2016) en (2020a)). Hiermee wordt een dubbele heffing voorkomen. De motivatie is dat een jaarlijkse (minimum-)heffing in box 2 leidt tot minder belastinguitstel, waardoor de belastingheffing bij de dga over de tijd meer in evenwicht komt met de belastingheffing bij de werknemer. Daarnaast draagt een jaarlijkse (minimum-)heffing in box 2 bij aan het evenwicht tussen box 1- en box 2-ondernemers. Ook wordt het minder interessant om box 3-vermogen te beleggen in de vennootschap, waardoor het evenwicht tussen box 2 en box 3 verbetert.

Met deze beleidsvariant wordt een forfait geïntroduceerd in box 2, terwijl het forfaitaire rendement in box 3 maatschappelijk en politiek bekritiseerd wordt. Het gaat hier overigens wel alleen om een forfaitaire voorheffing. Op korte termijn levert een jaarlijkse voorheffing meer belastingopbrengsten op, op langere termijn moet de voorheffing verrekend worden met de uitkering. Daarmee is de structurele opbrengst veel kleiner, ongeveer 50 mln euro. Bij deze raming zijn geen gedragseffecten verondersteld. Een mogelijk gedragseffect zou kunnen zijn dat dga's het ondernemingsvermogen zullen verkleinen door vermogen aan de bv te onttrekken. Daar staat echter tegenover dat de (al dan niet forfaitaire) inkomsten uit dit vermogen dan weer bij de dga in box 1 of box 3 terecht zouden komen.

Dit is een complexe maatregel verrekening van de voorheffing in box 2 voor zowel de onderneming en als de Belastingdienst. Er moet bijgehouden worden wat gedurende het bestaan van een onderneming geheven is/wordt. Daarmee is de maatregel volgens de Belastingdienst nauwelijks uitvoerbaar.

Beleidsoptie: eigen leningen van de bv belasten met box 2-tarief (uitgezonderd eigen huis)

Een beleidsoptie is om lenen van de bv aan de dga aan banden te leggen. Het kabinet stelt al voor om bestaande leningen tot 500 dzd euro te beperken per 2022 met daarnaast de mogelijkheid om voor de eigen woning te lenen.²¹ Deze beleidsoptie behandelt nieuwe leningen als box 2-uitkering en belast deze als zodanig. De lening hoeft dan ook niet meer terugbetaald te worden. Leningen voor het eigen huis en kleine leningen tot 17,5 dzd euro worden uitgezonderd. Volgens Rijksoverheid (2019b) hadden de dga's in 2016 voor 55 mld euro geleend van de eigen bv. Door nieuwe leningen fiscaal als winstuitkering te behandelen zal dit minder worden. Bestaande leningen tot 500 dzd euro worden ontzien, zodat deze niet direct tot hogere kosten voor de dga leiden.

Dat levert op korte termijn hogere box 2-inkomsten op, maar leidt op langere termijn tot lagere opbrengsten. In deze situatie is de dga beter vergelijkbaar met de ib-ondernemer die niet kan lenen uit zijn onderneming, wat ook geldt voor werknemers. Het bijhouden

²¹ Dit is aangekondigd door het kabinet en er is een internetconsultatie geweest. Er is in maart 2020 nog geen wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd.

van de oude leningen zorgt voor extra administratie voor de bv en de Belastingdienst en vergt veel voorbereiding. Daarnaast moeten er ook afspraken over de aflossingen van de oude leningen gemaakt worden om gedragseffecten te beperken.

Beleidsoptie: gebruikelijk kapitaalinkomen in plaats van gebruikelijk loon

Het afschaffen van het gebruikelijk loon en dit vervangen door een gebruikelijk kapitaalinkomen is een optie die vaker naar voren komt (Cnossen en Jacobs, 2019). Daarbij wordt verwezen naar het duale stelsel in de Scandinavische landen, waar dit op verschillende manieren ingevoerd is.²² Het idee is om eerst het kapitaalinkomen te schatten en te belasten tegen bijvoorbeeld het vpb-tarief en vervolgens het overige inkomen progressief te belasten in de inkomstenbelasting. De gebruikelijk loonregeling wordt dan afgeschaft. Op deze manier zouden ondernemers minder mogelijkheden hebben om de progressieve belasting op arbeidsinkomen te ontlopen.

Om het kapitaalinkomen te schatten wordt uitgegaan van een verondersteld rendement op het eigen vermogen van de bv (fiscaal of commercieel). Dit rendement kan een risicovrij rendement met een opslag zijn of gelijk aan het rendement op beleggingen van box 3. Dat kan dus op dit moment variëren tussen 1,5 en 5,3%. Hoe lager dit veronderstelde rendement, des te hoger de belasting in box 1 wordt. Dit zou er voor pleiten een relatief hoog vereist rendement te kiezen en dus aan te sluiten bij het rendement in box 3, zodat er nog wel een prikkel blijft bestaan om eigen vermogen op te bouwen in de onderneming. Bij een negatief eigen vermogen zou deze belasting verrekend kunnen worden tegen de belasting in box 1. Dit is een forse structuurwijziging, die ook nog verder uitgewerkt dient te worden.²³ Daarbij kan er voor worden gekozen kapitaalinkomen alleen onder de vpb te belasten en de box 2-heffing op uitgekeerde winst te laten vervallen. Winstoppotting in de bv wordt dan niet meer door fiscale motieven gedreven, maar kan wel leiden tot een derving van de belastinginkomsten als het gebruikelijk kapitaalinkomen ruim wordt vastgesteld.

Beleidsoptie: gelijke fiscale behandeling box 2 en box 3

De keuze om vermogen in box 2 of 3 van de inkomstenbelasting te plaatsen kan ook beïnvloed worden door een verschil in de fiscale behandeling van beide boxen en de keuze tussen het belasten van het daadwerkelijke of een forfaitair rendement. Er zijn veel beleidsopties om deze verschillen te reduceren. De relevantie daarvan wordt ook bepaald door de kabinetsvoorstellen om box 3 aan te passen, zie paragraaf 5.2. Om die reden werken we hier geen beleidsopties uit. We verwijzen naar de beleidsoptie van een vermogensaanwasbelasting in box 3 in hoofdstuk 5. Dit is een keuze om het daadwerkelijke rendement te belasten. Daarnaast zouden de tarieven in box 2 en 3 op elkaar afgestemd kunnen worden.

22 Noorwegen heeft de gebruikelijk kapitaal regeling in 2006 weer afgeschaft.

23 Zo moet nog verder uitgewerkt worden hoe er met houdsterstructuren wordt omgegaan in deze beleidsoptie.

4.4 Vpb en winstbelasting in internationaal perspectief

Voor de vennootschapsbelasting (vpb) is de internationale context belangrijk. Een deel van de vpb wordt namelijk opgebracht door multinationale ondernemingen die ook in andere landen actief zijn. Verschillen in belastingwetgeving spelen een rol in de beslissingen van multinationale ondernemingen om bepaalde activiteiten al dan niet in Nederland te vestigen of te houden.

Door internationale belastingconcurrentie staan belastinginkomsten over kapitaalinkomen onder druk (CPB 2018a, p14-17). In OESO-landen is het hoogste vpb-tarief gedaald van gemiddeld 30,2% in 2000 naar 21,7% in 2019 en verschillende landen hebben een verdere verlaging aangekondigd (OESO, 2020). Deze tariefsverlagingen zijn deels gecompenseerd door een verbreding van de grondslag.

Investeringsbeslissingen worden niet alleen beïnvloed door de effectieve belastingdruk, ook stabiliteit van belastingwetgeving en zekerheid over hoe de wetgeving wordt toegepast zijn belangrijk. Onverwachte wijzigingen of het terugdraaien van recente wijzigingen van belastingregels kunnen daarom een negatieve invloed hebben op het investeringsklimaat.

Uiteraard is het investeringsklimaat ook afhankelijk van allerlei andere factoren, zoals politieke en macro-economische stabiliteit, goed bestuur, infrastructuur en arbeidsproductiviteit. Op veel van deze factoren scoort Nederland internationaal gezien zeer goed (WEF 2019, IMD 2019). Dit betekent dat internationale beperking van belastingconcurrentie positief kan uitpakken voor de aantrekkelijkheid van Nederland. Het relatieve belang van andere factoren neemt dan namelijk toe.

Internationale verschillen in winstbelasting kunnen mogelijkheden bieden voor belastingontwijking, waarbij winsten om fiscale redenen in bepaalde landen of jurisdicties worden geboekt. Daarbij werd veel gebruikgemaakt van zogenaamde brievenbusbedrijven. De laatste jaren hebben veel landen antimisbruikmaatregelen ingevoerd, die een zekere mate van economische activiteit vereisen om winst toe te kunnen schrijven aan een vestiging of om gebruik te kunnen maken van een gunstig belastingregime. Dit heeft geleid tot *onshoring*, waarbij multinationale ondernemingen immateriële activa (zoals patenten en leningen) en functies (zoals het afsluiten van contracten) verplaatsen van traditionele belastingparadijzen naar fiscaal aantrekkelijke landen waar ze al reële economische activiteiten hebben. Nederland behoort tot die laatste groep, evenals bijvoorbeeld Ierland en Singapore. Deze verschuiving is een beoogd effect van deze maatregelen. Tegelijk neemt hierdoor de belastingconcurrentie voor reële bedrijfsactiviteiten toe.

De mogelijkheden voor internationale belastingplanning kunnen de concurrentie tussen bedrijven verstoren omdat multinationale ondernemingen hierdoor een belastingvoordeel kunnen hebben ten opzichte van binnenlandse ondernemingen. Daarnaast profiteren grote multinationale ondernemingen vanwege hun internationale structuur

in grotere mate van bepaalde aftrekposten en belastingregelingen, zoals de liquidatie- en stakingsverliesregeling (waarvoor een hervorming is aangekondigd). Ook het belastingvoordeel van de innovatiebox komt voor 90% terecht bij grote internationaal opererende bedrijven (Bijlsma en Overvest, 2018 en Rijksoverheid (2020b)).²⁴

Het internationale perspectief is ook van belang vanwege internationale standaarden en coördinatie. Nederland heeft de afgelopen jaren diverse anti-misbruikmaatregelen ingevoerd of aangekondigd.²⁵ Sommige komen rechtstreeks uit het BEPS-actieplan (*Base Erosion and Profit Shifting*) tegen belastingontwijking dat is overeengekomen in G20/OESO-verband. Daarnaast zijn er op EU-niveau antimisbruikmaatregelen afgesproken en vastgelegd in EU-richtlijnen (ATAD1 en ATAD2). Deels gaat het daarbij om de implementatie van de BEPS-standaarden (zoals de beperking van renteaftrek en het tegengaan van dubbele niet-belasting vanwege classificatieverschillen) en deels om andere maatregelen. In het algemeen is de effectiviteit van maatregelen tegen belastingontwijking hoger als deze gecoördineerd worden ingevoerd in een grote groep landen, zodat de mogelijkheden worden beperkt om constructies voor belastingontwijking voort te zetten via andere landen.

Nederland neemt op nationaal niveau nog aanvullende maatregelen, zoals het invoeren van een conditionele bronbelasting op rente- en royaltybetalingen aan laagbelastende jurisdicties (zie paragraaf 4.5). Nationale maatregelen die specifiek zijn gericht tegen internationale ontwijkingsconstructies hebben niet of nauwelijks gevolgen voor reële economische activiteiten. Dit laat dus ruimte voor een ambitieuze aanpak, die positief kan doorwerken op de reputatie van Nederland (CPB 2018a, p14-17). De mogelijkheden om via Nederlandse wetgeving te voorkomen dat dergelijke constructies naar andere landen worden verplaatst, zijn echter beperkt.

Op dit moment wordt in G20/OESO-verband door meer dan 130 landen en jurisdicties onderhandeld over een pakket aan nieuwe internationale belastingstandaarden in verband met de digitalisering van de economie (ook wel BEPS2 genoemd). Het streven van de G20/OESO is om uiterlijk eind 2020 consensus te bereiken.

Dit pakket bestaat uit twee pijlers. De eerste pijler betreft een nieuwe verdeling van heffingsrechten, waarbij een groter deel van de belastinggrondslag wordt toegerekend aan landen met veel consumenten of gebruikers. Ook landen waar bedrijven geen fysieke aanwezigheid hebben maar wel economisch actief zijn, kunnen met de voorgestelde regels heffingsrechten krijgen. De tweede pijler betreft een wereldwijde standaard voor een minimaal effectief belastingtarief. In situaties waarin de winst van een multinationale onderneming lager wordt belast dan het minimum, kan het thuisland van de

²⁴ Beleidsalternatieven voor de innovatiebox worden beschreven in de update van Kansrijk innovatiebeleid dat medio 2020 verschijnt. Het aandeel van mkb-bedrijven in het aantal gebruikers van de innovatiebox is veel hoger.

²⁵ Voor een uitgebreid overzicht Ter Haar (2020),

multinational, of een land waar de multinational bepaalde betalingen aftrekt, bijheffen tot het minimumtarief. De voorgenenomen Nederlandse bronheffing op rente en royalty's naar laagbelastende jurisdicties komt deels overeen met voorstellen voor de tweede pijler.

Een belangrijk voordeel van de G20/OESO-aanpak is dat landen hun bestaande vpb-systeem niet compleet hoeven te hervormen. Bovendien heeft deze aanpak beperkte gevolgen voor nationale soevereiniteit. Als het lukt om tijdig consensus te bereiken over een internationaal gecoördineerde aanpak, kan worden voorkomen dat landen elk hun eigen maatregelen gaan nemen, met dubbele belasting, nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden en veel conflicten als gevolg.

Daar staat tegenover dat de implementatie van de voorgestelde internationale standaarden een grote uitdaging is. De complexiteit van de vennootschapsbelasting is de afgelopen jaren al sterk toegenomen en de voorgestelde eerste pijler legt hier nog eens nieuwe verdelingsregels bovenop. De tweede pijler is technisch ingewikkeld omdat internationaal afspraken moeten worden gemaakt over de grondslag voor een minimum effectief belastingtarief. Bovendien zouden bestaande bilaterale belastingverdragen (opnieuw) moeten worden aangepast om de afspraken te implementeren.

Vanwege de toenemende complexiteit van het bestaande systeem is er, met name buiten de OESO, ook discussie over meer fundamentele alternatieven. Eén daarvan is om vpb te heffen op een geconsolideerde belastinggrondslag voor meerdere landen samen, waarbij elk land een deel van de grondslag krijgt toegewezen volgens een bepaalde verdeelsleutel. Op EU-niveau is hiervoor een concreet voorstel gedaan, de *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB).²⁶ Een ander alternatief systeem is een zogenaamde *destination-based cash flow tax*. Daarbij wordt de winst belast in het land van bestemming, zijn investeringen in één keer aftrekbaar en blijven financieringskosten buiten beschouwing.²⁷ Dit soort meer fundamentele herzieningen vallen buiten het bestek van dit hoofdstuk.

Een beperkter alternatief om bestemmingslanden extra heffingsrechten te geven is een Digitale Dienstenbelasting (DST). Sommige landen, zoals Frankrijk, hebben al een variant hiervan ingevoerd. De DST bedraagt een percentage (bijvoorbeeld 3%) van de bruto-omzet afkomstig uit specifiek omschreven digitale diensten waarvan Nederlandse gebruikers worden geacht een grote rol te hebben gespeeld in de waardecreatie. Dat zou dan kunnen gaan om de omzet op het plaatsen van gerichte advertenties op een digitaal platform, het uitbaten van een digitaal platform en de verkoop van gebruikersdata. De DST zou kunnen worden geheven bij multinationals met een minimale wereldwijde groepsomzet van 750 miljoen euro én een minimale omzet uit digitale dienstverlening binnen Nederland. Frankrijk past een minimale Franse digitale omzet van 25 miljoen toe. Op EU-niveau is een voorstel gedaan voor een richtlijn om een dergelijke heffing in alle EU-landen in te

²⁶ Zie bijvoorbeeld Jacobs (2019) en De Wilde (2019).

²⁷ Zie bijvoorbeeld De Mooij et al. (2019) en Auerbach et al. (2017).

voeren. De Europese Commissie beschouwt dit als terugvaloptie als in G20/OESO verband geen consensus wordt bereikt over pijler 1.²⁸ Een heffing op de omzet is een ruwe manier om de winst te raken, zo wordt er geen rekening gehouden met (lagere) winstmarges, verliezen en mogelijke samenloop met de vpb (dubbele heffing).

Hieronder worden mogelijke maatregelen besproken die Nederland zelfstandig kan invoeren. De eerste vijf maatregelen hebben betrekking op internationale concurrentie en belastingontwijking. Het rapport van de commissie Ter Haar (2020) presenteert meer beleidsopties op dit gebied. De overige maatregelen in deze paragraaf zijn vooral op het nationale bedrijfsleven gericht.

Beleids optie: generieke renteaftrekbeperking beperken tot 20% van de operationele kasstroom

De *earningsstrippingmaatregel* (generieke renteaftrekbeperking) die in 2019 is ingevoerd beperkt het saldo aan renten tot 30% van de EBITDA (min of meer het brutobedrijfsresultaat). Door het EBITDA-percentage verder te verlagen tot 20% nemen de financieringskosten voor vreemd vermogen toe. Dat draagt bij aan een fiscaal minder ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen. Hierdoor neemt de prikkel om met vreemd vermogen te financieren af. De *earningsstrippingmaatregel* volgt uit de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD₁) en is bedoeld om grondslaguitholling door renteaftrek in concernverband tegen te gaan.

Een aanscherping van de *earningsstrippingmaatregel* verbreedt de belastinggrondslag van bedrijven die meer dan 1 miljoen euro rente (netto) verschuldigd zijn. Per saldo heeft deze maatregel een negatief effect op de investeringen. De maatregel kan structureel bijna 800 mln euro opleveren, maar deze schatting is met grote onzekerheid omgeven.²⁹ Bovendien zal Nederland hiermee een uitzonderingspositie innemen ten opzichte van andere landen.

Beleids optie: generieke renteaftrekbeperking meer in lijn met andere EU-landen brengen

De *earningsstrippingmaatregel* is in Nederland strenger dan in andere EU-landen, omdat de drempel voor de rentekosten op 1 mln euro is gelegd in plaats van op 3 mln euro en er geen groepsescape is om de rentekosten en winsten per multinationale groep te aggregeren. Het is een mogelijkheid om de maatregel beter in overeenstemming te brengen met die in andere landen. Dat staat wel haaks op het beoogde doel van een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Deze beleidsoptie stelt voor de drempel waarboven de rente tot 30% van EBITDA mag worden afgetrokken te verhogen tot 3 mln euro. Dat gaat ten koste van de extra belastingopbrengst die met de ATAD₁-maatregel gepaard gaat. Het gaat om een derving van 200 mln euro.

²⁸ Zie voor een discussie ook commissie Ter Haar (2020)

²⁹ Zie de cpb certificering over de onzekerheden van de raming (CPB, 2018b).

Beleidsoptie: een *earningsstripping*maatregel voor royalty's invoeren

Uit economisch onderzoek is bekend dat intellectuele eigendomsrechten verplaatst worden naar locaties met lage belastingen. Daarmee kunnen multinationals hun belastingafdracht verlagen net zoals dat met het internationaal verschuiven van leningen kan. Schindler en Vrijburg (2019) stellen om die reden een *earningsstripping*maatregel voor, zoals de ATAD1-maatregel, waarin het saldo van renten tot 30% mag worden afgetrokken van EBITDA. Dit zal naar verwachting vooral buitenlandse multinationals raken. Om internationale belastingontwijking tegen te gaan zou gekozen kunnen worden voor eenzelfde maatregel voor intra-concern royaltybetalingen. De omvang van internationale royaltybetalingen is fors toegenomen tussen 2003 en 2018 en lijkt gepaard te gaan met de toenemende digitalisering van de economie. Oostenrijk en Duitsland hebben al beperkende maatregelen ingevoerd waarbij intra-concern royaltybetalingen niet volledig aftrekbaar zijn als de inkomsten daarvan maar beperkt belast worden. Het is echter onbekend wat de omvang van deze betalingen is. Daarmee is het op dit moment niet mogelijk een specifieke maatregel te formuleren. Nader onderzoek is noodzakelijk. Een dergelijke maatregel verhoogt de belastingdruk voor ondernemingen die veel gebruikmaken van royaltybetalingen, en heeft daarmee een negatief effect op het vestigingsklimaat.

Beleidsoptie: belasting op digitale diensten (DST)

Bij het uitblijven van internationale overeenstemming kan Nederland zelf belasting voor digitale diensten invoeren (DST). Dat is een manier om een multinational te belasten die niet in Nederland gevestigd is, maar hier wel economisch actief is.³⁰ Het achterliggende idee is dat er een mismatch ontstaat is tussen plaats van waarde-creatie en belastingheffing. Het internationaal aanvaarde uitgangspunt is dat winst moet worden belast waar de waarde wordt gecreëerd en daarmee werd vaak de productie bedoeld. Een DST probeert daarvoor te corrigeren en de mismatch op te lossen.

We veronderstellen dat de belasting 3% van de bruto-omzet is. Het gaat om de omzet op het plaatsen van gerichte advertenties op een digitaal platform, het uitbaten van een digitaal platform en de verkoop van gebruikersdata. De DST wordt, net als in andere landen, geheven voor multinationals met een minimale wereldwijde groepsomzet van 750 mln euro en een minimale omzet uit digitale dienstverlening binnen Nederland. Frankrijk past een minimale Franse digitale omzet van 25 mln euro toe. Een nadeel van de heffing is dat deze procyclisch is; ook als er verlies wordt gemaakt, wordt de DST geheven over de omzet. De heffing raakt vooral Amerikaanse multinationals en dat kan tot politieke spanningen met de VS leiden, zoals de ervaring van Frankrijk uitwijst. Daarnaast loopt de internationale discussie over de DST bij de OESO en de EU. De opbrengst is waarschijnlijk beperkt tot enkele tientallen miljoenen euro's voor Nederland, maar deze inschatting is ook zeer

->Zie erratum! (PDF-download op webpagina publicatie)

30 Platformdiensten worden in paragraaf 4.6 besproken.

onzeker. Het is een nieuwe belasting die ook nieuwe informatie van de multinationale ondernemingen vraagt. De DST past niet goed in de principes van het internationale belastingsysteem. Dat leidt tot extra administratie en complexiteit bij de ondernemingen en de belastingautoriteiten. Dat kost de benodigde capaciteit en tijd bij de uitvoering.

Beleidsopitie: deelnemingsvrijstelling en het aanscherpen van cfc-regels

Nederland hanteert de deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting zodat winsten van buitenlandse dochterbedrijven die al elders belast zijn, niet nog een keer belast worden. Dit past goed binnen de filosofie van kapitaalimportneutraliteit waarin in buitenlandse investeringen alleen in het gastland worden belast. Er zijn ook tientallen landen die winsten niet of nauwelijks belasten. Veel landen hebben zogenaamde cfc-regels ingevoerd. Dit zijn regels die de winst van laagbelaste buitenlandse dochters toch belasten. De reikwijdte van de cfc-regels verschilt en er zijn meerdere opties om de reikwijdte daarvan te verruimen en internationale belastingontwijking tegen te gaan. Deze opties worden uitgebreid door de commissie Ter Haar (2020), inclusief de economische en budgettaire consequenties daarvan.

Beleidsopitie: het opstarttarief in de vennootschapsbelasting afschaffen

De vpb kent sinds 2000 een verlaagd tarief voor belastbare bedragen tot en met 200.000 euro. In 2020 is dit tarief verlaagd tot 16,5% en geldt voor het meerdere een tarief van 25%. Het kabinet wil deze tarieven verlagen tot 15,0% en 21,7% in 2021. De belastingcommissie van Weeghel (2010) en de Mirrlees review (2011) hebben er al eerder op gewezen dat er geen overtuigende onderbouwing voor een opstarttarief is.³¹ Het huidige lage tarief wordt vooral onderbouwd als een tegemoetkoming aan het mkb en is ook in het kader van vestigingsklimaat niet logisch. Dat speelt vooral bij grotere ondernemingen en hogere winsten.

Veruit de meeste dga's hebben een belastbare winst tot maximaal 200.000 euro (Bosch en Lejour, 2017), waardoor het huidige verlaagde tarief zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de belastingdruk van de dga. Mede daardoor is dit een stuk lager dan de gemiddelde belastingdruk voor de werknemer en ib-ondernemer in box 1. Dat is vooral ontstaan met de verlaging van de vpb-tarieven. Daarnaast zorgt afschaffing van het lage vpb-tarief er voor dat de voorheffing van dga's wordt verhoogd. Met een corresponderende verlaging van het box 2-tarief (zie paragraaf 4.3), wordt de prikkel voor de fiscaal gedreven winst-inhouding kleiner. Met het afschaffen is een bedrag van 1,7 mld euro gemoeid.³² Vanwege de hogere lasten neemt de werkgelegenheid iets af blijkt uit Micsim-simulaties, maar dat is verwaarloosbaar. Het heeft ook een negatief effect op de investeringen. Een empirisch

31 Zie ook de wetenschappelijke bijdragen in van Weeghel (2010).

32 Het belasting tarief neemt vanaf 2021 met 6,7% punt toe, toegepast op de fiscale sleuteltabel, waarbij de opbrengst met 257 mln euro toeneemt per 1% punt stijging levert dat ongeveer 1,7 mld euro op.

onderzoek blijkt dat een tariefsverhoging van 1%-punt tot 4% minder investeringen leidt.³³ 1,7 mld euro is in budgettair opzicht gelijk aan een stijging van het algemene vpb-tarief van ruim 2%-punt. Nu heeft een verhoging van het opstaptarief vooral effect op kleinere bedrijven, die minder mogelijkheden hebben om naar het buitenland te gaan. Voor deze bedrijven zal het effect op de investeringen iets kleiner zijn, maar in alle gevallen heeft de tariefstijging een negatief effect op de investeringen.

Beleidsoptie: tariefschijf voor lage vpb-tarief inkorten

Een alternatief is om het verlaagde tarief wel in stand te houden, maar voor een kleinere grondslag. Een argument daarvoor is dat het verlaagde tarief alleen voor kleine ondernemingen bedoeld is en dat een winst, na uitkering van het loon, van 200 dzd euro daarop niet van toepassing is. Als het verlaagde tarief alleen wordt toegepast op winsten tot 100 dzd euro, levert dat de overheid 350 mln euro op.³⁴ Dat is veel minder dan het afschaffen van het opstaptarief. De economische effecten zijn navenant kleiner. Vennootschappen met belastbare winsten tussen de 100 en 200 dzd euro worden hierdoor getroffen.

Beleidsoptie: vpb-tarief verhogen met 2%-punt

De opbrengsten van de vennootschapsbelasting kunnen ook verhoogd worden door het tarief te verhogen in plaats van de grondslag te verbreden. De budgettaire en economische effecten van een verhoging en verlaging zijn min of meer symmetrisch. Met een verhoging van het hoge tarief met 2%-punt is ongeveer 1,5 mld euro gemoeid. Dat leidt tot aanzienlijk minder investeringen. Op basis van de eerder genoemde semi elasticiteit kan dat oplopen tot 8% en een klein effect op het structurele arbeidsaanbod van afgerond 0,0% op basis van Micsim-simulaties.

Beleidsoptie: bijzondere fiscale regeling zeescheepvaart en landbouwvrijstelling afschaffen

De grondslag van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting kan ook verbreed worden door een fiscale gunstregeling voor de zeescheepvaart in de winstsfeer (ook wel genoemd: tonnageregeling) en de landbouwvrijstelling waarvoor de economische rationale ontbreekt af te schaffen.³⁵ Afschaffen van de tonnageregeling zou 117 mln euro op kunnen leveren als de ondernemingen hun gedrag niet aanpassen. Waarschijnlijk is echter

33 Zie De Mooij en Ederveen (2008) en Commissie Ter Haar (2020). Dit wordt een semi-elasticiteit genoemd.

34 Zie fiscale sleuteltabel, 35 mln euro per 10 dzd euro inkorting van de winstgrondslag.

35 De WUR evaluatie (2007) concludeert dat onder de Wet IB 2001 de doelstellingen, als niet belastingen van inflatiewinsten en vergemakkelijking van bedrijfsoverdrachten buiten de familiesfeer, zijn komen te vervallen. De landbouwvrijstelling betekent dat alternatieve toepassingen van landbouwgrond minder interessant zijn, omdat de landbouwvrijstelling dan niet langer van toepassing is. De bredere LEI evaluatie 2014 concludeert dat de afschaffing van de landbouwvrijstelling vooral nadelig is voor stoppende ondernemers en slechts een beperkt effect heeft op blijvende ondernemers. De structurele effecten van een afschaffing zijn negatief, wat vooral wordt veroorzaakt door de lagere grondmobiliteit.

dat ondernemingen zich in het buitenland vestigen, waar soortgelijke gunstige regelingen gelden. Rekening houdend met een gedragseffect van 50%, is de opbrengst om deze regeling af te schaffen ongeveer 60 mln euro.

De extra belastingopbrengst van het afschaffen van de landbouvvrijstelling hangt af van de waardering van de landbouwgrond en een mogelijk overgangsrecht. Zonder overgangsrecht zou deze maatregel structureel ongeveer 500 mln euro op kunnen leveren, maar de eerste jaren is de opbrengst veel lager. Afschaffing kan in combinatie met een tariefsverlaging voor het bedrijfsleven om zo de doelmatigheid te bevorderen.

Voor beide maatregelen zijn de (sectorale) verdelingseffecten in het bedrijfsleven aanzienlijk, ten koste van de zeevaart en de landbouw.³⁶

Beleidsoptie: verruimen van de voorwaartse verrekening van verliezen tot 9 jaar

In 2019 is de voorwaartse verrekening van verliezen beperkt van 9 tot 6 jaar. De verrekening van verliezen met de winsten in andere jaren is echter een standaard uitgangspunt vanuit de gedachte dat de totaalwinst van een onderneming belast moet worden. Een verrekening van 6 jaar is ook vrij kort vergeleken met andere EU-landen. Veel landen hebben zelfs geen beperking op de voorwaartse verliesrekening. Een verruiming van de verrekening leidt ook tot een lagere belastingdruk voor bedrijven en heeft positieve gevolgen voor de investeringen. Het is een optie om de voorwaartsverrekening weer te verlengen naar 9 jaar. Dat bevordert het ondernemingsklimaat, maar leidt naar verwachting tot een derving van de vpb-inkomsten van ongeveer 100 mln euro.

Beleidsoptie: bankenbelasting afschaffen

De bankenbelasting is een belasting op het vreemde vermogen van banken en die de overheid 447 mln euro opleverde in 2018. De bankenbelasting is geïntroduceerd in 2012 na de financiële crisis. De motivering was dat banken werden geacht bij te dragen aan de financiële stabiliteit als een compensatie voor de *bail-out* door de overheid. De bankenbelasting komt boven op de vennootschapsbelasting. Inmiddels is in de vpb ook een renteaftrekbeperking voor banken en verzekeraars geïntroduceerd waardoor deze instellingen niet meer alle rentekosten kunnen aftrekken. Daarnaast is de vergoeding over bepaalde financiële instrumenten (de zogenaamde contingent convertibles) ook niet meer fiscaal aftrekbaar in de vpb. Daardoor is de belastingdruk voor deze groep ondernemingen overmatige schuldfinanciering via andere maatregelen tegengegaan. Dat kunnen argumenten zijn om de bankenbelasting af te schaffen. Door afschaffing daalt de belastingdruk van banken. Dat kan leiden tot lagere tarieven voor bankdiensten en een betere winstgevendheid. De budgettaire derving is 0,4 mld euro.

³⁶ Omvorming tot subsidies levert geen doelmatigheidswinst op, hoogstens vereenvoudiging en meer consistentie van vpb maar daar staat een mogelijk ingewikkelde subsidie tegenover, zeker voor de landbouw. Voor de zeevaart zouden nieuwe subsidies wel verstoringen kunnen wegnemen.

4.5 Bronbelastingen

Bij grensoverschrijdende inkomensbetalingen rijst de vraag in welk land belasting geheven wordt, het bronland waar het inkomen gegenereerd wordt of het thuisland van de ontvanger van het inkomen. In belastingverdragen maken landen met elkaar afspraken over de heffingsgrondslag en tarieven van bronbelastingen om dubbele belasting te voorkomen. Vaak worden wederkerige verlagingen van de standaardtarieven van de bronbelastingen afgesproken. De verdragen betreffen arbeidsinkomen, uitkeringen van dividenden, rente- en royaltybetalingen en vergoedingen voor internationaal management en geleverde technische diensten. Ook zijn er de moeder-dochterrichtlijn en de rente- en royaltyrichtlijn van de EU, in feite multilaterale belastingverdragen die, onder voorwaarden, het heffen van bronbelastingen op stromen tussen EU-lidstaten verbieden.

Nederland heeft een uitgebreid netwerk van belastingverdragen. Dat draagt bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor multinationale ondernemingen. Tegelijkertijd draagt dit bij aan de aantrekkelijkheid van Nederland als doorsluisland van internationale inkomensstromen ten behoeve van belastingontwijking. Door dit laatste loopt de internationale reputatie van Nederland averij op (CPB, 2018a).

Van *treaty shopping* is sprake wanneer financiële stromen via andere landen lopen om gebruik te maken van verdragsvoordelen, zoals vrijstellingen of verlaagde bronbelastingen, die niet bestaan tussen het herkomst- en het bestemmingsland. Hierbij kan er sprake zijn van verdragsmisbruik, wanneer de voordelen toegekend worden in situaties waarvoor het verdrag niet bedoeld was. Sinds 2015 neemt Nederland standaard antimisbruikbepalingen op in de belastingverdragen. Voor een aantal ontwikkelingslanden werden of worden de verdragen heronderhandeld. Ook internationaal wordt ingezet op antimisbruikbepalingen om belastingontwijking door selectief shoppen in verdragen tegen te gaan. Landen kunnen bestaande verdragen aanmelden via het zogenaamde Multilaterale Verdrag van de OESO, en bij wederkerigheid worden dan antimisbruikbepalingen in de bilaterale verdragen van kracht. Lidstaten van de EU implementeren een antibelastingsontwikkelingsrichtlijn (ATAD 1) met daarin een algemene anti-misbruik bepaling (GAAR).³⁷

De effectiviteit van antimisbruikbepalingen is echter onbekend. Voor zover bekend, zijn hierover geen empirische studies. Omdat het vaststellen van verdragsmisbruik, het interpreteren van bepalingen, een juridische zaak is, zal de effectiviteit waarschijnlijk bepaald

37 Voor Nederland kan geredeneerd worden dat hierin al voorzien was met 'fraus legis' (misbruik van recht).

worden door jurisprudentie.³⁸ Maar zelfs als de antimisbruikbepalingen volledig effectief zijn op de betrokken verdragen, blijven er ontwijkmogelijkheden bestaan.³⁹ Er zijn namelijk nog steeds belangrijke verdragen zonder antimisbruikbepalingen en er zijn landen die sowieso geen bronbelasting heffen, en daarom bij uitstek gebruikt (blijven) worden voor belastingontwijkingsroutes. Verdere internationale samenwerking blijft geboden.

Hieronder bespreken we drie unilaterale maatregelen. De eerste mogelijke maatregel is uitbreiding van de conditionele bronbelasting op rente en royalty's naar bestemmingslanden met een laag effectief tarief. De tweede is om ook een conditionele bronheffing toe te passen op vergoedingen voor management en technische diensten betaald aan laagbelastende landen. De derde maatregel is de voorwaardelijke bronbelasting ook toe te passen op dividend naar laagbelastende landen.

Beleidsoptie: uitbreiden bronbelasting op rente en royalty's

Nederland heft op dit moment standaard geen bronbelasting op uitgaande rente en royalty's.⁴⁰ Dat draagt bij aan de doorsluisrol van Nederland. Bovendien is Nederland daardoor kwetsbaar voor uitholling van de binnenlandse vpb-grondslag via rente- of royaltybetalingen aan laagbelaste vestigingen in het buitenland. De zogenaamde voorwaardelijke bronbelasting die in 2021 ingaat zou hier paal en perk aan moeten stellen. Deze bronbelasting, met een tarief van 21,7%, wordt geheven op rente- en royalty-betalingen naar landen op een lijst van laagbelastende jurisdicties. Op verzoek van het ministerie van Financiën analyseerde het CPB (2019) deze maatregel al. Invoering ervan maakt dat de stromen via Nederland naar de aangemerkte landen verdwijnen. Nederland wordt in beperkte mate minder belangrijk als doorsluisland. Wereldwijd neemt de belastingontwijking door *treaty shopping* echter niet af. Bedrijven gebruiken dan andere landen om financiële stromen door heen te geleiden. Daarom zijn er ook geen extra opbrengsten.

Het is een optie om de belastingontwijking effectiever te bestrijden door het criterium te verruimen dat momenteel gebruikt wordt om vast te stellen voor welke bestemmingslanden de bronbelasting wordt geheven. Dit criterium is tweeledig, namelijk: i) de jurisdicties die voorkomen op de EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoel-einden, aangevuld met ii) landen met een statutair tarief van de winstbelasting van minder dan 9%. Het probleem hierbij is dat er landen zijn die weliswaar een hoger statutair

38 In dit verband zijn de arresten van 26 februari 2019 van het Europese Hof van Justitie van belang. Daarin oordeelt het Hof over de toepasbaarheid van de bronbelastingrichtlijnen van de EU in het kader van vermeende misbruikssituaties en worden er aanwijzingen gegeven voor het vaststellen van verdragsmisbruik. De arresten laten ook overeenstemming tussen het antimisbruikbeleid van de EU en OESO zien, waardoor er een ongekend groot aantal landen betrokken is bij de inspanningen om *treaty shopping* tegen te gaan.

39 Dit wordt gevonden in een recente CPB-studie met betrekking tot dividend (Bærentzen et al. 2019).

40 Noch op vergoedingen voor internationaal geleverde management en technische diensten. Dit komt aan de orde bij de volgende beleidsoptie.

tarief hebben, maar waar de effectieve belasting op rente- of royalty-inkomsten veel lager is vanwege gedeeltelijke vrijstellingen of speciale tarieven. Ook is het mogelijk dat de inkomsten niet worden belast in het betreffende land omdat de betalingen direct doormoeten naar een ontvanger in een volgend land. Idealiter zou de voorwaardelijke bronheffing dus geheven worden als de inkomsten van de ontvanger worden belast met een laag effectief tarief, zoals voorgesteld door Vleggeert en Vording (2018). Het is echter niet evident hoe een dergelijk tarief precies bepaald zou moeten worden. De OESO is momenteel bezig met een onderzoek hiernaar in het kader van voorstellen voor een minimumbelasting (zie paragraaf 4.4). Als dit een internationale standaard wordt kan Nederland deze toepassen bij de bronbelasting.

Een alternatief is om de bewijslast om te keren: de bronbelasting op rente en royalty's wordt altijd toegepast, tenzij de doeljurisdicties op een 'witte lijst' staan of de ontvanger aantoonbaar dat de inkomsten worden belast tegen een effectief tarief van minimaal 9%. Bij een toepassing van de netwerkanalyse van het CPB wordt de zogenaamde Gravelle-lijst van belastingparadijzen gebruikt, als benadering. Deze lijst bevat vijftig jurisdicties, waaronder landen zonder vpb of met een standaardtarief van 0%, maar ook landen als Ierland, Luxemburg en Zwitserland die veel worden gebruikt als doorsluisland en waar het effectieve tarief lager kan zijn dan 9%. Het resultaat hiervan is dat het wereldwijde probleem van ontwijking gelijk blijft, maar dat ontwijkingroutes iets verschuiven en dat Nederland enkele plaatsen daalt op de ranglijst van meestgebruikte doorsluislanden.⁴¹

Vanwege de omvang van de nu bestaande en onbelaste stromen van rente en royalty's zou er bij een uitbreiding van de lijst een kans bestaan op extra belastingopbrengsten. Er blijven echter mogelijkheden om de stromen te verleggen en de belasting te omzeilen. Daarnaast zal er een oplossing gevonden moeten worden voor de strijdigheid van de maatregel met de rente- en royaltyrichtlijn van de EU.⁴² Dit onderstreept het belang van internationale samenwerking.

Beleidsoptie: voorwaardelijke bronbelasting op vergoedingen voor management en technische diensten

De tweede maatregel is om de conditionele bronbelasting ook in te voeren voor vergoedingen voor management en technische diensten. Net als bij rente en royalty's vermindert dit ongewenst gebruik van Nederland als doorsluisland en beperkt dit risico's voor uitholling van de Nederlandse vpb-grondslag. Data over dienstenvergoedingen per land zijn beperkt beschikbaar, maar de omvang van door Nederland betaalde vergoedingen aan, bijvoorbeeld, de Verenigde Arabische Emiraten (een laagbelastend land) illustreert dat de

41 Dit is ten opzichte van de analyses in CPB (2019).

42 Bij voldoende steun van andere EU-landen kan dit door een anti-misbruikbepaling in de richtlijn op te nemen (net als in de moeder-dochterrichtlijn), of anderszins door de conditionele bronheffing voor betalingen aan EU/EER-landen zodanig te beperken dat deze niet strijdig is met het Europees recht.

risico's significant zijn. In 2018 bedroegen deze vergoedingen voor technische diensten bijna 1 miljard euro, vergelijkbaar met de vergoedingen voor technische diensten betaald aan Frankrijk (1,2 mld) en China (1,3 mld) (CBS 2019b).⁴³

Wat betreft het tegengaan van doorsluisconstructies zijn het vooral ontwikkelingslanden die bronbelastingen heffen op vergoedingen voor diensten. Deze heffingen kunnen gezien worden als een compensatie voor de vermindering van de belastinggrondslag voor de winstbelasting door deze vergoedingen. Bilaterale verdragen die deze heffingen beperken of elimineren, kunnen misbruikt worden voor belastingontwijking. Dit risico neemt toe nu andere ontwikkelingsmogelijkheden steeds meer worden aangepakt. Sommige verdragen met ontwikkelingslanden bevatten bijvoorbeeld al wel bepalingen tegen het doorsluizen van dividend, rente en royalty's, maar nog niet tegen het doorsluizen van dienstenvergoedingen.

Beleidsopitie: voorwaardelijke bronbelasting op dividend

De dividendbelasting is een bronbelasting die de vennootschap die winst uitkeert moet inhouden en afdragen aan de fiscus. Het standaardtarief is 15%. De belastingplichtige ontvanger in Nederland kan dit verrekenen in box 2 als directeur-grotaandeelhouder en in box 3 als portfolio-aandeelhouder. Ook binnenlandse aandeelhouders die zijn vrijgesteld van vpb, zoals stichtingen, gemeenten en pensioenfondsen, kunnen de dividendbelasting terugontvangen. Voor dochters die uitkeren aan moederbedrijven gevestigd in verdragslanden, geldt sinds 1 januari 2018 een vrijstelling van de inhoudingsverplichting.⁴⁴ Dit betekent dat de netto-opbrengst van de dividendbelasting, 2,0 miljard euro in 2018 (Rijksoverheid, 2019b), geheel wordt opgebracht door buitenlandse portfolio-aandeelhouders en moederbedrijven gevestigd in landen waarmee Nederland geen verdrag heeft. Het voordeel van het afschaffen van de dividendbelasting komt terecht bij buitenlandse aandeelhouders die de dividendbelasting in hun eigen land niet kunnen verrekenen⁴⁵ en dan mogelijk meer in Nederland zouden investeren, en bij buitenlandse overheden in landen waar de Nederlandse dividendbelasting wel verrekend wordt.⁴⁶

Het is een optie om de conditionele bronbelasting ook, of alsnog, in te voeren op dividend uitgekeerd aan eigenaren in laagbelastende landen. Oorspronkelijk, toen er het voornemen was de dividendbelasting af te schaffen, maakte dividend deel uit van de voorwaardelijke bronbelasting. De afschaffing ging echter niet door en dividend werd geschrapt uit de voorwaardelijke bronbelasting. Nu is de situatie dat Nederland een bronbelasting heft van 15% op dividend, tenzij een multi- of bilateraal verdrag een lager tarief of vrijstelling voorschrijft. Voor deelnemingssituaties met verdragslanden geldt sowieso de vrijstelling. Op de lijst van

43 Op basis van de CBS gegevens is niet te zeggen of hier sprake is van doorsluisconstructies.

44 Wet inhoudingsplicht houdstercoöperatie en uitbreiding inhoudingsvrijstelling.

45 Dit is onder meer het geval in het Verenigd Koninkrijk.

46 CPB (2017) en Rijksoverheid (2017). Daarnaast geeft het CPB (2018a) geeft aan dat hoewel de economische theorie niet eenduidig is, de consensus lijkt dat belasting op dividend veel minder impact op economische bedrijvigheid heeft dan een winstbelasting.

laagbelastende landen staan vier verdragspartners.⁴⁷ Dit betekent dat er nog steeds onbelaste dividendstromen naar laagbelastende landen zijn,⁴⁸ hetgeen niet in overeenstemming is met de doelstelling van de voorwaardelijke bronbelasting. De maatregel behelst specifieke wetgeving, en eventueel aanpassingen in belastingverdragen, om dit te repareren.

4.6 Platformeconomie

De opkomst van digitale platformen, waar aanbieders en klanten elkaar kunnen vinden, brengt uitdagingen met zich mee voor belastingheffing.⁴⁹ Belastingheffing op de winst van platformbedrijven zelf wordt beschreven in paragraaf 4.4. De winst van platformbedrijven kan zeer hoog zijn, onder meer vanwege hun marktmacht.

Deze paragraaf kijkt naar belastingheffing op diensten en producten die via digitale platformen worden verhandeld en op de aanbieders daarvan. De uitdagingen voor belastingheffing liggen vooral bij platformen waar diensten worden aangeboden door zelfstandigen en particulieren. Het kan daarbij gaan om uiteenlopende activiteiten en omvang, van beperkte bijverdiensten zoals af en toe een avond oppassen tot een volledige werkweek als taxichauffeur. De meest voorkomende fysieke werkzaamheden zijn eten bezorgen, schoonmaken en personenvervoer (Ter Weel et al. 2018). Daarnaast vindt via platformen tijdelijke verhuur plaats van bijvoorbeeld kamers of auto's, al dan niet in combinatie met diensten zoals schoonmaak. Ook zijn er platformen waar particulieren op een meer incidentele manier met elkaar handelen, bijvoorbeeld in tweedehandsgoederen. Er bestaan geen eenduidige scheidslijnen en een platform dat transacties van particulieren faciliteert, kan ook gebruikt worden door professionele aanbieders of doorverkopers. Een platform speelt zelf geen rol bij de belastingheffing op economische activiteiten die via het platform tot stand komen.

Als de platformeconomie groeit, verschuift de verantwoordelijkheid voor belastingafdracht gedeeltelijk van werkgevers naar individuele ondernemers. Daarnaast betekent dit een verschuiving in economische activiteit van grote bedrijven naar een groot aantal kleine aanbieders. Hierdoor neemt ook het belang toe van belastingfaciliteiten als de kleineondernemersregeling.

De fiscale behandeling van inkomsten verkregen via een platform kan onduidelijk zijn. Als er omvangrijke werkzaamheden zijn met verschillende opdrachtgevers, waarbij wordt geïnvesteerd en ondernemersrisico bestaat, worden de inkomsten meestal behandeld als winst uit onderneming. De inkomsten van zzp'ers vallen in deze categorie. Bij beperkte

⁴⁷ Bahrein, Barbados, Oman en de Verenigde Arabische Emiraten.

⁴⁸ Dit kan ook het geval zijn bij structuren met coöperaties.

⁴⁹ El-Dardiry en Overvest (2019) beschrijven de opkomst van de platformeconomie en de economische relevante mechanismen. Daarbij komt ook de rol van de overheid ter sprake.

bijverdiensten, zonder ondernemersrisico, worden de inkomsten meestal behandeld als resultaat uit overige werkzaamheden. Bij platformen is het onderscheid problematisch omdat veel werkzaamheden zich in het grensgebied van deze categorieën bevinden. Daarnaast kan bij bepaalde platformen ook sprake zijn van een fictieve arbeidsrelatie, bijvoorbeeld als de aanbieder nauwelijks zeggenschap heeft over de werkzaamheden. In dat geval zou net als bij werknemers loonbelasting moeten worden afgedragen. De fiscale behandeling van inkomsten via platformen wordt uitgebreider besproken in *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* (Rijksoverheid, 2020a).

Door economische activiteiten via platformen zoveel mogelijk hetzelfde te reguleren en te belasten als de rest van de economie, kunnen marktverstoringen worden beperkt. De opkomst van bepaalde platformen kan deels fiscaal gedreven zijn, waarbij bewust gebruik wordt gemaakt van gunstige fiscale faciliteiten voor zelfstandigen en kleine ondernemingen. Dit soort belastingarbitrage is economisch gezien onwenselijk, omdat hierbij op een onproductieve manier een kostenvoordeel wordt gecreëerd ten opzichte van andere organisatievormen, zoals bedrijven met werknemers in loondienst (Van Vuren 2012). In de praktijk lijkt dit probleem vooralsnog beperkt, omdat inkomsten uit arbeidsintensieve platformdiensten meestal worden opgegeven als loon (wat deels onjuist is) of resultaat uit overige werkzaamheden (Ter Weel et al. 2018). Waarschijnlijk is de afwezigheid van sociale premies een belangrijkere bron van marktverstoringen. Daarnaast brengt de platformeconomie een risico met zich mee op onjuiste belastingaangifte of belastingontduiking. Het is immers lastig te controleren of zelfstandigen en particulieren al hun inkomsten uit platformdiensten op de juiste manier opgeven en er vindt geen voorheffing plaats over deze inkomsten. Uit een enquête blijkt dat 15% tot 40% van de platformwerkers geen aangifte doet over deze inkomsten (Ter Weel et al. 2018). Van particuliere verhuurders via platformen is niet bekend welk deel aangifte doet.

Het is zinvol om belastingheffing op economische activiteiten via platformen beter te regelen nu de omvang ervan nog beperkt is. In 2018 had circa 0,4% van de beroepsbevolking werk via digitale platformen en meestal was dit minder dan 20 uur per week (Ter Weel et al. 2018). Daarnaast bedroeg de omzet uit particuliere verhuur via platformen naar schatting enkele honderden miljoenen.⁵⁰ De hierboven genoemde marktverstoringen zijn op dit moment dan ook beperkt en doen zich vooral voor in specifieke sectoren. De mogelijkheid bestaat echter dat de platformeconomie de komende jaren sterk gaat groeien. Door belastingheffing nu beter te regelen, kunnen grotere marktverstoringen in de toekomst worden voorkomen. Bovendien kan ongewenste fiscaal gedreven groei van de platformeconomie dan worden beperkt. Dit kan voor een belangrijk deel worden bereikt door de verschillen in fiscale behandeling tussen zzp'ers en werknemers te verminderen, zie hiervoor de beleidsopties in paragraaf 4.2.

50 In 2008 bedroeg de Nederlandse omzet van Airbnb, één van de grootste verhuurplatformen, circa €250 mln ([link](#)).

Beleidsoptie: kleineondernemersregeling (KOR) afschaffen

Een mogelijke maatregel is om de kleineondernemersregeling (KOR) af te schaffen. Vanaf 2020 bestaat de kleineondernemersregeling uit een btw-vrijstelling voor ondernemers met een jaaromzet tot 20.000 euro. Veel zelfstandigen die werkzaam zijn via een platform vallen onder deze grens omdat zij een beperkt aantal uren per week werken. Daardoor bestaat een ongelijke fiscale behandeling ten opzichte van een bedrijf met meerdere deeltijd werknemers dat soortgelijke diensten aanbiedt, bijvoorbeeld schoonmaakdiensten, waarover wel btw wordt geheven. Afschaffing van de kleineondernemersregeling neemt dit verschil weg en leidt tot een lastenverzwaring voor ondernemers van circa 200 miljoen euro. De administratieve lasten voor kleine ondernemers veranderen hierdoor niet noemenswaardig, aangezien onder de huidige regeling geen vrijstelling geldt van administratieve verplichtingen.

Beleidsoptie: speciaal belastingregime voor inkomsten via erkende platformen

Nederland zou, naar Belgisch voorbeeld, een speciaal regime kunnen invoeren voor inkomsten uit dienstverlening via erkende platformen. Onder het Belgische regime geldt voor deze inkomsten een forfaitaire kostenafrek van 50% en een belastingtarief van 20%, zodat in feite 10% belasting wordt geheven over de bruto-inkomsten. Erkende platforms houden dit bedrag in als voorheffing. De aanbieders van platformdiensten moeten daarnaast zelf aangifte doen. Inmiddels zijn er zo'n zeventig erkende platformen (Belgische Federale Overheidsdienst Financiën, 2019). Voordelen van dit systeem zijn de eenduidige fiscale behandeling van inkomsten via erkende platformen en automatische inning via de voorheffing. Een belangrijk nadeel is dat hiermee een groot verschil in fiscale behandeling blijft bestaan ten opzichte van andere organisatievormen. Bovendien kunnen platformen er ook voor kiezen om niet van dit speciale regime gebruik te maken. Het probleem van arbitrage en marktverstoringen wordt hiermee dus niet opgelost.

De opbrengt van zo'n regime is op korte termijn per saldo zeer beperkt in Nederland. Mogelijk worden voor tientallen miljoenen euro's extra belasting geheven op inkomsten via platformen die tot nu niet in de aangifte werden meegenomen. Tegelijk wordt er ook een belastingvoordeel van tientallen miljoenen euro's gegeven voor inkomsten uit platformdiensten die nu worden belast als loon of als resultaat uit overige werkzaamheden in box 1 van de inkomstenbelasting. Er is vanwege een gebrek aan gegevens geen schatting te maken van het netto-effect.

Beleidsoptie: verplichte gegevensverstrekking door platformen

Nederland kan platformen verplichten om gegevens te verstrekken aan de Belastingdienst, sommige andere EU-landen doen dit al. Het gaat daarbij om gegevens over aanbieders en transacties via een platform. Een verplichting om dergelijke gegevens te verstrekken (*renseignering*) bestaat bijvoorbeeld al in Denemarken en Zweden. Hierdoor wordt het makkelijker om alle inkomsten te belasten volgens bestaande regimes. De fiscale behandeling van inkomsten via platformen verandert hierdoor dus niet. Het budgettaire effect is daardoor waarschijnlijk positiever dan bij een regime naar Belgisch voorbeeld, maar naar verwachting op korte termijn nog beperkt. Wel verminderen de risico's voor naleving, wat van belang is gezien de mogelijke groei van de platformeconomie. De administratieve lasten voor platformen nemen hierdoor toe.

VUE

Belastingen op overige kapitaalinkomens

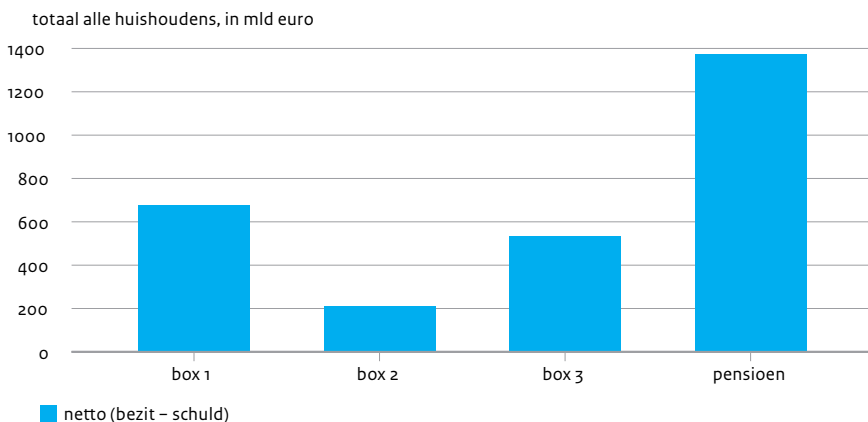
5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt een aantal beleidsopties met betrekking tot belastingen op overige kapitaalinkomens van huishoudens. Uit eerder onderzoek van het CPB blijkt dat verschillende vormen van kapitaalinkomens in Nederland fiscaal sterk verschillend worden behandeld (Lejour en Van 't Riet, 2015). Zo is er sprake van een belasting op basis van forfaitaire rendementen en een forfaitaire vermogenssamenstelling in box 3, met als grondslag het nettovermogen. Voor directeur-groootaandeelhouders (dga's) geldt een vermogenswinstbelasting in box 2, over het werkelijke rendement bij realisatie. Voor de eigen woning geldt in box 1 een forfaitair rendement (het eigenwoningforfait) over de waarde van de woning, met aftrek van de werkelijke rente- en financieringskosten. Het werkelijke rendement over ondernemingsvermogen in box 1 wordt ook in box 1 belast. In box 1 zijn rendementen progressief belast, terwijl voor box 2 en box 3 een uniform tarief van toepassing is. Rendementen die behaald worden op kapitaal dat bedoeld is voor het pensioen zijn onbelast.

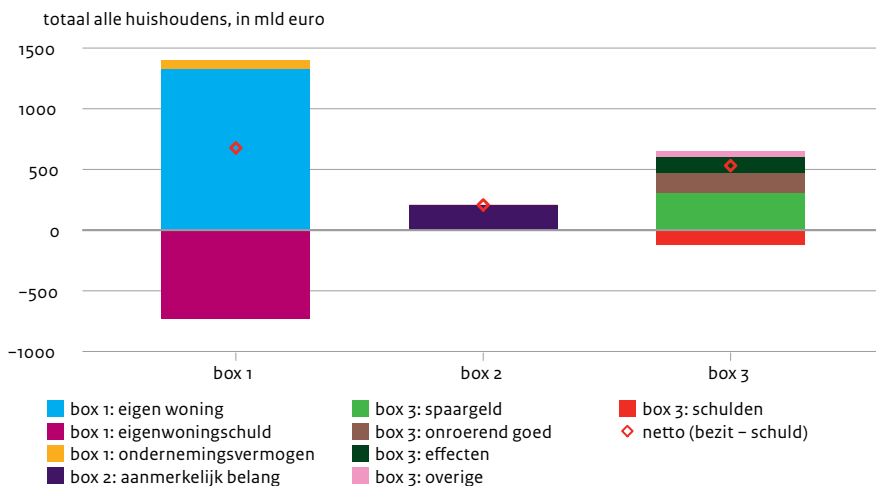
Figuur 5.1 geeft een overzicht van de hierboven genoemde vermogensbestandsdelen van Nederlandse huishoudens per 1 januari 2018. De eerste figuur vergelijkt de omvang van de nettovermogens (bezit minus schuld) en de tweede figuur geeft voor de vermogens in box 1, 2 en 3 een uitsplitsing van verschillende vermogenscomponenten. Het nettovermogen in box 1 is hoger (678 mld euro) dan dat in box 3 (532 mld euro). Het vermogen in box 2 betreft vermogen in een aanmerkelijk belang en wordt in de huidige statistieken vermoedelijk onderschat.¹ Het pensioenvermogen is ongeveer even groot als alle overige vermogenscomponenten bij elkaar opgeteld. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het pensioenvermogen een brutovermogen betreft, waarover bij uitkering nog inkomstenbelasting moet worden afgedragen. Dat geldt ook voor het deel van het vermogen in aanmerkelijk belang dat bestaat uit ingehouden winsten. Het nettovermogen in box 1 bestaat voornamelijk uit het saldo van de waarde van de eigen woning en de hypotheekschulden. In box 3 is de belangrijkste vermogenscomponent spaargeld, gevolgd door onroerend goed en effecten (zoals aandelen en obligaties).

1 De figuur is gebaseerd op de huidige vermogensstatistieken van het CBS. Het CBS is bezig met een herziening van de methodologie voor het toewijzen van vermogen in box 2 aan huishoudens. Rijksoverheid (2020a) schat het vermogen in box 2 op ongeveer 400 mld euro in 2017.

Figuur 5.1
Samenstelling van vermogens van huishoudens (2018)
a) Nettovermogen



b) Soort vermogen



Bron: CBS statline voor samenstelling vermogens in box 1, 2 en 3 en DNB voor pensioenvermogen.
 Het pensioenvermogen bestaat voor 97% uit belegd vermogen bij pensioenfondsen (tweede pijler) en voor 3% uit een technische voorziening bij verzekeraars (derde pijler). In het huidige stelsel kunnen pensioenvermogens juridisch gezien niet volledig aan individuele deelnemers worden toegerekend. Op pensioenvermogen en op het deel van het vermogen in box 2 dat bestaat uit ingehouden winsten rust nog een belastingclaim, zodat de waarde van deze vermogens na belasting lager is.

De maatregelen die in dit hoofdstuk worden besproken zijn in principe gericht op aanpassingen binnen het huidige stelsel. Het gaat dus niet om fundamentele stelselhervormingen die beogen de ongelijke fiscale behandeling van verschillende vormen van kapitaalinkomen vergaand te verminderen. Voor zover een maatregel deze ongelijke behandeling vergroot of verkleint merken we dit wel op bij de bespreking van de effecten van de maatregel. Dit hoofdstuk bespreekt alleen de belasting van kapitaalinkomens van huishoudens voor zover deze nog niet in andere hoofdstukken of andere publicaties van de Kansrijk reeks aan de orde komen. Belastingen op kapitaalinkomens van ondernemers of dga's komen bijvoorbeeld aan bod in hoofdstuk 4 en de fiscale behandeling van de eigen woning en de eigenwoningschuld wordt besproken in *Kansrijk woonbeleid*. Het gaat in dit hoofdstuk met name om maatregelen op het gebied van de vermogensrendementsheffing in box 3, in paragraaf 5.2. Daarnaast worden ook enkele maatregelen op het gebied van de erf- en schenkbelasting besproken in paragraaf 5.3. Ten slotte komen in paragraaf 5.4 een financiële transactiebelasting en een aanpassing van de kansspelbelasting aan bod. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de maatregelen die in dit hoofdstuk aan bod komen met de belangrijkste effecten.

5.2 Vermogensrendementsheffing in box 3

De vermogensrendementsheffing staat erg in de belangstelling. Dat heeft onder andere te maken met het forfaitaire karakter van de heffing in combinatie met de sterk gedaalde rente. Bij invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 is gekozen voor een belasting van 30% op basis van een forfaitair rendement van 4%, met als grondslag het nettovermogen (bezit minus schuld) in box 3. Hiermee werd beoogd aan te sluiten bij het risicovrije reële rendement dat op langere termijn haalbaar was.² Als benadering van het risicovrije rendement werd gerefereerd aan het rendement op Nederlandse staatsobligaties.

Sinds de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 is het jaarlijkse rendement op de jongste Nederlandse 10-jarige staatsobligaties aanzienlijk gedaald, zoals blijkt uit figuur 5.2. In de periode 2001–2019 was het gemiddelde rendement op de jongste 10-jarige staatsobligatie 0,8% reëel en 2,7% nominaal. Om deze reden zijn er de laatste jaren veel juridische procedures gevoerd tegen de vermogensrendementsheffing. Inmiddels heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de vermogensrendementsheffing in 2013 en 2014 op stelselniveau een schending vormt van het recht op eigendom (artikel 1 van het Eerste Protocol

2 In de parlementaire behandeling van box 3 zegt de minister van Financiën hierover: “De 4% beoogt te zijn het reële rendement dat je op langere termijn met beleggen risicovrij moet kunnen halen. Dan kom je inderdaad uit bij de staatsobligaties als benchmark, als benaderingswijze van het rendement. Wij spreken dan wel over reëel rendement en niet over nominaal rendement.” Bron: Kamerstukken II 1999/00, 26 727, no. 8, [link](#).

Tabel 5.1

Overzicht maatregelen overige kapitaalinkomens (a)

Maatregel	Budgettaire effect (b)	Gini-coëfficiënt (c)
	mld euro	% mutatie (hoger = ongelijker)
Box 3		
Verhogen heffingsvrijvermogen met 10.000 euro	- 0,3	- 0,1
Schulden niet langer verrekenen met brutobezit	0,5	- 0,1
Werkelijke verdeling van sparen, beleggen en schulden en verhoging tarief naar 33%	0,0	- 0,2
Vermogensaanwasbelasting	- 0,3	Omlaag
Vermogenswinstbelasting		Omlaag
Verhogen tarief naar 40% vanaf 20.000 euro inkomen in box 3	1,2	- 0,2
Afschaffen vrijstelling en heffingskorting groene beleggingen	0,1	
Vermogensbelasting van 1% boven een miljoen euro per huishouden	0,7	- 0,2
Vermogensongelijkheid		
Erf- en schenkbelasting		
Extra tarief 10%-punt boven huidige hoge tarieven	0,2	Omlaag
Uniforme tarieven van 14% en 24%	0,0	
Tariefstructuur op basis van levenslange ontvangsten		Omlaag
Afschaffen eenmalige verhoogde vrijstellingen	0,0	Omlaag
Afschaffen bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)	0,1	Omlaag
Overige		
Financiële transactiebelasting van 0,01% (derivaten) en 0,1% (overige)	0,5	
Grondslag kansspelbelasting ook bij loterijen naar brutospelresultaat	0,1	

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 5.2 t/m 5.4.

(b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of omhuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'. Bedragen zijn afgerond op 0,1 mld euro.

(c) De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen. Een verandering van de Gini-coëfficiënt komt in deze simulaties volledig door herverdeling van inkomens. In de andere cellen wordt herverdeling vaak kwalitatief geduid.

Overige effecten

Minder huishoudens met belastbaar inkomen in box 3.
De structurele lastenverlichting is 0,2 mld euro.

Structureel budgetneutraal.

Sluit beter aan bij werkelijke rendement en draagkrachtbeginsel.
Kan leiden tot peildatumarbitrage.

Sluit goed bij draagkrachtbeginsel. Verkleint verschil met box 1 en 2.
Potentiele liquiditeitsproblemen. Structureel budgetneutraal.

Sluit goed bij draagkrachtbeginsel. Verkleint verschil met box 1 en 2.
Mogelijkheid tot uitstel van belastingen.

Grotere verstoring van keuze over vermogensopbouw.
De structurele lastenverzwaring is 0,8 mld euro.

Afname investeringen in groene projecten.

Verkleint de vermogensongelijkheid. Grotere verstoring van keuze over vermogensopbouw.
Dubbele belastingheffing in combinatie met box 3.

Prikkel om vermogensoverdracht meer te spreiden over meerdere jaren.

Minder ongelijke behandeling van transacties tussen verschillende relaties.

Minder ongelijke behandeling van transacties tussen verschillende relaties.
Aanzienlijke toename van uitvoeringskosten.

De structurele lastenverzwaring is 0,2 mld.

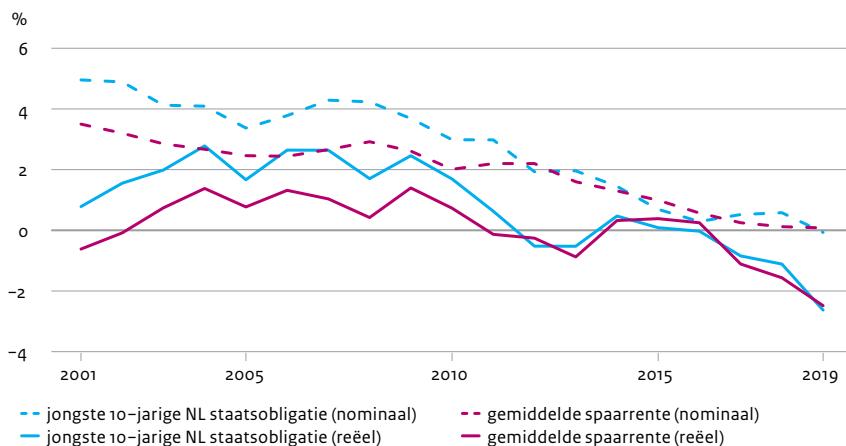
Meer gelijke behandeling van verschillende soorten schenkingen en erfenissen.
Kan leiden tot emigratie van bedrijfseigenaren.
De structurele lastenverzwaring is 0,3 mld.

Afname financiële transacties. Hogere rente en lager bbp. Minder liquiditeit op financiële markten.

Meer gelijke fiscale behandeling tussen verschillende kansspelen.

Figuur 5.2

Rendement op jongste 10-jarige Nederlandse staatsobligatie en gemiddelde rente op direct opvraagbare spaartegoeden



Bron: eigen berekening op basis van DNB (nominale rendement op jongste staatsobligatie en gemiddelde spaarrente) en CBS Statline (cpi inflatie).

bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden), als het zonder (veel) risico's haalbare nominale rendement in die jaren lager was dan 1,2%.³

Hervormingen en basispad

De daling van de risicovrije rente heeft er ook toe geleid dat de vermogensrendementsheffing in 2017 is hervormd en dat het kabinet inmiddels een tweede hervorming heeft aangekondigd voor 2022 (Rijksoverheid, 2019). De hervorming uit 2017 houdt in dat niet langer met een uniform forfaitair rendement van 4% wordt gerekend, maar dat het forfaitaire rendement afhangt van de omvang van het nettovermogen. Daarbij wordt verondersteld dat huishoudens met een hoger nettovermogen een groter deel hiervan beleggen. Over spaartegoeden wordt een forfaitair rendement verondersteld van 0,07% en over overige beleggingen 5,28% (beide 2020). Het rendement voor sparen wordt gebaseerd op de recente gemiddelde nominale spaarrente. Het rendement op beleggen wordt jaarlijks voor 1/15^e herijkt met de recente nominale rendementen op onroerend goed, aandelen en

3 Zie de uitspraak ECLI:NL:HR:2019:816. CPB (2020) bevat een overzicht van haalbare rendementen in box 3 in de periode 2013–2016 in de context van de arresten van de Hoge Raad.

Tabel 5.2

Forfaitaire vermogenssamenstelling en tarieven in box 3, 2020

Schijf	Bedrag	Aandeel beleggen	Gemiddeld forfaitair rendement	Gemiddeld belastingtarief over vermogen
	euro	%	%	%
Vrijstelling	0 - 30.846	0	0	0
1	30.847 - 103.643	33	1,789	0,534
2	103.644 - 1.036.418	79	4,185	1,256
3	1.036.419 en meer	100	5,280	1,584

obligaties.⁴ Tabel 5.2 geeft een overzicht van de veronderstelde vermogenssamenstelling en tarieven zoals die momenteel gelden.

Sinds de hervorming van 2017 worden ook de rendementen op risicodragende vermogenscomponenten meegenomen voor het bepalen van het forfaitaire inkomen in box 3.

Daarnaast is bij de hervorming van 2017 gekozen om aan te sluiten bij de nominale rendementen, zodat de inflatie ook als inkomen wordt belast.

De voorgenomen hervorming voor 2022 houdt in dat wordt aangesloten bij de werkelijke verdeling tussen spaargeld en overige beleggingen van een huishouden (Rijksoverheid, 2019). Een huishouden met alleen spaargeld wordt daardoor bijvoorbeeld volledig aangeslagen tegen het forfaitair rendement op sparen. Deze voorgenomen hervorming is nog niet meegenomen in het basispad, omdat de hervorming bij de publicatie van het CEP 2020 nog niet voldoende was uitgewerkt. De in 2019 voorgestelde hervorming is wel meegenomen als individuele maatregel in deze publicatie. Een verdere bespreking van de hervorming en van de te verwachten effecten volgt later in deze paragraaf.

Nominaal of reëel rendement

De keuze voor het belasten van het nominale rendement (inclusief inflatie) heeft gevolgen voor de effectieve belastingdruk. De effectieve belastingdruk wordt gemeten als fractie van het reële inkomen (na inflatie), zie Cnossen en Bovenberg (1999). De effectieve belastingdruk op kapitaalinkomen is daardoor hoger dan het statutaire tarief in box 3 van 30%. Voor laagrenderende bezittingen (zoals spaargeld) is de impact van inflatie op de effectieve belastingdruk groter. Bij een verondersteld rendement op beleggingen van 5,28%

4 Het forfaitaire rendement op spaargeld in jaar t wordt gebaseerd op de gemiddelde spaarrente vanaf juli in jaar $t-2$ t/m juni in jaar $t-1$, vermindert met 0,031%-punt vanwege de inweging van schulden in box 3. Het forfaitaire rendement op overige beleggingen is een gewogen gemiddelde van de langetermijnrendementen op onroerend goed (gewicht van 53%), aandelen (gewicht van 33%) en obligaties (gewicht van 14%). Deze langetermijnrendementen worden jaarlijks herijkt door het meetkundig gemiddelde te nemen van het langetermijnrendement van jaar $t-1$ (met een gewicht van $14/15^6$) en het werkelijke nominale rendement in jaar $t-2$ (met een gewicht van $1/15^6$).

(2020) en een inflatie van 2%, zou een tarief van 30% bijvoorbeeld een effectieve belastingdruk over het reële inkomen betekenen van 48%. Bij lagere nominale rendementen kan de effectieve belastingdruk oplopen tot boven de 100% van het reële inkomen.

Er is vanuit het draagkrachtbeginsel geen goede reden om bij inkomen uit vermogen ook inflatie te belasten als inkomen. Voor het deel van het rendement op vermogen dat betrekking heeft op een inflatievergoeding is namelijk geen sprake van een stijging van de koopkracht.⁵ Voor zover de nominale waarde van een bezitting toeneemt door inflatie, is er geen toename van de economische waardering van de bezitting, maar van een afname van de waarde van geld.

Toekomstige rendementen

Zowel bij de huidige vermogensrendementsheffing als bij de voorgenomen hervorming wordt het forfaitaire rendement op beleggen vastgesteld op basis van historische rendementen. Met deze systematiek bestaat het risico dat toekomstige rendementen niet goed overeenkomen met historische rendementen. Rendementen op bezittingen, zoals aandelen of onroerend goed, zijn de afgelopen jaren bijvoorbeeld sterk gestegen, onder andere door een sterke daling van de rente. Als de rente de komende jaren niet of minder sterk daalt dan de afgelopen jaren het geval was, is het aannemelijk dat het toekomstige rendement op beleggen lager zal liggen. De Commissie Parameters (2019) voor de pensioensector adviseert bijvoorbeeld een maximaal nominaal meetkundig rendement te hanteren van netto 5,6% voor aandelen en netto 4,1% voor onroerend goed, op basis van de risicovrije reële rente in de periode 2008 tot 2018.⁶

De structurele rendementen op beleggingen zijn in het basispad lager dan de forfaitaire rendementen op beleggingen in box 3 in 2025. De forfaitaire rendementen in box 3 passen zich langzaam aan naar de werkelijke rendementen in het basispad, zodat deze op lange termijn met elkaar overeenkomen, op een lager niveau dan in 2025. Daardoor is het budgetair belang van box 3 structureel lager dan in 2025 en voor enkele maatregelen zijn de structurele budgettaire effecten hierdoor ook kleiner dan in 2025.

5 Voor inkomen uit arbeid geldt dit mechanisme niet. Reguliere inflatie (als gevolg van een toenemende geldhoeveelheid) leidt namelijk zowel tot hogere prijzen als hogere lonen, zodat het reële inkomen niet wijzigt. Door inflatie stijgt wel de nominale waarde van menselijk kapitaal (de toekomstige verdien capaciteit), maar de waardestijging van menselijk kapitaal wordt niet belast en de waardestijging van financieel kapitaal wel.

6 Daarnaast adviseert de commissie om een stijging of daling van de risicovrije rente voor 50% mee te nemen in het te verwachten rendement op risicodragende beleggingen. Wij baseren de structurele budgettaire effecten op het jaar 2060 en in dat jaar zit in het basispad een risicovrije rente die nog wat lager is dan in de periode 2008 tot 2018. Daarbij volgen we de redenering van de Commissie Parameters, zodat de structurele rendementen op aandelen en onroerend goed in het basispad ook lager zijn dan de genoemde 5,6% en 4,1% netto.

Maatregelen

Hieronder volgt een bespreking van acht maatregelen die betrekking hebben op de vermogensrendementsheffing in box 3. Van het budgettaire effect (in 2025 en structureel) en het effect op de inkomensongelijkheid (structureel) wordt een kwantitatieve inschatting gegeven. De effecten op arbeidsaanbod zijn niet berekend, omdat hiervoor geen instrumentarium beschikbaar is.⁷ Overige effecten, waaronder het effect op de vermogensongelijkheid, worden kwalitatief besproken.

Beleidsoptie: verhogen heffingsvrij vermogen met 10.000 euro

Deze variant verhoogt het heffingsvrij vermogen van 30.846 euro (2020) per persoon met 10.000 euro.⁸ Daardoor daalt het aantal huishoudens met een belastbaar inkomen in box 3 en dit vermindert de uitvoeringskosten. Door de maatregel neemt de prikkel om vermogen op te bouwen in box 3 toe voor huishoudens met een nettovermogen in box 3 tussen de oude en de nieuwe vrijstellingsgrens, doordat hun marginale belastingdruk omlaag gaat naar 0. Voor deze huishoudens leidt de maatregel tot een lastenverlichting in box 3 van maximaal 54 euro per persoon, bij de huidige (2020) forfaitaire rendementen. Daarnaast krijgen meer huishoudens recht op huurtoeslag, doordat de vermogenstoets van de huurtoeslag gebaseerd is op het heffingsvrijvermogen in box 3. Ten opzichte van het basispad is de maatregel een lastenverlichting van 0,3 mld euro in 2025 en van 0,2 mld euro structureel. De Gini-coëfficiënt van de inkomensongelijkheid daalt licht met 0,1%.

119

Beleidsoptie: schulden niet langer verrekenen met brutobezit

In deze variant wordt het inkomen in box 3 berekend door de huidige forfaitaire rendementen toe te passen op de brutobezittingen en daar een forfaitaire rente over de schulden van af te trekken. In het huidige stelsel wordt het forfaitair rendement toegepast op het nettovermogen (brutobezittingen minus schulden), zodat bezittingen en schulden tegen elkaar wegvallen. In de maatregel wordt de forfaitaire rente op schulden gelijkgesteld aan de gemiddelde rente op uitstaande hypotheekschulden (3,0% in 2019). Voor het recht op toeslagen blijft de huidige vermogenstoets in stand op basis van het nettovermogen.

De maatregel maakt het minder aantrekkelijk om te beleggen met vreemd vermogen voor huishoudens met een brutobezit dat hoger is dan de eerste vermogensschijf in box 3

- 7 In theorie kan een verhoging van de belasting op kapitaalinkomens leiden tot een daling van het arbeidsaanbod. Een deel van het inkomen uit arbeid wordt namelijk gebruikt voor uitgestelde consumptie en een belasting op kapitaalinkomen verlaagt de koopkracht van deze toekomstige consumptie. Hierdoor wordt arbeid minder aantrekkelijk ten opzichte van vrije tijd, waardoor het arbeidsaanbod kan dalen. Het model dat het CPB gebruikt voor het schatten van effecten op arbeidsaanbod (Micsim) is een statisch model en houdt geen rekening met intertemporele afwegingen.
- 8 Deze maatregel kan niet worden gecombineerd met de vier varianten die hierna besproken worden, omdat het heffingsvrij vermogen daarin wordt vervangen door een heffingsvrij inkomen in box 3.

(103.645 euro in 2020). Voor deze huishoudens is het forfaitaire rendement over de marginale investering namelijk hoger dan de forfaitaire aftrekbare rente over de marginale euro schuld.⁹ Voor huishoudens met schulden en een lager brutobezit is de maatregel een lastenverlichting, doordat het forfaitaire rendement in de eerste schijf lager is dan de forfaitaire aftrekbare rente op schulden. Per saldo leidt de maatregel tot een lastenverzwaring van 0,5 mld euro in 2025. Structureel is er vrijwel geen lastenverzwaring, doordat het verschil tussen het forfaitaire rendement op beleggingen en de forfaitaire rente op schulden in het basispad afneemt. Daardoor is het ook structurele effect op de inkomensongelijkheid beperkt met een daling van de Gini-coëfficiënt met 0,1%.

Beleidsopitie: werkelijke verdeling sparen, beleggen en schulden en verhogen tarief naar 33%

Deze variant is gelijk aan de door het kabinet voorgestelde hervorming in 2022 (Rijksoverheid, 2019). In deze variant wordt het inkomen in box 3 gebaseerd op de werkelijke verdeling van spaargeld, beleggingen en schulden van een huishouden. Alle vermogenscomponenten niet zijnde spaargeld vallen onder de categorie beleggingen. De forfaitaire rendementen van sparen en beleggen worden volgens dezelfde methode bepaald als in het basispad. Net als in de hiervoor besproken variant vallen bezittingen en schulden niet meer tegen elkaar weg, en geldt er een forfaitaire renteaftrek over schulden die gelijk is aan de gemiddelde rente op uitstaande hypotheekschulden (3,0% in 2019). Voor het recht op toeslagen blijft de huidige vermogenstoets in stand op basis van het nettovermogen. Ten slotte stijgt het belastingtarief in box 3 van 30% naar 33% om er voor te zorgen dat de maatregel budgetneutraal is.

Deze variant sluit beter aan bij het werkelijke rendement dan het huidige stelsel, aangezien niet langer wordt uitgegaan van een forfaitaire vermogenssamenstelling. Hierdoor worden de verschillen in effectieve belastingdruk kleiner en dit past beter bij het draagkrachtbeginsel. Voor huishoudens die voornamelijk sparen is de effectieve belastingdruk momenteel meer dan 100% en door de maatregel gaat dit omlaag. Dit verkleint voor deze huishoudens de verstoring in de keuze tussen huidige en toekomstige consumptie. Voor huishoudens die voornamelijk beleggen gaat de belastingdruk juist omhoog en stijgt de verstoring van deze keuze. Daarnaast leidt de maatregel voor alle huishoudens tot een verstoring van de samenstelling van het vermogen. Een hoger forfaitair rendement op beleggingen geeft namelijk een fiscale prikkel om meer te sparen en minder te beleggen. De vermogensrendementsheffing is economisch equivalent aan een vermogensbelasting en is onafhankelijk van de samenstelling van het vermogen.¹⁰ Een hoger verwacht rendement is onbelast, zodat de afweging tussen meer risico en meer rendement niet wordt verstoord. Doordat de maatregel geen onderscheid maakt tussen verschillende type

⁹ De raming van het budgettaire effect houdt voor deze huishoudens rekening met een gedragseffect waarbij 20% van de schulden worden afgelost door verkoop van bezittingen.

¹⁰ Zie OECD (2018) voor een vergelijking van de prikkels van een belasting op nettovermogen en een belasting op de inkomsten uit vermogen.

beleggingen wordt het beleggen in laagrenderende bezittingen (zoals obligaties) fiscaal erg onaantrekkelijk, omdat deze worden belast op basis van een hoger forfaitair rendement (5,28% in 2020).¹¹

Net als in de vorige variant wordt beleggen met vreemd vermogen onaantrekkelijker, omdat het forfaitaire rendement op beleggingen hoger is dan de forfaitaire rente op schulden.¹² Ten slotte zal naar verwachting een deel van het vermogen in beleggingen rondom de peildatum van 1 januari worden omgezet naar spaargeld.¹³ De mogelijkheid tot peildatumarbitrage kan het draagvlak voor het stelsel aantasten en maatregelen om peildatumarbitrage te beperken leiden ook tot hogere uitvoeringskosten. Als rekening gehouden wordt met de gedragseffecten en met de verhoging van het tarief van 30% naar 33% is de maatregel naar verwachting budgettair neutraal. De Gini-coëfficiënt van de inkomensongelijkheid daalt met 0,2%. Dat komt voornamelijk doordat de hogere inkomens gemiddeld een groter deel van hun vermogen beleggen dan lage inkomens.

Beleidsoptie: vermogensaanwasbelasting

Bij een vermogensaanwasbelasting is de grondslag in box 3 het werkelijke rendement op bezittingen minus de werkelijke rentelasten op schulden. Het werkelijke rendement bestaat zowel uit het gerealiseerde rendement (zoals rente of dividend) als het ongerealiseerde rendement door een verandering van de waarde van het bezit (zoals koerswinst of -verlies). Bij een vermogensaanwasbelasting is het mogelijk om een negatief inkomen in box 3 te hebben. In deze variant is verondersteld dat deze verliezen niet tot een negatieve belastingaanslag kunnen leiden, maar dat zij wel (onbeperkt) verrekenbaar zijn met positieve inkomens in box 3 in de toekomst.¹⁴ De reden om een dergelijke verrekening toe te staan is dat koersen van beleggingen erg volatiel kunnen zijn tussen verschillende jaren.

De vermogensaanwasbelasting sluit beter aan bij het draagkrachtbeginsel dan de huidige vermogensrendementsheffing en dan de voorgestelde hervorming die hierboven

- 11 Voor een obligatie met een rendement van bijvoorbeeld 1,5% betekent dit dat het nettorendement (na belasting) negatief is. Wij nemen aan dat dit type laagrenderende beleggingen vrijwel volledig (80%) wordt omgezet naar spaargeld, dat weliswaar een lager brutorendement kent, maar een positief nettorendement doordat de belasting dicht bij 0 ligt. Bovendien kent spaargeld een lager risicoprofiel.
- 12 Ook bij deze variant houdt de raming van het budgettaire effect voor deze huishoudens rekening met een gedragseffect waarbij 20% van de schulden worden afgelost door verkoop van beleggingen.
- 13 De raming houdt hierbij rekening met een gedragseffect waarbij 20% van de effecten rondom de peildatum wordt omgezet naar spaargeld, maar de omvang van deze vorm van peildatumarbitrage is sterk afhankelijk van de maatregelen die worden genomen om dit tegen te gaan. Voor onroerend goed is geen gedragseffect verondersteld.
- 14 Dit kan op een vergelijkbare wijze als de verrekening van persoonsgebonden aftrekposten die niet volledig benut kunnen worden in het jaar waarin de kosten worden gemaakt. Het valt ook te overwegen om (ook) verliesverrekening toe te staan binnen hetzelfde jaar met een positief inkomen in box 1 of box 2. Dan zou er echter wel rekening gehouden moeten worden met de tariefverschillen in de drie boxen.

is besproken. Voor alle huishoudens geldt bij de vermogensaanwasbelasting namelijk dezelfde belastingdruk als fractie van het inkomen uit kapitaal. Momenteel geldt een hoger (lager) effectief tarief voor huishoudens met een lager (hoger) rendement dan het forfaitaire rendement. De overheid deelt in het huidige stelsel niet in het geluk of ongeluk van beleggers, wat strijdig is met het draagkrachtbeginsel (Cnossen en Bovenberg, 1999). Net als bij de hierboven besproken maatregel leidt een vermogensaanwasbelasting voor spaarders tot een verlaging en voor beleggers tot een verhoging van de effectieve belastingdruk op kapitaalinkomen. Een hogere belastingdruk vergroot de verstoring van de keuze over het niveau van vermogensopbouw. Ook leidt de vermogensaanwasbelasting tot een verstoring van keuze van de vermogenssamenstelling. Bij de huidige vermogensrendementsheffing met een forfaitaire vermogenssamenstelling wordt deze keuze niet verstoord, omdat beleggen in meer risicovollere beleggingen met een hoger verwacht rendement niet leidt tot een hogere belasting.

Een vermogensaanwasbelasting verkleint het verschil tussen de fiscale behandeling van vermogensinkomen in box 1 (ondernemingsvermogen) en box 2 (vermogen in aanmerkelijk belang). In die boxen is namelijk ook het werkelijke rendement de belastinggrondslag (zie ook hoofdstuk 4). Een gevolg van het belasten van het werkelijke rendement is dat de overheidsinkomsten uit box 3 sterker gaan variëren van jaar tot jaar. Dit komt doordat de belastingopbrengsten dan – net als bij andere belastingen op inkomen – meestijgen of dalen met de werkelijke omvang van het inkomen uit vermogen. Dit vergroot de conjunctuurgevoeligheid van de belastinginkomsten, maar sluit wel aan bij de wens om anticyclisch begrotingsbeleid te voeren: de vermogensaanwasbelasting is hoger in jaren waarin het economisch goed gaat en lager in jaren waarin het slechter gaat.

Doordat de vermogensaanwasbelasting ook ongerealiseerde rendementen jaarlijks belast, kan een liquiditeitsprobleem ontstaan waarbij het huishouden een deel van zijn bezittingen moet verkopen om de belasting te kunnen betalen. Bij sommige bezittingen kan dit problematisch zijn, bijvoorbeeld doordat er geen liquide markt voor is of doordat het niet in delen te verkopen is (zoals onroerend goed). Dit bezwaar speelt niet bij de vermogenswinstbelasting, waarbij alleen gerealiseerde rendementen worden belast.

Voor het bepalen van het budgettaire effect en het effect op de inkomensverdeling ontbreken gegevens over de werkelijke (toekomstige) rendementen van huishoudens op micro-niveau. Daarom is aangesloten bij de macro-rendementen voor spaargeld, obligaties, aandelen en onroerend goed in het model Mimosi. Daarbij wordt uitgegaan van de werkelijke vermogenssamenstelling van huishoudens. Dan leidt deze maatregel tot een lastenverzwaring van 0,3 mld euro in 2025.¹⁵ Structureel is de maatregel budgetneutraal, omdat

¹⁵ Bij de raming van het budgettaire effect is rekening gehouden met een gedragseffect bij huishoudens met een vermogen van meer dan 100.000 euro. Door dit gedragseffect daalt bij deze huishoudens het vermogen in box 3 ten opzichte van het basispad en is de lastenverzwaring 20% lager dan zonder gedragseffect.

de forfaitaire rendementen en de forfaitaire vermogenssamenstelling op lange termijn gelijk zijn aan de werkelijke parameters.

Doordat de werkelijke rendementen niet beschikbaar zijn op het niveau van individuele huishoudens, kan geen kwantitatieve inschatting gegeven worden van het effect op de inkomensongelijkheid. Het is aannemelijk dat de maatregel de ongelijkheid sterker verkleint dan de hervorming die hierboven besproken is. De vermogensaanwasbelasting gaat namelijk verder dan die variant, doordat niet alleen wordt aangesloten bij de werkelijke vermogenssamenstelling, maar ook bij het werkelijke rendement op elk vermogenscomponent. Binnen dezelfde vermogenscomponent kunnen rendementen sterk variëren tussen huishoudens. Bij de vermogensaanwasbelasting betalen huishoudens die een hoger rendement behalen op hun vermogen, *ceteris paribus*, ook meer belasting.

De vermogensaanwasbelasting leidt tot hogere uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en tot hogere administratieve lasten voor financiële instellingen en huishoudens.¹⁶ Dit komt doordat er meer gegevens nodig zijn voor het bepalen van het jaarlijkse werkelijke rendement dan voor de stand van het vermogen op 1 januari. Met name bij onroerend goed stijgen de administratieve lasten sterk als de werkelijke kosten aftrekbaar zijn.¹⁷ Het vermindert ook de mogelijkheid tot voorinvulling van aangiften, doordat informatie op kortere termijn moet worden aangeleverd door financiële instellingen dan nu het geval is. Ten slotte is de Belastingdienst in sommige gevallen volledig afhankelijk van de aangifte van het huishouden en ontbreken gegevens waar deze informatie mee kan worden vergeleken, wat handhaving lastiger maakt. Ondanks bovenstaande nadelen met betrekking tot liquiditeit en de uitvoerbaarheid, kennen veel landen wel een vermogensaanwasbelasting of een vermogenswinstbelasting. Dat gaat vaak gepaard met ruimere vrijstellingen dan momenteel in Nederland gelden, zodat het aantal belastingplichtigen relatief lager is. Indien er gekozen wordt voor een vermogensaanwasbelasting is er dus sprake van een afruil tussen de uitvoeringskosten en de mate waarin lage inkomens uit kapitaal bij de heffing betrokken worden.

Beleidsoptie: vermogenswinstbelasting

De vermogenswinstbelasting belast net als de vermogensaanwasbelasting het werkelijke rendement op bezittingen minus de werkelijke rentelasten. Het verschil met de vermogensaanwasbelasting is dat de vermogenswinstbelasting alleen de gerealiseerde rendementen belast. Dat betekent dat de verandering van de waarde van het bezit niet jaarlijks wordt belast, maar alleen bij verkoop. Ook hier is het mogelijk dat koersverliezen leiden

16 Zie voor een uitgebreide bespreking van de uitvoerbaarheid het keuzedocument box 3 (Rijksoverheid, 2017).

17 Een mogelijkheid is om voor onroerend goed een uitzondering te maken en een forfaitair rendement te hanteren in plaats van het verschil tussen de werkelijke opbrengsten en de werkelijke kosten.

tot een negatief inkomen in box 3 wanneer bezittingen worden verkocht, en ligt een mogelijkheid tot verliesverrekening voor de hand.

De economische effecten van een vermogenswinstbelasting zijn grotendeels gelijk aan die bij een vermogensaanwasbelasting. Net als de vermogensaanwasbelasting sluit de vermogenswinstbelasting beter aan bij het draagkrachtbeginsel. Ook leidt het tot een lagere belastingdruk voor huishoudens die vooral sparen, waardoor hun keuze tussen huidige consumptie en toekomstige consumptie minder wordt verstoord. Voor huishoudens die vooral beleggen gebeurt het omgekeerde. En het leidt tot een verstoring van de keuze van de vermogenssamenstelling, doordat de additionele rendementen die behaald kunnen worden door risicovoller te beleggen niet langer onbelast zijn. Daarnaast verkleint een vermogenswinstbelasting het verschil tussen de fiscale behandeling van vermogensinkomen in box 1 (ondernemingsvermogen) en box 2 (vermogen in aanmerkelijk belang) en gaan de overheidsinkomsten uit box 3 sterker variëren van jaar tot jaar. Het liquiditeitsprobleem van de vermogensaanwasbelasting speelt niet bij de vermogenswinstbelasting, doordat alleen gerealiseerde rendementen worden belast.

Een raming van het budgettaire effect is niet mogelijk. Dat komt doordat er geen gegevens zijn over de frequentie waarmee huishoudens koerswinsten of -verliezen realiseren. Waarschijnlijk is er ook een gedragseffect, waarbij huishoudens verliezen sneller realiseren en winsten uitstellen, omdat hiermee belastingheffing kan worden uitgesteld. Doordat de werkelijke (gerealiseerde) rendementen niet beschikbaar zijn voor individuele huishoudens, kan ook het effect op de inkomensongelijkheid niet bepaald worden. Het is aanmerkelijk dat de maatregel de ongelijkheid sterker verkleint dan de hervorming waarin wordt aangesloten bij de werkelijke vermogenssamenstelling in combinatie met een forfaitaire rendementen op spaargeld en overige beleggingen.

Op het gebied van uitvoerbaarheid spelen dezelfde overwegingen als bij de vermogensaanwasbelasting: het leidt tot hogere uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en tot hogere administratieve lasten voor financiële instellingen en huishoudens en vermindert de mogelijkheid tot voorinvulling van aangiften. Een aanvullend nadeel op het gebied van uitvoerbaarheid is dat historische gegevens over de verkrijgingsprijs voor lange tijd bewaard moeten blijven.

Beleidsoptie: verhogen tarief naar 40% vanaf 20.000 euro inkomen in box 3

Deze maatregel vervangt het huidige uniforme tarief in box 3 (30%) door een progressief tarief. Het inkomen in box 3 tot 20.000 euro wordt belast tegen een tarief van 30% en het inkomen daarboven tegen een tarief van 40%.¹⁸ Het forfaitaire inkomen uit kapitaal blijft net als in het huidige stelsel afhankelijk van het nettovermogen en wordt dus niet gebaseerd op de werkelijke verdeling tussen spaargeld en overig bezit. In het huidige stelsel

¹⁸ Een inkomen in box 3 van 20.000 euro correspondeert in het huidige stelsel in 2020 met een nettovermogen van 546.229.

is de belastingdruk hoger voor hogere nettovermogens, omdat wordt verondersteld dat hogere nettovermogens een hoger rendement behalen doordat een groter deel van het vermogen wordt belegd. Onder die veronderstelling is er sprake van een uniform tarief van 30% dat onafhankelijk is van de hoogte van het veronderstelde inkomen. In deze variant wordt dit uniforme tarief vervangen door een progressief tarief. De belastingdruk neemt daardoor via twee mechanismen toe als functie van het inkomen: door een hoger verondersteld rendement en door een hoger tarief.

De maatregel leidt tot een grotere economische verstoring voor huishoudens die onder het hogere tarief vallen, doordat deze huishoudens hierdoor een kleinere prikkel ervaren om vermogen op te bouwen in box 3. De maatregel is een lastenverzwaring van 1,2 mld euro in 2025 en van 0,8 mld euro structureel.¹⁹ Het hoogste tarief in box 3 komt in de variant (40%) dichterbij de buurt te liggen van het hoogste tarief in box 1 (49,5% in 2020). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de reële belastingdruk op inkomen uit vermogen hoger uitvalt als rekening gehouden wordt met inflatie, zie ook paragraaf 5.1. De Gini-coëfficiënt van de inkomensongelijkheid daalt met 0,2% omdat vooral huishoudens met hogere inkomens te maken krijgen met het hogere tarief in box 3.

Beleids optie: afschaffen vrijstelling en heffingskorting groene beleggingen

Deze maatregel schaft de vrijstelling in box 3 voor groene beleggingen en de daarbij behorende heffingskorting af. Deze vrijstelling geldt momenteel voor investeringen en leningen aan door de Belastingdienst aangewezen groene fondsen die investeren in activiteiten die milieuwinst beogen. De maximale vrijstelling in box 3 is in 2020 59.477 euro per persoon (118.954 euro voor fiscale partners) en de heffingskorting is 0,7% over het bedrag van de vrijstelling.

De huidige regeling leidt naar verwachting tot meer investeringen in groene projecten, vanwege de fiscale prikkel om tegen een lagere rente te lenen aan of tegen een lagere rendementseis te investeren in dergelijke projecten.²⁰ Dit kan in principe de welvaart verbeteren voor zover milieueexternaliteiten onvoldoende geprijsd zijn. Om de milieuwinst en welvaartseffecten van (het afschaffen van) de vrijstelling voor groene beleggingen te kunnen evalueren is aanvullend onderzoek nodig. Het is momenteel onduidelijk wat de milieuwinst van de huidige regeling is (Scholtens, 2018).

19 Bij de raming van het budgettaire effect is rekening gehouden met een gedragseffect bij huishoudens met een vermogen van meer dan 100.000 euro. Door dit gedragseffect daalt bij deze huishoudens het vermogen in box 3 ten opzichte van het basispad en is de lastenverzwaring 20% lager dan zonder gedragseffect.

20 Bij de huidige lage rentestand kan het lastig zijn voor banken om het fiscale voordeel om te zetten in een lagere rente op leningen aan huishoudens. Het gecombineerde fiscale voordeel voor huishoudens (vrijstelling in box 3 en heffingskorting) is hierdoor relatief hoog ten opzichte van de rente.

Het afschaffen van de vrijstelling en de heffingskorting leidt tot een lastenverzwaring van 0,1 mld euro. Het effect op de inkomensongelijkheid is onbekend, vanwege het ontbreken van gegevens op huishoudensniveau over investeringen van groene beleggingen. Vanwege de beperkte omvang van de lastenverzwaring zal het effect op de inkomensongelijkheid ook beperkt zijn.

Beleidsoptie: vermogensbelasting van 1% boven een miljoen euro per huishouden

Deze maatregel voert een vermogensbelasting van 1% in voor het nettovermogen in box 3 dat uitkomt boven een miljoen euro per huishouden. Het gaat hierbij om het nettovermogen na aftrek van het heffingsvrije vermogen (30.845 euro per persoon in 2020). De motivatie voor deze belasting is het verlagen van vermogensongelijkheid. Deze vermogensbelasting komt bovenop de huidige vermogensrendementsheffing in box 3.

Indien alleen vermogen uit box 3 de grondslag van de vermogensbelasting vormt, kan de belasting worden vermeden door vermogen te verplaatsen naar box 1 (eigen woning of ondernemingsvermogen) of box 2 (aanmerkelijk belang). Het ligt daarom voor de hand om de grondslag te verbreden. De variant is alleen doorgerekend op basis van het vermogen in box 3, omdat goede data over het vermogen van huishoudens in box 2 ontbreken.

126

De maatregel leidt tot een dubbele belasting, omdat zowel het (veronderstelde) inkomen uit kapitaal als het niveau van het kapitaal wordt belast. Deze gecombineerde belasting kan potentieel hoger zijn dan het inkomen uit kapitaal. Daarnaast kan er een dubbele belasting ontstaan voor huishoudens die in meerdere landen belastingplichtig zijn, doordat belastingverdragen tussen landen vaak wel inkomstenbelastingen en geen vermogensbelastingen harmoniseren. Een vermogensbelasting vergroot de verstoring van de keuze tussen huidige consumptie en toekomstige consumptie en zorgt voor minder vermogensopbouw dan zou passen bij de voorkeuren van huishoudens. De maatregel is een lastenverzwaring van 0,7 mld euro. Daarbij is rekening gehouden met een gedragseffect van 20%. De Gini-coëfficiënt van de inkomensongelijkheid daalt met 0,2% doordat de huishoudens met meer dan een miljoen euro nettovermogen in box 3 gemiddeld hogere inkomens hebben.

5.3 Erf- en schenkbelasting

De erf- en schenkbelasting wordt door sommigen gezien als een zeer efficiënte en rechtvaardige belasting en door anderen juist als een onrechtvaardige vorm van dubbele belastingheffing. Vanuit het perspectief van de ontvanger is een erfenis of schenking inkomen waarvoor geen tegenprestatie geleverd hoeft te worden. Vanuit dit perspectief kan betoogd worden dat het onrechtvaardig is om ontvangen erfenissen en schenkingen niet of lager te belasten dan inkomen waarvoor wel een tegenprestatie is geleverd (zoals inkomen uit arbeid). Daarnaast is de erf- en schenkbelasting voor de ontvanger niet verstoring, in tegenstelling tot belastingen op inkomen waarvoor wel een prestatie is geleverd.

Tabel 5.3
Tariefstructuur erf- en schenkbelasting, 2020

Relatie (ontvanger)	Reguliere vrijstelling schenkingen per jaar	Vrijstelling erfenissen	Lage tarief over eerste 126.723 euro boven de vrijstelling	Hoge tarief
	euro	euro	%	%
Partner	2.208	661.328	10	20
Kind	5.515	20.946	10	20
Kind met handicap	5.515	62.830	10	20
Kleinkind	2.208	20.946	18	36
Ouder	2.208	49.602	30	40
Overige (exclusief algemeen nut beogende instellingen en sociaal belang behartigende instellingen)	2.208	2.208	30	40

Vanuit het perspectief van de erflater of geveer van een schenking is er een keuze tussen eigen consumptie of van consumptie door de erfgenaam of ontvanger van een schenking. Een belasting op erfenissen en schenkingen maakt dat tweede fiscaal minder aantrekkelijk dan het eerste. Dit verschil kan door de erflater of schenker gezien worden als onrechtvaardig en leidt ook tot een economische verstoring en daardoor tot een welvaartsverlies. De mate waarin een belasting op erfenissen en schenkingen verstorend is vanuit het perspectief van de geveer hangt af van de mate waarin huishoudens bewust vermogen overdragen. Bij schenkingen is het evident dat dit het geval is, aangezien de schenker hier bewust voor kiest. Bij erfenissen kan het ook voorkomen dat iemand plotseling overlijdt zonder de intentie om vermogen over te dragen.²¹ In dat geval is een belasting op erfenissen niet verstorend.

Huidige stelsel

Het huidige stelsel van de erf- en schenkbelasting kent een tariefstructuur die afhangt van de omvang van de erfenis of schenking en van de relatie tussen partijen. Er is een laag en een hoog tarief en deze tarieven gelden voor zowel erfenissen en schenkingen. De hoogte van de vrijstellingen is verschillend. Algemeen nut beogende instellingen (zoals goede doelen) en sociaal belang behartigende instellingen (zoals sportverenigingen) zijn vrijgesteld van de erf- en schenkbelasting. Tabel 5.3 laat de tarieven en vrijstellingen zien zoals ze gelden in 2020.²² Er bestaan ook enkele verhoogde eenmalige vrijstellingen

- 21 Volgens Kopczuk en Lupton (2007) is bij de helft van de nalatenschappen in de Verenigde Staten sprake van een bewuste keuze om het vermogen over te dragen. Voor Nederland laten Lever et al. (2019) zien dat er weinig verschil bestaat tussen de omvang van het vermogen van ouderen met en zonder kinderen.
- 22 De erf- en schenkbelasting is hervormd in 2010, zie CPB (2019) voor een overzicht van historische tarieven en vrijstellingen.

voor ontvangers tussen de 18 en 40 jaar of met een partner van die leeftijd. Ouders mogen de reguliere vrijstelling eenmalig ophogen tot 26.457 euro. Als de schenking wordt aangewend voor een studie mogen ouders de reguliere vrijstelling aan hun kind eenmalig ophogen tot 55.114 euro. Voor alle schenkers (onafhankelijk van de relatie met de ontvanger) mag de reguliere vrijstelling eenmalig worden opgehoogd tot 103.643 euro indien de schenking wordt gebruikt voor de aanschaf of verbetering van de eigen woning of voor aflossing van de eigenwoningschuld.

Op schenkingen of erfenissen van bedrijfsvermogen of aanmerkelijk belang kan de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) van toepassing zijn. Dit is een additionele vrijstelling boven de reguliere vrijstelling. Om in aanmerking te komen voor de BOR moet het bedrijf een actieve, lopende onderneming zijn. Beleggingsvermogen komt niet in aanmerking voor de vrijstelling. Daarnaast moet de vorige eigenaar bij een schenking minimaal vijf jaar en bij een erfenis minimaal een jaar eigenaar zijn geweest van de onderneming. De ontvanger van de erfenis of schenking moet na ontvangst minimaal vijf jaar doorgaan met de activiteiten van het bedrijf. De vrijstelling is 100% van de waarde van het bedrijf tot 1.102.209 euro en 83% van de waarde van het bedrijf boven dat bedrag.²³

In 2018 was de opbrengst van de erf- en schenkbelasting 1,7 mld euro. Het grootste deel hiervan is afkomstig van de erfbelasting. Tabel 5.4 laat voor 2015 per relatie het aantal erfenissen en schenkingen zien waarover aangifte is gedaan, evenals de (mediane) omvang en het gemiddelde belastingtarief. De totale omvang van erfenissen waarover aangifte is gedaan was in 2015 ongeveer 10,3 mld euro en dit leverde ongeveer 1,2 mld euro belasting op. Voor geregistreerde schenkingen was de totale omvang ongeveer 4,3 mld euro met een belastingopbrengst van 0,3 mld euro.²⁴ Bij schenkingen gaat het vrijwel volledig om schenkingen van ouders aan kinderen (94%).²⁵ Bij erfenissen gaat er behalve naar kinderen en partners ook een substantieel deel (20%) naar anderen.

Beleidsoptie: extra tarief 10%-punt boven huidige hoge tarieven

In het huidige stelsel van erf- en schenkbelasting is er progressiviteit via een laag en een hoog tarief. Deze maatregel vergroot de progressiviteit door een extra tarief toe te voegen, dat 10%-punt hoger is dan het huidige hoge tarief. Tabel 5.5 laat de tariefstructuur van de variant zien, met de huidige tarieven tussen haakjes.

23 Bij een bedrijf met een waarde van twee miljoen euro is de vrijstelling vanwege de BOR bijvoorbeeld 1.847.376 euro (1.102.209 euro + 83% van 897.791 euro). Over de waarde van het bedrijf dat niet is vrijgesteld onder de BOR (152.624) wordt de belasting berekend volgens de tariefstructuur in tabel 5.3.

24 De totale belastingopbrengst van de erf- en schenkbelasting was in 2015 iets hoger (1,6 miljard euro). Het verschil komt doordat de tabel is gebaseerd op voorlopige microdata, waarvoor inmiddels een update is.

25 Voor schenkingen die gebruikmaken van de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) is deze verhouding onbekend.

Tabel 5.4
Erfenissen en schenkingen, 2015

	Ontvangers	Mediane bedrag	Totale bedrag	Gemiddeld tarief
	aantal	euro	mln euro	%
Erfenissen (totaal)	158.100	28.000	10.300	11,8
Partner	16.500	83.000	2.280	1,4
Kind	79.400	36.000	5.420	9,6
Kleinkind	8.300	20.000	221	9,5
Ouder	1.200	15.000	42	14,9
Algemeen nut beogende instellingen en sociaal belang behartigende instellingen	2.200	29.000	300	0
Overige	50.200	12.000	2.050	31,2
Schenkingen (totaal)	50.900	38.000	4.250	6,4
Ouder naar kind (reguliere vrijstelling)	30.900	50.000	2.520	8,4
Ouder naar kind (eenmalig verhoogde vrijstelling)	7.100	25.000	206	1,6
Ouder naar kind (eenmalig verhoogde vrijstelling t.b.v. eigen woning)	7.500	50.000	369	1,6
Andere relatie (reguliere vrijstelling)	4.400	15.000	177	23,4
Vrijstelling wegens bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)	900	475.000	972	1,1

Bron: CPB (2019). De tabel is alleen gebaseerd op erfenissen en schenkingen waarover aangifte is gedaan en op voorlopige cijfers. Het totaal aantal erfenissen is iets groter dan de som van het aantal per relatie, omdat de relatie bij een klein deel onbekend is. Schenkingen die gebruikmaken van de verhoogde vrijstellingen kunnen ook hoger zijn dan de vrijstelling, zodat het gemiddelde belastingtarief bij die categorieën toch positief is. De verhoogde vrijstelling voor de eigen woning voor overige schenkers (niet-ouders) ontbreekt in deze tabel, omdat deze mogelijkheid in 2015 niet bestond.

Tabel 5.5
Tariefstructuur erf- en schenkbelasting in variant extra tarief, 2020

Relatie (ontvanger)	Reguliere vrijstelling schenkingen	Vrijstelling erfenissen	Lage tarief over eerste 126.723 euro boven de vrijstelling	Hoge tarief over bedrag tussen 126.723 en 253.446 euro	Nieuwe hoogste tarief (huidige tarief)
	euro	euro	%	%	%
Partner	2.208	661.328	10	20	30 (20)
Kind	5.515	20.946	10	20	30 (20)
Kind met handicap	5.515	62.830	10	20	30 (20)
Kleinkind	2.208	20.946	18	36	46 (36)
Ouder	2.208	49.603	30	40	50 (40)
Overige	2.208	2.208	30	40	50 (40)

De maatregel leidt tot een hogere belasting op grote erfenissen en schenkingen. Huishoudens die grote erfenissen of schenkingen krijgen hebben gemiddeld hogere vermogens (CPB, 2019). Daarom leidt de maatregel tot een afname van de vermogensongelijkheid. Daarnaast geeft het huishouden een sterkere prikkel om de overdracht van grotere vermogens te spreiden over meerdere jaren. Schenken over meerdere jaren wordt hierdoor fiscaal aantrekkelijker dan in één keer vererven. De raming houdt met dit gedragseffect rekening door het budgettaire effect met 20% te verlagen. De maatregel is dan een lastenverzwaring van 0,2 mld euro.

Beleidsopitie: uniforme tarieven van 14% en 24%

In deze variant is er een uniforme tariefstructuur die onafhankelijk is van de relatie tussen erflater of schenker en de ontvanger. Algemeen nut beogende instellingen en sociaal belang behartigende instellingen blijven vrijgesteld. De vrijstellingen blijven ongewijzigd. Het lage en het hoge tarief worden zodanig aangepast dat de maatregel budgetneutraal is.²⁶ Daarbij is gekozen voor een hoog tarief dat 10%-punt hoger is dan het lage tarief, zoals in het basispad ook meestal het geval is (met uitzondering van erfenissen en schenkingen aan kleinkinderen). Tabel 5.6 geeft een overzicht van de tariefstructuur van deze variant, met de huidige tarieven tussen haakjes.

De maatregel zorgt voor een verhoging van het belastingtarief voor schenkingen en erfenissen aan partners en kinderen, en voor een verlaging voor andere ontvangers. Dit zorgt voor een gelijkere behandeling van verschillende ontvangers. Daarnaast is een uniform tarief minder verstorend, voor zover mensen hiermee rekening houden bij hun keuze voor de ontvanger van hun erfenis of schenking.

Beleidsopitie: tariefstructuur op basis van levenslange ontvangsten

In deze variant wordt de tariefstructuur gebaseerd op de levenslang cumulatieve ontvangsten erfenissen en schenkingen. In het huidige stelsel worden transacties uit verschillende jaren en van verschillende personen apart van elkaar behandeld. Dat betekent dat een huishouden dat in meerdere jaren of binnen hetzelfde jaar van meerdere personen een bedrag ontvangt, in het huidige stelsel voor elke afzonderlijke transactie gebruik kan maken van het lage tarief. Dit maakt het fiscaal aantrekkelijk om schenkingen te spreiden. In de variant maakt de relatie tot de schenker of erflater en het moment van de schenking of erfenis fiscaal niet meer uit, omdat alle ontvangen bedragen worden opgeteld en belast via dezelfde tariefstructuur. In deze variant geldt bijvoorbeeld een levenslange vrijstelling van 100.000 euro, een tarief van 10% over het deel tussen 100.000 en 500.000 euro en een

26 De maatregel leidt tot een lastenverzwaring bij de schenkbelasting en tot een lastenverlichting bij de erfbelasting die elkaar compenseren. Dit komt doordat het deel van de schenkingen dat van ouders naar kinderen gaat groter is dan het deel van de erfenissen.

Tabel 5.6

Tariefstructuur erf- en schenkbelasting in variant uniforme tarieven, 2020

Relatie (ontvanger)	Reguliere vrijstelling schenkingen	Vrijstelling erfenissen	Nieuwe lage tarief over eerste 126.723 euro boven de vrijstelling (huidige tarief)	Nieuwe hoge tarief (huidige tarief)
	euro	euro	%	%
Partner	2.208	661.328	14 (10)	24 (20)
Kind	5.515	20.946	14 (10)	24 (20)
Kind met handicap	5.515	62.830	14 (10)	24 (20)
Kleinkind	2.208	20.946	14 (18)	24 (36)
Ouder	2.208	49.603	14 (30)	24 (40)
Overige	2.208	2.208	14 (30)	24 (40)

tarief van 30% over het deel daarboven.²⁷ Naast de levenslange vrijstelling kunnen de huidige algemene vrijstellingen per jaar en per relatie ook blijven bestaan, om te voorkomen dat alle kleine schenkingen moeten worden geregistreerd.

De maatregel zorgt, net als de variant met een uniform tarief, voor een gelijkere behandeling van verschillende ontvangers en voor een kleinere verstoring bij de keuze voor de ontvanger van een erfenis of schenking. Het leidt ook tot een gelijkere behandeling tussen huishoudens die meerdere kleine bedragen ontvangen en huishoudens die eenmalig een groter bedrag ontvangen. Huishoudens die over hun levensloop veel vermogensoverdrachten ontvangen worden door de maatregel zwaarder belast, waardoor de vermogensongelijkheid afneemt. Het idee om een tariefstructuur toe te passen op levenslang ontvangen erfenissen en schenkingen is ook voorgesteld in hoofdstuk 8 van de Mirrlees Review (Boadway et al., 2010). Indien de erf- en schenkbelasting is gemotiveerd vanuit het principe van gelijke kansen, zou een dergelijk stelsel beter passen. Daar staat tegenover dat de uitvoerbaarheid afneemt, omdat het noodzakelijk is om erfenissen en schenkingen uit het verleden voor lange tijd te registreren. De systemen van de Belastingdienst zijn hier momenteel niet op ingericht. Aangezien deze informatie in het verleden niet is geregistreerd, is het niet mogelijk is om een raming te maken van het budgettaire effect.

²⁷ Een logische tariefstructuur is ook afhankelijk van de spreiding van de levenslange ontvangen bedragen, waardoor meer onderzoek nodig is. Bij invoering kan eventueel gekozen worden om de levenslange vrijstelling te verlagen voor personen die eerder ook al gebruik hebben gemaakt van de eenmalig verhoogde vrijstelling(en).

Beleidsoptie: afschaffen eenmalige verhoogde vrijstellingen

Deze variant schaft de eenmalige verhoogde vrijstellingen van de schenkbelasting af (zie tabel 5.4). Het gaat om de generieke verhoogde vrijstelling van ouders aan kinderen, de verhoogde vrijstelling van ouders aan kinderen voor een studie en de verhoogde vrijstelling voor de aanschaf of verbetering van de eigen woning of voor aflossing van de eigenwoningsschuld.

De maatregel leidt tot minder vermogensongelijkheid, doordat schenkingen die gebruikmaken van deze vrijstelling relatief vaak gaan naar huishoudens die gemiddeld meer vermogend zijn dan andere huishoudens in hetzelfde leeftijdscohort (CPB, 2019). Daarnaast leidt de maatregel tot een vereenvoudiging van het stelsel en tot minder uitvoeringskosten.

De lastenverzwaring in 2025 is minder dan 0,1 mld euro. Bij deze raming is aangenomen dat schenkingen die gebruikmaakten van de vrijstelling grotendeels worden uitgesteld. Er is aangenomen dat de vermogensoverdracht uiteindelijk wel plaatsvindt, zodat er structureel een lastenverzwaring is van 0,2 mld euro. Het is ook mogelijk om dit budgettaire effect in te zetten voor een verlaging van de tarieven in de erf- en schenkbelasting of voor een verhoging van de algemene vrijstelling, maar daar is in deze variant geen rekening mee gehouden.

Het budgettaire effect is grotendeels het gevolg van het afschaffen van de eenmalige verhoogde vrijstelling ten behoeve van de eigen woning. Deze maatregel is in 2013 ingevoerd als stimulator voor de woningmarkt, waar de prijzen toen daalden. Het afschaffen van de vrijstelling zorgt voor gelijkere kansen voor starters op de woningmarkt met en zonder vermogende ouders (of andere vermogende relaties). Ten opzichte van doorstromers verslechtert de positie van starters als gevolg van de maatregel.

Beleidsoptie: afschaffen bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)

In deze variant wordt de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) afgeschaft. De mogelijkheid tot uitstel van het betalen van de erf- of schenkbelasting blijft gehandhaafd. De BOR is een ruime vrijstelling voor ondernemingsvermogen (box 1) of aanmerkelijk belang (box 2). Deze leidt tot een ongelijke fiscale behandeling tussen het verkrijgen van ondernemingsvermogen en van overige vormen van vermogen. De motivatie voor de regeling is continuïteit van de bedrijfsvoering te bevorderen. Bij ondernemingsvermogen kan het lastig zijn om (een deel van) de onderneming te verkopen om hiermee de erf- of schenkbelasting te betalen. De BOR voorkomt dat de onderneming opgeheven moet worden om de erf- of schenkbelasting te kunnen voldoen. Het is echter mogelijk om hetzelfde doel te bereiken met een ruime mogelijkheid tot uitstel van betaling, zonder het effect van een ongelijke behandeling tussen het verkrijgen van ondernemingsvermogen en overig vermogen dat uitgaat van een vrijstelling.

Het budgettaire effect van het afschaffen van de BOR is een lastenverzwaring van 0,1 mld euro in 2025 en van 0,3 mld euro structureel. Hierbij is rekening gehouden met

een gedragseffect van 20% als gevolg van emigratie. De lastenverzwaring is in 2025 lager dan structureel, omdat is aangenomen dat schenkingen die gebruikmaakten van de BOR grotendeels worden uitgesteld tot de erfenis. Het afschaffen van de vrijstelling maakt het overdragen van een onderneming in Nederland onaantrekkelijker ten opzichte van andere landen. Veel landen (zoals België, Duitsland, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) behandelen ondernemings-vermogen, net als Nederland, binnen de erf- en schenkbelasting gunstiger dan overige vormen van vermogen. Er zijn echter ook landen (zoals Griekenland) die geen onderscheid maken tussen ondernemingsvermogen en overig vermogen.²⁸ Voor huishoudens die in de toekomst een onderneming met een hoge waarde willen overdragen kan het afschaffen van de BOR aanleiding vormen om te emigreren naar een land met een lagere belasting op het overdragen van ondernemingsvermogen. Dit gedrags-effect kan overigens ook voorkomen bij huishoudens met een groot vermogen in andere vormen van beleggingen waarvoor in een ander land een gunstiger fiscaal regime bestaat. Schenkingen en erfenissen die gebruikmaken van de BOR hebben een relatief hoge waarde en komen relatief vaak terecht bij huishoudens die gemiddeld meer vermogend zijn dan huishoudens binnen hetzelfde leeftijdscohort (CPB, 2019). Door afschaffing van de BOR gaan deze huishoudens meer erf- en schenkbelasting betalen en daalt de vermogensongelijkheid.

5.4 Overige onderwerpen

Deze paragraaf bevat twee overige maatregelen: de invoering van een financiële transactiebelasting en het aanpassen van de grondslag van de kansspelbelasting bij loterijen. Gezien de aard van de maatregelen is het niet mogelijk om herverdelingseffecten kwantitatief in kaart te brengen.

Beleidsoptie: financiële transactiebelasting van 0,01% (derivaten) en 0,1% (overige) Een financiële transactiebelasting is gemotiveerd door de veronderstelling dat flitshandel heeft bijgedragen aan de financiële crisis. Speculatieve handel zou leiden tot prijzen die afwijken van hun fundamentele waarde en zou bedrijven minder aanzetten tot waarde-creatie op lange termijn. Het is echter niet evident dat dit het geval is. Speculatie en kortetermijnhandel kunnen de markten juist efficiënter maken door arbitragemogelijkheden te benutten. Hierdoor bewegen prijzen zich sneller naar een evenwicht. Daarnaast vermindert een financiële transactiebelasting de liquiditeit in de markt, wat onder normale omstandigheden leidt tot een toename van volatiliteit van prijzen van effecten. Een ander nadeel van een financiële transactiebelasting is dat het ook transacties belast in derivaten die bedoeld zijn om risico's af te dekken, wat nadelig is voor de welvaart (Bijlsma et al., 2011).

²⁸ Zie KPMG (2018) voor een overzicht van de fiscale behandeling van het overdragen van (ondernemings)vermogen.

Deze maatregel houdt in dat een belasting wordt ingevoerd met als grondslag de waarde van financiële transacties in de secundaire markt. Deze variant sluit aan bij een voorstel van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2011).²⁹ Het gaat om een belasting van 0,01% op transacties in financiële derivaten (zoals opties) en van 0,1% op transacties in overige financiële instrumenten (zoals aandelen, obligaties en beleggingsfondsen). Reguliere valutatransacties worden niet belast. De belasting wordt geheven bij Nederlandse financiële instellingen, onafhankelijk of zij handelen voor eigen rekening of voor rekening van derden (zoals particulieren). De tarieven gelden zowel voor de verkopende als voor de kopende partij.

Het aantal transacties is sterk elastisch met betrekking tot transactiekosten. Voor de budgettaire raming gaan we uit van unilaterale invoering door Nederland, waardoor waarschijnlijk veel transacties verplaatst worden naar andere landen binnen de EU. In dat geval is de budgettaire opbrengst geraamd op 0,5 mld euro. Doordat de financiële transactie wordt doorbelast aan eindgebruikers (bedrijven) door middel van een hogere rente of een hogere rendementseis, leidt de maatregel ook tot minder bedrijfsinvesteringen. Via dat mechanisme leidt de maatregel tot een lager bbp.

Beleidsoptie: grondslag kansspelbelasting ook bij loterijen naar brutospelresultaat

In deze variant wordt het brutospelresultaat van aanbieders van kansspelen de grondslag voor de kansspelbelasting voor alle kansspelen. Het brutospelresultaat is het verschil tussen ontvangen inleg en uitgekeerde prijzen. Momenteel is dit de grondslag voor speelautomaten en casinospelen, en gaat het ook voor sportweddenschappen gelden bij de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op Afstand (KOA). Met deze maatregel gaat dit ook gelden voor loterijen, waar nu het prijzengeld nog de grondslag is, zodat alle vormen van kansspelen op dezelfde manier worden belast.³⁰ Hiermee verdwijnt ook de fiscale prikkel om kleine prijzen uit te keren onder de vrijstellingsgrens.

Het brutospelresultaat van de Nederlandse kansspelmarkt was in 2017 2,5 mld euro, waarvan 47% afkomstig van loterijen, 41% van speelautomaten, 10% van casinospelen en 2% van sportweddenschappen (Kansspelautoriteit, 2018a).

29 Inmiddels lopen er onderhandelingen over een alternatieve variant waarbij de transactiebelasting alleen geldt voor binnenlandse bedrijven met een marktkapitalisatie van meer dan een miljard euro.

30 De fiscale behandeling is in deze variant gelijk. Voor loterijen geldt daarnaast ook een verplichte afdracht aan goede doelen. Deze combinatie van verplichtingen leidt tot een beperkte mogelijkheid om prijzengeld uit te keren aan de deelnemers. Een lage verwachtingswaarde voor deelnemers aan loterijen werkt deniverender, omdat lagere inkomens een groter deel van hun inkomen besteden aan loterijen. Het is niet evident waarom een loterij wettelijk verplicht moet zijn tot het bijdragen aan goede doelen. Voor zover de overheid het wenselijk vindt om goede doelen te (laten) ondersteunen, kan zij dit ook doen uit algemene middelen. De maatregel kan eventueel worden gecombineerd met een verlaging van de afdrachtverplichting aan goede doelen en/of met een hogere directe bijdrage van de staat aan goede doelen.

Loterijen hebben een afdrachtsverplichting aan goede doelen.³¹ De afdracht aan goede doelen van loterijen was in 2017 ruim 0,5 mld euro (Kansspelautoriteit, 2018b). Voor het bepalen van de belastingdruk ligt het voor de hand om deze afdrachten aan goede doelen hetzelfde te behandelen als uitgekeerde prijzen. Over het geschoonde brutospelresultaat voor de afdracht aan goede doelen (0,6 mld euro) was de belastingdruk van de kansspelbelasting 19,6% in 2017 (Kansspelautoriteit, 2018a). Dat is lager dan het effectieve tarief van de kansspelbelasting voor speelautomaten en casinospelen (29% in 2017). Dat komt doordat veel uitgekeerde prijzen van loterijen zijn vrijgesteld van de kansspelbelasting, omdat zij lager zijn dan de vrijstellingsgrens (449 euro in 2020). Door de grondslag te uniformeren wordt dit gelijkgetrokken. Het budgettaire effect is een lastenverzwaring van 0,1 mld euro in 2025.

³¹ Voor artikel-3 loterijen gold in 2017 een afdrachtverplichting aan goede doelen van minimaal 50% van de inleg. Uitgedrukt als aandeel van het brutospelresultaat is de afdrachtverplichting nog hoger, aangezien het brutospelresultaat lager is dan de inleg (namelijk inleg minus uitgekeerde prijzen).

ZES

Indirecte belastingen

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt beleidsmaatregelen voor de indirecte belastingen, vooral de btw. Het gaat hierbij om wijzigingen in het algemene btw-tarief, het verlaagde tarief en van de invoering van een uniform btw-tarief. Vervolgens worden ook aanpassingen van de assurantiebelasting en de accijns op tabak en alcohol besproken. Veel andere indirecte belastingen komen in andere hoofdstukken of in andere delen van Kansrijk aan bod: de accijns op benzine en diesel in *Kansrijk mobiliteitsbeleid* en een belasting op vet en suiker in *Zorgkeuzes in kaart*.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 6.2 bespreekt mogelijke argumenten voor tariefdifferentiatie in de belasting op toegevoegde waarde en de inkomens- en bestedingseffecten van een uniform tarief. Andere indirecte belastingen worden in paragraaf 6.3 besproken.

137

6.2 De belasting op toegevoegde waarde

Ruwweg de helft van het eindverbruik van huishoudens is belast met het algemene tarief van 21% of het verlaagde tarief van 9%. De andere helft is niet belast met btw. Vrijgestelde sectoren, waaronder zorg, huur, financiële dienstverlening en openbaar vervoer, heffen geen btw over hun verkopen maar kunnen betaalde btw over de inkoop niet aftrekken. De btw-vrijstellingen zijn op Europees niveau geharmoniseerd en kunnen alleen met unanieme instemming van de lidstaten worden gewijzigd. Nederland kan wel zelfstandig het algemene en verlaagde tarief aanpassen, binnen de bandbreedte die in de EU is afgesproken.

De economische en fiscale literatuur bespreekt drie mogelijke argumenten om indirecte belastingen te differentiëren naar tarief: verdelingsmotieven, arbeidsmarkteffecten en allocatieve of sturingsmotieven.

Het overheidsstreven naar een gelijkmatige verdeling van welvaart wordt het meest doelmatig gerealiseerd met het stelsel van directe belastingen en uitkeringen. Deze directe instrumenten maken gebruik van informatie over individuele of huishoudkenmerken (zoals inkomen, de aanwezigheid van kinderen, gezondheid) als aangrijpingspunt voor herverdeling. Bij indirecte belastingen is er geen individueel aangrijpingspunt. Er kan dan alleen geaggregeerde informatie worden gebruikt voor herverdeling, bijvoorbeeld

Tabel 6.1
Overzicht: effecten wijzigingen indirecte belastingen (a)

	Budgettaire effect (b)	Arbidsaanbod (c)	Herverdelings-effecten	Overige effecten
	mld euro	% arbeidsjaren		
Belasting op toegevoegde waarde				
Invoeren uniform btw-tarief van 17,4%	0,0	0,0	Gering ten nadele van lage inkomens	Uniform tarief is meer doelmatig
Algemeen tarief van 19%, alleen voor voeding verlaagd tarief van 9%	– 0,3	0,0	Gering ten nadele van lage inkomens	Uniformering tarief is meer doelmatig
Verhogen algemene btw-tarief met 1%-punt	2,4	– 0,0	Zeer klein	
Verhogen lage btw-tarief met 1%-punt	1,0	– 0,0	Gering ten nadele van lage inkomens	
Verlagen assurantie-belasting met 10%-punt	– 1,4		Gering	Belasting benadert beter de toegevoegde waarde. Bevordert doelmatigheid
Accijnzen				
Verhogen alcoholaccijns met 10%	0,1		Voor al op lagere inkomens, werkt denivellerend	
Aanpassen tabaksaccijns				Zie Nationaal Preventie akkoord en evaluatie in 2021
Accijnzen op suiker, vet, enz.				Zie Zorgkeuzes in Kaart
Accijnzen op benzine, diesel, enz.				Zie Kansrijk mobiliteitsbeleid

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 6.2 t/m 6.3.
(b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'.
(c) Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren. De cellen met getallen zijn Micsim uitkomsten, zie hoofdstuk 3.

het gemiddelde budgetaandeel van huishoudens per uitgavencategorie. Herverdeling is dan minder goed gericht. Empirische studies laten zien dat het nivellerende effect van tariefdifferentiatie in de btw gering is. De optimale belastingliteratuur concludeert ook dat herverdeling geen sterk argument is voor differentiatie in de indirecte belastingen, zeker niet als de overheid beschikt over voldoende directe instrumenten om de verdeling te beïnvloeden.

Een tweede argument voor tariefdifferentiatie is dat indirecte belastingen de verstoring van de directe inkomstenbelasting op de arbeidsaanbodkeuze kunnen mitigeren. Een nadeel van de inkomstenbelasting is dat arbeid minder loont, zodat de netto-inkomsten die iemand moet opofferen voor vrije tijd lager worden. Daardoor wordt er minder arbeid aangeboden. Met een indirecte belasting zouden goederen en diensten die vooral in de vrije tijd worden geconsumeerd duurder kunnen worden. Met lagere indirecte belastingen en subsidies op goederen en diensten die complementair zijn met de arbeidsduur zou consumptie gerelateerd aan werken goedkoper kunnen worden. Daarmee wordt werken iets aantrekkelijker ten opzichte van vrije tijd en kan de verstoring van de inkomstenbelasting worden beperkt.

De vraag is dan welke goederen en diensten complementair zijn met vrije tijd en met arbeid. In het laatste geval gaat het dan bijvoorbeeld om subsidies voor kinderopvang of voor arbeidsintensieve diensten. Buiten deze twee voorbeelden zijn er echter niet veel goederen of diensten die op grond van dit argument in aanmerking komen voor een verlaagd btw-tarief.¹ Diensten die gerelateerd zijn aan vrije tijd, zoals vakanties, sportbeoefening en cultuurbezoek zouden dan juist meer belast moeten worden. Het is echter arbitrair en afhankelijk van individuele voorkeuren in welke mate dergelijke diensten complementair zijn met vrije tijd en een aantal van deze diensten wordt nu juist tegen het lage tarief belast.

Tariefdifferentiatie heeft dan het risico dat het eerder tot grotere dan tot kleinere verstoringen leidt (Mirrlees, 2011). Bovendien kan de prijs van specifieke goederen of diensten ook op een andere manier worden beïnvloed door de overheid, bijvoorbeeld via subsidies (kinderopvang). Praktische argumenten en uitvoeringsmogelijkheden moeten bepalen wat de beste manier is om dit te realiseren.

Het derde argument voor tariefdifferentiatie heeft eveneens betrekking op doelmatigheid, namelijk via sturing van gedrag. Als bepaalde goederen of diensten negatieve externe effecten veroorzaken, zoals roken, alcohol of milieuvervuilende consumptie, dan kunnen correctieheffingen worden ingezet om de allocatie efficiënter te maken. Deze zogenaamde Pigouvianse belastingen zorgen er namelijk voor dat prijzen beter de maatschappelijke kosten en baten weerspiegelen. Voor veel van deze goederen en diensten gebruikt de overheid gerichte belastingen en subsidies. Accijnzen grijpen bijvoorbeeld meestal aan op de geconsumeerde hoeveelheid en niet op de toegevoegde waarde, zoals de btw. De mogelijkheid om gerichte accijnzen of regulerende heffingen in te zetten, vermindert de rol van tariefdifferentiatie in de btw voor allocatieve doelen.

1 Zie Bettendorf en Cnossen (2014) en de Mirrlees review (2011). Daarnaast blijkt uit de praktijk dat de verlaging van het btw-tarief voor kappers in 2001 werkte bijna volledig door in lagere prijzen, maar het effect op de afzet of de werkgelegenheid was niet significant, volgens Jongen et al. (2018).

Tabel 6.2

Grondslagen btw naar bestedingscategorie en tarief, 2016

	Algemeen tarief	Verlaagd tarief	Btw-vrij	Totaal
	mld euro			
Eindverbruik huishoudens	102	74	175	351
Lopende aankopen overheid en onderwijs	23	2	6	31
Bruto-investeringen in vaste activa van bedrijven en overheid waarop niet-aftrekbare btw rust	45	0	0	45
Intermediair verbruik waarop niet-aftrekbare btw rust	34	11	50	94
Totaal exclusief btw	203	87	232	522

Het uniforme tarief waarbij de totale btw-ontvangsten gelijk blijven kan bepaald worden door de huidige btw-ontvangsten te delen door de totale grondslag van het verlaagde en het algemene btw-tarief. De gegevens hiervoor worden ontleend aan de btw-cijfers van het CBS; de meest recente hebben betrekking op 2016. De totale btw-ontvangsten bedragen 50,5 mld euro, de totale grondslag 290 mld euro; 203 mld voor het algemene tarief en 87 mld euro voor het verlaagde tarief, zie tabel 6.2. Het uniforme btw-tarief waarbij de btw-ontvangsten gelijk blijven is 17,4%. Hierbij wordt aangenomen dat er geen substantiële gedragseffecten zijn op de totale consumptie.

Beleidsoptie: een uniform btw-tarief van 17,4%

Al met al is de onderbouwing voor differentiatie in het btw-tarief op basis van de literatuur nogal dun. De meeste economen en fiscalisten (zie bijvoorbeeld Bettendorf en Cnossen, 2014) pleiten dan ook voor een btw met slechts één tarief, vanwege de lagere administratieve lasten. Bij een uniform tarief van 17,4% veranderen de totale btw-inkomsten niet vergeleken met de huidige opbrengst (in het basispad).

In Europa hanteert alleen Denemarken een uniform tarief. Eén tarief bevordert de doelmatigheid, omdat consumptiekeuzes dan niet door verschillen in tarieven worden verstoord. Simulaties voor het Verenigd Koninkrijk en België hebben laten zien dat dit de doelmatigheid verhoogt. Een verhoging van de verlaagde btw-tarieven (waaronder het nultarief op voeding en huisvesting in het Verenigd Koninkrijk) tot het niveau van het algemene tarief, betekent een welvaartswinst van 3,5% van de totale btw-ontvangsten voor het Verenigd Koninkrijk en van 4,6% voor België.²

Bij invoering van een uniform tarief dat neutraal is voor de btw-inkomsten gaan huishoudens over hun eindverbruik meer btw betalen; zie tabel 6.3. Bedrijven en overheid gaan

² Zie IFS et al. (2011). Deze studie drukt de welvaartswinst uit in termen van de btw-ontvangsten.

Tabel 6.3

Btw naar bestedingscategorie en tarief, 2016

	Algemeen tarief (21%) en verlaagd tarief (9%)	Uniform tarief (17,4%)
	mld euro	
Eindverbruik huishoudens	28,0	30,6
Lopende aankopen overheid en onderwijs	5,0	4,3
Bruto-investeringen in vaste activa van bedrijven en overheid waarop niet- aftrekbare btw rust	9,5	7,9
Intermediair verbruik waarop niet- aftrekbare btw rust	8,0	7,7
Totaal exclusief btw	50,5	50,5

minder btw betalen over lopende aankopen, bruto-investeringen en intermediair verbruik, voor zover daarop niet-aftrekbare btw verschuldigd is. De btw-lasten verschuiven doordat huishoudens relatief veel aankopen doen die nu onder het verlaagde tarief vallen en doordat relatief veel bestedingen van de overheid en bedrijven waarop niet-aftrekbare btw rust onder het algemene tarief vallen. De niet-aftrekbare btw van bedrijven rust onder meer op onroerend goed, financiële dienstverlening en zorg.

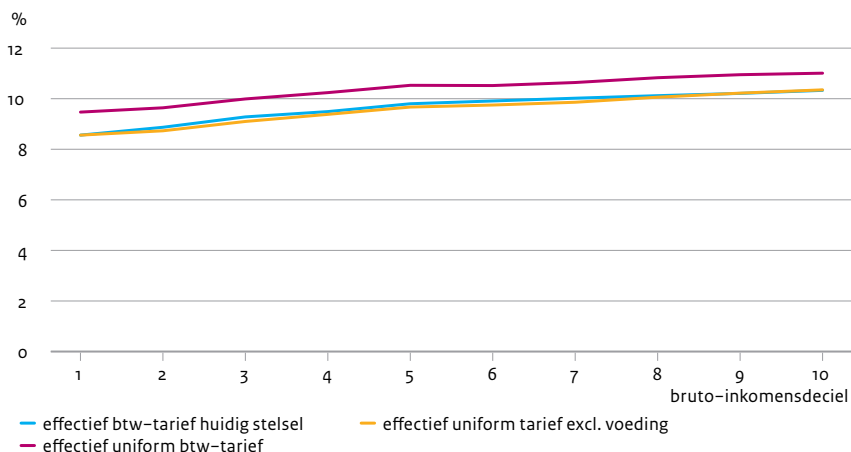
De invoering van een uniform btw-tarief is nadelig voor bijvoorbeeld de voedings- en genotmiddelenindustrie, het openbaar vervoer en de horeca. De hogere btw op voeding en genotmiddelen kan in de grensgebieden een negatief effect hebben op de afzet van Nederlandse winkels. Daar is in de budgettaire raming geen rekening mee gehouden.

Invoering van een uniform btw-tarief is gunstig voor huishoudens die relatief veel besteden aan producten die onder het algemene tarief vallen en ongunstig voor huishoudens die relatief veel besteden aan producten die onder het verlaagde tarief vallen. De consumptie van producten die onder het verlaagde tarief vallen verschilt nauwelijks tussen hoge en lage inkomens. Huishoudens met hoge inkomens consumeren bovengemiddeld veel producten die onder het algemene btw-tarief vallen. Het effectieve btw-tarief voor huishoudens met de 30-procent hoogste inkomens (inkomensdeciël 8-10) is hierdoor wat hoger dan dat voor huishoudens met de 30-procent laagste inkomens (inkomensdeciël 1-3); zie figuur 6.1. De consumptiepatronen van huishoudens binnen deze inkomensgroepen lopen overigens wel uiteen. Lagere inkomens groepen consumeren naar verhouding een groter gedeelte van hun inkomen dan de hogere inkomensgroepen.³

3 Zie Bettendorf en Cnossen (2014) en Wijtvliet (2019).

Figuur 6.1

Het effectieve btw-tarief per bruto-inkomensdeciël (2019)



Bron: berekening CPB op basis van CBS (2019).

De laatste groepen sparen naar verhouding veel meer. De invoering van een uniform btw-tarief leidt tot een lichte daling van de koopkracht.⁴

Beleidsopitie: een uniform btw-tarief met een tarief van 9% voor voedingsmiddelen

Er zijn meerdere redenen om een uniform btw-tarief niet voor voedingsmiddelen te laten gelden. Het is denkbaar dat een btw-verhoging op voedingsmiddelen sneller wordt doorberekend dan een btw-verlaging op andere producten. Zelfs als dit niet zo is, zullen veel consumenten waarschijnlijk het gevoel hebben dat de maatregel gemiddeld tot aanzienlijk hogere prijzen leidt. De 'gevoelsinflatie' wordt namelijk vooral bepaald door de prijzen van regelmatig gekochte producten. De invoering kan bovendien leiden tot anticipatie-effecten, waarbij consumenten de aankoop van producten zullen vervroegen of uitstellen teneinde te profiteren van het meest gunstige btw-regime. Tariefsmutaties kunnen ten slotte invloed hebben op de omzet van verkooppunten in de grensstreek, omdat het aantrekkelijk kan zijn voedingsmiddelen in het buitenland te kopen in landen met een laag btw-tarief.

Als voor voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken wel een verlaagd tarief van 9% blijft gelden, dan resulteert een algemeen tarief van 19% met ongeveer gelijkblijvende

⁴ Bij de analyse van de verkiezingsprogramma's houdt het CPB geen rekening met verschillen in consumptiepatronen tussen huishoudens. Invoering van een uniform btw-tarief zal zodoende voor alle huishoudens een zelfde effect hebben op de koopkracht.

belastingopbrengsten. Invoering van deze beleidsoptie is doelmatig en leidt tot minder administratieve lasten vergeleken met de huidige situatie. Het effectief tarief voor consumenten gaat ook nauwelijks omhoog, zie figuur 6.1.

Beleids optie: verhogen van de btw-tarieven

Een verhoging van het algemene btw-tarief (nu 21%) met 1%-punt verhoogt de overheidsinkomsten met 2,4 mld euro. Een verhoging van het verlaagde tarief (nu 9%) met 1%-punt leidt tot 1,0 mld euro meer inkomsten. Dat betekent dat een verhoging van het lage tarief tot aan het algemene tarief ruim 12 mld euro oplevert. Deze verhoging kan interessant zijn om meer versturende belastingen op andere grondslagen te verlagen. Gezien de omvang van zo'n verhoging heeft een geleidelijke invoering de voorkeur.

Verlaging van de btw-tarieven heeft vergelijkbare effecten, maar dan met omgekeerd teken. Verkleining van het tariefverschil is gunstig voor de doelmatigheid. Consumptie en productie beslissingen worden minder door tariefverschillen beïnvloed, zoals hiervoor besproken leiden tariefverschillen zelfden tot het beoogde doel van meer herverdeling of extra arbeidsaanbod. Daarnaast leidt de aanpassing van de btw-tarieven tot weinig herverdeling tussen huishoudens met hoge of lage inkomens.

6.3 Accijnzen en andere indirecte belastingen

Beleids optie: vrijstellingen in de btw afschaffen

De btw zou minder verstrend zijn als deze geheven zou worden over een bredere grondslag van consumptie goederen en diensten. Voor eenzelfde opbrengst zou dan een lager tarief volstaan. Een dergelijk stelsel is gekozen door bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland, Canada, Australië, Singapore en Zuid-Afrika. De economische literatuur laat wel zien dat deze btw-vrijstellingen tot allerlei economische verstoringen leiden, zoals het uitvoeren van diensten in eigen beheer in plaats van inkoop in btw-vrijgestelde sectoren, omdat deze sectoren de betaalde btw niet kunnen aftrekken.⁵ Een ruimere btw-heffing met minder vrijstellingen zou dus gunstige economische effecten hebben. Deze beleidswijziging kan Nederland echter niet doorvoeren zonder aanpassing van de btw-richtlijn in de Europese Unie. We werken deze beleidswijziging daarom niet verder uit. De Nederlandse overheid zou hier in Brussel voor kunnen pleiten.

Beleids optie: verlagen van de assurantiebelasting met 10%-punt

Verzekeringsdiensten zijn in Europees verband eveneens vrijgesteld van btw, maar de Nederlandse overheid kan de assurantiebelasting wel aanpassen. Het tarief voor de assurantiebelasting is gelijk aan het algemene btw-tarief (21%), maar toch is hier geen sprake van een gelijk speelveld. De toegevoegde waarde van de verzekeringsdiensten omvat niet de volledige premie-inkomsten, maar is gelijk aan het verschil tussen ontvangen premies

⁵ Zie onder meer Cnossen (2019) en Mirrlees (2011).

en uitkeringen. De assurantiebelasting is door deze bredere grondslag, namelijk een heffing over de totale premie-inkomsten, effectief hoger dan de btw.

Het speelveld voor verzekeringsdiensten zou meer gelijk zijn aan de btw als alleen over de kosten van verzekeringsdiensten een consumptiebelasting zou worden geheven. Dat is in praktijk niet goed mogelijk, maar kan benaderd worden door btw niet alleen over de premies maar ook over de schade-uitkeringen te heffen, net als in Nieuw-Zeeland (Cnossen, 2011). Effectief wordt dan alleen de toegevoegde waarde belast. Bovendien kunnen verzekeraars dan de btw die zij betalen over hun inkoop verrekenen, zodat ook de beslissing tussen inkoop en uitvoering in eigen beheer niet verstoord wordt. Deze beleidswijziging vergt aanpassing van de btw-richtlijn van de Europese Commissie. Een forse verlaging van de assurantiebelasting is een mogelijke tussenoplossing. Daarmee gaat het effectieve tarief ten opzichte van de btw omlaag. Een verlaging van de assurantiebelasting met 10%-punt leidt tot 1,4 mld euro minder belastinginkomsten. Daarmee wordt de werking van de btw beter benaderd dan het huidige tarief van de assurantiebelasting, maar het is onduidelijk hoe goed deze benadering is.

Beleidsoptie: verhogen van de alcoholaccijns met 10%

De overheid heft alcoholaccijnzen op bier, wijn, tussenproducten en overige alcoholhoudende dranken. Dat levert jaarlijks ongeveer mld 1,1 euro op. Deze accijnzen zijn ingevoerd om belastingopbrengsten te genereren, maar worden ook ingezet om het gedrag te sturen. Te veel alcoholgebruik heeft allerlei effecten. Er zijn externe effecten, zoals agressief gedrag en verkeersongelukken waarbij alcohol een rol speelt. Volgens Cnossen (2009) en Jacobs (2015) zijn de kosten van deze externe effecten onvoldoende ingeprijsd. Dit is een argument voor hogere accijnzen op alcohol. Daarnaast kan bovenmatig alcoholgebruik gezondheidsproblemen geven en de arbeidsproductiviteit verminderen. Bovenmatig alcoholgebruik heeft tevens een stuwend effect op de kosten van de gezondheidszorg. Dat zou er voor pleiten de accijnzen op alcohol te verhogen. Een nadeel daarvan is wel dat veel van de externaliteiten en gezondheidsproblemen optreden bij bovenmatig alcoholgebruik, terwijl accijnzen ook worden betaald door matige drinkers.

Een verhoging van de accijns met 10% levert afgerond 0,1 mld euro op. Hierbij is rekening gehouden met eerste-orde gedragseffecten van 20% op bier en wijn en 30% op gedistilleerd (CPB, 2016). Dit zijn gedragseffecten als gevolg van minder gebruik en minder verkopen in Nederland. Het kan zijn dat dit leidt tot meer aankopen over de grens en/of illegale verkopen. Dat kan een reden zijn de accijnzen niet te veel te laten stijgen, vanwege een disproportioneel effect voor de winkeliers in de grensstreken.

Beleidsoptie: verhogen van de accijns op tabak

Per 1 april 2020 is de accijns op tabak verhoogd met 1 euro voor een pakje van 20 sigaretten. Deze verhoging is onderdeel van het Nationale Preventieakkoord. In dit akkoord zijn veel maatregelen voorzien om het tabaksgebruik terug te dringen, zoals beperkingen van het aantal verkooppunten en gebiedsverboden voor roken. Accijnsverhogingen zijn daar ook onderdeel van. In het akkoord zijn meerdere tariefsverhogingen voorzien tot 10 euro

voor een pakje sigaretten in 2023. Het is lastig de gedragseffecten van accijnsverhogingen goed te voorspellen. Aankopen over de grens en illegale handel kunnen fors toenemen. Daar wordt later dit jaar door het CPB onderzoek naar gedaan en het kabinet gaat deze prijsverhoging in 2021 evalueren. Daarom wordt de beleidsoptie om de tabaksaccijns aan te passen hier niet verder uitgewerkt.

ZEVEN

Groene belastingen

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt groene belastingen. Hieronder vallen de huidige belastingen op milieugrondslag¹ en overige belastingen die ingezet kunnen worden om negatieve externe effecten gerelateerd aan klimaat en milieu te beprijzen. Groene belastingvoordelen komen ook in dit hoofdstuk ter sprake. Belastingmaatregelen met betrekking tot mobiliteit en wonen worden besproken in *Kansrijk mobiliteitsbeleid* of *Kansrijk woonbeleid* en komen dus niet hier aan bod.²

Deze studie beperkt zich tot belastingmaatregelen. Dit betekent niet dat belastingen in iedere situatie het meest geschikte instrument zijn. In de praktijk kunnen andere instrumenten effectief blijken in het adresseren van specifieke klimaat- en milieueexternaliteiten (Vollebergh, 2012, Goulder en Parry, 2008).

147

In plaats van een belasting kan ook gekozen worden voor een systeem van verhandelbare emissierechten, waarbij er door vraag en aanbod van emissierechten een prijs ontstaat voor emissies. Een emissiehandelssysteem heeft daarmee dezelfde werking als een belasting: emissies worden geprijsd. Het belangrijkste verschil tussen beide instrumenten is dat een belasting zekerheid biedt over de prijs, maar niet over de uiteindelijke hoeveelheid emissies, terwijl het tegenovergestelde geldt voor emissiehandelssystemen.³

Voor sommige vormen van milieuvervuiling verdient regelgeving de voorkeur, bijvoorbeeld als de belastinggrondslag lastig te bepalen is of als de gevolgen van bepaalde stoffen in het milieu zeer ernstig zijn. Zo zijn cfk's in spuitbussen verboden omdat deze de ozonlaag aantasten. Daarnaast zijn *two-part instruments*, een combinatie van een belasting en een teruggaaf (zoals statiegeld), een effectief instrument om bijvoorbeeld zwerfafval te bestrijden (Fullerton en Wolverton, 2005). Ten slotte kunnen vrijwillige initiatieven in sommige gevallen voordelen bieden, bijvoorbeeld bij een nog niet eerder aangepakt milieuprobleem waar eerst verkenning nodig is (Mot en Van der Wal, 2019).

- 1 Dit zijn de energiebelasting, kolenbelasting, afvalstoffenbelasting en de belasting op leidingwater volgens de indeling van de Belastingdienst.
- 2 Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan maatregelen zoals brandstofaccijnzen, de vliegbelasting of het kwijtschelden van de overdrachtsbelasting indien een woning binnen twee jaar minimaal twee stappen verbeterd is qua energielabel.
- 3 Bovendien hoeft een emissiehandelssysteem geen belastingopbrengsten te genereren, de emissierechten worden regelmatig gratis verstrekt.

Tabel 7.1

Beleidsopties groene belastingen

Maatregel	Milieu-effect (a)	Budgettaire effect (b) mld euro	Overige effecten
CO₂-prijs			
Verhogen minimumprijs CO ₂ elektriciteitssector naar verwachte ETS-prijs	Nauwelijks	0	Lastenverzwaring elektriciteitssector, waardoor weglek- en leveringszekerheidsrisico's
Economiebrede uniforme CO ₂ -heffing (gecorrigeerd voor EU-ETS prijs)	Positief	5±PM (in 2030) (c)	Lastenverzwaring industrie en elektriciteitssector waardoor weglek- en leveringszekerheidsrisico's
CO ₂ -heffing industrie (gecorrigeerd voor EU-ETS prijs)	Positief	0,6±PM (in 2030) (c)	Lastenverzwaring industrie waardoor weglekrisico
Energiebelasting (EB)			
EB op gas, verhogen tarieven schijf 3 en 4 met 10%	Positief	<0,1	Lastenverzwaring bedrijven waardoor weglekrisico
EB op elektriciteit, verhogen tarieven schijf 3 en 4 met 10%	Positief	<0,1	Lastenverzwaring bedrijven waardoor weglekrisico
Speciale verlaagde tarieven en vrijstellingen (e) afschaffen	Positief	0,2 (f)	Lastenverzwaring bedrijven waardoor weglekrisico
EB op gas, tarieven verhogen met 10%	Positief	0,5	Lage inkomens gaan er relatief meer op achteruit (d)
EB op elektriciteit, tarieven verlagen met 10%	Positief	- 0,3	Lage inkomens gaan er relatief meer op vooruit
Belastingvermindering verlagen met 50 euro	Nauwelijks	0,4	Lage inkomens gaan er relatief meer op achteruit
Salderingsregeling behouden	Onbekend	- 0,2 (g)	De structurele lastenverlichting is 0,6 mld euro
Belastingvoordelen groene investeringen			
EIA, MIA, VAMIL budgetten verhogen	Positief	- 0,1	
Belasting op luchtvervuiling			
Belasting op luchtvervuiling industrie	Positief	Onbekend	Lastenverzwaring industrie waardoor weglekrisico
Belasting op brandhout huishoudens	Onbekend	Onbekend	Uitvoering aandachtspunt
Overige groene belastingen			
Energiebelasting verbreden naar niet-energetisch gebruik fossiele energiedragers	Onbekend	0,2	Lastenverzwaring industrie waardoor weglekrisico
Belasting op kunstmest	Onbekend	0,1	Lastenverzwaring landbouw
Verpakkingenbelasting	Onbekend	0,3	Uitvoering aandachtspunt

Tabel 7.1
(vervolg)

Maatregel	Milieu-effect (a)	Budgettaire effect (b)	Overige effecten
		mld euro	
Afvalstoffenbelasting verhogen met 10%	Nauwelijks	<0,1	Uniform negatief inkomenseffect

- (a) Het milieueffect wordt als volgt ingeschat: nauwelijks (de maatregel heeft geen of een gering positief effect), positief (de maatregel heeft een positief effect) en onbekend (op basis van de huidige literatuur is het effect van de maatregel moeilijk in te schatten).
- (b) Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'Overig'.
- (c) Deze cijfers zijn gebaseerd op de Nationale Energieverkenning (NEV) uit 2017 (ECN, PBL, CBS en RVO, 2017) en het ontwerp Klimaatakkoord en kunnen daarom veranderen wanneer de analyses worden uitgevoerd op basis van de Klimaat- en energieverkenning (KEV) 2019 (PBL, RIVM, CBS, RVO en TNO, 2019) en het definitieve Klimaatakkoord.
- (d) Een inkomenseffect wordt alleen getoond voor maatregelen die een direct effect hebben op het inkomen van huishoudens (*statisch*). De meeste overige maatregelen beïnvloeden het inkomen van huishoudens weliswaar niet direct, maar zullen via afwenteling door bedrijven uiteindelijk ook een inkomenseffect hebben (het *dynamische* effect).
- (e) Hierbij gaat het om de volgende specifieke tarief- en vrijstellingsregelingen: verlaagde EB tarieven glastuinbouw voor aardgasverbruik in schijf 1 en 2, non-profit instellingen en religieuze gebouwen: teruggaaf 50% van EB over elektriciteits- en aardgasverbruik ter verwarming, energie-intensieve processen: vrijstelling EB, energie-intensieve bedrijven: teruggaaf EB voor het elektriciteitsverbruik boven de 10 mln kWh mits deelgenomen aan convenanten (MIA3 en MEE) ter verbetering van de energie-efficiëntie, stadsverwarmingsinstallaties: verlaagde EB en ODE tarieven voor aardgasverbruik, afvalverbrandingsinstallaties: vrijstelling EB aardgas- en elektriciteitsverbruik, wkk-installaties (vaak kleine energiecentrales): vrijstelling EB voor aardgasverbruik, mineralogische en metallurgische procedés: verlaagde EB tarieven.
- (f) Dit budgettaire effect is een minimaal bedrag omdat over de grondslag van sommige vrijstellingen onvoldoende informatie beschikbaar is.
- (g) Dit bedrag is berekend op basis van de indicatieve afbouw, onder de regels van de definitieve afbouw kan het bedrag misschien iets afwijken.

We behandelen groene belastingen aan de hand van drie thema's: klimaat en energie, vervuiling van lucht, water en bodem, en overige groene belastingen. Zowel bestaande als nieuwe vormen van belastingen komen ter sprake. Vaststaande maatregelen uit het Klimaatakkoord worden in dit hoofdstuk als huidig beleid beschouwd. Onder het thema klimaat en energie komen mogelijkheden voor het belasten van CO₂-uitstoot en de energiebelasting, de meest omvangrijke bestaande groene belasting, aan bod. Het thema vervuiling van lucht, water en bodem bespreekt de mogelijkheden tot belastingheffing op dit gebied, waar tot op heden weinig fiscale instrumenten bestaan. Onder overige groene belastingen vallen de afvalstoffenbelasting, belastingen op grondstoffen en belastingen op consumptie.

Tabel 7.1 geeft een overzicht van de verwachte effecten van de beleidsopties die in dit hoofdstuk aan bod komen. We gaan in op het milieueffect, het budgettaire effect in 2025 en overige effecten. Het type milieueffect verschilt per maatregel: sommige maatregelen worden primair ingezet om de CO₂-uitstoot van een bepaalde sector terug te dringen,

andere om bodemvervuiling tegen te gaan. Deze beoordeling is kwalitatief. Van de beleidsopties gaat voor Nederland naar verwachting een positief milieueffect uit. Meestal gaat dit gepaard met een budgettaire opbrengst, maar niet wanneer het een verruiming van belastingvoordelen betreft. De kolom overige effecten presenteert verder effecten zoals CO₂-weglek (de verplaatsing van CO₂-uitstoot naar het buitenland door geïntensiveerd unilateraal klimaatbeleid) en leveringszekerheid. Inkomenseffecten worden hier (kwalitatief) getoond voor maatregelen die een direct effect hebben op het inkomen van huishoudens. Tenzij anders vermeld kunnen de gepresenteerde effecten symmetrisch geïnterpreteerd worden.

In de eerste maanden van 2020 zijn de prijzen van fossiele energie sterk gedaald, mede als gevolg van de onrust die is ontstaan na het uitbreken van het coronavirus. Dit kan van invloed zijn op de hier gepresenteerde budgettaire- en milieueffecten. Omdat op het moment van schrijven de structurele impact van de coronacrisis nog niet bekend is, kunnen we dit niet kwantificeren.

7.2 Achtergrond

Groene belastingen creëren prikkels voor bedrijven en huishoudens om meer rekening te houden met externe effecten in hun beslissingen. Deze externe effecten betreffen met name CO₂-uitstoot⁴ en vervuiling van lucht, bodem en water. Er ontstaat bijvoorbeeld gezondheidsschade door de uitstoot van fijnstof en aantasting van de biodiversiteit door zwerfafval en verhoogde concentraties fosfaat en stikstof. Omdat deze externe effecten niet volledig geprijsd zijn, is het gebruik van fossiele brandstoffen en andere grondstoffen te goedkoop (Romijn et al., 2018). Hierdoor ontstaat er meer milieuschade dan in het maatschappelijk optimum (Hanley et al., 2007).

Daarnaast ligt ook het groene innovatietempo lager dan maatschappelijk optimaal zou zijn en bestaan er belemmeringen voor secundaire grondstoffenmarkten (Verrips et al., 2019). Zolang externe effecten onvoldoende geprijsd zijn, blijven innovaties in duurzamere alternatieven onrendabel. Het innovatietekort wordt verder versterkt door het bestaan van kennis-*spillovers* (positieve externe effecten) en de grotere kennis-opbouw waar vervuilende technologieën van profiteren ('padafhankelijkheid').⁵ Secundaire grondstoffenmarkten kennen daarnaast belemmeringen in de vorm van ontbrekende schaalvoordelen en informatieproblemen. Door de combinatie van deze marktfalens komen duurzame productieprocessen en markten voor secundaire grondstoffen nog weinig van de grond (Verrips et al., 2019). Groene belastingen kunnen helpen om investeringen

4 We gebruiken 'CO₂' als verzamelnaam voor diverse broeikasgassen, zoals koolstofdioxide, methaan en lachgas. Deze worden veelal uitgedrukt in CO₂-equivalenten, een eenheid die de hoeveelheid CO₂ aangeeft die een vergelijkbare impact op de opwarming van de aarde zou hebben.

5 Acemoglu et al. (2012), Jaffe et al. (2005), Lehmann (2012).

in duurzame technologieën rendabeler te maken en schaalvoordelen op markten voor secundaire grondstoffen te creëren.

Grondstoffenuitputting komt in dit hoofdstuk niet afzonderlijk aan bod, omdat de markt hier in de meeste gevallen zelf voor kan corrigeren (Mot et al., 2018). Evenmin behandelen we leveringszekerheid. Leveringszekerheidsproblemen door de afhankelijkheid van grondstoffen blijken in de praktijk beperkt en tijdelijk, maar leiden soms wel tot kortetermijnverstoring van productieprocessen (Romijn et al., 2018).

Groene belastingen beprijzen niet alleen externe effecten, ze dragen ook bij aan de schatkist. De huidige categorie ‘belastingen op milieugrondslag’ vormt ongeveer 3% van de totale belastinginkomsten (zie hoofdstuk 2).⁶ Alhoewel de inkomsten uit geheven belastingen op milieugrondslag toenemen, daalt het aandeel hiervan in de totale belastingopbrengst de laatste jaren (CBS Statline, 2019). Omdat het doel van een belasting op vervuilende uitstoot of een vervuilend product is dat de uitstoot vermindert of er minder vervuilende producten gebruikt worden, kunnen de voorziene inkomsten teruglopen.

De theoretisch meest efficiënte en kosteneffectieve manier om negatieve externe effecten voor klimaat en milieu te beprijzen is bij de bron en alle uitstoot tegelijk, met een expliciete prijs die gelijk is aan het externe effect (Pigou, 1912). Dat betekent dat de belasting geheven wordt bij de partij die het externe effect veroorzaakt. Deze heeft direct de mogelijkheid om de uitstoot te reduceren. Voor de kosteneffectiviteit is het verder belangrijk dat alle uitstoot gelijk wordt belast. Op die manier vindt reductie plaats waar en hoe dit het goedkoopst kan.

Dit principe is echter partieel en vooral in theorie toepasbaar. In de praktijk bestaan er veel verschillende externe effecten. Deze allemaal afzonderlijk belasten zou tot een veelvoud aan belastingen leiden, die hoge uitvoeringskosten met zich meebrengen en veel interactie kennen (Fullerton en Karney, 2018). Verder is Nederland geen gesloten economie en moet het risico op weglek een rol spelen bij de vormgeving van een belasting. Ook kan het moeilijk zijn precies te bepalen wat de schade is, en kan het groene innovatiekort een argument zijn om een bepaalde belasting in te voeren.

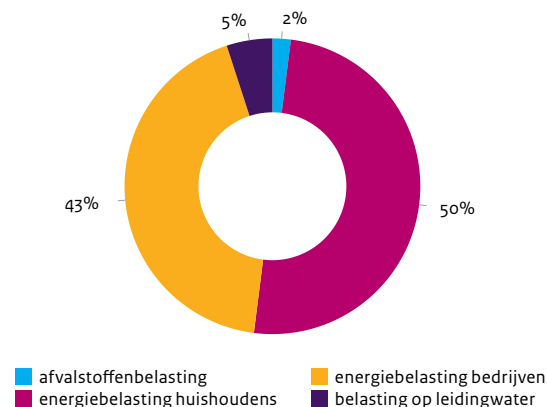
Daarom kunnen belastingen met een andere grondslag, die op meerdere externe effecten tegelijk aangrijpen, of met een tarief dat verschilt van het externe effect, ook een goede manier zijn om klimaat- en milieuexternaliteiten te beprijzen. Internationale samenwerking is gewenst omdat veel emissies grensoverschrijdende effecten hebben. Hierbij hangt de effectiviteit wel af van de mate waarin de grondslag aansluit bij de bron van de vervuiling.

6 Daarnaast bestaan er nog milieuheffingen op decentraal niveau, deze worden in deze publicatie niet meegenomen.

Figuur 7.1

Verdeling belasting op een milieugrondslag naar soort (2017)

aandelen van het totaal



Bron: Compendium voor de Leefomgeving (2017).

De huidige groene belastingen in Nederland zijn vooral impliciete belastingen, dus met een andere grondslag dan het externe effect zelf (zie figuur 7.1). Weinig belastingen beprijzen negatieve externe effecten voor klimaat en milieu, zoals uitstoot van CO₂ of aantasting van de biodiversiteit, op een expliciete manier. Een CO₂-heffing doet dit wel. Voorbeelden van impliciete groene belastingen zijn de belasting op elektriciteit en op afvalverbranding. De samenhang met de negatieve externe effecten is in een aantal gevallen echter zwak: elektriciteit uit aardgascentrales wordt bijvoorbeeld even zwaar belast als elektriciteit uit kolencentrales, terwijl er bij deze laatste veel meer CO₂-uitstoot plaatsvindt. Bovendien bestaat er een groot aantal vrijstellingen en zijn de tarieven vaak niet gelijk voor verschillende gebruikers.

Voor effectief belastingbeleid is het van belang rekening te houden met de interactie tussen expliciete en impliciete groene belastingen. Meer expliciete belastingen zouden impliciete belastingen (deels) overbodig maken, omdat er anders dubbelop belast wordt. Bij volledige CO₂-beprijzing hoeft de belasting op de verbranding van afval bijvoorbeeld alleen nog te corrigeren voor externe effecten als de uitstoot van fijnstof.

7.3 Klimaat en energie

CO₂-emissies veroorzaken wereldwijd klimaatverandering met schadelijke gevolgen voor de leefomgeving. Daarom hebben de meeste landen, waaronder Nederland, afgesproken de uitstoot van CO₂ sterk terug te dringen in de komende decennia. In dit thema kijken we naar belastingen die de uitstoot van CO₂ kunnen reduceren. Belastingen op CO₂-emissies

Tabel 7.2

Vormgeving van de huidige klimaat- en energiebelastingen

Maatregel	Grondslag	Tarief
CO₂-prijs		
Minimumprijs CO ₂	CO ₂ -uitstoot bij elektriciteitsopwekking van Nederlandse bedrijven binnen EU ETS	12,30 euro/ton CO ₂ in 2020, oplopend tot structureel maximum van 31,90 euro/ton CO ₂ vanaf 2030.
Energiebelastingen		
EB op aardgas	Gasverbruik, waarbij een deel van het middel- en grootverbruik is vrijgesteld.	Schijf 1: 0,333 euro/m ³ Schijf 2: 0,064 euro/m ³ Schijf 3: 0,023 euro/m ³ Schijf 4: 0,013 euro/m ³ Tarieven in 2020. De schijven zijn naar verbruik. Verlaagde tarieven gelden voor gasverbruik tuinbouw.
EB op elektriciteit	Elektriciteitsverbruik, waarbij een deel van het middel- en grootverbruik is vrijgesteld.	Schijf 1: 0,098 euro/kWh Schijf 2: 0,051 euro/kWh Schijf 3: 0,014 euro/kWh Schijf 4: 0,001 euro/kWh Tarieven in 2020. De schijven zijn naar verbruik.
Kolenbelasting	Het verbruik van steenkool, bruinkool en cokes, waarbij het duaal gebruik van kolen en het gebruik voor elektriciteitsopwekking is vrijgesteld.	15,05 euro per 1000 kg
Belastingvoordelen op groene investeringen		
Energie-investeringsaftrek (EIA)	Investeringskosten t.b.v. energiebesparing	Investeringskosten t.b.v. energiebesparing mogen voor 45% worden afgetrokken van de fiscale winst.
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	Investeringskosten t.b.v. vergroening	Extra aftrek op de fiscale winst voor investeringen op de Milieulijst, ingedeeld in drie verschillende categorieën waarbij 36%, 27% en 13,5% aftrek wordt verleend.
Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL)	Investeringskosten t.b.v. vergroening	Investeringskosten op de Milieulijst mogen versneld worden afgeschreven tot 75% van de aanschaf- of voortbrengingskosten.
Groene beleggingen huishoudens	Vermogen (box 3) in groenfondsen	Zie H5.

zijn een directe vorm om dit te doen. Energiebelastingen kunnen hier ook aan bijdragen, omdat het gebruik van fossiele brandstoffen voor energieopwekking een groot aandeel heeft in de uitstoot van CO₂ (Vollebergh, 2012), maar zijn deels wel impliciet. Belastingen op CO₂ en energie verminderen ook de uitstoot van luchtvervuilende stoffen.⁷

7.3.1 Huidige vormgeving

Tabel 7.2 geeft een overzicht van de huidige groene belastingen binnen dit thema. De meest omvangrijke belasting is de energiebelasting, die geheven wordt over het aardgas- en elektriciteitsverbruik door huishoudens en bedrijven. De energiebelasting op het aardgasverbruik is direct gerelateerd aan de CO₂-uitstoot, bij het elektriciteitsverbruik is dit minder duidelijk. Duurzame elektriciteitsopwekking veroorzaakt namelijk geen directe CO₂-uitstoot, maar over het verbruik wordt wel energiebelasting betaald. Behalve de energiebelasting betalen huishoudens en bedrijven de Opslag Duurzame Energie (ODE) over hun energieverbruik. De opbrengsten hiervan worden gebruikt om de Subsidie Duurzame Energie (SDE) te financieren. Omdat deze heffing hetzelfde effect op energiegebruik heeft als de energiebelasting en subsidies geen onderdeel vormen van deze publicatie, wordt de ODE als beleids optie buiten beschouwing gelaten.

Het huidige Regeerakkoord en het Klimaatakkoord bevatten ook expliciete belastingen op CO₂-uitstoot, te weten een minimumprijs voor CO₂-uitstoot bij elektriciteitsopwekking en een voorstel voor een heffing op vermijdbare CO₂-uitstoot in de industrie.⁸ Verder heft Nederland een kolenbelasting over het verbruik van steenkool, bruinkool en cokes door bedrijven en particulieren. Kolencentrales zijn van deze belasting vrijgesteld, evenals bedrijven die kolen niet alleen als brandstof gebruiken, zoals in de ijzer- en staalindustrie. Daarom is de opbrengst met slechts 2 miljoen euro gering. Het opheffen van de vrijstelling van kolencentrales zal structureel geen opbrengsten genereren, omdat het gebruik van kolen bij elektriciteitsproductie vanaf 1 januari 2030 bij wet verboden is.

Investerings in vergroening kunnen ook fiscaal gestimuleerd worden door de Energie-investeringsaftrek (EIA), Milieu-investeringsaftrek (MIA) en Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL). Deze regelingen bieden bedrijven fiscale voordelen bij het doen van bepaalde investeringen in energiebesparing of anderszins groene technologieën. Voor huishoudens gelden ook fiscale voordelen voor het beleggen in fondsen en andere activiteiten die milieuwinst beogen. Deze maatregelen worden besproken in hoofdstuk 5.

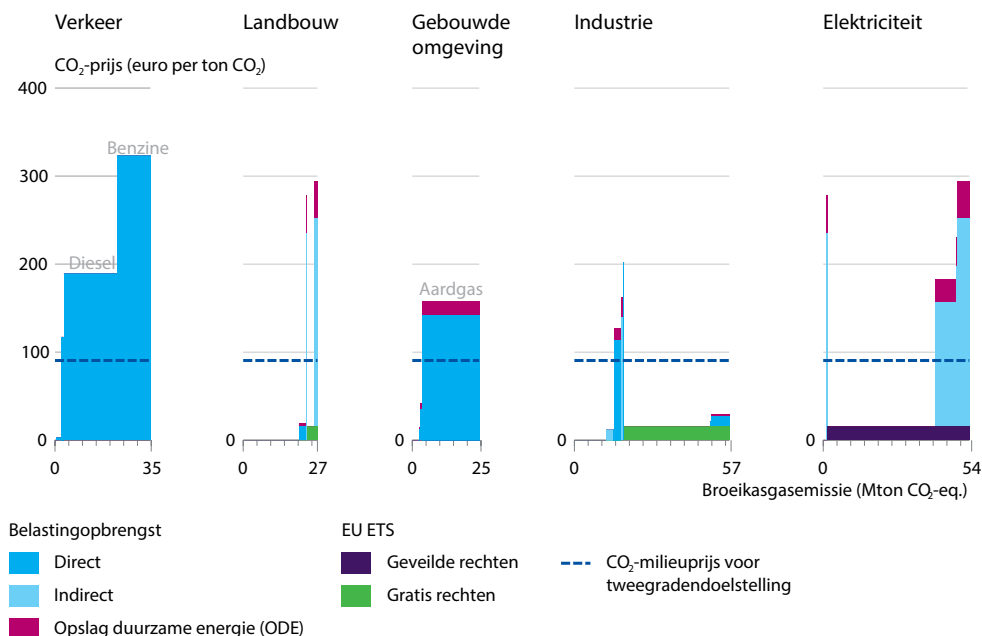
Naast nationale beprijzing heeft een deel van de Nederlandse bedrijven te maken met expliciete CO₂-prijzen binnen het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS). Het EU ETS

7 Over de co-benefits' van CO₂-beprijzing, zie Bollen (2015), Bonilla, Coria, en Sterner (2018), Deng et al. (2018), Fullerton en Karney (2018).

8 O.b.v. de reductieopgave van 14,3 Mton, wordt er uitgegaan van 30 euro/ton CO₂ in 2021, lineair oplopend naar 125 tot 150 euro/ton CO₂ in 2030 inclusief de ETS-prijs (PBL, 2019).

Figuur 7.2

Groene belastingdruk in verschillende sectoren (2018)



Bron: PBL

vormt een belangrijk bestaand beleidsinstrument op Europees niveau dat CO₂-emissies van bedrijven in onder andere de industrie- en elektriciteitssector expliciet beprijsd. Het systeem voorziet in een jaarlijkse afname van het aantal emissierechten met 2,2%, tot 0 in 2057. Doordat emissierechten schaarser worden over de tijd is de verwachting dat de huidige prijs van 25 euro per ton CO₂ (1 maart 2020) zal stijgen. In Europees verband wordt in het kader van de Green Deal tevens gesproken over een versnelde reductie van de jaarlijkse hoeveelheid emissierechten.

Klimaatbeleid is ook het meest effectief als het in een brede coalitie van landen wordt uitgevoerd, de uitstoot van broeikasgassen is immers een mondiaal probleem. Aansturen op een aanscherping van Europees klimaatbeleid kan daarom effectief zijn. De recent aangekondigde Green Deal lijkt hier ook naar te streven. We bespreken echter alleen maatregelen die Nederland zelfstandig kan invoeren. Daarbij bestaat het risico dat bedrijven uitwijken naar landen met minder stringent beleid. Daarmee vermindert ook de effectiviteit van de wereldwijde emissiereductie, ergens anders gaan de emissies van CO₂ immers omhoog. Uit de literatuur blijkt dat dit risico sterk verschilt tussen sectoren, maar moeilijk

precies te schatten is.⁹ Om weglekrisico's te beperken kunnen diverse vormen van terugsluis worden ingezet (Fischer en Fox, 2012).¹⁰

Figuur 7.2 biedt een globaal inzicht in de groene belastingdruk in verschillende sectoren. Hierbij wordt de geheven belasting volledig toegerekend aan de CO₂-uitstoot (terwijl er in werkelijkheid meer externe effecten zijn). De horizontale as geeft het totaal aan CO₂-emissies per sector aan en de verticale balken de hoogte van de groene belastingen. De breedte van de vlakken geeft aan voor welk deel van de emissies de aangegeven belastingdruk geldt. Tevens wordt de belastingdruk opgesplitst naar belastingen en de kosten voor CO₂-rechten binnen het EU ETS. Deze figuur laat zien dat de beprijzing van CO₂ in de gebouwde omgeving en verkeer over de gehele grondslag al hoog is, maar dat in de landbouw, industrie en elektriciteitssector niet de volledige grondslag wordt beprijsd en/of de grondslag tegen een lager tarief wordt belast.

De huidige structuur van energiebelastingen wordt gekenmerkt door degressieve tarieven en beperkte grondslagen. Aardgas- en elektriciteitsverbruik wordt belast tegen een degressief schijventarief: naarmate een gebruiker meer verbruikt daalt het tarief volgens een systeem van verbruiksschijven. Voor huishoudens en andere kleinverbruikers gelden zo hogere tarieven dan voor grootverbruikers. Vanwege diverse vrijstellingen blijft bovendien een groot deel (47%) van het aardgas- en elektriciteitsverbruik onbelast (Vollebergh et al., 2017).

7.3.2 Belasting op CO₂

Beleidsopitie: economiebrede uniforme CO₂-heffing

Verscheidene economen bepleiten een economiebrede uniforme CO₂-prijs als efficiënt instrument om CO₂-uitstoot te reduceren (Van der Ploeg, 2018, Schoenmaker et al., 2019). Een dergelijke heffing beprijsd de uitstoot direct aan de bron, en biedt de mogelijkheid om emissies te reduceren waar en hoe dit het goedkoopst kan. CPB en PBL hebben de effecten onderzocht van een heffing op CO₂-uitstoot in de hele economie gegeven de doelstelling voor CO₂-reductie uit het Ontwerp Klimaatakkoord (OKA). De CO₂-heffing zou in de plaats komen van de maatregelen uit het OKA (Vollebergh et al., 2019). Een uniforme prijs, waarbij iedereen hetzelfde betaalt voor zijn CO₂-uitstoot, is het meest kostenefficiënt.¹¹ De CO₂-uitstoot kan relatief goedkoop worden gereduceerd bij de energie-intensieve industrie en de elektriciteitsopwekking. Er hoeft dan minder een beroep te worden gedaan op sectoren waar al hoge impliciete belastingen geheven worden en verdere uitstootreductie relatief duur is, zoals de gebouwde omgeving (de energiebelasting in de gebouwde omgeving wordt voor aardgas deels en voor elektriciteit volledig afgeschaft). Dit reduceert de kosten van klimaatbeleid.

9 Zie bijvoorbeeld Veenstra et al. (2018), Branger en Quirion (2014), Aichele en Felbermayr (2015), Vollebergh et al. (2019).

10 Europese regels omtrent staatssteun beperken echter wat is toegestaan.

11 Het onderzoek gaat over de sectoren industrie, gebouwde omgeving, elektriciteitssector en verkeer. Bijvoorbeeld de luchtvaart en de landbouw vallen hier dus buiten.

Een uniforme CO₂-prijs in Nederland kan wel leiden tot CO₂-weglek, omdat deze juist relatief grote inspanningen vereist in sectoren die zijn blootgesteld aan internationale concurrentie (bijvoorbeeld de industrie). Deze effecten kunnen worden beperkt door specifieke terugsluismaatregelen, waarbij de vormgeving van de terugsluis de omvang van de CO₂-weglek beïnvloedt. Vooral een subsidie op schone technologie voor vervuilende bedrijven zorgt voor minder weglek en een lagere benodigde CO₂-prijs voor eenzelfde reductie-inspanning.¹²

De budgettaire opbrengst van een uniforme CO₂-heffing is ongeveer 5 mld euro (in 2030). Hierbij is de hoogte van de heffing bepaald onder de aanname dat een deel van de terugsluis via de SDE++ verloopt en de rest naar huishoudens gaat (Vollebergh et al., 2019). De belastingopbrengst is met nadruk onzeker omdat de ramingen in Vollebergh et al. (2019) zijn uitgevoerd vóór de publicatie van de Klimaat- en Energieverkenning van 2019 en de doorrekening van het definitieve Klimaatakkoord.

Beleidsoptie: CO₂-heffing industrie

In plaats van een economiebrede CO₂-heffing kan alleen de CO₂-uitstoot in de industrie beprijsd worden. Ook deze CO₂-heffing vervangt de andere maatregelen uit het ontwerp Klimaatakkoord, maar alleen voor de industrie. Een heffing van ongeveer 75 euro/ton CO₂ is nodig om tot dezelfde emissiereductie te komen. De grondslag van deze heffing is kleiner dan in de economiebrede variant, maar breder dan de heffing op 'vermijdbare uitstoot' voorgesteld in het Klimaatakkoord. In dit scenario verandert niets aan de huidige beprijzing in andere sectoren. Daardoor blijven de lasten voor energieverbruik in de gebouwde omgeving hoog, en in de elektriciteitssector laag (Vollebergh et al., 2019).

Deze CO₂-heffing in de industrie levert ongeveer 0,6 mld euro op (in 2030). Ook in deze variant is ervan uitgegaan dat de opbrengst terugseluid wordt naar de industrie in de vorm van een SDE++-subsidie. Tenslotte geldt hier, net als voor de economiebrede heffing, dat de raming kan veranderen als de nieuwste versie van de Klimaat- en Energieverkenning (2019) als referentiescenario wordt gehanteerd.

Beleidsoptie: verhogen minimumprijs CO₂ elektriciteitssector naar verwachte ETS-prijs

Verhoging van de minimumprijs voor CO₂ voor de elektriciteitssector kan leiden tot meer CO₂-besparing bij de opwekking van elektriciteit. De minimumprijs houdt in dat er een belasting op CO₂ geheven wordt als de ETS-prijs onder de minimumprijs valt. Het voordeel hiervan is dat voor elektriciteitsproducenten de (minimum) CO₂-prijs vastligt. Doordat onzekerheid wordt weggenomen gaan bedrijven waarschijnlijk eerder over tot investeringen in duurzamere elektriciteitsopwekking. De huidige geplande minimumprijs ligt onder

12 Een ander mogelijk probleem is het waterbedeffect: vermindering van de CO₂-uitstoot op Nederlands grondgebied drukt de ETS-prijs waardoor andere Europese landen meer gaan uitstoten. Recente aanpassingen aan het ETS (in de Market Stability Reserve) moeten dit zoveel mogelijk voorkomen (Vollebergh et al., 2019).

de ETS-prijs, zoals verwacht in Brink (2018). De voorgestelde optie stelt de minimumprijs gelijk aan de verwachte ETS-prijs. Deze maatregel heeft geen budgettair effect, omdat er naar verwachting geen belasting betaald hoeft te worden. Als de ETS-prijs veel lager uitvalt dan verwacht, kan deze maatregel een negatief effect hebben op de concurrentiepositie van Nederlandse elektriciteitsproducenten en daarmee de leveringszekerheid voor Nederland. Dat kan leiden tot hogere elektriciteitsprijzen dan in buurlanden.

7.3.3 Energiebelasting

Beleidsoptie: verhogen energiebelastingtarief in schijven 3 en 4 met 10%

Minder degressiviteit van de energiebelasting leidt ook tot een meer uniforme beprijzing van CO₂-emissies. Dit houdt in dat de verschillen tussen de tarieven per schijf verkleind worden (zie figuur 7.3). De optie die wij hiervoor presenteren is het verhogen van de tarieven in de derde en vierde schijf met 10%. Bedrijven waar deze maatregel effect op heeft, zullen hun energieverbruik verminderen in reactie op de tariefsverhoging. Hierdoor nemen CO₂-emissies af. Zowel de verhoging van de tarieven in schijven 3 en 4 van de energiebelasting op aardgas als op elektriciteit levert naar verwachting minder dan 0,1 mld euro op.¹³ Bedrijven zullen bij deze maatregel te maken krijgen met kostenverhogingen en die (deels) afwentelen op huishoudens, maar ook negatieve effecten ondervinden op hun internationale concurrentiepositie.

Beleidsoptie: afschaffen van speciale verlaagde belastingtarieven en vrijstellingen

Een andere manier om het energieverbruik meer uniform te belasten is het afschaffen van speciale verlaagde tarieven en vrijstellingen. Het degressieve karakter van de huidige energiebelastingtarieven wordt versterkt doordat met name het grootverbruik belast wordt tegen speciale verlaagde tarieven en/of onbelast blijft.¹⁴ De verlaagde tarieven en vrijstellingen, in combinatie met de reeds degressieve tariefstructuur, maken het aantrekkelijk voor grootverbruikers om fossiele brandstoffen te gebruiken (INEK, 2019, Coady et al., 2017).¹⁵ Het afschaffen van de speciale verlaagde tarieven en vrijstellingen is een effectieve maatregel om milieuwinst te behalen. De opbrengst van de energiebelasting zal hierdoor naar verwachting stijgen met minimaal 0,2 mld euro. Bedrijven zullen bij deze maatregel te maken krijgen met kostenverhogingen en die (deels) afwentelen op huishoudens, maar ook negatieve effecten ondervinden op hun internationale concurrentiepositie.

13 Deze raming gaat uit van een prijselasticiteit van -0,2 voor bedrijven. Waarschijnlijk is dit een conservatieve inschatting en reageert de vraag naar energie vanuit het bedrijfsleven sterker. De opbrengsten zullen in dat geval ook lager zijn.

14 Zie voetnoot d in Tabel 7.1 voor een opsomming van de verschillende vrijstellingen.

15 In 2013 is in EU-verband afgesproken om alle (impliciete) subsidies op fossiele brandstoffen te stoppen. Dit is in lijn met de afspraak uit het Parijs-akkoord dat financiële stromen consistent moeten zijn met emissiereductiedoelen (UNFCCC, 2015, art. 2c), alsook Sustainable Development Goal (SDG) 12.c om impliciete subsidies op fossiele energiebronnen af te schaffen (EC, 2019, UNEP et al., 2019).

Beleids optie: verhogen energiebelastingtarieven aardgas met 10%

Deze paragraaf gaat in op de effecten van een tariefsverhoging van 10% voor aardgas over alle schijven. Een hogere energiebelasting op aardgas vermindert de vraag naar aardgas en daarmee de ermee gepaard gaande CO₂-emissies. Het stimuleert bedrijven en huishoudens zuiniger om te gaan met aardgas en te kiezen voor elektrische opties, zoals elektrificatie in de glastuinbouw en warmtepompen voor huishoudens. De belastinginkomsten nemen door deze maatregel toe met 0,5 mld euro. Een verhoging van de belastingtarieven raakt alle huishoudens, maar heeft een denivellerend effect. Dit komt omdat lagere inkomens een relatief groter deel van hun inkomen kwijt zijn aan energie. Voor gas is dit verschil groter dan voor elektriciteit (Koot et al., 2018). Vanuit het motief om externe effecten beter te beprijzen ligt het verhogen van de aardgastarieven in de eerste schijf overigens niet voor de hand, omdat aardgasverbruik in de eerste schijf al belast wordt tegen tarieven die hoger zijn dan de externe effecten. Voor hogere schijven is dit niet het geval.

Beleids optie: verlagen energiebelastingtarieven elektriciteit met 10%

Verlaging van de elektriciteitstarieven voor huishoudens en bedrijven maakt het ook aantrekkelijker om te kiezen voor elektrische opties. Het verschuiven van de belastingdruk op elektriciteitsverbruik naar die op aardgasverbruik versterkt de samenhang tussen de energiebelasting en CO₂-uitstoot: alleen bij het aardgasverbruik is deze direct. Daarom heeft deze schuif naar verwachting een positief milieueffect. Maar, twee aandachtspunten zijn hierbij op zijn plaats. Allereerst is het uiteindelijke milieueffect van elektrificatie afhankelijk van de CO₂-intensiteit van de gebruikte elektriciteit. Daarnaast kan een verlaging van de energiebelasting op elektriciteit ook tot meer elektriciteitsverbruik leiden, zonder dat dit aardgasgebruik vervangt. Een tariefsverlaging van 10% voor alle schijven verlaagt de belastinginkomsten met 0,3 mld euro. De verlaging heeft een positief inkomenseffect en werkt nivellerend, omdat lagere inkomens een relatief groter deel van hun inkomen kwijt zijn aan elektriciteit.

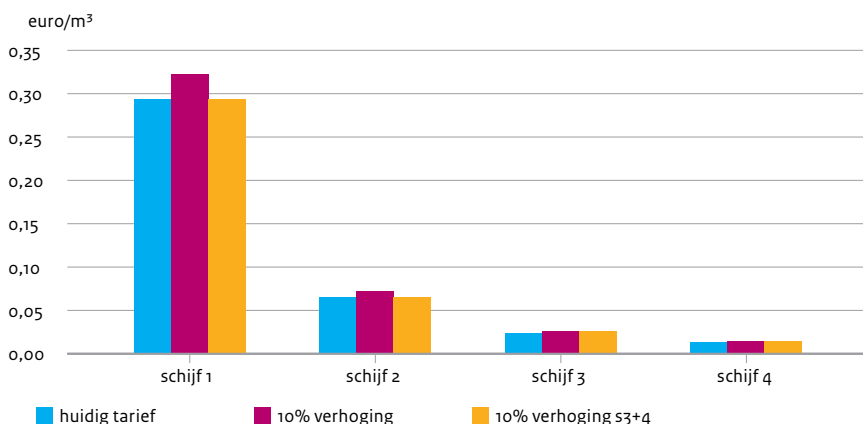
Beleids optie: verlagen belastingvermindering energiebelasting met 50 euro

Ook een verlaging van de 435,68 euro die ieder jaar op de energiebelasting in mindering wordt gebracht kan huishoudens en bedrijven stimuleren zuiniger met energie om te gaan. De belastingvermindering geldt voor objecten met een verblijfsfunctie, zoals een woonhuis of kantoor. Een verlaging hiervan met 50 euro leidt tot 0,4 mld euro extra belastinginkomsten. De belastingvermindering heeft tot doel de koopkrachteffecten van de energiebelasting te beperken. Verlaging van de belastingvermindering raakt lage inkomens dan ook sterker dan hoge inkomens, omdat een vast bedrag een groter deel van hun besteedbaar inkomen vormt. De verlaging verandert niets aan het marginale tarief, maar verhoogt wel het totale bedrag dat gebruikers per jaar aan energiebelasting moeten betalen. Om dit te compenseren zouden zij hun energieverbruik kunnen verlagen, maar het is onbekend of en in welke mate dit gebeurt. Daarmee is het milieueffect van deze maatregel onbekend.

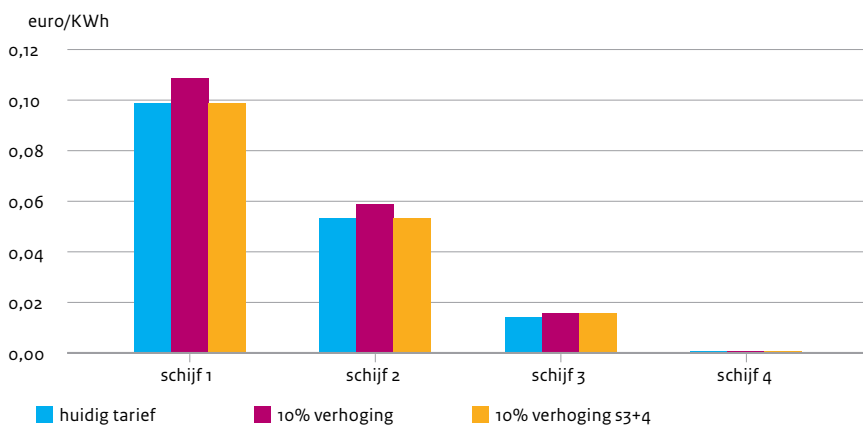
Figuur 7.3

Beleidsopties tarieven energiebelasting aardgas en elektriciteit

a) Aardgas



b) Elektriciteit



Beleidsoptie: salderingsregeling behouden

Huishoudens en bedrijven ontvangen onder de salderingsregeling een vrijstelling van energiebelasting voor de hoeveelheid duurzaam opgewekte elektriciteit die zij leveren aan het elektriciteitsnet, gemaximeerd op het eigen jaarverbruik. Het kabinet heeft besloten om de salderingsregeling vanaf 2023 stapsgewijs af te bouwen tot nul in 2031. De beleids-optie om de regeling te behouden verlaagt de belastinginkomsten met 0,2 mld euro

in 2025¹⁶ en met 0,6 mld euro structureel. Het milieueffect is naar verwachting positief omdat vooral huishoudens extra gestimuleerd blijven zonnepanelen aan te schaffen. De regeling wordt afgeschaft omdat een terugverdientijd van ongeveer 7 jaar voor particulieren voldoende zou zijn om zonnepanelen aan te schaffen (PwC, 2016). Analyses van TNO (2020) laten echter zien dat de terugverdientijd oploopt tot 8,8 jaar in 2030, terwijl deze bij behoud van de salderingsregeling 4,5 jaar zou bedragen. Door de salderingsregeling te behouden zullen naar verwachting meer huishoudens kiezen voor zonnepanelen. Een precieze inschatting van het uiteindelijke milieueffect van deze maatregel vraagt echter om meer onderzoek.

7.3.4 Fiscaal stimuleren van groene investeringen

Beleids optie: intensiveren EIA-, MIA- en VAMIL-regelingen

Een uitbreiding van de EIA-, MIA- en VAMIL-regelingen kan bedrijfsinvesteringen in energiebesparing en groene technologieën stimuleren. Dit kan helpen het groene innovatiekort terug te dringen (zie inleiding) en externe effecten te reduceren, aangezien de regelingen het voor bedrijven aantrekkelijker maken om te investeren in technologieën die de uitstoot verlagen. De beleids optie is om deze gebudgetteerde regelingen te intensiveren met 0,1 mld euro, waarbij het gezien de huidige verdeling voor de hand ligt ongeveer de helft van dit bedrag toe te kennen aan de EIA en de andere helft aan de MIA- en VAMIL-regelingen. Dit geeft ruimte om de lijst met investeringen die onder de regeling vallen te verruimen, of eventueel de steunpercentages te verhogen.¹⁷ Het milieueffect van deze intensivering is naar verwachting positief. De kosteneffectiviteit is wel een aandachtspunt, omdat bedrijven deze groene investeringen ook deels zouden doen zonder deze fiscale voordelen (Vergeer et al., 2018).

7.4 Vervuiling van lucht, bodem en water

7.4.1 Huidige vormgeving

Het gaat in deze paragraaf om beleids opties voor belastingen op bijvoorbeeld de uitstoot van fijnstof en stikstof naar de lucht of het lozen van giftige bestanddelen naar bodem en water. Vooral luchtverontreinigende stoffen leiden in Nederland tot grote schade (Drisen en Vollebergh, 2018). Er bestaan momenteel geen belastingen die direct gericht zijn op het verminderen van deze vervuiling. Regelgeving is het meest gebruikte beleidsinstrument.¹⁸ Wel zijn er prijsinstrumenten in de vorm van verhandelbare rechten: het fosfaatrechtstelsel en dierproductierechten, die bodem- en watervervuiling door overbemesting tegen proberen te gaan. Bovendien ontmoedigen andere bestaande belastingen (zoals de energiebelasting en accijns op brandstof) indirect wel vervuilende uitstoot, als een van de

16 Dit bedrag is berekend op basis van de indicatieve afbouw, onder de regels van de definitieve afbouw kan het bedrag iets afwijken (Rijksoverheid, 2020).

17 In Kansrijk mobiliteitsbeleid worden aanpassingen omschreven voor de binnenvaart.

18 Zie hiervoor bijvoorbeeld IBO Luchtkwaliteit (2019).

Stikstofproblematiek: kunnen belastingen helpen?

Sinds de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) staat stikstof hoog op de politieke agenda. De Raad van State oordeelde in mei 2019 dat Natura 2000-gebieden in Nederland onvoldoende beschermd worden tegen de gevolgen van stikstofdepositie, omdat de PAS-regeling te veel ruimte biedt voor uitstoot. Als gevolg hiervan werden onder andere vergunningen voor bouwprojecten ingetrokken en sindsdien zoekt het kabinet dan ook naarstig naar oplossingen voor de 'stikstofproblematiek'. Welke rol zouden belastingen kunnen vervullen?

De stikstofdepositie, die de natuurschade veroorzaakt, is voor 46% afkomstig van de landbouw (RIVM, 2019). Ook het buitenland en het verkeer dragen sterk bij aan de stikstofdepositie. Stikstof (N) veroorzaakt problemen voor klimaat, milieu en de gezondheid in verschillende vormen: ammoniak (NH_3), stikstofoxiden (NO_x), lachgas (N_2O) en nitraat (NO_3). In de landbouw is het vooral de uitstoot van ammoniak die bijdraagt aan stikstofdepositie en via de vorming van secundair fijnstof aan verslechtering van de luchtkwaliteit.

De theoretisch ideale economische oplossing zou een ruimtelijk gedifferentieerde belasting op stikstof zijn. Voor stikstofdepositie als gevolg van ammoniakuitstoot geldt dat deze binnen enkele kilometers van de bron neerslaat (TNO, 2019). Het effect van stikstof hangt daarbij af van de locatie: in de nabijheid van een Natura 2000-gebied of in een dichtbevolkt gebied is dit bijvoorbeeld extra schadelijk. Vanwege de ruimtelijke differentiering staan administratie en handhaving de invoering van een dergelijke heffing in de weg. Het is moeilijk om een correcte prijs vast te stellen voor de schade op iedere locatie.

Er zijn andere belastingen te overwegen om de stikstofuitstoot door de landbouw te reduceren. De Commissie Maij (2019) adviseert het ministerie van LNV een uniforme heffing op stikstofuitstoot in te voeren. Een tweede optie is een heffing op het stikstofoverschot per landbouwbedrijf. Net zoals voor het fosfaatrechtenstelsel wordt dan per landbouwbedrijf een stikstofquotum bepaald en over de uitstoot hierboven betaalt het bedrijf belasting. Daarnaast kunnen de inputs belast worden die tot stikstofuitstoot leiden: kunstmest en krachtvoer (Oenema, 2019). Behalve een lagere stikstofuitstoot, stimuleren deze belastingen ook de kringlooptlandbouw: het wordt aantrekkelijker om eigen veevoer te produceren. Naarmate de belasting meer aansluit bij de bron van de schade, heeft de belasting een groter effect (Mot en Van der Wal, 2019). Het belasten van de uitstoot van stikstof heeft dus een groter effect dan het belasten van de inputs. Alleen geldt waarschijnlijk het omgekeerde voor de uitvoerbaarheid: het belasten van de inputs- mogelijk zelfs het stikstofgehalte van deze inputs- is eenvoudiger uitvoerbaar dan die van de uitstoot.

Meer onderzoek naar deze belastingen is echter vereist. Op dit moment is er niet voldoende inzicht in alle effecten als een van deze belastingen wordt ingevoerd. Mogelijk bestaan er afruilen met andere beleidsdoelen, zoals verhoging van het dierenwelzijn. Bovendien weten we nog niet wat de optimale hoogte van zo'n belasting zou moeten zijn en of de uitstootregistratie op dit moment voldoende is om deze in te voeren.

negatieve externe effecten van energiegebruik en transport (Vollebergh et al., 2019). Voor watervervuiling door lozing van afvalwater in oppervlaktewater bestaat de waterverontreinigingsheffing, maar deze wordt geïnd door de waterschappen en niet door het Rijk.¹⁹ Omdat de schade door vervuilende uitstoot naar lucht, bodem en water vooral lokaal optreedt, slaan de baten van emissiereductie ook grotendeels in Nederland neer.

7.4.2 Emissies naar lucht

Beleids optie: belasting op luchtvervuiling industrie

Een belasting op luchtvervuiling in de Nederlandse industrie kan voor een snelle afname van vervuilende emissies zorgen. Uit een theoretische analyse naar de effecten van een belasting op stikstofoxiden, zwaveldioxiden en fijnstof ($PM_{2.5}$) in drie subsectoren van de Nederlandse industrie blijkt dat de uitstoot hiervan snel terug te dringen is (Mot et al., 2019). Dit komt omdat technologieën om vervuiling terug te dringen al beschikbaar zijn, en goedkoper dan een belasting die gelijk is aan de maatschappelijke schade. De belasting lijkt praktisch uitvoerbaar, omdat Nederland deze zelfstandig mag heffen en de uitstoot van de industrie bekend is. Wel is nader onderzoek nodig om vast te stellen of de uitstootregistratie van deze stoffen momenteel van voldoende kwaliteit is om te gebruiken voor dit doel. Een belasting op luchtvervuiling in Nederland kan gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven, omdat de kosten met enkele tienden van procenten stijgen (Hendrich en Van der Wal, 2019). We kunnen het budgettaire effect niet ramen, waarschijnlijk is dit gering omdat de emissies van bedrijven dankzij de reductietechnologieën sterk verminderen en hierdoor de belastinggrondslag grotendeels verdwijnt.

Voor landbouw lijkt een dergelijke belasting op luchtvervuiling een minder kansrijke optie. Het gaat in deze sector vooral om de uitstoot van fijnstof, stikstof en ammoniak door de intensieve veehouderij. De emissies van ammoniak zijn een belangrijke oorzaak van de stikstofproblematiek, waarop de tekst in het kader 'Stikstofproblematiek: kunnen belastingen helpen?' verder ingaat. De veelheid aan uitstoters en lokale impact van de schade maken de uitvoering van een belasting op luchtvervuiling lastiger dan in de industrie. Belastingen met een andere grondslag (zoals kunstmest) of andere beleidsinstrumenten (zoals regelgeving) kunnen wel opties zijn om luchtvervuiling vanuit de landbouw te verminderen.

Beleids optie: belasting op brandhout

Luchtvervuilende emissies door open haarden en houtkachels bij huishoudens kunnen worden belast door een belasting op brandhout in te voeren. De particuliere houtstook is verantwoordelijk voor ruim 11% van de emissies van fijnstof ($PM_{2.5}$) (Koppejan en de Bree, 2018).²⁰ Ook de Gezondheidsraad (2018) raadt aan de emissies door houtstook terug te dringen.²¹ Op basis van de maatschappelijke schade van fijnstofemissies zou de belasting

¹⁹ Voor lozing in Rijkswateren betaalt het waterschap een heffing aan het Rijk.

²⁰ De verhoogde belastingen op aardgas maken het gebruik van houtkachels zelfs nog aantrekkelijker waardoor deze emissies verder kunnen stijgen (Dijk et al., 2017).

²¹ Zij suggereren om hiervoor voorlichtingscampagnes over houtstook te houden.

ongeveer 17 cent per kilogram brandhout moeten zijn.²² Daarnaast ontstaan ook emissies van onder meer stikstofoxiden en koolstofmonoxide. Een belasting op brandhout zal tot minder gebruik en dus tot lagere fijnstofemissies leiden. De orde van grootte van dit effect is niet bekend. De grondslag is bovendien niet volledig omdat waarschijnlijk alleen belasting over brandhout geheven kan worden dat als zodanig verkocht wordt.²³ Brandhout uit eigen tuin bijvoorbeeld wordt niet belast. Bovendien is de luchtvervuiling ook sterk afhankelijk van het type kachel: de belasting moet dus in samenhang met het instrument regelgeving gezien worden.

7.4.3 Emissies naar bodem en water

De belangrijkste bodemvervuilers zijn oude bestrijdingsmiddelen, zware metalen, cyaniden en PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen). Bodemvervuiling geeft problemen bij het gebruik van de grond (je mag er niet op wonen of werken) en bij bouwprojecten (je mag het niet verplaatsen). Recentelijk heeft de aandacht voor PFAS-stoffen het besef van deze problemen doen toenemen. Verder onderzoek moet uitwijzen of en hoe een belasting deze vormen van vervuiling in Nederland kan terugdringen. Omdat de gevolgen van bodemvervuiling zeer schadelijk en vooral lokaal zijn, ligt een belasting op het eerste gezicht niet voor de hand, een verbod of opruimverplichting lijken effectievere instrumenten.

Een andere bron van bodem- en watervervuiling is overbemesting in de landbouw. Dit leidt tot een overschot van nitraat in de bodem en het grondwater. De hoeveelheid mest die een boerenbedrijf mag produceren en gebruiken is deels gereguleerd via het fosfaat-rechtenstelsel en de dierproductierechten. Het rechtenplafond omlaag brengen kan bodem- en watervervuiling dus verminderen. Voor het gebruik van kunstmest bestaan deze bindende regels niet. Een belasting op kunstmest, zoals ook genoemd in het kader over de stikstofproblematiek, zou daarom een beleidsoptie kunnen zijn.

Beleids optie: belasting op kunstmest

Een belasting op kunstmest kan een manier zijn om meerdere externe effecten, zoals bodem- en watervervuiling, te verminderen. Kunstmest is een voorbeeld van een product waar de veroorzaakte externe effecten voor klimaat en milieu sterk samenhangen met het gebruik van het product. Tegelijkertijd is de exacte schade moeilijk te monitoren: er zijn veel eindgebruikers en het gebruik leidt tot meerdere externe effecten die een afzonderlijke meting vereisen. Een belasting op kunstmest van 100% van de huidige prijs zou naar schatting kunnen leiden tot 10% minder kunstmestgebruik (Rougoo en van der Weijden,

22 Berekening op basis van de gemiddelde stookwaarde van een kilogram brandhout en de gemiddelde PM_{2.5}-emissies (Koppejan en de Bree, 2018). Een belasting die de maatschappelijke schade van deze emissies in prijs zou dan uitkomen op ongeveer 17 cent per kilogram brandhout, met behulp van de milieuprijzen van De Bruyn et al. (2017).

23 Ongeveer 50% van de Nederlandse huishoudens koopt hun stookhout (Van Middelkoop en Segers, 2019). Een handhaafbare definitie is ook van belang voor de uitvoering door de Belastingdienst (of alternatieve uitvoerder).

2001, Rougoor et al., 2001), waardoor ook de milieuschade vermindert. De geraamde opbrengst van deze belasting is 0,1 mld euro.

7.5 Overige groene belastingen

Overige groene belastingen sturen op bijvoorbeeld het reduceren van consumptie en afval. Hierdoor verminderen negatieve externe effecten voor klimaat en milieu die gepaard gaan met de productie, het gebruik of de afvalverwerking van deze producten. De thema's klimaat en energie en vervuiling van lucht, bodem en water in de vorige paragrafen richtten zich vooral op belastingen om specifieke emissies te beprijsen, wat vanuit welvaartseconomisch oogpunt de meest efficiënte optie is. Soms is het direct beprijsen van deze emissies lastig uitvoerbaar, bijvoorbeeld omdat de kosten van monitoring erg hoog zijn. Dan kunnen de belastingen in dit thema uitkomst bieden.

7.5.1 Belastingen op grondstoffen

Nederland kent geen vormen van een grondstoffenbelasting. Een belasting op grondstof is effectief in het verminderen van negatieve externe effecten voor klimaat en milieu als het gebruik van de grondstof hier sterk mee samenhangt of de winning veel schade veroorzaakt. In Nederland worden weinig grondstoffen gewonnen, maar er ontstaat wel veel schade bij de verwerking van grondstoffen. Een voordeel van een belasting op grondstoffen is dat deze bij aankoop geheven kan worden, wat de inning en uitvoering relatief eenvoudig maakt (Söderholm, 2004).

Beleidsoptie: niet-energetisch gebruik van fossiele energiedragers opnemen in de energiebelasting

Kolen dienen als grondstof bij ijzer- en staalproductie, aardgas bij de productie van kunstmest en aardolie bij productie van plastic. Het energetisch gebruik van deze fossiele energiedragers is belast via de energiebelasting, maar het niet-energetisch gebruik (als grondstof) niet. Het gebruik van deze fossiele energiedragers als grondstof hangt sterk samen met negatieve externe effecten voor klimaat en milieu: zij bevatten koolstof die opgeslagen blijft in de producten en in een later stadium (bijvoorbeeld in de afvalfase) zal vrijkomen. Dit hoeft overigens niet in Nederland te zijn. Een beleidsoptie is om de belastinggrondslag van de energiebelasting te verbreden naar fossiele energiedragers die als grondstof gebruikt worden (Vollebergh, 2017). De inkomsten van deze belasting bedragen naar verwachting ongeveer 0,2 mld euro. Bedrijven zullen door deze maatregel te maken krijgen met kostenverhogingen en die (deels) afwentelen op huishoudens, maar ook negatieve effecten ondervinden op hun internationale concurrentiepositie.

7.5.2 Groene belastingen op consumptie

Belastingen kunnen ook de consumptie van specifieke producten en diensten reduceren. Nederland kent hiervan diverse vormen: accijnzen op brandstoffen, alcohol en tabak, en bijvoorbeeld de aanschafbelasting op motorvoertuigen. De belasting op leidingwater is een belasting op milieugrondslag over drinkwatergebruik tot 300 m³. De belasting

verlaagt de vraag en stimuleert zuiniger gebruik en hergebruik. Belastingen op specifieke producten zijn vooral effectief om negatieve externe effecten voor klimaat en milieu te verminderen als deze sterk samenhangen met het gebruik van het product, of als het moeilijk is om de schade aan de bron te meten en te monitoren. Ook deze belastingen zijn administratief relatief eenvoudig uit te voeren omdat de grondslag vaststaat en bij aankoop geheven kan worden.

Een belasting waarbij precies de externe effecten van een product worden ingeprijsd is moeilijk uitvoerbaar. De belasting zou idealiter gelijk zijn aan de milieuschade in de hele keten van een product, zoals beoogd in het voorstel Vergoeding Externe Kosten (De Bruyn et al., 2018). De kosten om alle emissies in internationale productieketens te registreren en controleren zijn echter hoog.

Beleidsopitie: verpakkingenbelasting

Herinvoering van de verpakkingenbelasting kan het gebruik van verpakkingen reduceren. Tot 2013 kende Nederland een verpakkingenbelasting voor producenten en importeurs die verpakte producten voor het eerst op de markt brengen. In het kader van de fiscale vereenvoudigingsagenda is deze belasting vanaf 2014 vervangen door de afvalbeheersbijdrage aan het Afvalfonds Verpakkingen. De tarieven zijn sindsdien voor de meeste materialen flink gedaald (zie tabel 7.3). Het doel van de afvalbeheersbijdrage is om de kosten van inzameling en recycling van verpakkingen te dekken, niet een vermindering van de hoeveelheid verpakkingen. Bovendien heeft de Nederlandse overheid geen zeggenschap over deze tarieven. Het Rijk kan de verpakkingenbelasting herinvoeren om meer te kunnen sturen op het verpakkingengebruik. In 2013 werd hier ongeveer 0,3 mld euro mee opgehaald.²⁴ De verpakkingenbelasting was echter te laag om de doelen te behalen: de hoeveelheid verpakkingen reduceren en deze milieuvriendelijker ontwerpen (Bergsma et al., 2010). Een hogere belasting zou effectiever kunnen zijn. De belasting gaat gepaard met administratieve lasten voor ondernemers die verpakkingen op de markt brengen en uitvoeringskosten voor het Rijk. Het Verenigd Koninkrijk is van plan vanaf 2022 een belasting in te voeren op plastic verpakkingen die voor minder dan 30% uit gerecycled plastic bestaan. Deze belasting moet het prijsverschil tussen primair en gerecycled plastic in zoverre wegnemen dat het doel van 30% gerecyclede content gehaald wordt (Voulvoulis en Kirkman, 2019).

7.5.3 Belastingen in de afvalfase

De afvalstoffenbelasting moet het verminderen en het recyclen van afval stimuleren, waardoor zowel de externe effecten van afvalverbranding als de schade door primaire productie van materialen verminderen. Restafval van huishoudens en bedrijven wordt verbrand met energierugwinning, hetgeen gepaard gaat met externe effecten zoals

24 Hierbij is afstemming met de tarieven van het Afvalfonds Verpakkingen wenselijk, bijvoorbeeld over hoe milieuvriendelijke verpakkingen te stimuleren. Ook is het belangrijk in dit kader de ontwikkelingen rond de voorgestelde Europese plasticbelasting in de gaten te houden, die landen zouden betalen over het niet-gerecyclede deel van hun plasticafval. Hierover wordt een beslissing genomen in de onderhandelingen over de EU-begroting 2021–2027.

Tabel 7.3

Vergelijking tarieven Afvalfonds en Verpakkingenbelasting voor verpakkingen van verschillende materialen

Materiaalsoort	Tarieven Afvalfonds	Tarief Verpakkingenbelasting
	euro/kg	euro/kg
Glas	0,056	0,072
Papier/karton	0,022	0,080
Kunststof	0,600 (lager tarief 0,38) (a)	0,473
Biodegradeerbaar kunststof	0,600	0,080
Aluminium	0,080	0,956
Overige metalen	0,080	0,159
Hout	0,020	0,021
Andere materialen	0,020	0,177
Algemeen tarief (materiaal niet te bepalen)	0,770	0,510

(a) voor goed te sorteren en te recylen verpakkingen met positieve marktwaarde

CO₂-uitstoot. Daarom heft het Rijk de afvalstoffenbelasting (32 euro/ton) over restafvalverbranding bij de afvalverwerkende bedrijven, die dit doorrekenen aan gemeenten en bedrijven. Sinds 1 januari 2020 wordt de belasting ook geheven over buitenlands afval dat in Nederland verbrand wordt.

Beleidsoptie: verhogen afvalstoffenbelasting met 10%

Een hogere afvalstoffenbelasting kan de externe effecten van afvalverbranding verminderen, maar het gedragseffect hangt af van waar de prikkel terechtkomt. Een hogere belasting op het verbranden van afval kan aanzetten tot afscheiding en anderszins verminderen van de hoeveelheid restafval,²⁵ maar de prikkel komt pas terecht bij huishoudens als de gemeente een afvalstoffenheffing hanteert die gedifferentieerd wordt naar de hoeveelheid restafval per huishouden (DIFTAR), wat in 2019 in 47% van de gemeenten het geval was (bron Rijkswaterstaat). Als gemeenten een vaste heffing per huishouden hanteren en deze verhogen, zal het effect van een verhoogde afvalstoffenbelasting op scheidingsgedrag nihil zijn. Het kan gemeenten wel activeren om gescheiden inzameling meer te accommoderen. Een hogere afvalstoffenbelasting kan daarnaast enkele negatieve bijeffecten hebben: fraude, substitutie van de door afvalverbrandingsinstallaties opgewekte energie door fossiele energie en hogere kosten voor recyclebedrijven. Het budgettaire effect van een verhoging van de afvalstoffenbelasting met 10% is minder dan 0,1 mld euro. De maatregel heeft een uniform negatief inkomenseffect.

25 Hanemaaijer et al. (2014) gebruikt voor berekeningen met de afvalstoffenbelasting een prijselasticiteit voor restafval van -0,11 voor huishoudens en -0,22 voor bedrijven.

ACHT

Combinaties van maatregelen

In de voorgaande hoofdstukken zijn zo'n honderd belastingmaatregelen geëvalueerd ten aanzien van de budgettaire impact in 2025 en structureel, de doelmatigheid, de herverdelingseffecten en overige effecten, waaronder uitvoerbaarheid. Bij belastinghervormingen gaat het in het algemeen over een pakket van maatregelen. In zo'n pakket kunnen interacties van maatregelen optreden die niet zichtbaar zijn als de maatregelen apart bekeken worden. Vaak hebben deze pakketten een bepaald thema en bewerkstelligen ze een verschuiving binnen het belastingstelsel.

In dit hoofdstuk bespreken we geen uitgebreide pakketten van maatregelen, maar gaan we wel kort op een aantal van deze verschuivingen in. Thematisch gezien gaat het om de volgende zeven pakketten: vereenvoudiging, belasting schuif van arbeid naar kapitaal, meer uniform belasten van kapitaalinkomens, ondernemers en werknemers meer evenwichtig belasten, belastingschuif van direct naar indirect, belastingschuif van arbeid naar vergroening en een belastingschuif van centrale naar decentrale belastingen.

169

8.1 Vereenvoudiging

Vereenvoudiging kent meerdere facetten en wordt vaak gekoppeld aan uitvoering, transparantie, begrijpelijkheid en zelfs de belastingmoraal. Vereenvoudiging is voor de belastingplichtige iets anders dan voor de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst is de uitvoering van veel belastingmaatregelen complex, moeilijk te controleren en soms zelfs niet te handhaven. Voor de belastingplichtige gaat het om een goed begrip van de regels, het bijhouden van administratie, het invullen van belastingformulieren en (voor huishoudens) het aanvragen en verantwoorden van toeslagen. Daarmee zijn vereenvoudigingen vanuit het perspectief van de Belastingdienst niet altijd een vereenvoudiging voor belastingplichtigen, en andersom. Zo is een belasting op het werkelijk rendement op vermogen beter uit te leggen dan een belasting op forfaitaire rendementen, maar ook moeilijker te controleren.

Voorstellen om aftrekposten en vrijstellingen in de vpb, btw en inkomstenbelasting af te schaffen, leiden in principe tot een eenvoudiger belastingstelsel met minder wetsartikelen. Dat zijn echter lang niet altijd de meeste complexe onderdelen van het Nederlandse belastingstelsel. Complex zijn bijvoorbeeld het toeslagenstelsel, vanwege het maatwerk

en de vooruitbetaling op basis van schattingen,¹ en de fiscale regelingen rond de eigen woning vanwege de opeenstapeling van aanpassingen. Mogelijke vereenvoudigingen op deze terreinen komen in *Kansrijk woonbeleid* en *Kansrijk armoedebestrijding* aan bod. Een uniform btw-tarief vereenvoudigt het btw-stelsel. De vpb is zeer complex bij multinationale ondernemingen vanwege de benodigde documentatie over verrekenprijzen, maar een hervorming op dit terrein moet internationaal worden gecoördineerd.

8.2 Belastingen van arbeidsinkomen naar kapitaalinkomen

Internationaal gezien heeft Nederland minder opbrengsten uit belastingen op kapitaalinkomen en zijn de lasten op arbeidsinkomen relatief hoog. Daarnaast zijn er zorgen om de vermogensongelijkheid. Een schuif van belastingen van arbeid naar kapitaal zou Nederland beter in de pas kunnen laten lopen met veel andere Europese landen en de vermogensongelijkheid kunnen verkleinen. Dat laatste is wel afhankelijk van de vormgeving.

170

Daarbij is het van belang de economische verstoringen van belastingen op arbeid en kapitaal tegen elkaar af te wegen. Een belasting op arbeid vermindert de prikkel om te werken. Voor het deel van de huishoudens geldt dat de marginale euro die zij verdienen gebruikt wordt om vermogen op te bouwen, zodat een belasting op kapitaal(inkomen) kapitaal voor hen ook de prikkel om te werken vermindert. Daarnaast verstoort een belasting op kapitaal(inkomen) de keuze tussen huidige consumptie en toekomstige consumptie. Het algemene beeld vanuit de economische wetenschap is dat belastingen op kapitaalinkomen lager zouden moeten zijn dan die op arbeidsinkomen vanwege de internationale mobiliteit van investeringen, zeker in een open economie als Nederland. De verschillen tussen het progressief belasten van arbeidsinkomens en het proportioneel belasten van de meeste kapitaalinkomens duidt hier al op. Daar staat tegenover dat sommige vormen van kapitaal, met name grond en onroerende zaken, juist immobiel zijn en een inelastisch aanbod kennen. Belasting op dergelijke vormen van kapitaal is daarom in principe minder verstrend dan belasting op arbeid.

Uit de internationale vergelijking blijkt dat vooral de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning en lagere belastingen op onroerend goed de oorzaak zijn van de lagere Nederlandse belastingdruk op kapitaalinkomen. Daarom kan worden overwogen om het eigenwoningforfait te verhogen en/of de hypotheekrenteaftrek verder te beperken. Daarnaast kunnen gemeenten de ozb verhogen of een grondwaardebelasting invoeren. Extra opbrengsten zouden ook aan het Rijk ten goede kunnen komen. Zie voor deze fiscale maatregelen *Kansrijk woonbeleid*, die in juni 2020 gepubliceerd wordt door het CPB. Bij deze

1 Berkhout et al. (2019) en IBO Toeslagen (2020)

maatregelen is het niet evident dat de vermogensongelijkheid afneemt, aangezien ook veel huishoudens in het midden van de vermogensverdeling geraakt worden.

Andere beleidsopties voor hogere belasting op kapitaal zijn om ondernemers meer te belasten over hun inkomsten of bedrijfsvermogen of de heffing op inkomsten in box 2 en box 3 progressief te maken (zie hoofdstuk 4 en 5 voor verschillende opties). De lastendruk op arbeidsinkomen kan verlaagd worden door lagere tarieven of door de heffingskortingen minder af te bouwen (zie hoofdstuk 3). De vormgeving van deze verlaging hangt af van de voorkeuren op het gebied van arbeidsmarktparticipatie en een gelijke inkomensverdeling.

8.3 Meer uniform belasten van kapitaalinkomens²

De huidige Nederlandse belastingen op de verschillende vormen van kapitaalinkomen zijn een lappendeken van gefragmenteerde en complexe heffingen. Dat leidt ertoe dat beslissingen over het vermogen mede gedreven worden door fiscale motieven. Hierdoor ontstaat belastingarbitrage en wordt het stelsel als onrechtvaardig ervaren.

Met een aantal stappen kan de uiteenlopende fiscale behandeling van verschillende typen kapitaalinkomen vereenvoudigd en meer gelijk getrokken worden. De stappen leiden tot minder belastingarbitrage en minder verstoringen bij beslissingen die bedrijven en huishoudens nemen over hun vermogen. Een eventuele hervorming van het belastingstelsel langs deze lijnen draagt daarom ook bij aan de economische doelmatigheid. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende elementen:

- Het belasten van de daadwerkelijke rendementen van het financieel vermogen. Dit leidt in principe tot een efficiënter en rechtvaardiger heffing (zie hoofdstuk 5).
- De fiscaal gunstige behandeling van pensioenopbouw en daarmee de verstoring van spaarbeslissingen kan worden verminderd door de grens voor premieaftrek te verlagen (in de uitwerking van het pensioenakkoord). De fiscalisering van de AOW kan versneld worden (zie Kansrijk uittreedbeleid).
- Het eigen huis en de hypotheek kunnen in box 3 van de inkomstenbelasting geplaatst worden om de verschillende vermogenscomponenten zo gelijk mogelijk te behandelen (zie Kansrijk woonbeleid).
- Vreemd vermogen bij vennootschappen en ib-ondernemers kan fiscaal meer gelijk aan het eigen vermogen worden behandeld. Dit zou een prikkel wegnemen voor bovenmatige schuldfinanciering en vermindert de conjunctuurgevoeligheid van de economie (zie hoofdstuk 4).
- Uitgekeerde en ingehouden winst bij een aanmerkelijk belang in box 2 fiscaal meer hetzelfde behandelen (zie hoofdstuk 4) en/of ondernemingsvermogen in box 2 meer gelijk behandelen als vermogen in box 3 (zie hoofdstuk 5).

2 Zie voor een uitvoerige argumentatie Lejour en van 't Riet (2015),

8.4 Ondernemers en werknemers meer evenwichtig belasten

Met de herziening van de inkomstenbelasting in 2001 zijn de tarieven van de inkomsten- en vennootschapsbelasting zodanig gekozen dat er een globaal evenwicht is tussen de belastingdruk van werknemers in de hoogste schijf, ib-ondernemers en dga's. De belastingdruk tussen werknemers en ib-ondernemers was toen beter vergelijkbaar, omdat er geen mkb-winstvrijstelling bestond. Vanwege de druk op het vestigingsklimaat zijn tussen 2004 en 2007 de vpb-tarieven verlaagd en is de mkb-winstvrijstelling ingevoerd om het globale evenwicht tussen ib-ondernemers en dga's te bewaren. Daardoor is de belastingdruk voor ondernemers in de loop van de tijd lager geworden. Dat heeft bijgedragen aan een verschuiving van werknemers naar zzp'ers, en mogelijk ook naar dga's, waarbij het inkomen uit de onderneming vooral als arbeidsinkomen geïnterpreteerd kan worden. De fiscale prikkels om zelfstandigen in te huren in plaats van werknemers en om arbeidsinkomen te classificeren als kapitaalinkomen zijn steeds groter geworden.

Dat kan een motivatie zijn om het verschil met werknemers te verkleinen door ib-ondernemers en dga's meer te gaan belasten. Zo'n mogelijke lastenverzwaring moet wel worden afgewogen tegen een verstoring van het ondernemingsklimaat (in zoverre dat niet fiscaal gedreven is). De lastenverzwaring kan ingevuld worden door een beperking van de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling en/of het omzetten van ondernemersaftrekken in heffingskortingen om de fiscale voordelen van ib-ondernemers te beperken (zie hoofdstuk 4). Daarnaast kunnen verschillen in sociale voorzieningen voor werknemers en ib-ondernemers worden verkleind, met betrekking tot pensioenopbouw (zie hoofdstuk 4) en verzekering van arbeidsongeschiktheid (zie Kansrijk socialezekerheidsbeleid). De belastingdruk op de totale inkomsten van dga's kan worden verhoogd door het opstaptarief in de vpb te schrappen of de grens daarvan te verlagen, meer winst als arbeidsinkomen te classificeren door bijvoorbeeld het gebruikelijk loon te vervangen door een gebruikelijk kapitaalinkomen, en uitstel van winstuitkering te beperken via een progressief box 2-tarief of een voorheffing op de ingehouden winst (zie hoofdstuk 4).

8.5 Belastingsschuif van directe naar indirecte belastingen

Er is internationaal een trend dat de belastingdruk verschuift van de loon- en inkomstenbelasting naar indirecte belastingen, in het bijzonder de btw. Daarmee zou de belastingdruk op arbeid lager worden. Het gevolg van de schuif is dat de indirecte belastingen op consumptie toenemen, waardoor bij een gegeven brutoloon de consumptiemogelijkheden nauwelijks toenemen. Daardoor zijn de arbeidsaanbodseffecten van zo'n schuif zeer beperkt. Per saldo ontstaat een lastenverschuiving van werkenden naar niet-werkenden. Daarbij kan het zijn dat lagere inkomens en niet-werkenden meer last hebben van de belastingverhoging op consumptie dan dat zij profiteren van de lagere belastingen op

inkomen, waardoor de inkomensongelijkheid iets toeneemt. Dit hangt er ook van af op welke manier de inkomstenbelasting aangepast wordt.

Vanuit de btw zou het doelmatig zijn het lage tarief te verhogen, zodat consumptiebeslissingen minder worden verstoord door tariefverschillen. Een stijging van 1%-punt levert 1 mld euro op en verdere stijging richting 21%, levert veel meer op (zie hoofdstuk 6). Daarmee kan veel ruimte ontstaan om de inkomstenbelasting te verlagen. Dat kan door de tarieven te verlagen of de heffingskortingen te verhogen, bijvoorbeeld door de algemene heffingskorting en de arbeidskorting niet of minder af te bouwen. De uitkomsten van de beleidsmaatregelen in hoofdstuk 3 hebben laten zien dat de verschillende instrumenten uit de inkomstenbelasting verschillende effecten op de werkgelegenheid en de inkomensverdeling kunnen hebben. Een hogere arbeidskorting (zeker aan de onderkant) stimuleert de arbeidsparticipatie meer dan lagere tarieven. Daarnaast moet in het oog worden gehouden dat lage inkomens en uitkeringsgerechtigden een hogere consumptiequote hebben, waardoor zij meer last hebben van een btw-verhoging. Als compensatie hiervoor, ligt het verhogen van de algemene heffingskorting en een lager tarief in de eerste schijf voor de hand. Dat zijn niet de belastinginstrumenten die het meeste effectief zijn om de arbeidsmarktparticipatie te bevorderen. Bovendien leidt een combinatie van een lager tarief en een hogere algemene heffingskorting vaker tot een verzilveringsprobleem. Afhankelijk van de maatschappelijke voorkeuren kan zo'n schuif vooral in de inkomstenbelasting op meerdere manieren worden vormgegeven. In zijn algemeenheid heeft een schuif die primair gericht is op het compenseren van koopkrachteffecten weinig effecten op de werkgelegenheid.

8.6 Belastingsschuif van arbeid naar groene belastingen

Een belastingsschuif van arbeid naar groene belastingen heeft in de wetenschap en het beleid al vele jaren de aandacht getrokken. Met deze belastingsschuif, ook wel fiscale vergroening genoemd, worden de bestaande belastingen op energie en afval verhoogd, of worden nieuwe instrumenten zoals een CO₂-belasting of belasting op grondstoffen ingevoerd. De loon- en inkomstenbelasting kan dan omlaag (Vollebergh, et al., 2017).

Vaak wordt deze belastingsschuif geassocieerd met een tweesnijdend zwaard: meer werkgelegenheid en een beter milieu. Dat blijkt in veel gevallen een misvatting. Uit het recente literatuuroverzicht van CPB/PBL (2018) blijkt dat er nauwelijks extra werkgelegenheid ontstaat. De reden is dezelfde als met de belastingsschuif van arbeid naar de btw. De indirecte belasting moet ook betaald worden, werkt daarom prijsverhogend en leidt tot een lager besteedbaar inkomen. Net als bij de btw ontstaat dan per saldo een beperkte lastenverschuiving van werkenden naar niet-werkenden. Een dergelijke belastingsschuif moet dus vooral gemotiveerd zijn door de klimaat- en milieudoelen. Een eventueel positief werkgelegenheidseffect is mooi meegenomen.

Daarnaast kunnen groene belastingen ook de inkomensverdeling beïnvloeden. De discussie over de gevolgen van de hogere energierekening zijn daar het bekende voorbeeld van. De uitwerking van de beleidsopties in hoofdstuk 7 laat ook zien dat voor een aantal belastingen de inkomensgevolgen verschillend kunnen uitpakken voor verschillende groepen. Een belastingschuif biedt wel de mogelijkheid de inkomstenbelasting zo aan te passen dat de gevolgen voor herverdeling beperkt blijven. De beleidsopties in hoofdstuk 7 laten ook een keuze zien om de belastingen aan consumenten of producenten op te leggen. Dit maakt voor de koopkrachteffecten weinig verschil, want belastingen aan producenten worden waarschijnlijk grotendeels aan de consumenten doorberekend (CPB, 2020). Bovendien kan de internationale concurrentiepositie van bedrijven geraakt worden.

In ogenschouw moet worden genomen dat gedragsbeïnvloeding door middel van belasting uiteindelijk ook tot lagere belastinginkomsten kan leiden als bedrijven en huishoudens hun gedrag aanpassen. Dit effect speelt bij de inkomstenbelasting veel minder (maar is niet afwezig).³ Uit de mogelijke opbrengsten van de meeste beleidsmaatregelen rond fiscale vergroening volgt dat een schuif van de inkomstenbelasting naar groene belastingen van enkele miljarden euro's mogelijk is. Alleen met de opbrengsten van een substantiële CO₂ belasting kan de verschuiving groter zijn.

8.7 Belastingschuif van centrale naar decentrale belastingen

Er wordt regelmatig geopperd gemeenten meer mogelijkheden te geven om zelf belastingen te heffen. Op dit moment wordt 95% van de belasting door de Rijksoverheid geheven en daarmee is het aandeel van de decentrale overheden in de belastingheffing internationaal gezien zeer klein. Een verschuiving van de landelijke inkomstenbelasting naar een onroerendezaakbelasting (ozb) op woninggebruik of een ingezetenenheffing biedt gemeenten de mogelijkheid om beter in te spelen op de lokale wensen. Een andere optie is een grondwaardebelasting, die in *Kansrijk woonbeleid* wordt besproken.

De vormgeving van zo'n verschuiving is cruciaal voor de verwezenlijking van de potentiële voordelen van fiscale decentralisatie. Grondslagen die de gebruiker van lokale voorzieningen confronteren met de kosten, bevorderen een doelmatig voorzieningenaanbod. Beslissen, genieten en betalen komen dan namelijk bij de inwoner te liggen. Een verhoging van de ozb op woningen, of de invoering van een ingezetenenheffing is goed mogelijk zonder grote inkomenseffecten voor huishoudens, zolang er een terugsluis via verlagingen van andere belastingen aan is gekoppeld (Eijkel en Vermeulen, 2015). Doordat de zichtbaarheid van de belasting groter is dan van de loonbelasting, die met de voorheffing voor de

3 Zie Rijksoverheid (2020)

meeste huishoudens nauwelijks zichtbaar is, kan de weerstand tegen de belastingen wel toenemen.

Afhankelijk van de vormgeving van de terugsluis kan fiscale decentralisatie bovendien het structurele arbeidsaanbod bevorderen, maar dat vergroot vaak de inkomensongelijkheid (zie hoofdstuk 3). Een doorrekening met Micsim leert dat bij invoering van een lokale ingezetenenheffing van 4 mld euro, gecompenseerd door een verhoging van de algemene heffingskorting, de inkomenseffecten heel beperkt zijn. Deze herziening leidt echter niet tot meer arbeidsparticipatie. Dat is anders bij een verlaging van de eerste twee schijftarieven in de inkomstenbelasting van 4 mld euro, gekoppeld aan een verhoging van de ozb op woningen met hetzelfde bedrag. Dan neemt de structurele werkgelegenheid wel iets toe (Eijkel en Vermeulen, 2015). Dat gaat wel ten koste van de inkomensongelijkheid. Een schuif van 4 mld euro van de Rijksbelastingen naar de gemeentelijke belastingen kan als een forse schuif geïnterpreteerd worden, gezien de ozb-opbrengst van 4 mld euro in 2018. Omdat gemeenten de hoogte van de ozb bepalen, loopt deze verschuiving in eerste instantie via een verlaging van de jaarlijkse uitkering uit het gemeentefonds. Gemeenten kunnen de lagere ontvangsten uit het gemeentefonds vervolgens opvangen met een verhoging van de ozb.



Literatuur

Hoofdstuk 1

- De Boer, H-W, R. van Elk, E. Verkade, 2020, MICSIM 2.0: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reforms in the Netherlands: an updated version, CPB Achtergronddocument.
- Cnossen, S. en B. Jacobs, 2019, Ontwerp voor een beter belastingstelsel ([link](#)).
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen Van Dijkhuizen, 2013, Naar een activerender belastingstelsel (eindrapport) ([link](#)).
- CPB, 2015, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* ([link](#)).
- CPB, 2017, *Keuzes in Kaart 2018–2021* ([link](#)).
- Elk, R. van, H-W de Boer en E.M. Verkade, 2020, Arbeidsaanbodelasticiteiten in Micsim, CPB Achtergronddocument (te verschijnen).
- Koot, P., 2019, Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt ([link](#)).
- Koot, P., M. Vlekke, E. Berkhout en R. Euwals, 2016, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument 30 maart 2016 ([link](#)).
- Mirrlees Review, 2011, *Tax by Design*, Chapter 19, Small Business Taxation, IFS ([link](#)).
- PBL, SCP en CPB, 2017, Naar een Verkenning Brede welvaart ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2016, SDG rapport van de werkgroep fiscaliteit ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2020, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, te verschijnen.
- Studiecommissie Belastingstelsel van Weeghel, 2010, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel ([link](#)).

Hoofdstuk 2

- CPB, 2020, *Centraal Economisch Plan 2020* ([link](#)).
- Eijkkel, R. van, en W. Vermeulen, 2015, Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy brief ([link](#)).
- Jacobs B., 2015, *De prijs van gelijkheid*, 5^{de} druk ([link](#)).
- Lejour A. en M. van 't Riet, 2015, Een meer uniforme belasting van kapitaalinkomen, CPB Policy brief 2015/16 ([link](#)).
- Rekenkamer, 2017, Zicht op belastingverlichtende regelingen ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2019, bouwstenen voor een beter belastingstelsel, 15 april 2019 ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2020, bouwstenen voor een beter beleid (te verschijnen).

- Saez, E. en G. Zucman, 2019, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, W.W., Norton & Co.
- Stevens L. en A. Lejour, 2016, *Geloofwaardig belasting heffen*, Kluwer.
- Verstraten P., K. van Ruijven en R. Euwals, 2019, Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling, CPB Policy Brief ([link](#)).

Hoofdstuk 3

- Bargain, O., K. Orsini en A. Peichl, 2014, Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results, *Journal of Human Resources*, vol. 49(3): 723-838.
- De Boer, H-W, E. Jongen, M. Mastrogiacomo, 2018, Tax-Benefit Reforms and Structural Models for Labour Supply, in De Haan, J., J. Parlevliet (eds), *Structural Reforms: moving the economy forward*, p. 239-264.
- De Boer, H-W, R. van Elk, E. Verkade, 2020, MICSIM 2.0: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reforms in the Netherlands: an updated version, CPB Achtergronddocument.
- Carbonnier, C., C. Malgouyres, L. Py en C. Urvoy, 2019, Wage Incidence of a Large Corporate Tax Credit: Contrasting Employee- and Firm-Level Evidence, Sciences Po publications, vol. 85.
- Chetty, R., 2015, Behavioral economics and public policy: a pragmatic perspective, *American Economic Review*, vol. 105(5): 1-33.
- CPB, 2015, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid*, CPB Boek ([link](#)).
- CPB, 2019, Arbeidsaanbodeffecten van beleidsvarianten uit het IBO-deeltijdwerk, CPB Notitie ([link](#)).
- CPB, 2020a, *Kansrijk Uittreedbeleid*, CPB Boek (te verschijnen).
- CPB, 2020b, *Kansrijk Armoedebeleid*, CPB Boek (te verschijnen).
- CPB, 2020c, *Kansrijk Woonbeleid*, CPB Boek (te verschijnen).
- CPB, 2020d, *Kansrijk Minimumloonbeleid*, CPB Boek (te verschijnen).
- Dalton, H., 1936, *Principles of Public Finance*, 9e editie, Routledge & Kegan, Londen.
- Diamond, P., 1998, Optimal income taxation: an example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates, *American Economic Review*, vol. 88(1): 83-95.
- Elk, R. van, H-W de Boer en E.M. Verkade, 2020, Arbeidsaanbodelasticiteiten in Micsim, CPB Achtergronddocument.
- Fuest, C., A. Peichl en S. Siegloch, 2018, Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, *American Economic Review*, vol. 108(2): 393-418.
- IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, Eindrapport ([link](#)).
- IBO Deeltijdwerk, 2020 (te verschijnen).
- IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020 (te verschijnen).
- Jongen, E., H-W de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument ([link](#)).
- Jongen, E., H-W de Boer en P. Koot, 2018, Eenverdieners onder druk, CPB Policy Brief ([link](#)).

- Jongen, E., 2019, Een verkenning van een optimale inkomstenbelasting in Nederland, in; S. Cnossen en B. Jacobs, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 190-201.
- Koot, P., M. Vlekke, E. Berkhout en R. Euwals, 2016, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument ([link](#)).
- Melguizo, A. en J. Gonzalez-Paramo, 2013, Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach, *SERIEs*, vol. 4(3): 247-271.
- Mirrlees, J., 1971, An exploration in the theory of optimum income taxation, *The Review of Economic Studies*, vol. 38(2): 175-208.
- Quist, A., 2015, Marginale druk en participatiebelasting per huishoudtype in 2015, CPB Achtergronddocument ([link](#)).
- Saez, E., J. Slemrod, S. Giertz, 2012, The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, 50(1): 3-50.

Hoofdstuk 4

- Alstadsæter, A., Kopczuk W. & Telle K. (2013). Are closely-held firms tax shelters? (NBER Working paper No. 19609).
- Alstadsæter, A., Kopczuk W. & Telle K. (2019). Social networks and tax avoidance: evidence from a well-defined Norwegian tax shelter, *International Tax and Public Finance* 26, 1291-1328
- Auerbach, A., M. Devereux, M. Keen en J. Vella, 2017, Destination-Based Cash Flow Taxation, Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper 17/01 ([link](#)).
- Bærentzen, S.H., A. Lejour en M. van 't Riet, 2019, Limitation of holding structures for intra-EU dividends: A blow to tax avoidance? CPB Discussion Paper ([link](#)).
- Belgische Federale Overheidsdienst Financiën, 9 mei 2019, Deeleeconomie – lijst van erkende platformen ([link](#)).
- Berkhout, E. en R. Euwals, 2016, Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid, CPB Policy Brief ([link](#)).
- Bettendorf, L., Lejour, A. & van 't Riet, M. (2017). Tax bunching by owners of small corporations. *De Economist* 165(4), 411-438.
- Bijlsma, M. en B. Overvest, 2018, Digitalisering en R&D, CPB Policy Brief ([link](#)).
- Bosch, N. en A. Lejour, 2017, Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen, CPB Policy Brief ([link](#)).
- CBS, 2016, Inkomenspanel onderzoek.
- CBS, 2019a, Internationale handel: invoer en uitvoer van diensten naar land ([link](#)).
- CBS, 2019b, Werkzame beroepsbevolking: arbeidsduur ([link](#)).
- Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, 2013. Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport.
- Commissie Regulering van Werk (Borstlap), 2020, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk ([link](#)).
- CPB, 2017, Beantwoording van vragen aan het Centraal Planbureau (CPB) over verschillen tussen het CPB-rapport Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële

bijlage van het Regeerakkoord en het Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst 2017–2021 ([link](#)).

CPB, 2018a, *Macro Economische Verkenningen 2019* ([link](#)).

CPB, 2018b, Certificering budgettaire ramingen wet implementatie eerste EU richtlijn antibelastingontwijking, CPB Notitie ([link](#)).

CPB, 2019, Netwerkanalyse van een Nederlandse bronbelasting op renten en royalty's, CPB Notitie ([link](#)).

El-Dardiry, R. en B. Overvest, 2019, Position paper digitalisering, CPB Position Paper ([link](#)).

Haar B. ter, 2020, Adviescommissie belastingheffing van multinationals, 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, 15 april 2020 ([link](#)).

IBO Zelfstandigen zonder personeel, 2015, Eindrapport ([link](#)).

IMD, 2019, IMD World Competitiveness Ranking 2019 ([link](#)).

Jacobs, B., 2019, Fundamentele hervorming van belasting op kapitaalinkomen, in: S. Cnossen en B. Jacobs (eds), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 60-75 ([link](#)).

Mirrlees review, 2011, *Tax by Design*, IFS.

Mooij R.A. de, en S. Ederveen, 2008, Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24(4), 680-697.

Mooij R. de, en G. Nicodeme, 2008, Corporate tax policy and incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance*, vol. 15: 478-498.

Mooij, R. de, S. Hebous en L. Liu, L., 2019, Winstverdeelsleutels bij internationale belastingheffing, in: S. Cnossen en B. Jacobs (eds), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 60-75 ([link](#)).

OESO, 2018, *OECD Economic Surveys Netherlands* ([link](#)).

OESO 2020, Corporate Tax Statistics Database, Tabel II.1 ([link](#)).

Rijksoverheid, 2016, SDG rapport van de werkgroep fiscaliteit ([link](#)).

Rijksoverheid, 2017, Afschrift brief CPB over de financiële betekenis en de te verwachten economische effecten van de afschaffing van de dividendbelasting ([link](#)).

Rijksoverheid, 2019a, *Miljoenennota 2020* ([link](#)).

Rijksoverheid, 2019b, Beantwoording schriftelijke vragen Financieel Jaarverslag Rijk 20 mei 2019 ([link](#)).

Rijksoverheid, 2020a, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* (te verschijnen).

Rijksoverheid, 2020b, Beantwoording Kamervragen overzicht cijfers vennootschapsbelasting ([link](#)).

Schindler, D en H. Vrijburg, H., 2019,, Hervorm de Vpb door beperking van de renteaftrek, in: S. Cnossen en B. Jacobs (eds), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* ([link](#)).

SEO, 2014, Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht, SEO rapport 2014-39 ([link](#)).

Stevens L. en A. Lejour, 2016, *Geloofwaardig belasting heffen*, Kluwer.

Studiecommissie Belastingstelsel van Weeghel, 2010, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel ([link](#)).

Vleggeert, J. en H. Vording, 2018, Naar een bronbelasting op rente en royalty's: een stap verder dan het regeerakkoord, *Weekblad Fiscaal Recht* 2018/3 ([link](#)).

Vuuren, D. van, 2012, De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB Policy Brief ([link](#)).

- Weel, B. ter, S. van der Werff, H. Bennaars, R. Scholte, J. Fijnje, M. Westerveld en T. Mertens, 2018, De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland, SEO ([link](#)).
- Weel, B. ter, S. Vriend, T. Smits, J. Witteman en N. Rosenboom, 2017, Evaluatie fiscale ondernemersregelingen: Eindrapport, SEO ([link](#)).
- Wilde, M. de, 2019, Om de toekomst van de belastingheffing van ondernemingswinsten in Europa (oratie), *NLFiscaal* ([link](#)).
- World Economic Forum (WEF), 2019, Global Competitiveness Report 2019 ([link](#)).

Hoofdstuk 5

- Bijlsma, M., M. Lever, J. Anthony en G. Zwart, 2011, An evaluation of the financial transaction tax, CPB Achtergronddocument ([link](#)).
- Boadway, R., E. Chamberlain en C. Emmerson, 2010, Taxation of wealth and wealth transfers, in: J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles en J. Poterba (eds.), *Dimensions of tax design: The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press.
- Cnossen, S. en L. Bovenberg, 1999, Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?, in: S. Cnossen, A.L. Bovenberg, A.C. Rijkers, P. Kavelaars, K. Caminada, K. Goudswaard, H. Vording en R. Okker (eds.), *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?*, Rotterdam: OCFEB.
- Commissie Parameters, 2019, Advies Commissie Parameters ([link](#)).
- CPB, 2019, Effect van erfenissen en schenkingen op de vermogensongelijkheid en de rol van belastingen, CPB notitie ([link](#)).
- CPB, 2020, Rendementen op spaargeld en staatsobligaties in 2013–2016, CPB notitie (te verschijnen).
- Europese Commissie, 2011, Voorstel voor een richtlijn van de raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG, COM/2011/594, ([link](#)).
- Kansspelautoriteit, 2018a, Marktscan kansspelmarkt KSA 2017 ([link](#)).
- Kansspelautoriteit, 2018b, Jaarverslag 2017: Toezicht & handhaving in kader van wet op de kansspelen ([link](#)).
- Kopczuk, W. en J.P. Lupton, 2007, To leave or not to leave: The distribution of bequest motives, *Review of Economic Studies*, vol. 74(1): 207-235.
- KPMG, 2018, Global family business tax monitor ([link](#)).
- Lejour, A. en M. van 't Riet, 2015, Een meer uniforme belasting van kapitaalinkomens, CPB Policy Brief ([link](#)).
- Lever, M., T. Koolman, E. van den Meerendonk en J. Rhuggenaath, 2019, Income and wealth during the course of life, CPB Achtergronddocument ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2017, Keuzedocument box 3 ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2019, 1,35 miljoen spaarders betalen door nieuw voorstel straks geen belasting meer in box 3, Nieuwsbericht 06-09-2019 ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2020, Bouwsteen: Het belasten van ab-houders (te verschijnen).

- OECD, 2018, The cases for and against individual net wealth taxes, in: OECD, *The role and design of net wealth taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, no. 26, Parijs: OECD Publishing.
- Scholtens, L., 2018, Maak effecten van duurzaam sparen en beleggen inzichtelijk, Economisch Statistische Berichten ([link](#)).

Hoofdstuk 6

- Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, Bouwstenen voor een moderne btw, CPB Policy Brief ([link](#)).
- CBS, 2019, *Welvaart in Nederland 2019*, hoofdstuk 10 ([link](#)).
- Cnossen, S., 2019, Modernisering van de BTW, in: S. Cnossen en B. Jacobs, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 254-266 ([link](#)).
- Cnossen, S., 2011, Vervang assurantiebelaasting door 'kiwi-BTW' op verzekeringsdiensten, *MeJudice* ([link](#)).
- Cnossen, S., 2009, Roken, drinken en gokken in de Europese Unie ([link](#)).
- CPB, 2016, startnotitie Keuzes in Kaart 2018–2021 ([link](#)).
- Institute for Fiscal Studies et al., 2011, A retrospective evaluation of elements of the VAT system, Studie in opdracht van de Europese Commissie.
- Jacobs B, 2015, *De prijs van gelijkheid*.
- Jongen, E., A. Lejour en G. Massenz, 2018, Cheaper and more haircuts after VAT cut?, Evidence from the Netherlands, *De Economist*, vol. 166(2): 135-154 ([link](#)).
- Mirrlees review, 2011, *Tax by Design*, IFS.
- Wijtvliet, L., 2018, The Tax Tectonics: Well-being and Wealth Inequality in Relation to A Shift in the Tax Mix from Direct to Indirect Taxes, PhD thesis Tilburg University.

Hoofdstuk 7

- Acemoglu, D., P. Aghion, L. Bursztyn en D. Hemous, 2012, The environment and directed technical change, *American Economic Review*, vol. 102(1): 131-66.
- Aichele, R. en G. Felbermayr, 2015, Kyoto and carbon leakage: An empirical analysis of the carbon content of bilateral trade, *Review of Economics and Statistics*, vol. 97(1): 104-115.
- Bergsma, G., M. Blom, D. Nelissen en A. Schroten, 2010, De milieueffecten van de verpakkingenbelasting, Delft: CE Delft ([link](#)).
- Bollen, J., 2015, The value of air pollution co-benefits of climate policies: analysis with a global sector-trade CGE model called WorldScan, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 90: 178-191.
- Bonilla, J., J. Coria en T. Sterner, 2018, Technical synergies and trade-offs between abatement of global and local air pollution. *Environmental and Resource Economics*, vol. 70(1): 191-221.

- Branger, F. en P. Quirion, 2014, Would border carbon adjustments prevent carbon leakage and heavy industry competitiveness losses? Insights from a meta-analysis of recent economic studies, *Ecological Economics*, vol. 99: 29-39.
- Brink, C., 2018, Projectie ETS-prijs ten behoeve van besluitvorming minimum CO₂-prijs elektriciteitsproductie, PBL ([link](#)).
- Bruyn, S. de, S. Ahdour, M. Bijleveld, L. de Graaff, E. Schep, A. Schroten en R. Vergeer, 2017, *Handboek Milieuprijzen 2017*, CE Delft ([link](#)).
- Bruyn, S. de, S. Nusselder, F. Rooijers en L. van Wijngaarden, 2018, External Costs Charge. A policy instrument for climate change mitigation, CE Delft ([link](#)).
- CBS Statline, 2019, Overheid; ontvangen belastingen 1995–2017 ([link](#)).
- Coady, D., I. Parry, L. Sears en B. Shang, 2017, How large are global fossil fuel subsidies?. *World Development*, vol. 91: 11-27.
- Commissie Maij, 2019, Goed boeren kunnen boeren niet alleen, Rapport van de taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw ([link](#)).
- Compendium voor de Leefomgeving, 2017, Opbrengst van belastingen op een milieugrondslag, 2001–2018 ([link](#)).
- Deng, H.M., Q.M. Liang, L.J. Liu en L.D. Anadon, 2018, Co-benefits of greenhouse gas mitigation: a review and classification by type, mitigation sector, and geography. *Environmental Research Letters*, vol. 12: 1-26.
- Dijk, J., E. Drissen, H. Eerens en H. Vollebergh, 2017, Morrelen aan de energiebelasting voor een beter milieu. *Economische en Statistische Berichten*, vol. 102 (4750) ([link](#)).
- Drissen, E., H. Vollebergh, 2018, Monetaire milieuschade in Nederland. Een verkenning, PBL, ([link](#)).
- ECN, PBL, CBS, en RVO, 2017, Nationale Energieverkenning 2017, ([link](#)).
- European Commission (EC), 2019, Fourth State of the Energy Union report ([link](#)).
- Fischer, C. en A.K. Fox, 2012, Comparing policies to combat emissions leakage: Border carbon adjustments versus rebates. *Journal of Environmental Economics and Management*, 64(2): 199-216.
- Fullerton, D. en D.H. Karney, 2018, Multiple pollutants, co-benefits, and suboptimal environmental policies, *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 87: 52-71.
- Fullerton, D. en A. Wolverton, 2005, The two-part instrument in a second-best world, *Journal of Public Economics*, vol. 89(9-10): 1961–1975.
- Gezondheidsraad, 2018, Gezondheidswinst door schonere lucht ([link](#)).
- Goulder L.H. en Parry, I. W., 2008, Instrument choice in environmental policy, *Review of environmental economics and policy*, 2(2), p. 152-174.
- Hanemaaijer, A., T. Rood en S. Kruitwagen, 2014, Opties voor een afvalstoffenbelasting, PBL, ([link](#)).
- Hanley, N., J.F. Shogren en B. White, 2007, *Environmental economics: in theory and practice*, 2nd edition, London: Macmillan.
- Hendrich, T. en E. van der Wal, 2019, Effecten van een belasting op luchtvervuiling voor drie sectoren, CPB Achtergronddocument, ([link](#)).
- IBO Luchtkwaliteit, 2019, Eindrapport ([link](#)).
- Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK), 2019, Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021–2030 ([link](#)).

- Jaffe, A.B., Newell, R.G. en R.N. Stavins, 2005, A tale of two market failures: Technology and environmental policy, *Ecological Economics*, vol. 54(2-3): 164-174.
- Koot, P., R. Schulenberg en J. Bollen, 2018, Verkenning inkomenseffecten van energie- en klimaatbeleid, CPB Achtergronddocument ([link](#)).
- Koppejan, J. en F. de Bree, 2018, Kennisdocument Houtstook in Nederland. Enschede: Procede Biomass BV ([link](#)).
- Lehmann, P., 2012, Justifying a policy mix for pollution control: a review of economic literature. *Journal of Economic Surveys*, vol. 26(1): 71-97.
- Middelkoop, M. van en R. Segers, Houtverbruik huishoudens WoON-onderzoek 2018, CBS ([link](#)).
- Mot, E., S. Hoogendoorn, T. Hendrich, K. Jansema-Hoekstra, J. Tijm, G. Romijn en A. Verrips, 2018, Niet-hernieuwbare grondstoffen voor de circulaire economie, CPB Achtergronddocument ([link](#)).
- Mot, E., T. Hendrich en E. van der Wal, 2019, Een belasting op luchtvervuiling in de Nederlandse industrie, CPB Policy Brief ([link](#)).
- Mot, E. en E. van der Wal, 2019, Instrument voor beprijzing van luchtvervuiling in de Nederlandse industrie, CPB Achtergronddocument ([link](#)).
- Oenema, 2019, Factsheet Stikstofbronnen t.b.v. 2^{de} Kamer Commissie landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ([link](#)).
- PBL, RIVM, CBS, RVO en TNO, 2019, Klimaat- en Energieverkenning 2019 ([link](#)).
- PBL, 2019, Het Klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten, PBL ([link](#)).
- Pigou, C., 1912. *Wealth and Welfare*, Londen: Macmillan.
- Ploeg, F. van der, 2018, Klimaatbeleid dreigt te verzanden in de polder, in: D. van Soest, S. Smulders en R. Gerlagh (red.), *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes*, p. 116-124.
- PwC, 2016, De historische impact van salderen, Onderzoek voor het Ministerie van Economische Zaken ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2016, Kiezen voor duurzame groei. Rapport Studiegroep Duurzame Groei ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2020, Kamerbrief Afbouw Salderingsregeling ([link](#)).
- RIVM, 2019. Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland: Rapportage 2019. RIVM ([link](#)).
- Romijn, G., T. Hendrich, S. Hoogendoorn, K. Jansema-Hoekstra, E. Mot, J. Tijm, B. Vader en A. Verrips, 2018, Circulaire economie: economie en ecologie in balans, CPB Policy Brief ([link](#)).
- Rougoor, C., W. van der Weijden, 2001, Towards a European levy on nitrogen: a new policy tool for reducing eutrophication, acidification and climate change, *Centre for Agriculture and Environment* ([link](#)).
- Rougoor, C.W., H. van Zeijts, M.F. Hofreither en S. Bäckman, 2001, Experiences with fertilizer taxes in Europe, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 44(6): 877-887.
- Schoenmaker, D., R. van Tilburg, B. Jacobs, A. Boot, R. van der Ploeg, J. van den Bergh en R. Gerlagh, 2019, Wij zijn het eens: CO₂-heffing hard nodig, ook voor de Nederlandse industrie, ESB ([link](#)).

- Söderholm, P., 2004, Extending the environmental tax base: prerequisites for increased taxation of natural resources and chemical compounds, *Naturvårdsverket*.
- TNO, 2019, Factsheet Emissies en depositie van stikstof in Nederland ([link](#)).
- TNO, 2020, Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen ([link](#)).
- United Nations Environment Programme (UNEP), 2019, Measuring fossil fuel subsidies in the context of the Sustainable Development Goals ([link](#)).
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 2015, Adoption of the Paris Agreement. Report No. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. Paris, France ([link](#)).
- Veenstra, J., K. van Ruijven en P. Zwaneveld, 2018, De productiviteitseffecten van (milieu) regelgeving, CPB Notitie ([link](#)).
- Vergeer, R., M. Blom en E. Schep, 2018. Beleidsevaluatie MIA/Vamil, CE Delft ([link](#)).
- Verrips, A., E. van der Wal, J. Tijm en E. Mot, 2019, Meer milieuwinst met recycling #hoedan, CPB Policy Brief, ([link](#)).
- Vollebergh, H., 2012, Milieubelastingen en Groene Groei. Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid, PBL, ([link](#)).
- Vollebergh, H., J. Dijk, E. Drissen, H. Eerens en H. Vrijburg, 2017, Fiscale vergroening: belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen, materialen en afval, PBL, ([link](#)).
- Vollebergh, H., G. Romijn, J. Tijm, C. Brink en J. Bollen, 2019, Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken, CPB/PBL Policy Brief ([link](#)).
- Voulvoulis, N. en R. Kirkman, 2019, Shaping the Circular Economy: Taxing the Use of Virgin Resources, The Case for a Plastic Packaging Tax in the UK ([link](#)).

Hoofdstuk 8

- Berkhout, E., N Bosch en P. Koot, 2019 Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland, CPB achtergronddocument, november 2019 ([link](#)).
- CPB, 2020, Methodologische verantwoording doorrekening inkomenseffecten ontwerp-Klimaatakkoord ([link](#)).
- CPB/PBL, 2018, De werkgelegenheidseffecten van fiscale vergroening, CPB/PBL Achtergronddocument ([link](#)).
- Eijkel, R. en W. Vermeulen, 2015. Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy Brief ([link](#)).
- IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, Eindrapport ([link](#)).
- Lejour, A. en M. van 't Riet, 2015, Een meer uniforme behandeling van kapitaalinkomen, CPB Policy Brief ([link](#)).
- Rijksoverheid, 2020, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel (te verschijnen).
- Vollebergh, H., J. Dijk, E. Drissen, H. Eerens, H. Vrijburg, 2017, Fiscale vergroening: belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen, materialen en afval, PBL, ([link](#)).

Als voorbereiding op de landelijke verkiezingen in 2021 publiceren het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de serie Kansrijk Beleid 2020. Deze bouwt voort op de oorspronkelijke reeks uit 2016. Per beleidsterrein worden de effecten van vele mogelijke en voorgestelde maatregelen op een grondige manier op een rijtje gezet. Beleidsmakers kunnen daarmee gefundeerde keuzes maken.

Kansrijk belastingbeleid van het CPB is nieuw in de reeks. Voor zo'n honderd beleidsopties worden de verwachte effecten op economische indicatoren, herverdeling en overheidsbudget gepresenteerd. Ze beslaan een breed terrein. Het gaat om wijzigingen in de inkomstenbelasting en toeslagen, belastingen op ondernemingen en overige kapitaalinkomens, indirecte belastingen en belastingen om klimaatvriendelijk gedrag te stimuleren.

Serie Kansrijk Beleid
CPB | PBL | SCP

april 2020

