

Datum : 17 september 2008
Aan : Tweede Kamerfractie GroenLinks

Ex ante budgettaire effecten GroenLinks tegenbegroting

1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek van GroenLinks de ex ante budgettaire effecten in 2009 van een aantal wijzigingsvoorstellen voor de begroting 2009 gezien. Uitgangspunt vormen de kabinetsvoorstellen in de Miljoenennota 2009, zoals deze door het CPB in de MEV 2009 zijn verwerkt. Wijzigingsvoorstellen in de tegenbegroting worden afgezet tegen het huidige voorgenomen beleid; terugdraaien van een ombuiging van het kabinet betekent daarom een intensivering.

De rapportage beperkt zich tot de ex ante budgettaire effecten voor 2009. Voor berekeningen van de korte termijn macro economische- en koopkrachteffecten ontbreekt de tijd. Bovendien geven deze korte termijneffecten een onvolledig beeld. De uitkomsten voor het komende jaar zeggen weinig over de uiteindelijke economische effecten van de maatregelen in een tegenbegroting. Directe bestedingseffecten domineren op korte termijn zowel de uitkomsten voor de economische groei als het EMU-saldo (via de inverdieneffecten). Zonder macro-economische doorrekening geldt voor de koopkracht een vergelijkbaar probleem. Sommige (lasten)maatregelen werken indirect op de koopkracht door, bijvoorbeeld via de loon- en prijsvorming. Het buiten beschouwing laten van deze effecten zou een vertekend beeld geven van de feitelijke koopkrachteffecten.

Een tegenbegroting bestaat uit een aantal wijzigingvoorstellen op de plannen van het kabinet. Bij de analyse is mede gekeken naar de uitvoerbaarheid van de plannen per 1 januari 2009, indien het kabinet de wijzigingen zou overnemen. Gezien de korte voorbereidingstijd tot 1 januari 2009 betekent dit, dat mogelijk niet alle plannen van GroenLinks in de analyse van de tegenbegroting worden meegenomen. In dit opzicht wijkt de analyse van de tegenbegroting af van bijvoorbeeld een verkiezingsprogramma. Bij die laatste gaat het om beleidsvoornemens voor vier jaar, waarbij de uitvoerbaarheid in de regel alleen beperkingen oplegt aan de fasering van de maatregelen binnen die periode.

2 Wijzigingsvoorstellen van GroenLinks

2.1 Uitgaven

Tabel 2.1 vat de wijzigingsvoorstellen voor de collectieve uitgaven samen. In totaal wordt 6,2 mld euro aan ombuigingen voorgesteld. Daar staat voor 6,0 mld euro aan intensiveringen tegenover.

Tabel 2.1 Ombuigingen en intensiveringen GroenLinks, 2009

	Ombuigingen	Intensiveringen
Naar beleidsmatige clusters	mld euro	
Defensie	0,3	
Onderwijs	0,3	1,3
Openbare orde		
Overig openbaar bestuur	0,2	
Gemeenten en provincies		0,3
Infrastructuur	0,5	
Openbaar Vervoer		0,5
Milieusubsidies		0,8
Overige subsidies	0,2	0,1
Sociale zekerheid	4,1	1,7
w.v. afschaffen zorgtoeslag	3,8	
kinderbijslag en kindgebonden budget wordt	0,3	
inkomensafhankelijke kindertoeslag		
werkgeversverplichting arbeidsgehandicapten	0,1	
verhoging minimumloon en uitkeringen met 2%		0,7
uitbreiding zorgverlof		0,2
extra geld voor kinderopvang		0,6
verhoging huurtoeslag		0,2
Zorg	0,0	0,9
Ontwikkelingssamenwerking		0,4
Niet-belastingmiddelen	0,6	
w.v. extra en andere heffingen op vliegverkeer	0,5	
boetes	0,1	
Totaal	6,2	6,0

2.1.1 Ombuigingen

- Op defensie wordt 0,3 mld euro bezuinigd, voornamelijk door reducties of verkoop van materieel.
- Door het invoeren van een academicibelasting in de masterfase wil GroenLinks 0,1 mld euro bezuinigen op de studiefinanciering.
- De schoolboeken moeten niet meer gratis worden verstrekt; huishoudens met lage inkomens ontvangen WTOS (0,2 mld euro).

- Op ministeries en ZBO's (cluster overig openbaar bestuur) wordt 0,2 mld euro bezuinigd door vermindering van het aantal onderzoeksopdrachten aan derden en minder inhuur van externen.
- De rijksuitgaven voor wegen worden met 0,5 mld euro verlaagd.
- GroenLinks vermindert de subsidies voor bedrijven met 0,2 mld euro.
- De zorgtoeslag wordt afgeschaft (3,8 mld euro).
- De kinderbijslag en het kindgebonden budget (4,3 mld euro) wordt omgevormd tot een inkomensafhankelijke kindertoeslag (4 mld euro); per saldo is sprake van een ombuiging van 0,3 mld euro.
- GroenLinks voert een prestatieverplichting voor bedrijven in waarbij bij middelgrote bedrijven 7% van het personeelsbestand uit arbeidsgehandicapten dient te bestaan (10% bij grote bedrijven), met als sanctie een boete van 5 000 euro. Bij invoering per 1 januari 2006 betekent dit naar verwachting een besparing op de uitkeringen van 0,1 mld euro.
- GroenLinks schaft de huidige vliegbelasting af en vervangt deze door een ticketbelasting van 24 euro voor aankomende en vertrekkende passagiers. Daarnaast wordt een heffing voor luchtvracht ingevoerd. Hiervan betreft circa de helft een lastenverzwaring voor binnenlandse luchtvaartmaatschappijen (zie lastenmaatregelen). De andere helft wordt door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen afgedragen, hetgeen geboekt is als een niet-belastingmiddel.
- De niet-belastingmiddelen nemen daarnaast met 0,1 mld euro toe door het verhogen van de boetes op verkeersovertredingen.

2.1.2 Intensiveringen

- Voor onderwijs komt 1,3 mld euro extra beschikbaar. Dit betreft 0,4 mld euro voor volwasseneneducatie (alfabetiseringscursussen en inburgeringscursussen), 0,5 mld euro voor het VMO en BO (tegengaan schooluitval en versterken leerwerktrajecten) en 0,4 mld euro voor het voortgezet en hoger onderwijs.
- Conform de gebruikelijke systematiek voor voeding van het GF/PF leidt deze tegenbegroting daarnaast tot een netto-intensivering van 0,3 mld euro voor gemeenten en provincies.
- Het openbaar vervoer wordt ondersteund door hogere exploitatiebijdragen en extra geld voor het verbeteren van het onderhoud van het spoor (0,5 mld euro).
- Voor milieusubsidies wordt 0,8 mld euro extra uitgetrokken: duurzame energiesubsidies (0,2 mld), natuur en klimaatadaptatie (0,4 mld euro) en biologische landbouw (0,2 mld).
- Ook voor het beleidsterrein cultuur (0,1 mld) komt extra subsidiegeld beschikbaar.
- Het wettelijk minimumloon en de bijbehorende uitkeringen worden met 2% extra verhoogd. Dit verhoogt de collectieve uitgaven met 0,7 mld euro.
- Om de combinatie arbeid en zorg te vergemakkelijken wordt 0,2 mld euro uitgetrokken om zorgverloven uit te breiden.
- Voor kinderopvang komt 0,6 mld euro extra beschikbaar; hiermee wordt de ombuiging van het kabinet teruggedraaid en is 0,1 mld euro beschikbaar voor kwaliteitsverbetering.

- Het budget voor huurtoeslag wordt 0,2 mld euro verhoogd.
- Voor welzijnswerk, het jeugdbeleid en de opvang van verslaafden en daklozen wordt 0,2 mld euro extra uitgetrokken.
- De bezuiniging op ondersteunende begeleiding in de AWBZ wordt teruggedraaid (0,2 mld euro).
- Extra geld wordt beschikbaar gesteld voor verbetering van de kwaliteit en vermindering van de werkdruk bij de gehandicaptenzorg en verpleeg- en verzorgingstehuizen (0,4 mld euro).
- De tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten wordt met 0,1 mld euro verhoogd.
- Voor ontwikkelingssamenwerking wordt 0,4 mld euro extra uitgetrokken.

2.2 Lastenmaatregelen

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de fiscale maatregelen uit de tegenbegroting van GroenLinks. Hieruit blijkt dat GroenLinks de lasten met 1,0 mld euro verlicht. Dit is het saldo van een lastenverlichting voor gezinnen van 5,5 mld euro en een lastenverzwaring voor bedrijven van 4,5 mld euro.

Milieu

GroenLinks verzwart de lasten op milieu met 4,7 mld euro.

- GroenLinks gaat de fiscale behandeling van verschillende autotypes en gebruikswijzen gelijktrekken. Taxi's en bestelauto's van ondernemers worden ook BPM-plichtig en vallen onder dezelfde tarieven van de motorrijtuigenbelasting als particulieren. De vrijstelling motorrijtuigenbelasting voor oldtimers (ouder dan 25 jaar) wordt afgeschaft. De goedkopere diesel voor landbouwwerktuigen (rode diesel) en het lagere tarief van de energiebelasting voor tuinbouw worden afgeschaft. In totaal betekent dit een lastenverzwaring van 1,5 mld euro.
- GroenLinks verzwart de lasten met 0,6 mld euro door afschaffing van de belastingvrije kilometervergoeding voor woon-werkverkeer.
- De benzine- en dieselaccijns worden elk met 6 cent per liter verhoogd (1,0 mld euro).
- De verlaging van de BPM wordt teruggedraaid (0,2 mld euro).
- GroenLinks verhoogt de tarieven van de energiebelasting voor het midden en grootverbruik (0,5 mld euro).
- GroenLinks schaft de huidige vliegbelasting af en vervangt deze door een ticketbelasting van 24 euro voor aankomende en vertrekkende passagiers (ook voor transferverkeer). Daarnaast wordt een heffing voor luchtvracht ingevoerd. Hiervan betreft circa de helft een lastenverzwaring voor binnenlandse luchtvaartmaatschappijen (zie lastenmaatregelen). De andere helft wordt door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen afgedragen, hetgeen geboekt is als een niet-belastingmiddel.

- De btw op vlees gaat van het verlaagde tarief (6%) naar het algemene tarief (19%; 0,4 mld euro).
- GroenLinks voert een vaarbelasting op recreatievaartuigen in (0,1 mld euro).
- Voor duurzame consumptie wordt een heffingskorting ingevoerd (0,2 mld euro).

Tabel 2.2 Microlasten GroenLinks, 2009

	mld euro	
Milieu	4,7	
w.v. fiscale gelijktrekking verschillende autotypes en gebruikswijzen		1,5
fiscale behandeling woonwerkverkeer		0,6
hogere brandstofaccijnsen en BPM		1,2
energiebelasting midden- en grootverbruik		0,5
landing- en take-off heffing ipv vliegbelasting		0,5
vlees naar algemeen BTW tarief		0,4
overig		0,6
Inkomen en arbeid	- 8,8	
w.v. nominale premie naar 400 euro ipv 1074		- 8,6
invoering procentuele werknemerspremie		8,6
fiscale regeling chronisch ziek en gehandicapt		- 0,2
verlaging tarief 1 ^e en 2 ^e schijf		- 3,6
geen verlaging WW-premie werkgevers		0,4
geleidelijke fiscalisering AOW		0,3
invoering 5 ^e schijf voor veelverdieners, box 2 progressiever en beperken		1,1
pensioenaf trek anderhalf maal modaal		0,6
afschaffen spaarloon en levensloopregeling		- 0,5
invoering gunstige verlofregeling		- 5,0
verhoging inkomensafhankelijke arbeidskorting		- 1,2
niet verlagen algemene heffingskorting		- 1,0
hogere zelfstandigenkorting		- 1,0
afdrachtskortingen langdurig werklozen, toe- en herintreders, ouderen en scholing		0,4
werkgeversboete bij WAO-quotum		0,3
geen AOW-bonus voor doorwerken		0,2
versnelde afbouw heffingskorting niet-werkende partner		0,3
overig		3,2
Vermogen en winst	3,2	
w.v. tarieven vennootschapsbelasting		2,2
geen rente box		0,4
fiscale behandeling eigen woning: intrekken wetsvoorstel Hillen		0,4
vermogensheffing over bezittingen voor aftrek schulden		0,3
Overig: BTW en accijns op softdrugs	0,2	
Totaal mutatie microlasten (MLO)	- 1,0	
w.v. bedrijven		4,5
gezinnen		- 5,5
Financieringsverschuivingen: beperken pensioenaf trek	- 0,8	
Beleids effect EMU-relevante lasten	- 0,2	

- Om energiebesparing op woningen te stimuleren wordt een fiscale korting geïntroduceerd (0,2 mld euro).
- Op bestrijdingsmiddelen, kunstmest en de winning van delfstoffen komt een heffing (0,3 mld euro).

Inkomen en arbeid

GroenLinks verlicht de lasten op inkomen en arbeid per saldo met 8,8 mld euro:

- GroenLinks verandert de financiering van het nieuwe zorgstelsel. De nominale premie die verzekerden moeten betalen, daalt van 1074 naar 400 euro. Dit wordt gefinancierd via een nieuw te introduceren procentuele werknemerspremie. De premie wordt bij GroenLinks geheven over het hele inkomen.
- De fiscale tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten wordt verhoogd (0,2 mld euro).
- Het belastingtarief eerste en tweede schijf wordt verlaagd. Dit leidt tot een lastenverlichting van 3,6 mld euro.
- De verlaging van de WW-premie werkgevers wordt ongedaan gemaakt (0,4 mld euro).
- GroenLinks maakt een begin met de fiscalisering van de AOW-premie. De AOW-premie wordt met 2%-punt verlaagd en het belastingtarief in de eerste en tweede schijf met 2%-punt verhoogd (0,3 mld euro).
- Een 5e schijf wordt ingevoerd in box 1 van de inkomstenbelasting: vanaf 100 duizend euro geldt een tarief van 60% (0,7 mld euro).
- Het gecombineerde tarief in box 2 van de inkomstenbelasting (DGA's) komt op 52% voor inkomens boven de 52 duizend euro (0,2 mld euro).
- GroenLinks begrenst de aftrekbaarheid van pensioenpremies tot een opbouw over loon tot anderhalf keer modaal (48 duizend euro). Dit betekent dat ruim 2 mld euro pensioenpremie niet meer kan worden afgetrokken van de belasting. Dit verzwaart de lasten met 1 mld euro. Bovendien zijn de met deze pensioenpremie opgebouwde pensioenrechten gedurende de opbouw niet langer vrijgesteld van vermogensrendementsheffing. De contante waarde van de hiermee gepaard gaande toekomstige belastingen verzwaren de lasten met 0,1 mld euro, maar leiden nauwelijks tot extra inkomsten in 2009. Hier tegenover staat dat de met deze pensioenpremie opgebouwde pensioenrechten niet langer belast zijn als zij in de toekomst tot uitkering komen. De contante waarde van deze toekomstige belasting- en premiederving verlicht de lasten in 2009 met 0,1 mld euro, maar heeft geen effect op de belastinginkomsten in 2009. Per saldo is sprake van een lastenverzwaring van 0,2 mld euro in 2009, maar stijgen de belasting- en premieinkomsten met 1 mld euro.
- De spaarloonregeling en levensloopregeling worden afgeschaft; dit betekent een lastenverlichting met 0,6 mld euro. Deze worden vervangen door een verlofregeling voor

specifieke momenten en omstandigheden (ouderschapsverlof, zorg voor naasten, scholingsverlof). De overheid verstrekt dan een fiscale bijdrage (0,5 mld euro).

- Gefinancierd door een lastenverzwaring voor werkgevers (0,2 mld euro), wordt het kraamverlof voor vaders uitgebreid naar 10 dagen.
- GroenLinks verhoogt de inkomensafhankelijke arbeidskorting met 5,0 mld euro.
- De algemene heffingskorting wordt niet verlaagd, maar volgens de gebruikelijke systematiek geïndexeerd. Dit leidt tot een lastenverlichting van 1,2 mld euro.
- De zelfstandigenaftrek wordt verhoogd en omgevormd tot een korting die ook wordt uitgekeerd bij een te lage belastingafracht. De extra zelfstandigenaftrek voor starters komt te vervallen. Verhoging, omvorming en integratie van de twee regelingen gaan gepaard met een lastenverlichting van 1,0 mld euro.
- Diverse werkgeverssubsidies op arbeid in de vorm van afdrachtskortingen leveren een lastenverlichting van 1,0 mld euro. Het betreft afdrachtskortingen voor langdurig werklozen, toe- en herintreders, het in dienst nemen en houden van ouderen vanaf 50 jaar en scholingskosten voor ouderen vanaf 50 jaar.
- De met de prestatieverplichting om arbeidsgehandicapten in dienst te hebben samenhangende boete (zie ombuigingen) levert een lastenverzwaring van 0,4 mld euro op.
- De AOW-participatiebonus wordt niet ingevoerd (0,2 mld euro).
- GroenLinks beperkt het meetellen van het partnerinkomen voor het uitbetalen van de heffingskorting tot personen die geboren zijn in 1960 of eerder of die voor een kind van jonger dan vier jaar zorgen. De afbouw vindt plaats in 5 jaar (20% per jaar). Dit levert een besparing van 0,2 mld euro op.
- GroenLinks verhoogt de aanvullende alleenstaande ouderkorting met 1000 euro; dit kost 0,1 mld euro.
- Bij een inkomen van 70 duizend euro wordt de 30%-onkostenregeling voor buitenlandse werknemers (expats) beperkt; daarboven betalen zij gewoon belasting (0,1 mld euro).

Vermogen en winst

GroenLinks verzwaaert de lasten op vermogen en winst met 3,2 mld euro.

- GroenLinks verhoogt het algemene vennootschapsbelastingtarief met 4,5%-punt tot 30% (2,0 mld euro). Het middentarief van de VPB (tussen 40 en 200 duizend euro) wordt verhoogd met 2%-punt tot 25% (0,2 mld euro).
- GroenLinks schaft in box 3 de aftrek voor schulden af, zodat box 3 een heffing wordt op bezittingen. Dit is een lastenverzwaring van naar schatting 0,5 mld euro. Verondersteld is dat door herschikking van de portefeuille (balansverkortings) deze additionele opbrengst halveert.

- Het intrekken van de Wet Hillen en het invoeren van het oorspronkelijke plan van het kabinet voor verhoging van het eigenwoningforfait op dure woningen verzwaart de lasten met 0,4 mld euro.

Overig

- Legalisering van softdrugs gaat gepaard met normale belastingheffing. BTW en accijns over de verkoop van softdrugs leveren 200 miljoen op.

Het lastenpakket van GroenLinks omvat voor –0,8 mld euro aan niet-EMU-relevante financieringsverschuivingen. Dit betreft de toekomstige belasting- en premiederving vanwege beperking van de pensioenpremieaftrek. De lastenmaatregelen van GroenLinks verlagen daarmee het EMU-saldo met 0,2 mld euro.

3 Ex ante effect op EMU-saldo

De wijzigingsvoorstellen van GroenLinks impliceren bij de collectieve uitgaven 6,0 mld euro aan intensiveringen. Hiertegenover staan 6,2 mld euro aan ombuigingen. Ook in de sfeer van de collectieve lasten worden verschillende wijzigingen voorgesteld. De totale wijziging in belasting- en premieopbrengsten komt ex ante neer op een microlastenverlichting van 1,0 mld euro; vanwege financieringsverschuivingen is hiervan 0,2 mld euro relevant voor het EMU-saldo.

Tabel 3.1 Ex ante budgettaire afwijkingen t.o.v. Miljoenennota 2009

	mld euro	% BBP
Ex ante effect voorstellen GL (+ = EMU-saldo verbeterend):		
Ombuigingen	6,2	
Intensiveringen	– 6,0	
EMU-relevante lasten	– 0,2	
Ex ante effect op EMU-saldo	0,0	0,0

In de Macro Economische Verkenning 2009, waarin de kabinetsvoorstellen uit de Miljoenennota zijn verwerkt, is een EMU-saldo van 1,3% van het BBP gerapporteerd voor 2009. Ex ante zijn de voorstellen van GroenLinks neutraal voor het EMU-saldo. Het ex post effect op het saldo, dus inclusief in- of uitverdieneffecten als gevolg van de macro-economische doorwerking van de maatregelen, is niet berekend.