

Reflecties in een fiscaal-economisch oog: Enkele bespiegelingen over het Belastingplan 2019

Wijtvliet, Laurens

Published in:
Fiscaal tijdschrift FED

Document version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Wijtvliet, L. (2018). Reflecties in een fiscaal-economisch oog: Enkele bespiegelingen over het Belastingplan 2019. *Fiscaal tijdschrift FED*, 2018(22), 3-11. [2018/157].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Beschouwingen

FED 2018/157

Reflecties in een fiscaal-economisch oog: enkele bespiegelingen over het Belastingplan 2019

Dr. L.W.D. Wijtvliet¹

1. Verhogen, verlagen en verschuiven

Het Belastingplan 2019² brengt geen metamorfose. De vaak geuite roep om hervorming van het belastingstelsel is niet beantwoord.³ Het Belastingplan 2019 werkt voornamelijk de afspraken uit het Regeerakkoord van 2017⁴ en de fiscale beleidsagenda verder uit.⁵ Het kan dus niet los worden gezien van die beleidsdocumenten.

De plannen van het kabinet-Rutte III schieten wortel in economische bodem. Door lagere belastingen op inkomen en hogere belastingen op consumptie wil het kabinet werken lonender maken en het vestigingsklimaat stimuleren.⁶ Ook ecologische motieven springen in het oog.⁷ Vergroening krijgt vorm met behulp van bijvoorbeeld energiebelastingen.

Het streven is dus een schuif in de belastingmix van directe naar indirecte belastingen. Tariefsverlagingen in inkomsten- en vennootschapsbelasting worden daarbij gefinancierd door bijvoorbeeld een hoger btw-tarief en verzwaring van energiebelastingen. Ook fiscale grondslagverbreding biedt budgettaire dekking voor tariefdalende. De combinatie van méér indirecte belastingen en bredere grondslagen vormt dus de basis voor lagere tarieven in IB en VPB. Zo geeft het kabinet gehoor aan oproepen van de OESO,⁸ het IMF⁹ en de EU¹⁰ om te komen tot een meer op economische groei gericht, minder verstorend belastingstelsel.

De economische wortels van het Belastingplan 2019 nodigen uit tot een fiscaal-economische benadering. Deze bijdrage voorziet daarin. Zij beschouwt enkele in het oog springende wijzigingen in het licht van het tweeledige streven naar méér indirecte belastingen en bredere grondslagen. Er is dus niet alleen aandacht voor de fiscale aspecten van de wetsvoorstellen. Ook de inbedding van de voornaamste wijzigingen in de economische theorie en praktijk staat centraal. Die wijzigingen zijn de volgende:¹¹

- de tariefverlaging in de vennootschapsbelasting;
- de tariefcorrectie in box-2;
- de invoering van het tweeschijvenstelsel (sociale vlaktaks) in box-1;
- de tariefmaatregel voor grondslagverminderende posten in box-1;
- de aanpassing van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting;
- de verhoging van het verlaagde btw-tarief; en
- tariefmaatregelen in de energiebelasting.

1 Dr. L.W.D. (Laurens) Wijtvliet is werkzaam bij de Algemene Rekenkamer. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. E-mail: laurenswijtvliet@gmail.com.

2 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2019), *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 2 (voorstel van wet) en 3 (MvT).

3 Tot teleurstelling van bijvoorbeeld de afdeling advisering van de Raad van State. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 4, p. 14 e.v.

4 Regeerakkoord 2017, 'Vertrouwen in de toekomst', 10 oktober 2017, *V-N* 2017/50.3.

5 *Fiscale beleidsagenda*, Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 23 februari 2018, 2018-0000027221, *V-N* 2018/14.3.

6 Bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 3 (MvT), p. 2.

7 Zie in het bijzonder de Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019), *Kamerstukken II* 2018/19, 35029, 2 (voorstel van wet) en 3 (MvT).

8 Richtinggevend is bijvoorbeeld OECD, *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*, OECD Publishing, 2010; OECD, *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing, 2010.

9 Bijvoorbeeld IMF, *Kingdom of the Netherlands-Netherlands Selected Issues*, IMF Country Report nr. 17/78, april 2017.

10 Bijvoorbeeld European Commission, *Annual Growth Survey 2016*, COM(2015) 690 final.

11 Inmiddels is duidelijk geworden dat de dividendbelasting zal blijven bestaan (Brief van Staatssecretaris van Financiën van 15 oktober 2018, 2018-0000175261, *V-N Vandaag* 2018/2210). Aan deze belasting en de daaromtrent gevoerde discussie wordt in deze bijdrage geen aandacht geschonken.

Het is niet de bedoeling te voorzien in een artikelsgewijze bespreking. Men zie daarvoor de memorie van toelichting¹² en de inmiddels verschenen commentaren in de fiscale vakpers.¹³ In plaats daarvan worden economische aspecten van de wijzigingen belicht.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In onderdeel 2 wordt de economische context van het Belastingplan 2019 geschetst. Deze bestaat uit de theorie en praktijk van de schuif in de belastingmix van directe naar indirecte belastingen. Deze materie loopt als een rode draad door dit artikel. Er wordt regelmatig op teruggegrepen en op voortgeborduurd. In onderdeel 3 komen de zojuist genoemde wijzigingen in de inkomsten- en vennootschapsbelasting aan de orde. De tariefmaatregelen in de btw en de energiebelasting worden besproken in onderdeel 4. Onderdeel 5 bevat een afsluiting.

2. Economische context: some taxes are more distortionary than others¹⁴

2.1. Drijfveren van verandering

Diverse maatregelen van het kabinet passen in een schuif van directe naar indirecte belastingen.¹⁵ Dit proces van schuiven – méér btw, minder inkomsten- en vennootschapsbelasting – is al decennia gaande. Mathè, Nicodème & Ruà memoreren bijvoorbeeld hoe de Europese Commissie sinds het begin van de jaren negentig lidstaten heeft uitgenodigd de lasten op arbeid te verlagen en méér btw te heffen.¹⁶ Nederland heeft die uitnodiging aangenomen. Ten tijde van de invoering van de Wet IB 2001 sprak de regering al van een 'verschuiving naar de indirecte belastingen – om zo de werkgelegenheid te bevorderen'.¹⁷ Afgaande op Cnossen & Bovenberg zijn dergelijke werkgelegenheidsaspecten overigens beperkt te achten.¹⁸

Desalniettemin hebben indirecte belastingen de afgelopen decennia een grote vlucht genomen.¹⁹ Daarvoor bestaan verschillende verklaringen.²⁰ Zo eisen supranationale statenverbanden als de EU en de Gulf Cooperation Council dat hun leden een btw of equivalent daarvan invoeren. Voorts hebben de economische en financiële crises landen gedwongen op zoek te gaan naar nieuwe inkomstenbronnen, niet zelden indirecte belastingen. De EU Financial Transaction Tax is een voorbeeld. De btw is daarnaast een robuustere belasting met een meer solide opbrengst dan de inkomstenbelasting gebleken. Dat maakt de belasting vanuit budgettair perspectief aantrekkelijk. Ook verhoudingsgewijs lage inningskosten maken de btw een populair alternatief voor directe belastingen.

2.2. Concurrentiekracht en economische groei

De voornaamste drijfveer achter méér btw en minder inkomstenbelasting is echter economisch van aard. Zij hangt samen met de versturende werking van belastingen. Belastingen beïnvloeden namelijk het gedrag van belastingplichtigen. Dat kan leiden tot minder economische activiteit en lagere economische groei. Een vennootschapsbelasting verstoort bijvoorbeeld de locatiebeslissing van ondernemingen. Ook maakt zij investeren in onderzoek en ontwikkeling minder rendabel. Inkomstenbelastingen ontmoedigen werken, terwijl indirecte belastingen de consumptieve bestedingen van mensen beperken. De gevolgen laten zich kennen: minder investeringen, lagere werkgelegenheid en beperktere bestedingen.

Belastingen verminderen dus economische activiteit. De mate waarin, verschilt echter per belastingsoort. Empirisch onderzoek leert dat sommige belastingen economische groei op lange termijn meer

12 Kamerstukken II 2018/19, 35026, 3 (Mvt).

13 Bijvoorbeeld de special van *Vakstudie Nieuws* (V-N 2018-52) alsmede het aan het belastingplan gewijde themanummer van het *Weekblad Fiscaal Recht* (WFR 2018-7257).

14 Vrij naar George Orwell.

15 Zie voor een uitgebreide en kritische bespreking van de theorie en praktijk van de schuif in de belastingmix van directe naar indirecte belastingen L.W.D. Wijtvliet, *The Tax Tectonics: Well-being and Wealth Inequality in Relation to a Shift in the Tax Mix from Direct to Indirect Taxes* (diss. Tilburg), 2018, p. 31-58.

16 M. Mathè, G. Nicodème & S. Ruà, *Tax Shifts, European Commission Taxation Working Paper*, N. 59-2015, p. 10-11. Zie voor een historisch overzicht L.W.D. Wijtvliet, *The Tax Tectonics: Well-being and Wealth Inequality in Relation to a Shift in the Tax Mix from Direct to Indirect Taxes* (diss. Tilburg), 2018, p. 36-39 en de aldaar aangehaalde literatuur.

17 Kamerstukken II 1998/99, 26727, 3 (MVT), p. 18.

18 S. Cnossen & A.L. Bovenberg, 'Veranderingen in de belastingmix: wat bereiken we ermee?', in: J. Verburg, N.H. de Vries & O.I.M. Ydema (red.), *Liberales Gifte: Vriendenbudel Ferdinand Grapperhaus*, Deventer: Kluwer 1999, p. 71-79.

19 Zie voor een overzicht van de geografische verspreiding en de ontwikkeling van het budgettaire belang van de btw, R.M. Bird & P.-P. Gendron, *VAT Revisited: A New Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries*, report to USAID, oktober 2005, p. 13-16, alsmede I. Lejeune, J. Daou-Azzi & M. Powell, 'The Balance Has Shifted to Consumption Taxes – Lessons Learned and Best Practices for VAT', in: M. Lang, P. Melz & E. Kristoffersson (red.), *Value Added Tax and Direct Taxation – Similarities and Differences*, Amsterdam: IBFD 2009, p. 59-102.

20 Van Norden geeft in zijn oratie een beknopt overzicht. Zie G.-J. van Norden, *De performance van de btw* (inaugurele rede Tilburg University), 2014, p. 7.

remmen dan andere.²¹ Er is een rangorde naar de intensiteit van de verstoring. De OESO spreekt – in navolging van de econoom Arnold²² – van een ‘tax and economic growth ranking’.²³

Op basis van deze rangorde schaden vennootschapsbelastingen economische groei op lange termijn het meest. Persoonlijke inkomstenbelastingen zijn iets minder verstoring, maar zij belemmeren groei nog altijd meer dan (milieu)belastingen op consumptie. Periodieke belastingen op onroerend goed beperken economische groei volgens Arnold en de OESO het minst. Deze belastingen zijn nauwelijks te ontgaan, omdat onroerend goed naar zijn aard immobiel is. Recent(er) onderzoek van Acosta-Ormaechea & Yoo laat vergelijkbare uitkomsten zien en bevestigt het bestaan van de rangorde.²⁴

Vanwege de verschillen in verstoring, is de samenstelling van de belastingmix groeibepalend. Minder vennootschaps- en inkomstenbelasting en méér btw zouden dus kunnen leiden tot een groei- en werkgelegenheidsbevorderend belastingstelsel. Sinds langere tijd worden landen daarom door bijvoorbeeld de OESO ertoe aangespoord het aandeel btw in de belastingmix te vermeerderen en dat van vennootschaps- en inkomstenbelasting terug te dringen.²⁵ Dat noemen we de schuif in de belastingmix van directe naar indirecte belastingen.

Wat werkgelegenheid aangaat, betreft de schuif primair de vraagzijde van de arbeidsmarkt: lagere sociale premies moeten – in combinatie met rigide lonen – op korte termijn kunnen leiden tot lagere werkgeverslasten en tot meer banen. Het kabinet kiest een ander perspectief en stelt in het Belastingplan 2019 de belastingbetalende burger centraal. De nadruk ligt op koopkrachtverbetering door lagere lasten op arbeid en – in het verlengde daarvan – het lonender maken van (meer) werken. Van lagere werkgeverslasten wordt in het Belastingplan 2019 niet expliciet gerept. In de Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 15 oktober 2018 is dat wél het geval. Deze brief verscheen nadat het kabinet had bekendgemaakt de dividendbelasting niet te zullen afschaffen. Het schrijven bevat de kabinetsplannen om ‘het vestigingsklimaat via andere maatregelen [dan afschaffing van de dividendbelasting; LW] te verbeteren’.²⁶ Het kabinet reserveert onder andere vanaf 2021 een bedrag van € 200 mln. structureel om de werkgeverslasten op arbeid te kunnen verlagen. Economisch moet het op termijn overigens in principe geen verschil maken of werkgevers- of werknemerslasten worden verlaagd. Lagere lasten voor werknemers kunnen zich via het prijsmechanisme namelijk vertalen in lagere brutolonen en op die manier ook in lagere werkgeverslasten. De mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van elasticiteiten van vraag en aanbod.

Behalve een accentverschuiving naar indirecte belastingen beveelt de OESO voor alle belastingen ook brede heffingsgrondslagen met lage tarieven aan.²⁷ Het aantal grondslagversmaller, bijvoorbeeld vrijstellingen of bijzondere afschrijvingsregimes, dient dus beperkt te blijven. Immers, zo vat de organisatie samen, ‘tax reforms that broaden tax bases and lower rates should reduce the extent to which tax systems distort work, investment and consumption decisions, increasing output and enabling improvements in social welfare’.²⁸ Smalle grondslagen betekenen daarentegen hoge(re) tarieven elders. Dat kan volgens de OESO economisch contraproductief zijn.²⁹

Afgaande op alle adviezen en aanbevelingen kunnen economische groei en werkgelegenheid dus worden bevorderd door méér indirecte belastingen te heffen en door brede heffingsgrondslagen te combineren met lage tarieven. Het Belastingplan 2019 bevat diverse exponenten van beide. Deze worden in het hiernavolgende behandeld.

21 Bij de korte termijneffecten wordt in deze bijdrage slechts beperkt stilgestaan. Zie hieromtrent nader L.W.D. Wijtvliet, *The Tax Tectonics: Well-being and Wealth Inequality in Relation to a Shift in the Tax Mix from Direct to Indirect Taxes* (diss. Tilburg), 2018, p. 44-58.

22 J. Arnold, *Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper nr. 643, OECD Publishing, 2008.

23 OECD, *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing, 2010, p. 20 e.v. alsmede de daar aangehaalde literatuur.

24 Santiago Acosta-Ormaechea & Jia Yoo, *Tax Composition and Growth: a Broad Cross-Country Perspective*, IMF Working Paper WP/12/257.

25 Zie bijvoorbeeld OECD, *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris alsmede *International Monetary Fund, Kingdom of the Netherlands-Netherlands Selected Issues*, IMF Country Report nr. 17/78, april 2017. Zie ook de Europese Commissie in haar *Annual Growth Surveys* voor de jaren 2012 t/m 2016.

26 Brief van Staatssecretaris van Financiën van 15 oktober 2018, 2018-0000175261, *V-N Vandaag* 2018/2210, p. 1.

27 OECD, *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach To Taxation*, OECD Tax Policy Studies, nr. 19, OECD Publishing, 2010.

28 OECD, *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach To Taxation*, OECD Tax Policy Studies, nr. 19, OECD Publishing, 2010, p. 9.

29 Idem.

3. Tarief- en grondslagmaatregelen in de vennootschaps- en inkomstenbelasting

3.1. Lagere vennootschapsbelastingtarieven

De vennootschapsbelasting voert de verstoringsrangorde aan. Hoge vennootschapsbelastingen kunnen met het oog op vestigings- en investeringsklimaat alsmede werkgelegenheid onwenselijk zijn. De vennootschapsbelasting nodigt bovendien uit tot grootschalige fiscale planning. Het gevolg: gederfde belastingopbrengsten.

De voorgestelde (stapsgewijze) verlaging van het statutaire vennootschapsbelastingtarief dient in dat licht worden begrepen. In 2021 zou het tariefopstapje (voor winsten tot € 200.000) volgens het Belastingplan 2019 16% komen te bedragen (thans 20%). Vanwege het niet-afschaffen van de dividendbelasting wordt het echter verder verlaagd, en wel tot 15% in 2021.³⁰ Voor het meerdere geldt dan een tarief van 20,5% (thans 25%). In het Belastingplan was dit nog 22,25%. In 2019 zullen de percentages 19% respectievelijk 24,3% bedragen. In 2020 belopen zij 17,5% en 23,9%. Deze verlagingen zijn denkkelijk van invloed op het tijdstip van winstneming. Zij maken uitstel van winstneming immers fiscaal voordelig(er). Voor kostenaf trek geldt juist het omgekeerde.

3.2. Tariefverlaging gaat hand in hand met grondslagverbreding

De statutaire tariefverlaging is echter een optische illusie. De tariefsverlagingsoperatie wordt namelijk bekostigd uit diverse grondslagverbredingen. Bijgevolg zal het effectieve vennootschapsbelastingtarief minder dalen dan het statutaire tarief suggereert. De *Redactie Vakstudie Nieuws* sprak in dat verband eerder van een 'sigaar uit eigen doos'.³¹ Men denke aan drukverzwaring door de invoering van een earningsstrippingmaatregel en de afschaffing van de zogenoemde CoCo-af trek. De afschrijvingsbeperking voor onroerende zaken in eigen gebruik valt terug te voeren op de eerdergenoemde rangorde. Zij is te beschouwen als een zwaardere belasting van onroerend goed, conform de aanbevelingen van de OESO. In de inkomstenbelasting krijgt zij echter geen equivalent. Wel wordt voorzien in overgangsrecht. Voor gebouwen die vóór 1 januari 2019 door de belastingplichtige in gebruik zijn genomen en waarop nog geen drie jaar is afgeschreven, mag de belastingplichtige alsnog die drie jaar volgens het oude regime blijven afschrijven.³²

Opmerkelijk is de versobering van de voorwaartse verliesverrekening tot zes jaren. Deze geldt ook voor box-2, maar niet voor ondernemers en terbeschikkingstellers in box-1. De versobering wordt verdedigd met het argument dat ondernemingen die er niet in slagen in zeven jaren per saldo winst te maken, niet levensvatbaar zijn. Het kabinet verschuift daarom de verliesverrekeningsmogelijkheden 'van langdurig verlieslatende ondernemingen ten gunste van winstgevende ondernemingen'.³³ Op deze argumentatie is in de literatuur kritiek geuit. Behalve een inbreuk op de totaalwinstgedachte benoemt Vording de relatie tussen innovatie en risico.³⁴ Investeren in innovatie is risicovoller dan de gebaande paden volgen. De kans op aanloopverliezen en fluctuerende resultaten is aanzienlijk. Een meer symmetrische benadering van winsten en verliezen kan naar zijn mening juist voor dergelijke investeringen geboden zijn. De *Redactie Vakstudie Nieuws* wijst daarnaast op een fiscale benadeling van marktpenetrerende bedrijfsmodellen.³⁵ Zij licht toe dat verschillende grote startups ervoor kiezen om na oprichting verlieslatend te zijn door de nadruk te leggen op vergroting van omzet en marktaandeel. Zij zetten dus niet meteen in op winstrealisatie. Oogsten doen zij wanneer zij voldoende marktaandeel hebben verworven. De beperking van verliesverrekening interfereert volgens de redactie met deze bedrijfsstrategie.

3.3. De ab-houder als communicerend vat

Vennootschapsbelasting- en box-2-tarieven bewegen zich in tegengestelde richting. Tegenover de verlaging van de vennootschapsbelastingtarieven staat een stapsgewijze verhoging van het tarief in box-2. Een deel van de tariefverlaging in de vennootschapsbelasting wordt hierdoor teruggenomen. Bedraagt het tarief in box-2 anno 2018 25%, komt het per 2021 op 26,9%. Dat percentage wordt stapsgewijs bereikt: naar 26,25% in 2020 (dus niet reeds per 2019) en in 2021 dus naar 26,9%. Materieel heeft deze verhoging terugwerkende kracht. Het nieuwe tarief zal ook gelden voor reeds in de vennootschap aanwezige reserves. Er zal niet worden gecompartmenteerd. De aangekondigde additionele tariefverlagingen in de vennootschapsbelasting tot 15 respectievelijk 20,5% gaan niet gepaard met een verdere verhoging

30 Brief van Staatssecretaris van Financiën van 15 oktober 2018, 2018-0000175261, V-N *Vandaag* 2018/2210. p. 2.

31 V-N 2018/14.3.

32 Brief van Staatssecretaris van Financiën van 15 oktober 2018, 2018-0000175261, V-N *Vandaag* 2018/2210. p. 2.

33 *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 3 (Mvt), onderdeel 5.5.

34 H. Vording, 'Fiscale beleidsnotities 2019', *WFR* 2018/179, onderdeel 3.2.

35 V-N 2018/52.9 onderdeel 5.5.

van het tarief in box-2. In de eerdergenoemde brief van 15 oktober wordt daarover althans niets vermeld.

De verhoging van het tarief dient volgens het kabinet tot behoud van het globale evenwicht in de belasting- en premiedruk van IB-ondernemers en dga's.³⁶ Ook tracht men zo een vlucht in de BV te voorkomen.³⁷ De Raad van State plaatst hierbij een kritische kanttekening door erop te wijzen dat het globale evenwicht ook is gewaarborgd door het tariefopstapje in de vennootschapsbelasting minder te verhogen.³⁸ Op die manier zou de materieel terugwerkende kracht kunnen worden beperkt.

3.4. Een sociale vlaktaks in de inkomstenbelasting

3.4.1 Meestal twee statutaire tariefschijven...

Box-1 wordt een vlaktaks. Vlaktaksen zijn er in soorten en maten.³⁹ In zijn zuiverste vorm kent de vlaktaks één statutair tarief voor alle inkomen in box-1, al dan niet gecombineerd met een vrijstelling van het bestaansminimum.⁴⁰ Voor iedere euro inkomen geldt dan hetzelfde marginale statutaire tarief.

Een andere variant is de zogenoemde tweetrapsvlaktaks – ook wel *two bracket income tax*⁴¹ genoemd –, die twee statutaire tariefschijven combineert met een gegradueerd tarief en een vrijstelling van het bestaansminimum.

Het kabinet kiest voor deze laatste variant en oarmt een zogenaamde 'sociale vlaktaks'. Per 2021 wordt het aantal statutaire tariefschijven teruggebracht tot twee. Daarmee lijkt het kabinet het advies van de commissie Van Dijkhuizen op te volgen.⁴² Een definitie van de 'sociale vlaktaks' wordt overigens in de memorie van toelichting niet aangetroffen. Vermoedelijk worden de sociale aspiraties verwezenlijkt door middel van heffingskortingen (met name de algemene heffingskorting) en de persoonsgebonden aftrekposten.⁴³

De eerste tariefschijf van de nieuwe vlaktaks integreert de huidige tariefschijven 1, 2 en 3. Voor inkomen tot en met € 68.507 gaat in 2021 een basistarief van 37,05% gelden (voor belastingplichtigen geboren vanaf 1946). Dat is ruwweg vier procentpunt lager dan het huidige belastingtarief in de derde schijf. Voor de tweede tariefschijf wordt een statutair tarief van 49,5% voorgesteld. Dit tarief ligt dicht bij het eerder door de economen Jacobs, Jongen & Zoutman voor Nederland berekende 'opbrengstmaximaliserende' statutaire toptarief van 49%.⁴⁴

Het startpunt van de tweede schijf valt samen met het beginpunt van de huidige vierde.⁴⁵ Dit beginpunt wordt tot en met 2021 bevroren op het niveau van 2018 (€ 68.507).⁴⁶ Inflatiecorrectie blijft dus achterwege. Belastingplichtigen zullen hierdoor sneller in de hoogste tariefschijf gaan vallen. Een deel van de statutaire tariefsverlaging wordt zo door belastingplichtigen zelf bekostigd.

3.4.2. ... maar soms drie

In de huidige inkomstenbelasting is de (gecombineerde) premieheffing beperkt tot de eerste twee tariefschijven (tot momenteel € 33.994). Dit plafond zal worden gehandhaafd. Daarvoor is echter een kleine kunstgreep vereist. De voorgestelde eerste schijf loopt namelijk tot € 68.507. Zij zal dus ook de huidige derde schijf omvatten. Om het premieplafond te handhaven, zal de eerste schijf daarom bestaan uit twee delen. Over het eerste deel, tot € 35.286 (bedrag 2021), zal 9,40% belasting zijn verschuldigd. Bij een gecombineerd tarief van 37,05% belopen de premies volksverzekeringen – bij volledige premieplicht – dus 27,65%. Dat is ook anno 2018 het geval. Over het tweede deel van de eerste schijf, vanaf € 35.286, is straks louter 37,05% belasting verschuldigd.

36 *Kamerstukken II 2018/19, 35026, 4, p. 12, p. 15-16.*

37 Zie ook het Regeerakkoord 2017, 'Vertrouwen in de toekomst', 10 oktober 2017, V-N 2017/50.3, onderdeel 2.5.

38 *Kamerstukken II 2018/19, 35026, 4, p. 12.*

39 Zie bijvoorbeeld J.W.E. Litjens & C.P. Duijnmaier, 'Een vlaktaks in box 1: één uniform tarief, vele varianten', *WFR* 2010/1301.

40 Die vrijstelling kan de vorm aannemen van een heffingskorting of een inkomensoverdracht (lump-sum betaling).

41 L. Kaplow, *The Theory of Taxation and Public Economics*, Princeton: Princeton University Press 2008, p. 53 e.v.

42 Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel – Interimrapport*, 2012.

43 Vergelijk CDA Wetenschappelijk Instituut, *Een sociale vlaktaks: Naar een werkbare en begrijpelijke inkomstenbelasting*, Den Haag: Wetenschappelijk instituut voor het CDA, 2009, p. 28 e.v.

44 B. Jacobs, E. Jongen & F. Zoutman, *Meer over de top*, CPB Achtergronddocument behorend bij CPB Policy Brief 2013/04 'Over de top', 29 mei 2013. Zie ook B. Jacobs & F. Zoutman, 'Hooger toptarief levert niets op', *Economisch Statistische Berichten*, 95, (4586), p. 328-331.

45 Idem.

46 *Kamerstukken II 2018/19, 35026, 3 (MvT), p. 7.*

Voor belastingplichtigen die premieplichtig zijn voor alle volksverzekeringen,⁴⁷ zal het (gecombineerde) tarief voor beide delen van de eerste tariefschijf gelijk zijn. Voor hen gelden *de facto* twee statutaire tariefschijven. Voor personen die niet of niet voor alle volksverzekeringen premieplichtig zijn, denk aan AOW-gerechtigden,⁴⁸ gaat in het eerste deel van de eerste schijf daarentegen een lager tarief gelden dan in het tweede deel. Zij kennen daardoor in feite drie statutaire tariefschijven. Voor een AOW-gerechtigde zal het tarief in het eerste deel van de eerste schijf bijvoorbeeld 19,15% bedragen.⁴⁹ Hierna zal in onderdeel 3.5 blijken dat er door de interactie tussen statutaire tariefschijven en afbouw van heffingskortingen zelfs meer dan zes tariefschijven kunnen ontstaan.

Benadrukt zij dat premiepercentages volksverzekeringen jaarlijks bij ministeriële regeling worden vastgesteld.⁵⁰ Sinds 2017 zijn zij constant gebleven en tellen zij op tot 27,65%.⁵¹ Premiepercentages zijn desalniettemin geen gegeven. Zij kunnen wijzigen. Dat roept de vraag op of het genoemde belastingtarief van 9,40% vast is, of juist als communicerend vat dient om een gecombineerde heffing van 37,05% te verzekeren. Met andere woorden: leidt een stijging van de premiepercentages tot een daling van het belastingtarief van 9,40% en *vice versa*? Indien men een tweetrapsvlaktaks wil handhaven, moet het antwoord bevestigend luiden.

3.5. Belastingkortingen... en daardoor zelfs zeven tariefschijven

Het voornaamste doel van het Belastingplan 2019 is koopkrachtvergroting. Behalve lagere statutaire tarieven, moeten ook hogere belastingkortingen daartoe bijdragen. Voor de lagere inkomens wordt lastenverlichting bereikt door de algemene heffingskorting over de jaren 2019, 2020 en 2021 geleidelijk te verhogen met in totaal € 358. Tegelijkertijd wordt het eindpunt van de afbouw van de algemene heffingskorting verlaagd naar en bevroren op € 68.507. Het afbouwpercentage van de algemene heffingskorting blijft ongewijzigd op 4,683%. Dat leidt tot een steilere afbouw, waardoor inkomens tussen € 68.507 en € 74.897 er wat dat betreft op achteruit gaan.⁵²

Ook de arbeidskorting moet voor velen koopkrachtondersteunend werken. Zij ondergaat daartoe drie wijzigingen. Niet alleen stijgt deze korting tot maximaal € 3.945, ook loopt zij op over een langer traject en wordt zij vervolgens steiler afgebouwd met 6% in plaats van 3,6%. De arbeidskorting bereikt haar top bij een inkomen van € 36.344 (in 2021). Bij een inkomen rond € 100.000 bedraagt zij dan nihil. Nu wordt dat minimum nog bij € 130.000 bereikt.

De combinatie van lagere statutaire tarieven en hogere, steiler afgebouwde belastingkortingen heeft een merkwaardig gevolg. Zij resulteert in een duizelingwekkend grillige tariefstructuur waarin progressieve en degressieve marginale tarieven elkaar in rap tempo afwisselen. Feitelijk ontstaan zo zes à zeven verschillende marginale tarieven. Bij beperkte premieplicht voor de volksverzekeringen kunnen dat er nog meer zijn. Het optisch vlakke statutaire tarieflandschap loopt daardoor over in een grillige bergketen. Men zie ter illustratie de figuren 8 en 9 in de memorie van toelichting.⁵³ In de wetenschap dat arbeidsaanbod met name door het marginale tarief wordt beïnvloed, is het daarom maar de vraag of de maatregelen mensen ertoe zullen aanzetten meer te gaan werken. Zo concludeerde het CPB in zijn doorrekening van het regeerakkoord al dat de fiscale maatregelen per saldo geen effect hebben op de structurele werkgelegenheid.⁵⁴

3.6. Lastenverlichting door grondslagverbreding

De lastenverlichtingen in box 1 worden mede gefinancierd door een tariefmaatregel voor grondslagverminderende posten. Met ingang van 2020 wordt het tarief waartegen de aftrekbare kosten met betrekking tot een eigen woning kunnen worden afgetrokken, versneld afgebouwd tot 37,05% in 2023.

De huidige regeling voorziet in een afbouwtraject van een half procentpunt per jaar. Dat wordt met ingang van 2020 drie procentpunt. Bedraagt het tarief waartegen deze aftrekpost kan worden verzilverd in 2018 nog maximaal 49,5% en in 2019 49%, dit daalt in 2020 dus tot 46%. In 2021 zal het 43% belopen, en in 2022 40%. Per 2023 volgt een laatste verlaging met 2,95 procentpunt.

47 De volksverzekeringen zijn ingevolge art. 2 letter a Wet financiering sociale verzekeringen (hierna: Wfsv) de verplichte verzekeringen op grond van de Algemene Ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg.

48 Zie ook art. 10 lid 2 Wfsv op grond waarvan AOW-gerechtigden met ingang van de eerste maand waarin zij de pensioengerechtigde leeftijd zullen bereiken niet langer premie voor de algemene ouderdomswet betalen.

49 Uitgaande van een premiepercentage AOW van 17,90%. $37,05 - 17,90 = 37,05$.

50 Art. 11 Wfsv.

51 Voor de AOW bedraagt het premiepercentage 17,90%, voor de Anw 0,10% en voor de Wlz 9,65%.

52 Daar staat een verlaging van het toptarief tegenover.

53 Kamerstukken II 2018/19, 35026, 3 (MvT), p. 14.

54 CPB, *Doorrekening regeerakkoord*, 2017, p. 18.

Met ingang van 1 januari 2020 zal dit afbouwtraject ook gaan gelden voor de ondernemersaftrek,⁵⁵ de MKB-winstvrijstelling, de terbeschikkingstellingsvrijstelling en de persoonsgebonden aftrek. Ook deze posten zullen per 2023 dus nog slechts tegen het statutaire basistarief van de eerste schijf kunnen worden vergolden. Op die manier wordt enigszins bijgedragen aan een evenwichtiger fiscale behandeling van ondernemers en werknemers. Dit in de literatuur sterk bekritiseerde verschil in behandeling blijft echter in de kern ongemoeid.⁵⁶ Het resultaat is een 'mismatch' tussen het tarief waartegen grondslagversmallers per saldo worden vergolden en baten worden belast.

Zie ik het goed, dan kan deze mismatch – althans in theorie – tot gevolg hebben dat iemand met een belastbaar inkomen uit werk en woning van nihil tóch belasting is verschuldigd. Ik licht dat toe aan de hand van een gestileerd voorbeeld. Daarbij ga ik uit van een belastingplichtige met in box-1 vallende inkomsten en even zo grote in aanmerking te nemen persoonsgebonden uitgaven in de zin van hoofdstuk 6 van de Wet IB 2001. Daarbij zij eraan herinnerd dat de tariefmaatregel alleen geldt voor inkomens in de hoogste belastingschijf.

Stel, het belastbare loon en de persoonsgebonden aftrek bedragen beide € 100.000. Er zijn verder geen verrekenbare verliezen uit werk en woning. Het belastbare inkomen uit werk en woning is dan op grond van het huidige art. 3.1 Wet IB 2001 € 100.000 -/- € 100.000 = nihil. De op grond van het huidige art. 2.10 lid 1 Wet IB 2001 verschuldigde inkomstenbelasting is dan eveneens nihil.

Met de tariefmaatregel wordt dat anders. Op basis van de tariefmaatregel wordt het belastbare inkomen van nihil in 2020 vermeerderd met 4,5% van het bedrag waarmee de som van het belastbare inkomen uit werk en woning en de ter zake van grondslagverminderende posten in aftrek gebrachte bedragen het beginpunt van de hoogste schijf overtreft. Die vermeerdering bedraagt maximaal 4,5% van de in aftrek gebrachte bedragen ter zake van grondslagverminderende posten. Vrij vertaald: voor zover het gezamenlijke bedrag van het belastbare inkomen uit werk en woning en de in aanmerking genomen persoonsgebonden aftrek de ondergrens van de hoogste statutaire tariefschijf overschrijdt, wordt het belastbare inkomen vermeerderd van 4,5% van het bedrag van die overschrijding. Die overschrijding wordt voor maximaal 4,5% van het totale bedrag van in aftrek gebrachte grondslagverminderende posten bij het belastbare inkomen uit werk en woning opgeteld. Over deze vermeerdering wordt inkomstenbelasting berekend.

Volledigheidshalve verduidelijk ik één en ander aan de hand van bovengenoemde bedragen in combinatie met de per 1 januari 2020 voorgestelde tekst van art. 2.10 Wet IB 2001. Die tekst geef ik hieronder weer. Verduidelijkingen breng ik *cursief* en uitwerkingen van het voorbeeld geef ik *in cursief* weer.

Op grond van de voorgestelde tekst bedraagt de belasting op het belastbare inkomen uit werk en woning in dit geval per 2020 'het op basis van het eerste lid bepaalde bedrag [*in dit voorbeeld nihil; LW*] vermeerderd met 4,5% van het bedrag waarmee de som van het belastbare inkomen uit werk en woning en de in aftrek gebrachte bedragen ter zake van grondslagverminderende posten in lid 3 [*in dit voorbeeld bedraagt die som € 0 + € 100.000 = € 100.000; LW*], het in de eerste kolom van de in het eerste lid opgenomen tabel laatstvermelde bedrag [*dat is het beginpunt van de hoogste schijf ad € 68.507; LW*] te boven gaat [*het bedrag van bedoelde overschrijding is de som van € 100.000 verminderd met het beginpunt van de hoogste schijf ad € 68.507 = € 31.493. 4,5% van € 31.493 maakt € 1417; LW*], doch ten hoogste met 4,5% van de in aftrek gebrachte bedragen ter zake van grondslagverminderende posten als bedoeld in het derde lid [*in dit voorbeeld 4,5% * € 100.000 = 4500; LW*].

Het resultaat van dit voorbeeld is dat over een bedrag van € 1417 in principe alsnog inkomstenbelasting verschuldigd zal zijn. Op de berekende belasting zullen weliswaar in de regel heffingskortingen en de arbeidskorting in mindering kunnen worden gebracht, maar het gevolg van de tariefmaatregel blijft dat ondanks een inkomen uit werk en woning van eigenlijk nihil tóch belasting kan zijn verschuldigd.

4. Indirecte belastingen

4.1. Verhoging van het verlaagde btw-tarief

Belastingen zijn communicerende vaten. Verlagen van de inkomstenbelasting worden gecompenseerd door verhogingen elders. De lastenverlichting op arbeid wordt in betekende mate gefinancierd door een verhoging van het verlaagde btw-tarief naar 9%. Dat moet zo'n € 3 mld. opleveren.⁵⁷

55 Bestaande uit de zelfstandigenaftrek, de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk, de meewerkaftrek, de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid en de stakingsaftrek.

56 Zie ook de opmerkingen van de Raad van State in *Kamerstukken II 2018/19, 35026, 4, p. 10-11.*

57 *Kamerstukken II 2018/19, 35026, 3 (MvT), p. 29.*

Deze verhoging is *economisch* goed verdedigbaar. De distributieve en instrumentele argumenten voor het verlaagde tarief houden namelijk steeds minder stand.⁵⁸ Bettendorf & Cnossen hebben bijvoorbeeld laten zien dat het verlaagde tarief geen doelmatig herverdelingsinstrument is, omdat alle inkomensgroepen ongeveer eenzelfde deel van hun budget besteden aan goederen en diensten waarvoor het verlaagde tarief geldt.⁵⁹ In absolute bedragen profiteren de hogere inkomens dus het meeste van het verlaagde tarief. Met de herverdelingsgedachte valt dat moeilijk te rijmen.

Het nivellerende effect van het generieke, verlaagde tarief is volgens velen dan ook beperkt.⁶⁰ De inkomstenbelasting, toeslagen en uitkeringen bieden wat dat betreft gerichtere, specifieke inkomensondersteuning. Ook de instrumentele effecten van het verlaagde tarief zijn gering. Diverse evaluaties laten bijvoorbeeld zien dat positieve werkgelegenheidseffecten van een lager btw-tarief op arbeidsintensieve diensten niet kunnen worden aangetoond.⁶¹

Tegenover deze geringe effectiviteit staat een aanzienlijk budgettaire belang. Alleen het verlaagde tarief op niet in de horeca verstrekte voedingsmiddelen levert al een budgettaire derving op van € 7,5 mld.⁶² Het wekt daarom geen verbazing dat steeds vaker wordt gepleit voor één uniform btw-tarief.⁶³ Ook uit de Fiscale agenda uit 2011 sprak die ambitie.⁶⁴ In het huidige Belastingplan 2019 wordt dit pleidooi echter niet teruggevonden. De verhoging van het verlaagde tarief is thans slechts bedoeld om de lastenverlichting uit het regeerakkoord mogelijk te maken.⁶⁵ Het dient niet als opstap naar één btw-tarief. Ondanks herhaalde oproepen daartoe, worden vooralsnog dus geen verdere uniformeringsplannen ontvouwd.

4.2. Energiebelastingen

Onder de paraplu van indirecte belastingen schuilen alle belastingen op consumptie. De verschuiving naar indirecte belastingen blijft niet beperkt tot méér btw. In een op vergroening gerichte samenleving, vervullen ook energiebelastingen in dat kader een belangrijke rol. Ook hier is het dus niet zozeer een economische als wel een andere, environmentele doelstelling die de klok staat.

In het kader van het streven naar CO₂-reductie verschuift het kabinet de energiebelastingen van elektriciteit naar aardgas. Per 1 januari 2019 wordt het reguliere tarief van de eerste schijf in de energiebelasting voor aardgas verhoogd met drie cent per m³. Daarvan gaat een denivellerend effect uit. Het tarief voor glastuinbouw stijgt in de eerste schijf met 0,482 cent per m³. Het tarief in de eerste schijf voor elektriciteit daalt met 0,72 cent per kilowattuur. Tegelijkertijd wordt de belastingvermindering in de energiebelasting met € 51 verlaagd tot € 257,54. Zo ontstaat (meer) ruimte voor lastenverlaging op arbeid en winsten.

Opmerking verdient dat de druk van energiebelastingen degressief is verdeeld. Energiebelastingen drukken verhoudingsgewijs zwaar op lagere inkomens. De belastingvermindering in de energiebelasting beoogt dit effect te verzachten. Vanwege haar generieke karakter, geldt deze vermindering echter voor iedereen. Zij kan daarom niet worden gericht op doelgroepen. In navolging van de OESO beoogt het kabinet daarom gerichte koopkrachtondersteuning te bieden via specifiek inkomensbeleid.⁶⁶ Tijdens de Algemene Politieke Beschouwing is toegezegd dat zal worden onderzocht hoe energielasten kunnen worden meegenomen in koopkrachtberekeningen.⁶⁷

5. Afsluiting

In deze bijdrage zijn enkele hoofdlijnen van het Belastingplan 2019 gezien in het kader van een schuif van directe naar indirecte belastingen. Deze schuif is gericht op economische groei en werkgelegenheid.

58 Voor een algemene beschouwing zie L.W.D. Wijtvluit, 'A House Divided. Over de onwenselijkheid van gedifferentieerde btw-tarieven', *WFR* 2012/669 en de aldaar aangehaalde literatuur.

59 L. Bettendorf & S. Cnossen, *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB Policy Brief 2014/02.

60 Zie bijvoorbeeld ook I. Crawford, M. Keen & S. Smith, 'Value Added Tax and Excises', in: J.A. Mirrlees (red.), *Dimensions of Tax Design – The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 282.

61 Bijvoorbeeld M. Olde Wolberg & A. Ziegelaar, *Monitor effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten*, Leiden: Research voor Beleid 2002 en L. Bettendorf & S. Cnossen, *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB Policy Brief 2014/02.

62 Algemene Rekenkamer, *Zicht op belastingverlichtende regelingen*, 2017, p. 64.

63 Recent bijvoorbeeld nog door de OECD. Zie *OECD Economic Surveys Netherlands*, juli 2018, p. 64.

64 *De Fiscale agenda, Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 1, p. 2 en 11.

65 *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 4, p. 14.

66 Bijvoorbeeld F. Flues en K. van Dender, *The impact of energy taxes on the affordability of domestic energy*, OECD Taxation Working Papers nr. 30, Parijs: OECD Publishing 2017.

67 Zie ook hetgeen hierover opgemerkt is in de op 25 november 2018 gepubliceerde Nota naar aanleiding van het verslag. Op het moment van schrijven was van dit Kamerstuk nog geen ondernummer bekend.

Haar dubbele doelstelling klinkt in het Belastingplan 2019 slechts impliciet door. Koopkrachtverbetering voert de boventoon. In het oog springen statutaire tariefverlagingen voor ondernemers en werknemers. Die leiden tot een optisch vlakkere tariefstructuur. Grondslagverbredingen, flankerende tariefmaatregelen en de afbouw van belastingkortingen maken de marginale tariefstructuur echter grillig. Het is daardoor de vraag of méér werken daadwerkelijk lonender wordt. Het lijkt erop dat de groei- en werkgelegenheidseffecten vooral zullen moeten worden aangejaagd door toenemende bestedingen. Die bestedingen worden vanaf 2019 gedeeltelijk belast tegen 9%. Hogere energiebelastingen moeten tevens financiële rugdekking bieden voor lagere directe belastingen.