

Pakket lastenverlichtingen op arbeid

Prof. dr. S (Sigrid) J.C. Hemels¹

Dank voor uw uitnodiging om mijn licht te laten schijnen op het pakket lastenverlichting op arbeid. Ik spreek hier als wetenschapper en zal mij alle mogelijke academische vrijheid veroorloven. Dat betekent vermoedelijk dat ik u allen op uw tenen zal trappen.

Mijn probleem met het voorliggende Belastingplan is namelijk dat het een grabbelton is geworden, waarin een kleine groep met een goede lobby of sterke stem in de politiek een prijsje krijgt, maar waarbij de grote meerderheid van loongenieters misgrabbelt en de prijzen voor die kleine groep moet betalen. Dit grabbeleffect is met de Vierde nota van wijziging alleen maar groter geworden. En dat terwijl dit land echt behoefte heeft aan een fundamentele wijziging van de inkomstenbelasting die deze niet alleen eenvoudiger, maar ook rechtvaardiger maakt voor werkenden in loondienst.

Werknemers zijn de ruggengraat van onze overheidsfinanciën. Uit de Miljoenennota blijkt dat loonbelasting, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen samen bijna 150 miljard opbrengen [zie slide 2]. Belastingen worden uiteindelijk altijd op mensen afgewenteld, alleen zij hebben draagkracht. Reeds om budgettaire redenen is het dus zaak voor de overheid om ervoor te zorgen dat er voldoende werkenden zijn om de belasting en premies te betalen. Vanwege de vergrijzing kan Nederland het zich niet veroorloven om mensen aan de kant te laten staan: we moeten met z'n allen de middelen opbrengen om de verzorgingsstaat, onze veiligheid en het onderwijs op peil te houden. Werken als burgerplicht, als bijdrage aan het collectief, mag ik dat zo zeggen? Daarnaast is het hebben van werk natuurlijk ook van belang voor het gevoel van eigenwaarde, betrokkenheid bij de samenleving en financiële onafhankelijkheid.

Belastingen moeten de prikkel om te werken en mensen in dienst te nemen daarom niet wegnemen. Ik ben een groot voorstander een verlaging van de belasting op arbeid door de belasting op consumptie, de BTW, te verhogen. Liever wat meer werkenden in ruil voor wat minder consumeren, dat is ook beter voor het milieu. Dit is rechtvaardig, omdat niet het bijdragen aan de welvaart, maar het consumeren van die welvaart wordt belast en het vereenvoudigt de BTW aanzienlijk. Het verlaagde tarief maakt de BTW namelijk ingewikkeld en fraudegevoelig. Bovendien verdeelt de BTW de lasten over een veel grotere groep dan de inkomstenbelasting die vooral werknemers treft. Denemarken heeft al jaren één tarief van 25% en daar worden nog steeds kappers bezocht, boodschappen gedaan en fietsen gerepareerd. Het afschaffen van het verlaagde tarief hoeft bovendien niet te betekenen dat het reguliere tarief 21% moet blijven, dat zou eventueel ook naar een lager niveau van bijvoorbeeld 19% kunnen gaan.

Een van de groepen die een lastenverzwaring zouden ervaren als gevolg van een lastenverschuiving van arbeid naar consumptie, zijn ouderen. Zij zijn als groep echter nog nooit zo rijk geweest als nu met stevige eindlooppensioenen, huizen die flink in waarde zijn gestegen of oude huurcontracten met een hele lage huur, zaken waar jongere generaties alleen maar van kunnen dromen. Waarom vragen we niet wat meer solidariteit van rijkere ouderen met armere ouderen in plaats van de lasten op de jongere generaties te leggen? Ouderen betalen momenteel niet mee aan de AOW-premie. Het volledig via belastingen financieren van de AOW zou veel rechtvaardiger zijn: de lastenverzwaring die het gevolg is van de vergrijzing wordt dan niet alleen bij de jongere generaties gelegd, maar wordt mede gedeeld door de ouderen die het goed hebben. Ook de gunstigere belastingschijven voor degenen die voor 1 januari 1946 zijn geboren, zouden om redenen van rechtvaardigheid en eenvoud geschrapt moeten worden.

¹ Hoogleraar Belastingrecht Erasmus Universiteit Rotterdam, tevens werkzaam bij Allen & Overy LLP, Amsterdam en lid van het bestuur en de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs. Deze bijdrage is geheel op persoonlijke titel.

Uit de economische wetenschap is bekend dat mensen reageren op belastingprikkel. Verhogen van de inkomstenbelasting levert daarom op een gegeven moment niet méér inkomsten op. Bij een bepaald tarief besluiten mensen om minder te gaan werken, naar het buitenland te gaan of op andere wijze te voorkomen dat ze meer belasting moeten betalen. Dit effect wordt mooi geïllustreerd door de zogenoemde Laffercurve [zie slide 3]. Voor Nederland ligt, zo blijkt uit onderzoek, het maximale inkomstenbelastingpercentage zo rond de 50%.² Een hoger tarief leidt door gedragsaanpassingen tot minder belastinginkomsten en is dus uit oogpunt van het bijeenbrengen van een overheidsbudget niet rationeel. Dat levert minder inkomsten en extra lastenverzwaringen elders op. De feitelijke belastingverhogingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd door het inkomensafhankelijk maken van heffingskortingen, hebben de tariefstructuur niet alleen minder transparant gemaakt, ze hebben er de facto ook toe geleid dat het hoogste tarief nu feitelijk boven de 52% ligt en welvaartsverlies voor de samenleving als geheel dreigt op te treden.

Het vreemde is bovendien dat dit tarief niet voor iedereen geldt. Alleen mensen in loondienst betalen het 52% tarief. Ondernemers blijven daar ver onder. Het maximale tarief bedraagt door de MKB winstvrijstelling 44,72% en door toepassing van faciliteiten als de zelfstandigenaftrek is dit nog lager. De dga die de BV winst direct volledig uitgekeerd krijgt, betaalt zelfs niet meer dan tussen de 40 en 43,75%. Door winst in zijn BV te houden, kan hij dat effectieve tarief nog verder verlagen. Al deze verschillen zie ik overigens in de zo belangrijk geachte koopkrachtplaatjes niet terug. Deze ongelijkheid tussen verschillende soorten werkenden begint een groot probleem te worden. Het CBS maakte op 27 oktober jl. bekend dat er inmiddels 1,1 miljoen zelfstandigen zijn in Nederland, waarvan 800.000 zzp-ers.³ Die groep is groeiende, terwijl de groep werknemers, nu nog 6,1 miljoen, afneemt. Een studente van mij heeft in 2014 uitgerekend hoe groot de verschillen zijn geworden: een werknemer met een inkomen van 36.500 euro betaalt zo'n 17% meer belasting dan een zzp-er met hetzelfde inkomen [zie slide 4].⁴ Voor lagere inkomens wordt het verschil nog vergroot door de inkomensafhankelijke heffingskortingen, subsidieregelingen en toeslagen als zorg- en huurtoeslag. Door alle ondernemersfaciliteiten krijgt de zzp-er met een laag inkomen hogere toeslagen en heeft hij meer koopkracht dan de politieagent, verpleegkundige of onderwijzer met eenzelfde bruto inkomen.

Het werknemerschap biedt bovendien steeds minder voordelen: jongeren krijgen bijna alleen nog maar tijdelijke contracten en bouwen nauwelijks rechten op pensioen en werkloosheidsuitkeringen op en de zeer ingewikkelde werkkostenregeling heeft de mogelijkheid om onbelast vergoedingen te ontvangen danig verminderd. De inkomenszekerheid van de jonge werknemer verschilt daarmee steeds minder van die van de zzp-er. Het verbaast dan ook niet dat er ook om fiscale redenen een uitstroom naar het zzp-erschap is. Dat zet echter de solidariteit onder druk. Zzp-ers betalen minder belasting en geen premies werknemersverzekeringen, maar als het even minder gaat of als ze straks ouder zijn en niet voor hun pensioen hebben gezorgd, doen ze wel een beroep op sociale voorzieningen die vooral door werknemers moeten worden opgebracht. De wig, het verschil tussen de bruto kosten die een werkgever maakt voor een werknemer en dat wat de werknemer daadwerkelijk overhoudt, is door staatssecretaris Wiebes vorig jaar zeer treffend de draaideurcrimineel van de arbeidsmarkt genoemd.⁵ Deze belemmert de arbeidsparticipatie. De wig maakt het onaantrekkelijker om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie en voor gehuwde

² B. Jacobs en F. Zoutman, Hoger tarief leidt tot lagere belastingopbrengsten, Economisch Statistische Berichten 2010, 95(4586), pp. 328-331.

³ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2015/zelfstandige-verdient-gemiddeld-38-duizend-euro.htm>.

⁴ L. Akachar, Vergelijking van de belastingdruk tussen zzp'er en werknemer; rechtvaardig of niet? Masterscriptie Fiscaal Recht, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014.

⁵ Keuzes voor een beter belastingstelsel, 16 september 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2014/09/16/kamerbrief-keuzes-voor-een-beter-belastingstelsel/kamerbrief-keuzes-voor-een-beter-belastingstelsel.pdf>.

vrouwen: de zogeheten armoede- en herintredersval. Bovendien zorgt de wig voor een uitstroom van arbeid naar landen met lagere werkgeverslasten en naar zzp-ers. Verlaging van de wig verbetert het fiscale vestigingsklimaat en zorgt ervoor dat minder mensen in een uitzichtloze uitkeringssituatie terechtkomen.

De ongelijkheid tussen ondernemers en werknemers wordt bovendien nog verder versterkt doordat ondernemers niet worden getroffen door de ficties in box 3: hun vermogen wordt immers hetzij in box 1 als ondernemingsvermogen hetzij met vennootschapsbelasting en bij uitkering in box 2 belast. Daar gelden geen ficties, maar worden alleen daadwerkelijke rendementen en vermogenswinsten belast. De in het belastingplan voorgestelde introductie van nog meer ficties in box 3, zal dan ook primair loongenieters en gepensioneerden zonder BV treffen en daarmee de ongelijkheid verder vergroten.

De schenk- en erfbelasting versterkt momenteel deze ongelijkheid. De schenk- en erfbelasting is een van de meest rechtvaardige en minst versturende belastingen. Zonder een dergelijke belasting kunnen telgen uit vermogende families hun vermogensvoorsprong over de generaties heen bestendigen en staan kinderen die toevallig in minder vermogende families zijn geboren altijd op een achterstand. De schenk- en erfbelasting maakt deze verschillen wat kleiner en stimuleert dat ook de nieuwe generatie zelf zijn geld verdient en zo bijdraagt aan het collectief. Renteniërs leveren de schatkist weinig op: zij betalen bijvoorbeeld geen premies volksverzekeringen. De huidige schenk- en erfbelasting vergroot echter de verschillen die de inkomstenbelasting heeft geschapen tussen werknemers en ondernemers. Voor ondernemers en dga's geldt namelijk dat het in de onderneming en aanmerkelijk belang aandelen begrepen vermogen geheel belastingvrij naar de volgende generatie overgaat voorzover het het eerste miljoen betreft en dat het meerdere slechts voor 20% in aanmerking wordt genomen. Twee proefschriften hebben aangetoond dat bij deze bedrijfsopvolgingsregeling sprake is van overstimulering en dat de economische doelen van deze regeling ook via een betalingsregeling kunnen worden bereikt.⁶ Een krachtige lobby heeft echter de poging van de staatssecretaris om deze regeling te heroverwegen in de kiem gesmoord, waardoor de stille meerderheid deze privileges moet blijven betalen. Ook de in het belastingplan opgenomen vrijstelling voor schenkingen ter zake van de eigen woning zorgt er slechts voor dat ongelijke uitgangsposities van de volgende generatie worden verstrekt.

Ik heb u niet gespaard, dat besef ik terdege. Ik waardeer het dan ook enorm dat uw Kamer het heeft aangedurfd om zich door onafhankelijke deskundigen pijnlijke waarheden te laten vertellen. Dit Belastingplan pakt de fundamentele nadelen van het huidige belastingstelsel niet aan:

- de groeiende kloof tussen werknemers en ondernemers, zowel voor wat betreft de belastingheffing over inkomen als over vermogen, schenkingen en verervingen;
- het te geringe fiscale solidariteitsberoep op de oudere generatie; en
- de te sterke nadruk op belasting van inkomensverwerving in plaats van op inkomensbesteding.

Zolang lobbies, deelbelangen en niet het algemeen belang de inhoud van belastingplannen dicteren, lijkt het niet mogelijk om tot een echte belastingherziening te komen. Dit Belastingplan zal weinig zoden aan de dijk zetten en de bestaande ongelijkheden alleen maar verder versterken, onder meer door het vergroten van de box 3 ficties, waar ondernemers en dga's geen last van hebben, en de nieuwe schenkvrijstelling. Ik zal er niet wakker van liggen als dit Belastingplan het niet zou halen,

⁶ M. J. Hoogeveen, De kwaliteit van de fiscale bedrijfsopvolgingswetgeving, dissertatie Universiteit van Tilburg 2011 ([https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/de-kwaliteit-van-de-fiscale-bedrijfsopvolgingswetgeving\(fc6e3bab-5573-49ba-9284-53eaac86b2f9\).html](https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/de-kwaliteit-van-de-fiscale-bedrijfsopvolgingswetgeving(fc6e3bab-5573-49ba-9284-53eaac86b2f9).html)) en Y.M. Tigelaar-Klootwijk Bedrijfsopvolging bij natuurlijke personen Een onderzoek naar fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten, dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam, 2013 (http://repub.eur.nl/pub/50125/Dissertatie-Bedrijfsopvolging_bij_natuurlijke-personen-Tigelaar-Klootwijk.pdf).

zeker als dit zou betekenen dat de beschikbare 5 miljard niet aan deze oneerlijke grabbelton, maar aan een toekomstige fundamentele herziening of desnoods aan verlaging van de staatsschuld zou worden besteed. Verlaging van de staatsschuld levert wellicht niet zo veel stemmen op, maar komt tenminste ten goede aan iedereen, ook aan toekomstige generaties.