

Boekbespreking

F. Bos*

C.J.L. Caminada e.a. (red.) (2007), *Belasting met beleid*, Meijers-reeks, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Deze bundel van een symposium, dat werd georganiseerd door het Ministerie van Financiën in samenwerking met de Universiteit Leiden, bevat ruim twintig papers over belastingen in Nederland. Wetenschappers, beleidsmedewerkers van het Ministerie van Financiën en staatssecretaris De Jager hebben een bijdrage geleverd. Centraal staat de rol van belastingen als beleidsinstrument. Voor een groot aantal fiscale regelingen wordt de beleidsmatige achtergrond belicht en de effectiviteit onderzocht. Wat zijn volgens theorie, empirische analyse en ervaringen in Nederland en het buitenland de effecten? En in hoeverre spoort dit met de beleidsdoelstellingen? Daarnaast wordt ook nog aandacht besteed aan andere aspecten van belastingen, zoals rechtvaardigheid, uitvoeringskosten en stabiele bron van overheidsinkomsten.

Over belastingen heeft iedereen wel een mening en bestaan veel misverstanden. De bundel laat zien dat voor een gefundeerde mening goede analyse en kennis van de feiten en politieke achtergronden onontbeerlijk zijn. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. Na Denemarken heeft Nederland als percentage van het BBP de hoogste milieubelastingen van de Europese Unie (4% BBP). Veel van deze belastingen zijn echter nooit primair ingevoerd of verhoogd met het oog op milieu, maar vooral vanwege budgettaire redenen¹. Dit geldt niet alleen voor de BPM, de motorrijtuigenbelasting en de accijnzen op benzine en diesel, maar ook voor de grondwaterbelasting, de afvalstoffenbelasting en de energiebelasting. Motivatie was vooral verbreding van de belastinggrondslag volgens het principe 'de vervuiler betaalt'. Vanuit deze optiek zijn geringe gedragseffecten geen probleem, maar juist gunstig, want ze dragen bij aan een grote, stabiele en rechtvaardige belastingopbrengst. Belasting als bewust instrument voor Nederlands milieubeleid betreft vooral tariefdifferentiatie en specifieke aftrekposten, zoals de vermindering van de bijzondere verbruiksbelasting voor personenauto's met een katalysator (1986), de energie-investeringsaftrek (1997), de vrijstelling van belasting van inkomsten uit groene beleggingen en de differentiatie van de BPM naar zuinigheid (2008). De nieuwe vliegheffing is een mix van bewust milieubeleid en verbreding van de belastinggrondslag.

Vaak wordt gedacht dat hogere inkomstenbelastingtarieven slecht zijn voor ondernemerschap. Internationale empirische studies geven echter aan dat verhoging van inkomstenbelastingtarieven vaak tot meer ondernemers leidt!² Twee redenen worden hiervoor genoemd. Een hoger belastingtarief verlaagt de verwachte winst, maar verlaagt ook het ondernemersrisico. Daarnaast hebben ondernemers aanmerkelijk meer ruimte voor belastingontwijking dan werknemers. Een hoger inkomstenbelastingtarief verhoogt de baten van deze extra ruimte. Onderzoek door het EIM laat zien dat de Nederlandse zelfstandigenaftrek wel effectief is om het aantal zelfstandigen te vergroten. Maar het instrument is zo opgezet dat het vooral lage winstinkomens ten goede komt. Hierin valt de doelstelling van inkomenssteun aan kleine ondernemers te herkennen.

De arbeidsdeelname van vrouwen kan worden gestimuleerd door verlaging van de ouderbijdrage voor de formele kinderopvang. Een lagere ouderbijdrage leidt echter niet alleen tot meer arbeidsparticipatie, maar ook tot substitutie van informele door formele kinderopvang³. Ouders betalen gemiddeld maar 20% van de totale prijs van formele kinderopvang; dit is niet veel hoger dan in de Scandinavische landen. Verdere verlaging van de ouderbijdrage leidt tot een sterke substitutie van informele naar formele kinderopvang, waardoor de overheidsuitgaven voor kinderopvang extra toenemen. Dit moet gefinancierd worden door verhoging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. Halvering van de ouderbijdrage heeft daarom per saldo vrijwel geen effect op de werkgelegenheid in personen en uren⁴.

In 2000 was het budgettaire beslag van de buitengewone uitgavenaftrek voor ziekte en invaliditeit⁵ minder dan 0,1% BBP. Inmiddels is dit 0,3% BBP. Vooral door wijzigingen in de regeling is het gebruik door chronisch zieken en gehandicapten gestegen van 10% in 1999 naar 50% in 2005. 50% van deze doelgroep wordt echter nog steeds niet bereikt. Daarnaast is het gebruik buiten de doelgroep ook sterk gestegen: inmiddels profiteren bijna 3,5 miljoen huishoudens van deze regeling! Probleem is dat de doelgroep slecht is af te bakenen. Er is geen eenduidige juridische en medische definitie voor chronisch zieken of gehandicapten. Om praktische redenen is gekozen voor aansluiting bij bepaalde zorgkosten, zoals medicijnen, verzorging en verpleging, hulpmiddelen, woningaanpassingen, vervoer- en dieetkosten, adoptiekosten en begrafeniskosten. Ook is voor niet benoembare verborgen kosten een vermenigvuldigingsfactor in het leven geroepen. Hierdoor kan de aanschaf van een bril van 350 euro tot een aftrekpost van meer dan 1500 euro leiden, terwijl de belastingplichtige verder volkomen gezond is! Volgend jaar wordt de buitengewone uitgavenregeling overgeheveld naar de WMO en uitgevoerd door gemeenten. Dit zal het misschien mogelijk maken de chronisch zieken en gehandicapten effectiever te bereiken. Maar ook op lokaal niveau blijft een fundamenteel probleem hoe de doelgroep moet worden gedefinieerd en hoe het praktisch moet worden georganiseerd en gecontroleerd.

De bundel bevat vele concrete suggesties voor een rechtvaardiger of effectiever Nederlands belastingbeleid. Zo wil Cossen de accijns op breezers verhogen. Momenteel zijn deze accijnsopbrengsten namelijk niet voldoende om de hoge externe gezondheids- en veiligheidskosten van alcoholgebruik door jongeren te dekken. Volgens de Beer moet het effectieve tarief bij de successierechten omhoog: "Voor de ontvanger is een erfenis 'onverdiend' inkomen dat onevenredig ten goede komt aan welgestelden van middelbare leeftijd" (p. 291). Volgens Goudszwaard is er geen goede rechtvaardiging van de premievrijstelling voor de AOW voor 65-plussers. De AOW is geen verzekering, maar een basisvoorziening. Er is geen relatie tussen de (hoogte van) de uitkering en de in het verleden betaalde premies en bij de premies is sprake van inkomenssolidariteit. Volgens Hemels en Ros moeten vakdepartementen belastinguitgaven op hun beleidsterrein toelichten op de eigen begroting. Zo moet de fiscale behandeling van de eigen woning (budgettair beslag van 18 miljard euro) verantwoord worden door VROM en de omkeerregel bij pensioenen (8-13 miljard euro) door SZW.

Deze ruime selectie van "krenten uit de pap" illustreert dat het een zeer interessante bundel is.

Het geeft voor een groot aantal fiscale regelingen een mooi overzicht van de beleidsachtergronden, de theoretische inzichten en de praktijk⁶; ook wordt door de vele

concrete beleidsaanbevelingen een uitgebreide agenda voor de toekomst geschetst. Een onderwerp, dat helaas nauwelijks wordt belicht is de grote spanning tussen uitvoeringspraktijk en politieke wensen. Het Nederlandse belastingstelsel is een zeer grote kerstboom met vele regelingen, tarieven, kortingen, vrijstellingen en toeslagen. Deze worden ook nog regelmatig veranderd. Dit levert niet alleen grote problemen op bij de uitvoering van deze regelingen, maar het is ook slecht voor de transparantie en effectiviteit van het belastingstelsel. Dit roept belangrijke vragen op. In hoeverre weerspiegelt dit, in complexiteit doorgeschoten, belastingstelsel een groot geloof in de maakbaarheid van de Nederlandse samenleving? Hangt dit samen met de Nederlandse politieke cultuur? Heeft het te maken met de wisselende coalitieregeringen, sterke lobbies van belangengroepen en een excessieve focus op de koopkrachtplaatjes van het CPB? En waarom wordt zo weinig rekening gehouden met de uitvoerbaarheid? Komt het omdat je met de koopkrachtreparaties makkelijk politiek kan scoren en dat de consequenties voor de uitvoeringspraktijk pas met grote vertraging zichtbaar worden? Waarom kan in een land als Nieuw Zeeland het belastingstelsel wel veel eenvoudiger en transparanter zijn? In een volgend congres zou aan deze politiek-economische kant van de Nederlandse belastingen prominent aandacht moeten worden besteed.

F. Bos

* Medewerker bij het Centraal Planbureau

1 Zie de bijdragen van Stassen, de Ridder en Leder, Heineken en Arts en staatssecretaris De Jager.

2 Zie de bijdrage van Vording en Lubbers.

3 Zie de bijdrage van Bosch, Jongen, de Mooij en van Vuuren.

4 Een interessante variant, financiering via afschaffing van de kinderbijslag, wordt helaas niet genoemd. Dit zal bij gezinnen met kinderen vermoedelijk wel tot een extra prikkel tot arbeidsparticipatie leiden.

5 Zie de bijdrage van Takens en Vos.

6 Bij enkele bijdragen wordt helaas niet geheel verantwoord omgegaan met cijfers. Zo wordt op pagina 292 gesteld dat de successierechten tussen 1999 en 2006 met ruim 40% zijn gestegen. Dit percentage is zeer misleidend, omdat geen rekening wordt gehouden met prijsstijgingen, bevolkingsgroei en algemene koopkrachtstijging. De ontwikkeling als percentage van het BBP geeft een heel ander beeld: deze is de gehele periode vrijwel constant (3,3% BBP).