

ADVIES VAN DE RAAD VAN ECONOMISCH ADVISEURS (REA)

Titel advies : 'De noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse
belastingstelsel'
Onderwerp : Miljoenennota 2006
Datum : 28 september 2005
Adviesnummer : 2005/3

Samenvatting:

Analyse: De Miljoenennota 2006 staat in het licht van het terugwinnen van het vertrouwen van de kiezer waarbij koopkrachtreparaties de boventoon voeren. De inactiviteit blijft echter hoog. Naar de mening van de Raad is het cruciaal om inactiviteit aan te pakken om structureel de economische groei te versterken. Het vigerende belastingstelsel speelt hierbij een voorname rol. Het manco van het huidige belastingstelsel is dat het een hoog marginaal belastingtarief op arbeid oplevert. Daarnaast wordt het stelsel ondergraven door bronnen van grondslagversmalling, die met het voortschrijden van de tijd alleen zullen versterken ten gevolge van vergrijzing en een verder toenemend gebruik van de hypotheekrenteaftrekregeling.

Advies: Streef naar een belastingstelsel met een brede grondslag, alsmede één laag en uniform tarief. Gezien de geringe totale marginale tariefverschillen tussen de huidige vier schijven ligt de stap naar één marginaal tarief voor alle inkomens voor de hand. Zonder extra maatregelen ontstaat vervolgens een systeem met een marginaal belastingtarief van 44 procent – een tarief dat nog altijd als te hoog valt te betitelen. Een grondslagverbreding is derhalve noodzakelijk met het oogmerk het marginale tarief op arbeid structureel verder omlaag te brengen. De grondslag kan worden verbreed door geleidelijk (a) het inkomen van 65-plussers bij de heffingsgrondslag te betrekken en (b) de hypotheekrenteaftrekregeling aan te passen waarbij bestaande afspraken worden gerespecteerd. Daarnaast kan de hypotheekschuld als een aftrekpost in box 3 worden ondergebracht. Een dergelijke operatie maakt het mogelijk om op termijn het marginale belastingtarief met ongeveer vier procentpunten verder te verlagen.

1. Inleiding

De *Miljoenennota 2006* (verder de Miljoenennota) ademt een positieve sfeer. Het kabinet kondigt aan dat na het zuur van de afgelopen jaren in 2006 het zoet zal volgen, mede omdat aan de voorgenomen hervormingen (in zorg, levensloop en WAO) uitvoering zal worden gegeven. Het kabinet werkt onder een moeilijk gesternte dat voor een deel zelf is opgeroepen en voor een deel buiten de grenzen van haar verantwoordelijkheid ligt. Door een pakket maatregelen te lanceren hoopt het kabinet dat de economie van een positieve impuls wordt voorzien. Een lastenverlichting van twee miljard euro en extra overheidsuitgaven van een half miljard euro zorgen voor een koopkrachtinjectie (Miljoenennota, blz. 63). Mede in het licht hiervan verwacht het CPB volgend jaar een forse groeispromg tot een niveau van 2,5 procent. De overheidsfinanciën blijven intussen ruimschoots voldoen aan de normen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Naast ruimte voor conjunctuurbeleid is 2,3 miljard euro gereserveerd voor investeringen in structuurverbeteringen, waarvan 600 miljoen euro zullen worden uitgegeven in 2006 (op cit., blz. 10).

Een factor die het optimisme uiteraard voedt, is de voorspelde groei van 2,5 procent voor 2006. Voor een kleine open economie als Nederland is de groei sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de ons omringende landen in de eurozone. De groei binnen de eurozone is volgens de OESO vooral gevoelig voor de sterke olieprijsstijging. De OESO en andere vooraanstaande instanties verwachten voor 2005 een zwakke groei in de eurozone. In dat licht is een groei van 2,5 procent misschien mogelijk, maar niet erg waarschijnlijk (zie eerdere opmerkingen in REA, 2005).

De signalen van optimisme laten onverlet dat het kabinet zich terecht zorgen blijft maken over het te lage niveau van de arbeidsparticipatie. Economische groei is direct afhankelijk van een hoog niveau van arbeidsparticipatie. “Nederland is kampioen vrije tijd”, aldus de opstellers van de Miljoenennota (op. cit., blz. 29). Een Nederlandse werknemer verricht gemiddeld 1.338 uur betaalde arbeid per jaar. In alle andere EU-landen en de VS ligt het gemiddelde aantal gewerkte uren per jaar hoger – vaak veel hoger. Een belangrijke oorzaak van de verschillen in gewerkte uren tussen landen is te herleiden tot de hoge marginale belastingdruk in Nederland. De marginale belastingdruk op arbeid lag al op een hoog niveau, en is de afgelopen jaren zelfs licht toegenomen. Hierover wordt in de Miljoenennota te weinig gezegd. In het voorliggende advies zal de Raad zich daarom hierop richten. In het licht van de toenemende vergrijzing en de internationale concurrentie, die beide het belang van een stijging in de arbeidsparticipatie verder vergroten, valt aan substantiële maatregelen niet te ontkomen.

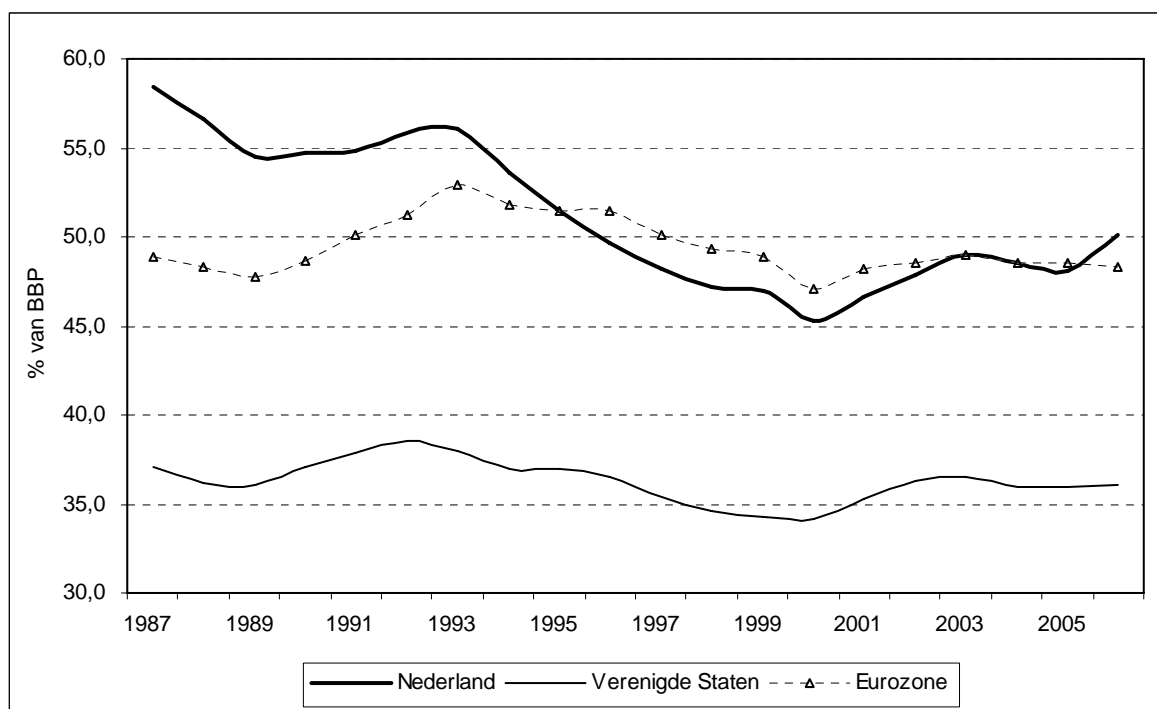
Voor het herstel van de economie is het van belang dat nagedacht wordt over een verbreding van de belastinggrondslag in samenhang met een uniform en laag belastingtarief op arbeid. Iedereen moet zijn bijdrage kunnen leveren en voor iedereen moet werken of het tonen van particulier initiatief lonend zijn. In de overgang naar een laag en uniform belastingtarief staan vooral gevestigde belangen hervormingen in de weg, waardoor menige regering in een patstelling geraakt. De Raad wil in dit advies niet alleen de gedachtevorming over grondslagverbreding stimuleren, maar ook illustreren hoe twee bronnen van grondslagversmalling – het ouderentariaf en de hypotheekrenteaftrek - bij kunnen dragen aan de structurele versterking van de Nederlandse economie.

2. Arbeid, belasting en economische groei

Belastingstelsels zijn in de praktijk vaak de speelbal van ideologische en opportunistische motieven. Het gevolg is dat een stelsel ontstaat dat een wirwar aan regels bevat. Zelfs wanneer een nieuwe belastingregel geboren wordt uit goede intenties, heeft zij in de praktijk vaak geen of een perverse werking op economische activiteiten. Door de wijze waarop het

belastingstelsel in de loop der tijd is vormgegeven, komt de solidariteit onder druk te staan en wordt het woekeren met talenten ontmoedigd. In de interactie tussen belastingheffing, arbeidsmarkt en economische groei staan marginale belastingtarieven centraal. De belangrijkste doorbraak in het denken over economisch beleid in de jaren tachtig is de boodschap “Marginale belastingtarieven doen terzake”. De uitbouw van de verzorgingstaat in de jaren zestig en zeventig had de belastingtarieven steeds verder omhoog gedreven. Toen rond 1982 de Nederlandse economie in crisis verzeild was geraakt, die sterk doet denken aan de crisis waarin de Duitse economie zich nu bevindt, drong bij de beleidsmakers het besef door dat het roer om moest. In de daaropvolgende vijftien jaar werd de groei van de collectieve sector tot staan gebracht – sterker nog: zij werd enigszins ingekrompen. Zeker in vergelijking tot andere West-Europese landen is Nederland daarin succesvol geweest. In Nederland neemt echter de omvang van de collectieve sector als percentage van het nationale inkomen weer toe sinds 2000 (zie figuur 1), van 45 procent in 2000 tot een geschatte 48 procent in 2005 en een geschatte 50 procent in 2006. Daarmee lijkt een einde te zijn gekomen aan een lange periode van terugdringing van de rol van de overheid in de Nederlandse economie, met alle gevolgen van dien voor de ontwikkeling van marginale belastingtarieven.

Figuur 1: Ontwikkeling van de omvang collectieve sector in Nederland, eurozone en de VS, 1987-2006 (als procent BBP)



Bron: OESO (2004), www.oecd.org

Het succes van het veelgeroemde poldermodel is mede aan de genoemde omslag begin jaren tachtig in het beleid te danken. Dit model wordt meestal geassocieerd met het akkoord van Wassenaar, een overeenkomst tussen sociale partners die loonmatiging mogelijk maakte. Belastingverlaging is in de Wassenaarse diagnose vooral van belang omdat het leidt tot een hoger netto-inkomen, wat vakbonden verleidt om genoeg te nemen met een lager brutoloon. Zonder af te willen dingen op het belang van loonmatiging in tijden van hoge werkloosheid, is dit mechanisme echter zeker niet het belangrijkste argument voor lagere belastingtarieven. Hoge belastingtarieven maken formele arbeid duur ten opzichte van

informele arbeid en vrije tijd, en belemmeren daarmee allerlei vormen van specialisatie die de productiviteit bevorderen.

Een simpel voorbeeld maakt de nadelen van hoge belastingtarieven duidelijk. Als uw huis verbouwd moet worden, staat u voor de vraag of u dat zelf doet of dat u daarvoor een aannemer inhuurt. Die laatste doet dat ongetwijfeld veel beter dan u, maar of u daarvoor wilt betalen, hangt vanzelfsprekend ook af van het prijskaartje. Stel dat u evenveel verdient als de aannemer, namelijk netto €20 per uur. Laten we aannemen dat de aannemer een belastingtarief van 50 procent moet betalen als hij extra inkomsten verwerft. Doordat de aannemer 50 procent van zijn inkomen af moet dragen aan de belasting, wordt de rekening niet €20, maar €40 per uur – oftewel het netto-inkomen dat u in twee uur verdient. Dat maakt een uur van de vakkundige aannemer wel erg duur. U gaat dus liever zelf klussen of laat de verbouwing helemaal voor wat het is.

Hoge belastingtarieven leiden dus vooral in formele dienstensector tot lagere werkgelegenheid, omdat daar de afweging tussen zelf doen of professioneel uitbesteden van werk vaak aan de orde van de dag is: een nieuwe auto kunt u moeilijk zelf maken, uw huis schilderen kunt u wel. Vandaar dat de dienstensector in landen met lage marginale belastingtarieven zoals het VK en de VS zoveel beter is ontwikkeld (Prescott, 2004; Rogerson, 2004; Davis en Henrekson, 2004). De kracht van een laag tarief schuilt daarmee niet alleen in het stimuleren van bestaande activiteiten, maar juist ook in de creatie van nieuwe diensten, goederen en markten. Het ‘vermarkten’ van diensten en goederen is een kwaliteit die in de Verenigde Staten beter ontwikkeld is dan in Europa. Vooral in markten zoals die voor kinderopvang, bouw en reparatie, voedselbereiding (bezorging, restaurants e.d.) en persoonlijke dienstverlening kiest de Europeaan – dankzij de hoge belastingtarieven – ervoor om diensten binnen het huishouden te produceren in plaats van via de ‘markt’ aan te kopen.¹ In tabel 1 staat illustratieve informatie over de invulling van de werkdag in een aantal landen: de verhoudingsgewijs hoge belastingtarieven maken dat Europeanen relatief veel uren werken binnen het huishouden. De Nederlander spant daarbij in Europa de kroon met de minste tijd besteed aan marktactiviteiten. De ‘doe-het-zelf’-winkelketens en -televisieprogramma’s hebben hun populariteit niet alleen te danken aan de voorkeur van Nederlanders om binnen en buiten het huis te knutselen. Een oordeel wat de juiste verhouding is tussen markt, huishouden en vrije tijd is niet precies te geven. Sommige verschillen zijn echter te groot om te negeren. Personeelsmanagers in Nederland die werknemers manen om hun stuwmeer aan vakantiedagen op te nemen vormen bijvoorbeeld een vreemd contrast met het beeld van ‘the overworked American’, zoals Juliet Schor (1992) dat geeft. De algemene conclusie dat Europeanen te weinig uren op de formele arbeidsmarkt werken, en Amerikanen te veel uren draaien in de formele sector, lijkt wel gerechtvaardigd.

Kortom: Nederland mag zich de internationale “kampioen vrije tijd” (blz. 29) noemen, zoals in de Miljoenennota terecht wordt geconstateerd. De regering zet de analyse van het probleem echter niet voldoende door en besteed geen aandacht aan de rol die hoge marginale belastingtarieven spelen.² Het belastingstelsel is de ‘missing link’ in analyses van relaties tussen de arbeidsmarkt, het gebruik van tijd en economische groei.

¹ Vandaar ook de relatief grote omvang van het grijze circuit in landen waar de belastingdruk hoog of de belastingmoraal laag is (Schneider en Enste, 2000). De omvang van het Nederlandse grijze circuit wordt geschat op 12 à 14 procent van het nationaal inkomen, hetgeen een grove indicatie kan zijn van de winstmogelijkheden van een eenvoudiger en lager belastingtarief.

² Alesina, Glaeser en Sacerdote (2005) wijzen op de rol van arbeidsmarktreguleringen die door vakbonden op de agenda zijn gezet om werk te verdelen in neergaande industrieën, zodat iedereen een beetje werk heeft. Reguleringen (vooral de van bovenaf opgelegde vakantiedagenregelingen) en belastingen verklaren in de ogen van Alesina e.a. het arbeidsaanbodverschil tussen de EU en de VS.

Tabel 1: Allocatie van tijd* over een gemiddelde werkdag voor werkzame personen in aantal landen (jaren negentig)

	Werkzame mannen				Werkzame vrouwen			
	Markt	Huishouden	Vrije tijd	Persoonlijke tijd	Markt	Huishouden	Vrije tijd	Persoonlijke tijd
Nederland	6,7	2,0	5,6	9,7	4,1	4,0	5,5	10,3
Noorwegen	8,7	2,1	4,3	9,0	7,2	3,4	4,1	9,3
Oostenrijk	9,8	1,3	3,3	9,6	7,9	3,7	2,7	9,8
VK	8,8	1,3	4,5	9,4	6,9	3,3	4,2	9,5
Italië	7,9	0,9	4,6	10,7	6,5	4,0	3,3	10,2
VS	9,3	1,5	3,7	9,4	8,4	2,5	3,4	9,7
Canada	9,6	1,7	3,6	9,1	8,5	2,8	3,2	9,5

* Tijd besteedt aan marktactiviteiten omvat betaald (thuis)werk en de reistijd tussen huis en werk; huishoudwerk omvat koken, schoonmaken, tuinieren, klussen, zorg voor kinderen en eventuele reistijd; vrije tijd omvat vormen van recreëren en de eventuele reistijd om recreëren mogelijk te maken. Persoonlijke tijd omvat onder andere de tijd gespendeerd aan slapen, eten, aankleden en uitgaan in restaurants of cafés.

Bron: Freeman en Schettkat (2005) en www.economic-policy.org voor bijlage met definities activiteiten.

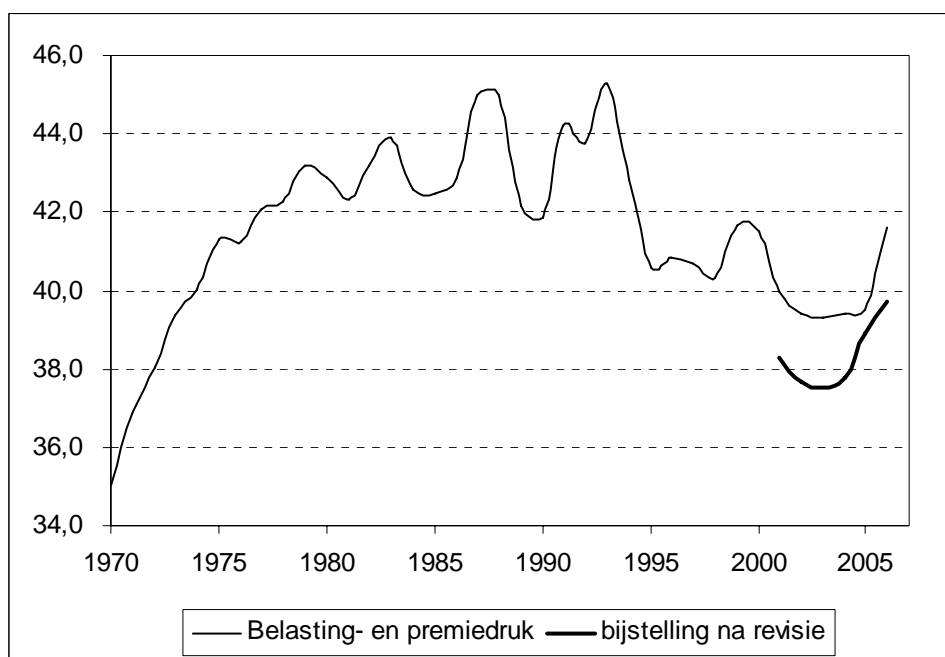
Het belang van aandacht voor de omvang en structuur van belastingen is evident als naar de groei-ervaringen van landen wordt gekeken. Het verlagen van verstorende belastingen met een omvang van één procent van het BBP leidt volgens Kneller e.a. (1999) tot een *permanente* groeitoename tussen de 0,1 en 0,2 procentpunt per jaar. De meeste landen kennen een vorm van belastingprogressie met het oogmerk een rechtvaardigere inkomensverdeling te bewerkstelligen. Wat echter vaak wordt vergeten, is dat progressiviteit van belastingheffing niet alleen belastingontduiking en -vermijding in de hand werkt, maar daarnaast ook een negatieve invloed uitoefent op de ondernemingskracht van een land. Gentry en Hubbard (2000) laten zien dat een progressief belastingstelsel haaks staat op de aanmoediging van ondernemende activiteiten, zoals het starten van een eigen onderneming. Kortom: een programma voor verlaging van belastingtarieven over de volle breedte is de moeite waard omwille van en reeks argumenten.

Het pleidooi voor een veel simpeler belastingstelsel, met een uniform tarief, heeft ook buiten Nederland weerklank gevonden. Een aantal Oost-Europese landen met een vergelijkbaar beslag van de overheid heeft een dergelijk stelsel ingevoerd (Hongarije en Slowakije), vaak met veel lagere tarieven dan thans in Nederland denkbaar zijn. Ook in de Duitse verkiezingscampagne heeft een voorstel voor vereenvoudiging van het belastingstelsel, met bovendien veel lagere tarieven, een grote rol gespeeld. Deze recente Duitse ervaringen laten zien hoe makkelijk het is om specifieke belangengroepen te mobiliseren met het oogmerk een aanzienlijke tariefverlaging te blokkeren. Met een dergelijke herziening zijn echter grote welvaartswinsten te realiseren.

3. De Nederlandse belastingtarieven

De afgelopen jaren is aan de daling van de marginale en gemiddelde belastingtarieven in Nederland een eind gekomen. Voor de jaren 2005 en 2006 is zelfs sprake van lichte stijging. Uit figuur 2 blijkt dat daarmee een trend is omgebogen die begin jaren negentig is ingezet om de belasting- en premiedruk te verminderen. Voor een deel is de initiële drukverlaging terug te voeren op het verminderen van de progressie van het belastingstelsel. Deze drukvermindering kwam het scherpst tot uiting in de verlaging van de toptarieven, van 72 procent via 60 procent naar 52 procent (zie Tweede Kamer, 1997).

Figuur 2: Belasting- en premiedruk in Nederland (in procent BBP), 1970-2006^a



(a) Door de revisie van het nationaal inkomen door het CBS zijn alle grootheden die uitgedrukt worden in termen van BBP onderhevig aan een verlaging. De trend in de belasting- en premiedruk blijft echter dezelfde.

Bron: CPB (2005)

De stijging van de belastingdruk in de laatste jaren is eveneens terug te vinden in de tarieven waarmee burgers te maken hebben. In tabel 2 is de ontwikkeling van het marginale tarief in de eerste tot en met vierde belastingschijf terug te vinden sinds de invoering van het belastingstelsel voor de 21^e eeuw. In de eerste vier rijen van ieder jaar staat allereerst het reguliere belastingtarief (voor de vier schijven), daaronder de werkgevers- en werknemerspremies voor de Ziekteverzekeringswet (ZFW)³, en het hoge BTW-tarief. In de onderste helft van tabel wordt voor ieder jaar tevens het totale marginale tarief weergegeven – dat wil zeggen: inclusief BTW en de werkgever- en werknemerspremie voor de ZFW. Deze vier rijen laten zien hoeveel cent van iedere euro die een klant voor zijn parketvloer betaalt, terecht komt bij de belastingdienst. Van wat vervolgens overblijft, gaat een aanzienlijk deel niet rechtstreeks naar de parketlegger: hij of zij moet eerst nog de premies voor zijn pensioen en voor de sociale verzekeringen betalen. Voor huishoudens met een inkomen van minder dan 115 procent van het minimumloon zijn de marginale tarieven meestal nog veel hoger (dicht tegen de 100 procent) vanwege de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen als de huursubsidie, de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen en de bijstand. Van loon naar werken is nauwelijks sprake: de financiële prikkel is gering, en eigen initiatief wordt in de kiem gesmoord. De cijfers uit tabel 2 maken duidelijk dat

- de marginale tarieven zich stabiliseren op een hoog niveau – te hoog om de economie soepel te laten draaien – en
- de tarieven in de vier schijven elkaar nauwelijks ontlopen.

³ Vanaf volgend jaar worden die vervangen door de inkomensafhankelijke bijdrage in het kader van de nieuwe zorgverzekeringswet.

Tabel 2: totale marginale belastingtarieven, 2001-2006

Tarieven	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belastingtarieven:						
* 1 ^e schijf	32,4	32,4	33,2	33,6	34,4	34,2
* 2 ^e schijf	37,6	37,6	38,7	40,5	42,0	41,5
* 3 ^e schijf	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0	42,0
* 4 ^e schijf	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0
ZFW procentuele premie werkgever	6,3	6,3	6,8	6,8	6,8	6,5
ZFW procentuele premie werknemer	1,7	1,7	1,7	1,3	1,5	0
BTW	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Totale marginale tarieven						
* 1 ^e schijf	47,3	47,3	47,3	48,2	49,0	47,5
* 2 ^e schijf	51,5	51,7	51,7	53,7	55,0	53,3
* 3 ^e schijf	51,3	51,3	51,3	51,3	51,3	51,3
* 4 ^e schijf	59,7	59,7	59,7	59,7	59,7	59,7

Totale marginale tarief voor de 3^e en 4^e schijf is inclusief BTW, voor de 1^e en 2^e schijf inclusief BTW en ZFW-premie werkgever en werknemer, alle als percentage van het totale bedrag dat de klant in rekening wordt gebracht, namelijk bruto loon plus ZFW-premie werkgever en BTW. Dus voor de eerste schijf in 2005: $[34,4+1,5+6,8+19,0] / [100+6,8+19,0] = 49,0$.

4. De noodzaak van grondslagverbreding

De weg ligt open om een uniform tarief tot stand te brengen. Dat ene, vlakke tarief begint echter pas zijn werking te tonen als het relatief hoge marginale tarief van dit moment wordt verlaagd. Vanuit het gezichtspunt van de burger lijkt het niet zoveel uit te maken of hij of zij nu een hoog belastingtarief betaalt met veel aftrekposten, of een laag tarief zonder aftrekposten. De hoge belastingtarieven leiden echter tot grote verstoringen op de arbeidsmarkt. Van een uitruil van aftrekposten voor lagere tarieven wordt door de bank genomen iedereen beter. Met andere woorden: de noodzaak van een grondslagverbreding is evident.

Twee voor de handliggende en belangrijke posten die de belastinggrondslag de afgelopen jaren hebben uitgehold, zijn het Ouderentariaf en de Hypotheekrenteaf trek. De Raad onderkent dat het uitspreken van het O- en/of het H-woord politiek uiterst gevoelig ligt vanwege de verwachte negatieve electorale effecten ervan. Beide posten zijn echter té belangrijk om blijvend te worden genegeerd. Het aantal ouderen is met de vergrijzing toegenomen en ook de hypotheekrenteaf trek zit de laatste jaren sterk in de lift (CPB, 2005: blz. 144). Alles wijst erop dat beide grondslagondermijnende ontwikkelingen in de komende jaren krachtig zullen doorzetten.

Ouderentariaf

Voor belastingplichtigen ouder dan 65 jaar geldt tussen het AOW-niveau en €30.357 een apart belastingtarief dat 17,9 procent (het gemaximeerde AOW-premiepercentage) lager ligt dan voor alle andere belastingplichtigen. Dit aparte belastingtarief bevoordeelt alle ouderen met een aanvullend pensioen: tot het niveau van €30.357 neemt het relatieve voordeel toe naarmate het pensioen hoger is. Deze aftrekpost is merkwaardig aangezien de premies waaruit deze pensioenen worden betaald, eerder mochten worden afgetrokken tegen het veel hogere belastingtarief dat geldt vòòr het 65^e levensjaar. Dit verschil in tarieven zet mensen ertoe aan om (meer dan optimaal is) hun inkomen na hun 65^e levensjaar te laten neerslaan. De inkomstenderving als gevolg van verschillende belastingtarieven voor jong (65–) en oud (65+) is vooralsnog relatief beperkt, waarbij de schattingen uiteenlopen van 1,9 miljard (Goudswaard e.a., 2004: blz. 60) tot 2,25 miljard (Stevens, 2005b). Een steeds groter deel van

het belastbaar inkomen wordt echter tegen dit lage tarief belast, doordat de pensioenen in de loop van de tijd hoger zijn geworden en doordat de vergrijzing onvermijdelijk doorzet. Vanaf 2013, wanneer de geboortegolf van 1948 met pensioen gaat, neemt de omvang van dit verlies aan belastinginkomsten extra snel toe.

Hypotheekrenteaftrek

De inkomstenderving als gevolg van de hypotheekrenteaftrek is aanzienlijk. Bovendien is deze gevoelig voor ontwikkelingen op de woning- en kapitaalmarkt. In 1990 bedroeg de grondslagversmalling ten gevolge van de hypotheekrenteaftrek 3,4 miljard euro; in 2004 is dat verlies aan inkomsten opgelopen tot 10,5 miljard euro. De overheid ontvangt via een huurwaardeforfait en de onroerendzaakbelasting weliswaar weer inkomsten, maar dan nog moet geconstateerd worden dat de netto-inkomstenderving van 1990 tot 2004 is gestegen van 2,4 miljard euro tot 4,8 miljard euro.⁴ Een neveneffect is dat de overheidsinkomsten extra gevoelig zijn voor renteontwikkelingen: een verhoging van de hypotheekrente met één procentpunt leidt tot een verlies voor de schatkist op termijn tot 1,5 miljard euro (Grob, 2005). De hoogte van de hypotheekrenteaftrek is het product van rente en schuld. Bij de hypotheekrenteaftrek is de daling van de rente meer dan goed gemaakt door de stijging van de huizenprijzen, de toename van hypotheekconstructies gericht op het maximeren van de renteaftrek, en het toegenomen eigen woningbezit. Vooral die laatste factor zal ook in de toekomst leiden tot een verdere stijging van deze aftrekpost. Het nieuwe belastingstelsel voor de 21^e eeuw heeft het hypotheekrenteprobleem vergroot. In het belastingstelsel van Oort (van de 20^e eeuw) werden vermogen en hypotheekschuld nog op dezelfde manier behandeld: ontvangen rente moesten als inkomen worden bijgeteld; hypotheekrente mocht worden afgetrokken; en hypotheekschuld was een aftrekpost voor de vermogensbelasting. De symmetrie tussen schuld en vermogen is in het nieuwe belastingstelsel doorbroken: hypotheekrente mag als negatief inkomen in Box 1 worden afgetrokken; ontvangen rente is belastingvrij; over vermogen is in Box 3 een forfaitaire een ‘vermogensrendementsheffing’⁵ van 1,2 procent verschuldigd; en de hypotheekschuld is hierbij geen aftrekpost. Door deze ongelijksoortige behandeling van gelijksoortige grootheden zijn de sluisen voor tariefarbitrage wijd opengezet. Bij een rentepercentage van bijvoorbeeld vijf procent is het aantrekkelijk om tegelijkertijd rentedragend vermogen en hypotheekschuld aan te houden. Over het vermogen hoeft slechts 1,2 procent belasting te worden betaald, terwijl over de schuld een aftrek van 2,6 procent⁶ wordt genoten – een netto voordeel van 1,4 procent.

In totaal kunnen beide posten – ouderentariaf en hypotheekrenteaftrek – tezamen zorgen voor een lastenverlichting van ongeveer zeven miljard euro, die vervolgens aangewend kan worden voor het verlagen van een uniforme tarief.

5. Overwegingen bij belastingvereenvoudiging

In het verleden is vaker geweest op de noodzaak om grondslagondermijnende elementen in het belastingstelsel aan te pakken. Menig voorstel blijft echter steken in goede intenties omdat de transitieproblemen die met een dergelijke hervorming van het belastingstelsel gepaard gaan, onoverkomelijk worden geacht. De OESO (2004), het IMF (2005, blz. 65), de

⁴ In een studie van Ter Rele en Van Steen (2001) de subsidiëring van het eigen huis nog breder opgevat en komen zij op een netto subsidie in 2001 voor het eigen huis van 8 miljard euro. Zij nemen de impliciete subsidiëring (van 6 miljard euro in 2001) mee die verbonden is aan de koppeling van de hypotheek aan een kapitaalverzekering, waardoor het gespaarde vermogen belastingvrij kan groeien.

⁵ In feite is dit een vermogensbelasting, die echter om politieke redenen anders is genoemd.

⁶ Dit geldt voor de 4^e schijf: 52 % (IB tarief 4^e schijf) x 5 %. Voor de derde schijf is de aftrek 42 % x 5 % = 2,1 %.

Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en De Nederlandsche Bank bij monde van president-directeur Wellink hebben in het recente verleden gepleit voor een herziening van de hypotheekrenteaftrekregeling. Op het terrein van het betrekken van de 65-plussers in de grondslag voor belastingheffing is de lijst van adviseurs eveneens lang, maar wederom speelt hier dat de beleidsvoorstellen blijven steken in goede intenties en dat de transitieproblemen regering en parlement gevangen houden zodat een echte doorbraak uitblijft. De Raad is van mening dat het inmiddels hoog tijd is om deze patstelling te doorbreken vanwege (a) de toenemende urgentie van belastinghervormingen in het licht van het klemmende vraagstuk van de geringe arbeidsparticipatie; en (b) de mogelijkheid om met vroeg handelen een geleidelijk tijdpad voor de vereenvoudiging van het belastingstelsel uit te zetten.

Fiscale behandeling huis en hypotheek

De hypotheekrenteaftrek is een politiek beladen onderwerp. Die lading is alleszins begrijpelijk. Het gaat om een omvangrijke regeling met forse inkomensgevolgen voor grote groepen burgers. Bovendien zijn burgers bij de koop van een huis langlopende verplichtingen aangegaan, uitgaande van een min of meer stabiel belastingregime. De politiek is zich hiervan terdege bewust, en is daarom zeer terughoudend met wijzigingen. Het huidige belastingregime is indertijd echter niet goed op zijn economische implicaties doordacht. Dat blijkt een kostbare vergissing te zijn. In het vervolg bespreken wij een aantal overwegingen die cruciaal zijn in het licht van een effectieve herziening van de hypotheekrenteaftrek:

- Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve oplossing is om een regime-aanpassing zoveel mogelijk van zijn inkomenspolitieke aspecten te ontdoen: links beschouwt de hypotheekrenteaftrek als een misplaats *douceurtje* voor de rijken, terwijl rechts de linkse pleidooien voor afschaffing interpreteert als uiting van een dogmatische wens tot nivellering. De kunst is de aanpassing zodanig vorm te geven dat beide argumenten tegen elkaar wegvallen. Dit leidt tot de eerste overweging: de argumentatie moet niet liggen in de inkomenspolitieke overwegingen, maar in de steeds verdergaande ontwrichting van de arbeidsmarkt.
- Een belangrijke oorzaak van de problemen ligt in de gescheiden behandeling van hypotheekschuld (in box 1) en vermogen (in box 3). Door de hypotheekrenteaftrek af te schaffen, en de hypotheekschuld als een aftrekpost in box 3 onder te brengen (wat neerkomt op een aftrekpost van 1,2 procent), worden de oorzaken van de tariefarbitrage weggenomen bij de bron, namelijk de uiteenlopende fiscale behandeling van hypotheekschuld en vermogen. Een dergelijke aanpak is beter dan allerlei ad hoc aanpassingen.⁷ Om ook mensen zonder vermogen te laten profiteren van de aftrek van 1,2 procent, kan overwogen worden voor de hypotheekschuld een negatieve aanslag in box 3 toe te staan.⁸
- De derde overweging is om van de lessen uit het buitenland te leren, waarbij is gebleken dat de timing van een hervorming erg belangrijk is. De nominale rente is momenteel laag, zodat de financiële gevolgen van de afschaffing voor burgers overzichtelijk zijn. Stel dat de rente acht in plaats van vijf procent zou zijn. Dan zou de aftrekmogelijkheid teruglopen van 4,2 naar 1,2 procent, in plaats van van 2,6 naar

⁷ Voorbeelden van ad hoc aanpassingen zijn (i) de wet Hillen, waarbij mensen zonder hypotheek geen huurwaardeforfait hoeven te betalen, (ii) voorstellen om hypotheekrente nog maar tegen 30 procent te mogen aftrekken (het tarief in box 3 over het virtuele 'forfaitaire rendement'), (iii) of alleen maar tegen het tarief van de 3^e schijf inkomstenbelasting. Alternatief (i) werkt degressief (wie moet lenen, moet wel het huurwaardeforfait betalen, wie het huis uit eigen zak kan betalen niet), (ii) en (iii) laten het risico van tariefarbitrage tussen box 1 en 3 bestaan, zeker als de rente weer oploopt.

⁸ Zie ook Stevens (2005a). Het helpt niet om te verbieden dat hypotheekschuld van het vermogen wordt afgetrokken, omdat welgestelden hun huis dan simpelweg met eigen geld financieren, waarmee alsnog de heffing via box 3 wordt ontlopen.

1,2 procent (voor de 4^e schijf). Vanwege gebrekkige timing had een gelijkaardige operatie in Zweden zulke dramatisch gevolgen: Zweden schafte de aftrek af toen de nominale rente op 14 procent lag. In het Verenigd Koninkrijk is de afschaffing echter zonder noemenswaardige problemen verlopen. Tot 1974 was hypotheekrente volledig aftrekbaar. In dat jaar werd een limiet van £25.000 op de omvang van de aftrekbare hypotheek ingevoerd. Door inflatie was deze limiet al in 1990 bindend voor de helft van de nieuwe hypotheek. In 1993 werd het belastingtarief waartegen de hypotheekrente op schuld onder de limiet kon worden afgetrokken, verlaagd tot onder het hoogste marginale inkomstenbelastingtarief. In 1999 werd dat tarief verlaagd tot nul. De hypotheekrenteaf trek is officieel afgeschaft in april 2000.

- De vierde overweging betreft de overgangsregeling: handhaaf de aftrek voor bestaande hypotheek. Hiervoor kunnen twee argumenten worden aangevoerd: rechtszekerheid en rechtvaardigheid. De rechtszekerheid is in het geding omdat burgers zich lang geleden hebben vastgelegd op verplichtingen waar ze nu niet meer onderuit kunnen. De rechtvaardigheid is in het geding omdat de afschaffing van de hypotheekrenteaf trek leidt tot enige daling van de huizenprijzen, in de orde van grootte van acht procent voor de goedkopere huizen en 15 procent voor de duurdere huizen.⁹ Door de aftrek tegelijk voor alle generaties af te schaffen, is de huidige generatie twee keer de dupe: door de verminderde aftrek én door de waardedaling van hun huis. Door de aftrek alleen af te schaffen voor nieuwe gevallen wordt de pijn gelijkelijk over generaties gespreid: lagere prijzen voor de huidige generatie en lagere aftrek voor toekomstige generaties. Tegelijkertijd profiteren alle generaties van de lagere belastingtarieven die door de bredere heffingsgrondslag mogelijk zijn.

Fiscale behandeling ouderen

Net als bij de hypotheekrenteaf trek is enige spoed geboden bij de aanpak van het speciale belastingtarief voor 65-plussers. Op het moment is de omvang van de groep nog te overzien, maar over vijftien jaar zal die groep aanzienlijk groter zijn. Een geleidelijke verhoging van het 65-plustarief met bijvoorbeeld één procentpunt per jaar lost het probleem in 18 jaar op. Geleidelijke verhoging van dit tarief tot het niveau dat voor niet-ouderen geldt is ook redelijk: degenen die uiteindelijk als 65-plusser met dat hogere tarief worden geconfronteerd, hebben ook langer van de voordelen van de tariefverlaging, die daardoor mogelijk wordt, kunnen profiteren. Degenen die uitsluitend van een AOW-uitkering moet rondkomen, zullen van deze operatie niets merken aangezien de netto AOW-uitkering vanwege de 'netto-nettokoppeling' (d.i. de afspraak om de netto-AOW-uitkering te koppelen aan het netto-minimumloon) niet wordt aangetast.

6. Op de welvaartsagenda: één uniform, verlaagd tarief

De Raad is van mening dat alleen een vereenvoudiging van het vigerende belastingstelsel met een uniform en laag belastingtarief soelaas biedt voor het bewerkstelligen een goede werking van de arbeidsmarkt. Lagere en uniforme tarieven bevorderen arbeidsparticipatie doordat daarmee de werking van de arbeidsmarkt wordt versoepeld, waardoor vooral werk in de sfeer van de (persoonlijke) dienstverlening wordt geschapen. Ten gevolge daarvan zal de participatie van bijvoorbeeld vrouwen, laaggeschoolden en niet-westerse allochtonen toenemen.

⁹ De afschaffing van de hypotheekrenteaf trek volgens het beschreven scenario is bij de huidige rentestand equivalent met een stijging van de lange rente met $0,9\% / (1 - 42\%) = 1,6\%$ (3^e schijf) of $1,5\% / (1 - 52\%) = 3,1\%$. Volgens de regressie van Verbruggen e.a. (2005) leidt dit tot daling van de woningprijzen met acht respectievelijk 15 procent ten opzichte van ongewijzigd beleid. Andere studies vinden soortgelijke effecten (zie Briene e.a., 2005).

De grote vraag is vanzelfsprekend hoe laag een dergelijk uniform inkomstenbelastingtarief zou kunnen zijn. Zonder verbreding van de grondslag, en als de huidige inkomensverschillen ongeveer blijven bestaan, dan zal dit tarief vanzelfsprekend een soort gewogen gemiddelde worden van de huidige tarieven in de 2^e, 3^e en 4^e schijf (zie tabel 2) – dat wil zeggen: ongeveer 44 procent. Overheveling van de hypotheekrenteafrek naar Box 3 levert op termijn circa vijf miljard euro op en de afschaffing van het aparte 65-plustarief ongeveer twee miljard euro. Deze grondslagverbreding biedt de mogelijkheid tot een tariefverlaging in de inkomstenbelasting met vier à vijf procentpunten¹⁰: van gemiddeld 44 naar 39 à 40 procent. De tarieven blijven dan nog steeds hoog, maar het is in ieder geval een forse stap in de goede richting. De welvaart zal door deze tariefsverlaging op middellange termijn met ongeveer één procent van het BBP toenemen.¹¹ Op lange termijn kunnen die effecten hoger uitvallen, omdat niet alleen het niveau van BBP maar ook de groeivoet permanent kan toenemen door minder gebruik te maken van versturende belastingheffing.

Op korte termijn zal de ruimte voor een tariefsverlaging echter beperkt zijn, *ceteris paribus*. De ruimhartige overgangsregeling waarvoor de Raad pleit, waardoor voor bestaande hypotheekrenten het oude fiscale regime blijft gelden, maakt dat de budgettaire opbrengst de eerste jaren gering is. Voor de geleidelijke ophoging van het 65-plustarief geldt hetzelfde. Dat maakt dat een regering die deze weg bewandelt, over een lange adem moet beschikken. Er is mogelijk een economisch verantwoorde uitweg, die nadere studie behoeft: nu de tarieven verlagen alsof de hypotheekrenteafrek volledig naar box 3 is overgeheveld, terwijl de opbrengsten voorlopig nog op zich laten wachten. Enerzijds is de daling van de huizenprijzen als gevolg van de lagere hypotheekrenteafrek een last voor de huidige generatie huizenbezitters. De huidige generatie krijgt een lagere verkoopprijs voor zijn huis. Anderzijds is daling van de huizenprijzen een lust voor toekomstige generaties, die nu geen relatief hoge prijs meer hoeven te betalen bij de aankoop van een huis. In die zin is een daling van de huizenprijzen hetzelfde als een aflossing van de staatsschuld: de huidige generatie betaalt, doordat er nu tijdelijk vanwege de aflossing minder geld beschikbaar is voor andere zaken; toekomstige generaties profiteren, vanwege de lagere rentelasten op de staatsschuld. Daarom kan een verhoging van de staatsschuld mogelijk worden gebruikt als een compensatie voor de verlaging van de hypotheekrenteafrek: de lagere aftrek verschuift lasten naar het heden, de hogere staatsschuld verschuift lasten naar de toekomst. Op die manier is het een optie om al meteen bij de aanvang van het nieuwe hypotheekrenteafrekregime, de belastingen te verlagen alsof het nieuwe regime onmiddellijk voor iedereen geldt, terwijl feitelijk de thans lopende hypotheekrenten worden ontzien.¹²

¹⁰ Momenteel leveren de belasting op inkomen (loonheffing, inkomensheffing en dividendbelasting tezamen) en de premies volksverzekeringen gezamenlijk 69 miljard euro op; 7 miljard euro extra inkomsten maakt dus een daling van belastingpercentage mogelijk van ongeveer vier procentpunten mogelijk.

¹¹ Uitgaande van een arbeidsaanbodelasticiteit van 0,5 kan dit worden geschat als: $0,5 \times 50\%$ (belastingtarief) $\times 5\%$ (tariefsverlaging).

¹² De orde van grootte van de extra staatsschuld laat zich als volgt schatten: de waarde van koopwoningen is ongeveer 1000 miljard euro. Een waardedaling van 10 procent is gelijk 100 miljard euro. Stel dat de helft daarvan wordt gecompenseerd door staatsschuld, dus 50 miljard euro. Stel dat die gespreid over 20 jaar wordt gebruikt, dat is per jaar gemiddeld 2,5 miljard euro. Met een lineaire afbouw van het bedrag, kan in het eerste jaar twee maal zoveel worden uitgegeven, dat is 5 miljard euro voor extra belastingverlaging. Dit bedrag is om en nabij gelijk aan de structurele opbrengst van de overheveling van de hypotheekrenteafrek naar box 3. De restricties op de staatsschuld uit hoofde van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn voor Nederland niet bindend, voor het financieringstekort hangt dit af van de stand van de conjunctuur. Bovendien past een dergelijk overgangsregime ook binnen de in 2005 overeengekomen hervorming van het SGP, waarbij het de bedoeling is om binnen de preventieve arm van het SGP ook rekening te houden met het doorvoeren van binnenlandse structurele hervormingen (Buti et al., 2005).

7. Samenvatting

Naar de mening van de Raad is het cruciaal om inactiviteit aan te pakken en structureel de economische groei te versterken. Het huidige belastingstelsel is één van de belangrijkste oorzaken voor de geringe prikkels voor arbeidsparticipatie. Het belastingstelsel kent te hoge marginale tarieven op arbeid. Voor een concreet en solide belastingbeleid stelt de Raad het volgende voor:

- Voer één uniform marginaal belastingtarief. Gezien de geringe tariefsverschillen tussen de vier schijven valt veel te winnen door één marginaal tarief voor alle inkomens in te voeren.
- Zorg voor grondslagverbreding. Doorbreek de fiscale illusie dat een systeem met een hoog belastingtarief en veel aftrekposten eenzelfde resultaat oplevert als een systeem met een laag belastingtarief en weinig aftrekposten. De twee belangrijkste opties voor grondslagverbreding zijn het speciale belastingtarief voor 65-plussers en de hypotheekrenteaftrek. Zonder aanpassingen in deze regelingen zullen toekomstige regeringen met een steeds verdergaande erosie van de belastinggrondslag te maken krijgen.

Door tijdig de grondslag te verbreden krijgt de overheid de kans om de transitiekosten langer in de tijd uit te spreiden. Voor zowel het ouderentariaf als de hypotheekrenteaftrek geldt:

- Respecteer bestaande aanspraken. De huidige generatie huizenbezitters wordt geconfronteerd met de lagere waarde van hun huis. Daarom moeten zij niet ook geconfronteerd worden met een lagere aftrek. In het geval van 65-plussers en toekomstige 65-plussers geldt dat de interventie moet kunnen worden voorzien.
- Hoe eerder de aanpassing, hoe beter. Bij de hypotheekrenteaftrek biedt huidige de lage rente de mogelijkheid om met afschaffing te starten. Bij de aanpassing van het 65+-tarief geldt dat de aanpassing rond moet zijn voordat de naoorlogse geboortegolf met pensioen gaat.

De Raad van Economisch Adviseurs

Prof.dr. W.H. Buiten (voorzitter)

Prof.dr. S.C.W. Eijffinger

Prof.dr. C.G. Koedijk

Prof.dr. C.N. Teulings

Prof.dr. A. van Witteloostuijn

Secretaris: dr. H.P. van Dalen

Literatuur

Alesina, A., E. Glaeser en B. Sacerdote, 2005, Work and Leisure in the US and Europe: Why So Different?, *NBER Working Paper # 11278*, Cambridge, MA.

Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 2005, De vlaktaks in concreto, *Economisch Statistische Berichten*, 90:112-114.

Briene, M., B. de Graaf, A. Meijer en A. Zweedijk, 2005, *Effecten beperking fiscale afstrek hypotheekrente*, ECORYS Nederland BV, rapport in opdracht van Raad voor Onroerende Zaken, Rotterdam.

Buti, M., S.C.W. Eijffinger en D. Franco, 2005, The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate, *CEPR Discussion Paper # 5216*, London.

- Centraal Planbureau, 2005, *Macro Economische Verkenning 2006*, Sdu, Den Haag.
- Davis, S.J. en M. Henrekson, 2004, Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich Country Comparisons, *NBER Working Paper # 10509*, Cambridge, MA.
- Freeman, R.B. en R. Schettkat, 2005, Marketization of Household Production and the EU-US Gap in Work, *Economic Policy*, January 2005: 7-50.
- Gentry, W.M. en R.G. Hubbard, 2000, Tax Policy and Entrepreneurial Entry, *American Economic Review*, 90: 283-287.
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada en H. Vording, 2004, *Naar een transparanter loonstrookje*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Grob, S., 2005, Hypotheekrenteaftrek in perspectief, *Economisch Statistische Berichten*, 90: 103-104.
- IMF, 2005, *Kingdom of the Netherlands – Netherlands: Selected Issues*, IMF country report # 5/225, juli 2005, Washington DC.
- Kneller, R., M. F. Bleaney en N. Gemmill, 1999, Fiscal Policy and growth: evidence from OECD countries, *Journal of Public Economics*, 74: 171-190.
- OESO, 2004, *Economic Survey of the Netherlands 2004*, OESO, Parijs.
- Prescott, E.C., 2004, Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 28: 2-13.
- REA, 2005, *Voorjaarsnota 2005*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 30 105 no. 3, Sdu, Den Haag.
- Rele, H. ter en G. van Steen, 2001, Housing Subsidisation in the Netherlands: Measuring its Distortionary and Distributional Effects, *CPB Discussion Paper # 002*, Den Haag.
- Rogerson, R., 2004, Two Views on the Deterioration of the European Labor Market Outcomes, *Journal of the European Economic Association*, 2: 447-455.
- Schneider, F. en D. Enste, 2000, Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature*, 38: 77-114.
- Schor, J., 1992, *The Overworked American*, Basic Books, New York.
- Stevens, L.G.M., 2005a, Naar een nieuw eigen woningregime, *Economisch Statistische Berichten*, 90: 100-102.
- Stevens, L.G.M., 2005b, Naar een bestendig fiscaal pensioenbeleid, *Economisch Statistische Berichten*, 90: 286-289.
- Tweede Kamer, 1997, *Belastingen in de 21^e eeuw - een verkenning*, vergaderjaar 1997-1998, 25810 # 2, Sdu, Den Haag.
- Tweede Kamer, 2000, *Fiscale aspecten van het eigenwoningbezit*, bijlage 13 van de Miljoenennota 2001, vergaderjaar 1997-1998, 27800 # 2, blz. 293-330, Sdu, Den Haag.
- Verbruggen, J., H. Kranendonk, M. van Leuvensteijn en M. Toet, 2005, Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland?, *CPB document # 81*, Den Haag.