



## **De Nederlandse belastingmix**

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Datum 1 mei 2020

Status Definitief



## Inhoudsopgave

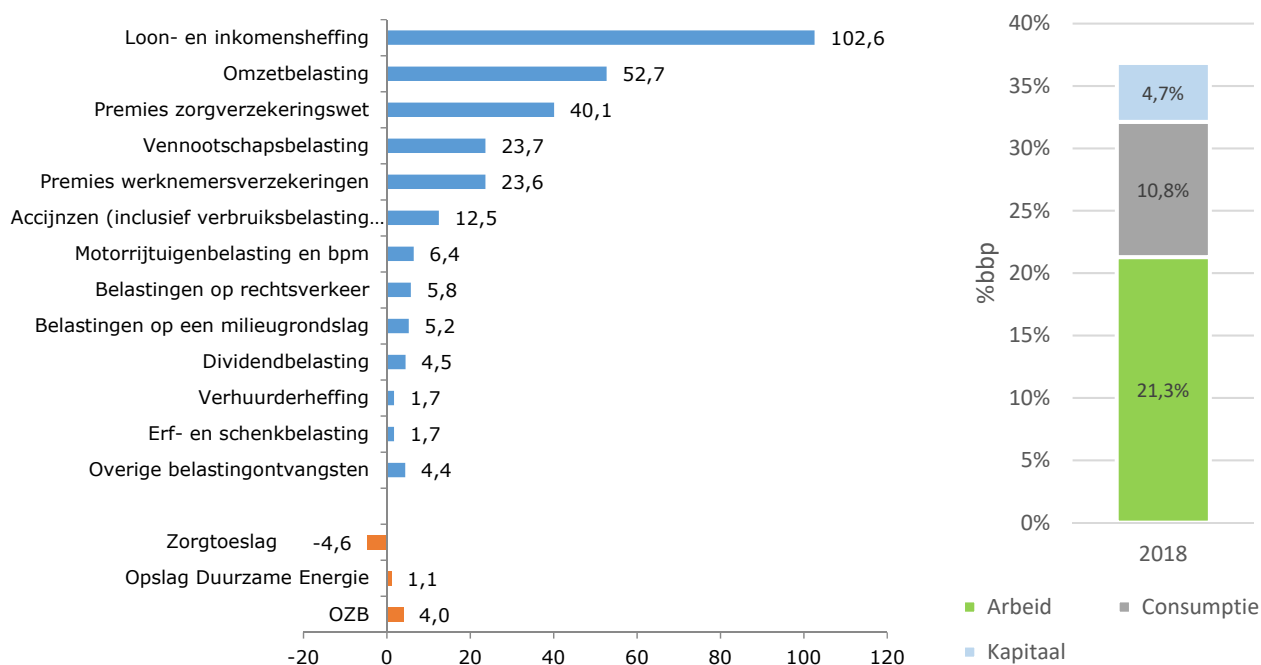
<b>1. Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2. Inleiding</b>	<b>11</b>
2.1 Opzet en afbakening onderzoek	11
2.2 Belastingdruk en belastingmix in vogelvlucht	11
2.3 Een economisch efficiënte belastingmix	14
2.4 Een toekomstbestendige belastingmix	16
2.5 Andere factoren	16
2.6 Leeswijzer	18
<b>3. Belasting op arbeid</b>	<b>19</b>
3.1 Lastendruk op arbeid door de loon- en inkomensheffing	20
3.2 Premies werknemersverzekeringen	28
3.3 Zorgpremies	30
3.4 Lasten op arbeid in internationaal perspectief	33
<b>4. Belasting op kapitaal</b>	<b>35</b>
4.1 Vennootschapsbelasting	36
4.2 Belasting op kapitaal in de inkomensheffing	40
4.3 Overige belastingen op kapitaal	43
4.4 Belasting op kapitaal in internationaal perspectief	48
<b>5. Belasting op consumptie</b>	<b>51</b>
5.1 Omzetbelasting (btw)	52
5.2 Milieubelastingen	54
5.3 Overige accijnzen en belastingen op consumptie	57
5.4 Belasting op consumptie in internationaal perspectief	59
<b>6. Belastingheffing naar bestuurslaag</b>	<b>61</b>
<b>7. Beleidsopties</b>	<b>63</b>
7.1 Belasting op arbeid	63
7.2 Belasting op kapitaal	63
7.3 Belasting op consumptie	64
<b>8. Uitgewerkte beleidsmaatregelen</b>	<b>66</b>

## 1. Samenvatting

**De ene belasting is de andere niet.** Belastingen zijn nodig om collectieve uitgaven te financieren. Hoe hoger de collectieve uitgaven, hoe meer belastingontvangsten nodig zijn. Maar er zijn grote verschillen tussen belastingsoorten. De belasting op inkomsten uit arbeid is vanwege de grote grondslag bijvoorbeeld erg geschikt om veel belastingontvangsten mee op te halen en om inkomenshervreiding te realiseren, maar heeft ook negatieve effecten op de economie door een lagere arbeidsparticipatie. Sommige belastingen dienen vooral een instrumenteel doel: beïnvloeden van gedrag (bijvoorbeeld milieubelastingen). Voor de belastingdienst is de ene belasting makkelijker om uit te voeren dan de andere. Mensen hebben over het algemeen het meeste moeite met heel zichtbare belastingen. Tot slot is niet elke belasting even betrouwbaar als het gaat om inkomsten voor de begroting. Kortom: keuzes tussen belastingsoorten doen ertoe.

Het startpunt van de analyse vormt de huidige samenstelling van de belastingmix zoals in figuur 1.1 weergegeven naar belastingsoort (links) en naar type grondslag (rechts). Voor de analyse van ontwikkelingen in de belastingmix kijken we naar de periode tussen 2001 en 2021, tegen de achtergrond van wat economisch efficiënte en toekomstbestendige belastinggrondslagen zijn.

Figuur 1.1 Belasting- en premieontvangsten 2018 in miljarden euro's (links) en als percentage bbp (rechts)



**Een economisch efficiënt belastingstelsel beïnvloedt de keuzes van burgers en bedrijven zo min mogelijk, maar beprijsd waar nodig wel de externe effecten van individueel handelen van deze burgers en bedrijven.** Een economisch efficiënt belastingstelsel leidt daarom tot een hogere economische groei en welvaart. Heel kort door de bocht zijn belastingen op bedrijfswinsten het meest verstoring voor de groei, daarna komt de belasting op arbeid. Vooral belasting op (immobiel) vermogen is minder verstoring voor de economische groei.<sup>1</sup> Verstoringen in de allocatie van arbeid en kapitaal moeten worden afgewogen tegen andere doelen van belastingheffing zoals hervreiding of het genereren van inkomsten voor de overheid om in het algemeen belang (collectieve) goederen of diensten aan te bieden. Een efficiënter belastingstelsel kan deze doelen bereiken met minder verstoringen.

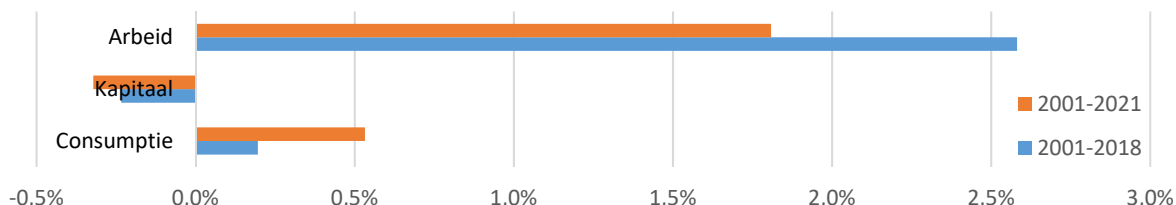
**Ontwikkelingen als de opkomst van zelfstandigen, vergrijzing, globalisering en digitalisering maken dat de ene belastinggrondslag toekomstbestendiger is dan de andere.** In deze analyse ligt vooral de nadruk op het effect van vergrijzing op de lasten op arbeid.

<sup>1</sup> Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, OECD, 2010.

Een toekomstbestendige belastinggrondslag is een grondslag die zonder beleidswijzigingen - op de lange termijn – ongeveer gelijk opgaat met de groei van het bbp.<sup>2</sup> Dat sluit niet uit dat een grondslag op korte termijn veel sterker of juist minder sterk op de conjunctuur reageert dan het bbp.

**De belastingdruk is opgelopen en de samenstelling van de belastingmix is veranderd.** Het meest opvallend is de stijging van het aandeel van de belasting op arbeid. De afname tussen 2018 en 2021 (raming) is het gevolg van beleidsmaatregelen van het kabinet Rutte III.

Figuur 1.2: Mutaties belastinggrondslagen 2001-2021 als percentage bbp



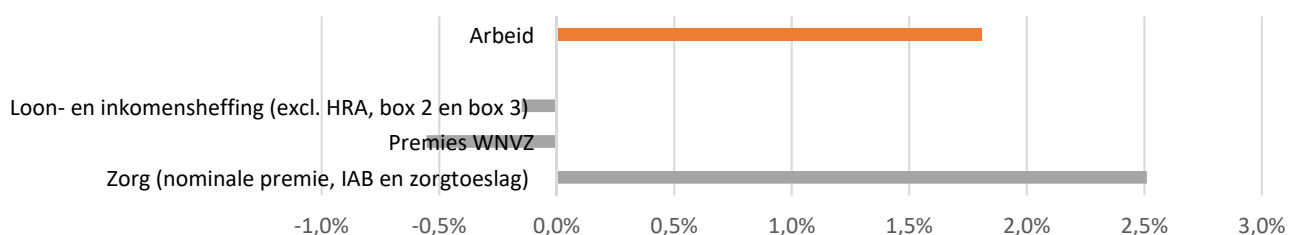
### Belasting op arbeid

De belasting op arbeid wordt betaald door mensen die werken, maar ook door uitkeringsgerechtigden zoals gepensioneerden. In deze analyse vallen de lasten op arbeid uiteen in drie onderdelen:

- De loon- en inkomensheffing (burgers)
- De premies werknemersverzekeringen (bedrijven)
- Zorg: de inkomensafhankelijke bijdrage (bedrijven, zelfstandigen, gepensioneerden) en nominale premie ZVW (burgers), en de zorgtoeslag (burgers).

**De lasten op arbeid zijn met 1,8%-punt bbp opgelopen in de periode 2001-2021.** Hogere lasten op arbeid vormen een punt van aandacht, want de belastingdruk op arbeid is economisch relatief sterk verstrendend door het negatieve effect op het arbeidsaanbod. De lasten op arbeid via de loon- en inkomensheffing nemen, dankzij recente lastenverlichting, licht af met -0,1%-punt bbp tussen 2001 en 2021.<sup>3</sup> De premies werknemersverzekeringen zijn tot en met 2013 heel sterk afgenomen, maar na een flinke stijging de afgelopen jaren resteert slechts een beperkte afname van -0,6%-punt ten opzichte van 2001. De (lastendekkende) zorgpremies zijn meegestegen met de zorguitgaven en toegenomen met 2,5%-punt bbp.

Figuur 1.3: Ontwikkeling lasten op arbeid 2001-2021 als percentage bbp



Onderliggend is van belang dat de samenstelling van de grondslag van de loon- en inkomensheffing is veranderd. Het aandeel van de lonen van werknemers daalt. Het aandeel van de winst uit onderneming neemt toe door de groei van het aantal zelfstandigen<sup>4</sup>. Het aandeel van de uitkeringen, waaronder pensioenuitkeringen, neemt toe door vergrijzing.

**Vergrijzing en het grotere aandeel zelfstandigen op de arbeidsmarkt zetten de opbrengst onder druk.** De reeds ingezette verschuivingen binnen de grondslag zullen - vooral door de

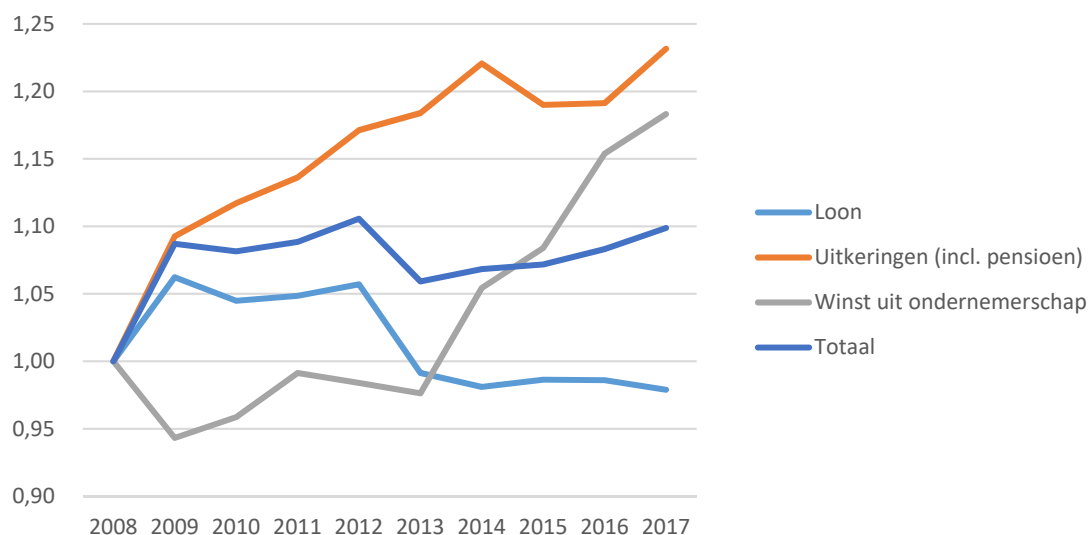
<sup>2</sup> Hier wordt de waardeontwikkeling van het bbp bedoeld.

<sup>3</sup> Tot aan 2018 was nog sprake van een toename (0,9%-punt).

<sup>4</sup> Hier worden IB-ondernemers bedoeld, waaronder zelfstandigen zonder personeel.

vergrijzing - de komende decennia doorzetten. Het aandeel van de uitkeringen in de lasten op arbeid in box 1 van de loon- en inkomensheffing is tussen 2008 en 2017 met meer dan 20% opgelopen (zie figuur 1.4 ). Door de stijging van het aantal AOW-ers loopt dit waarschijnlijk verder op en wel met meer dan 20% tussen nu en 2040. Omdat gepensioneerden en zelfstandigen gemiddeld lager belast worden dan werknemers, heeft deze verschuiving een neerwaarts effect op de belastinginkomsten. Anders gezegd: zonder een vergrijzende bevolking zou de totale opbrengst van de lasten op arbeid hoger uitkomen. Dat komt door het verschil in belastingdruk tussen werkenden en AOW'ers.<sup>5 6</sup>

Figuur 1.4: Grondslag lasten op arbeid in de loon- en inkomensheffing (index, 2008 = 1)

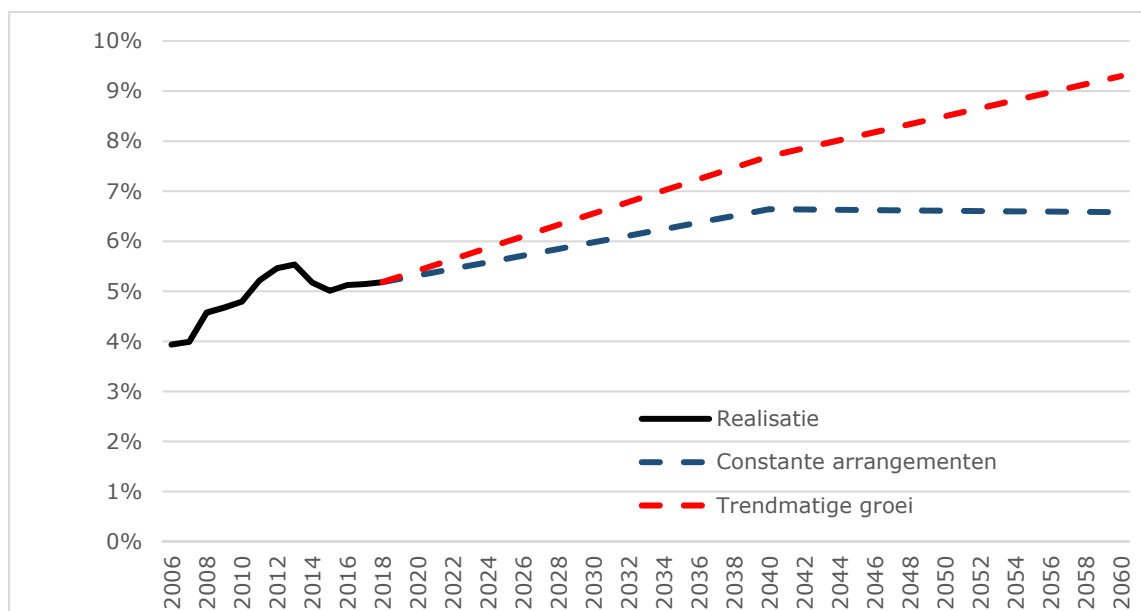


**De stijgende zorgkosten leiden ook de komende decennia tot hogere lasten op arbeid (1,4 tot 4,1%-punt bbp in 2040).** Dat laat het figuur hieronder zien. De zorgkosten blijven stijgen en dat komt via de lastendekkende premies Zorgverzekeringswet direct tot uiting in hogere nominale zorgpremies en een hogere inkomensafhankelijk bijdrage. Daarnaast loopt de zorgtoeslag vanwege de koppeling aan de hoogte van de nominale zorgpremies op.

<sup>5</sup> Het effect op de lasten op arbeid van gepensioneerden en andere uitkeringsgerechtigden (teller) als percentage van het bbp (noemer) wordt vertekend doordat dit inkomen geen onderdeel uitmaakt van het bbp (noemer). Als percentage van het bbp is daarom juist sprake van een opwaarts effect van de vergrijzing op de belasting op arbeid.

<sup>6</sup> Gepensioneerden betalen geen AOW-premie. Zzp'ers zijn ondernemers voor de inkomstenbelasting en kunnen gebruik maken van de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling.

Figuur 1.5: Hogere lasten op arbeid door stijgende zorguitgaven (als percentage bbp)



**De lasten op arbeid zullen in de toekomst worden opgebracht door een - relatief gezien - steeds kleinere groep werknemers.** Door de vergrijzing neemt het aandeel van gepensioneerden in de grondslag ook de komende decennia relatief toe. Daarnaast loopt het aandeel op door de stijgende zorgkosten. Deze ontwikkelingen zetten de toekomstbestendigheid van de lasten op arbeid onder druk.

#### *Belasting op kapitaal*

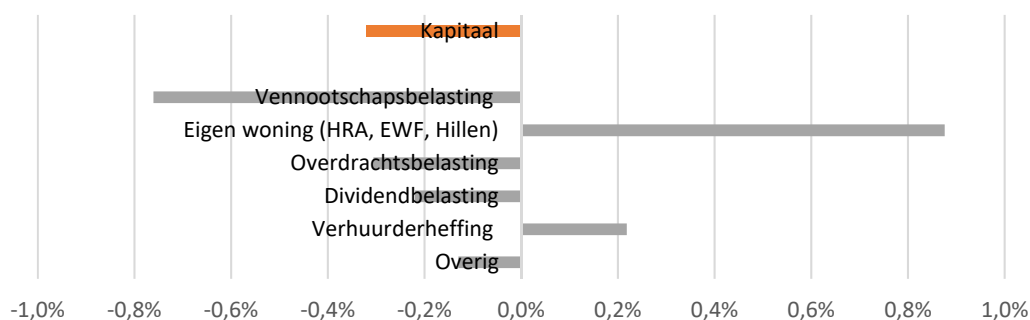
**De belasting op kapitaal is zeer heterogeen, qua opbrengst maar ook qua versturende effecten op de economie.** De categorie kapitaal loopt uiteen van de belasting op winsten (Vpb) tot de verhuurderheffing en box 2 en 3 van de inkomstenbelasting. Ook de belastingderving door de eigenwoningregeling (met name de aftrek van hypotheekrente) wordt gerekend tot deze categorie. De economische effecten zijn sterk verschillend per grondslag. Waar de Vpb vooral door het effect op de investeringsbeslissingen van bedrijven een relatief versturende belastingsoort is, zijn belastingen op vermogen, en dan vooral op vastgoed, juist economisch relatief weinig versturend en ook nog eens toekomstbestendiger dan veel andere grondslagen.<sup>7</sup>

**Meest opvallend bij de ontwikkeling van de belasting op kapitaal in de afgelopen 20 jaar zijn de lagere 'kosten' van de hypotheekrenteaftrek (+0,9%-punt bbp) en de afgenomen Vpb opbrengst (-0,8%-punt bbp).** Beide ontwikkelingen volgen deels uit beleidsmatige en deels uit economische ontwikkelingen. Daarnaast hebben vooral beleidsmaatregelen gezorgd voor lagere opbrengsten uit de overdrachtsbelasting, OZB, schenk- en erfbelasting en dividendbelasting.<sup>8</sup> Dat telt op tot een afname van de belasting op kapitaal met 0,3%-punt bbp in de periode 2001-2021.

<sup>7</sup> Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, OECD, 2010.

<sup>8</sup> Bij de Vpb stonden tegenover tariefsverlagingen gedeeltelijk ook grondslagverbredingen. Tegelijkertijd hebben het opgelopen budgettaire beslag van de innovatiebox en het teruglopen van de Vpb-gas (door verminderen gaswinning) ook gezorgd voor lagere inkomsten.

Figuur 1.6: Ontwikkeling belasting op kapitaal 2001-2021 als percentage bbp

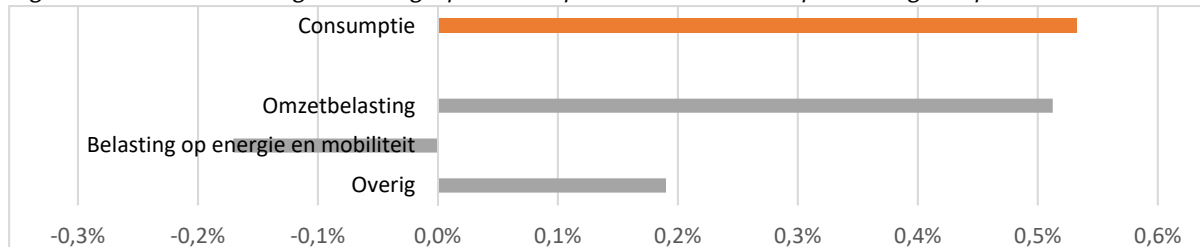


**Voor de toekomstbestendigheid van de Vpb zijn de mogelijkheden om internationale belastingontwijking en belastingconcurrentie tegen te gaan van belang.** Een stap in de goede richting is het wereldwijde initiatief van de OESO om enerzijds met een internationaal minimumniveau voor winstbelasting te komen om winstverschuivingen te beperken (Pijler 2 – BEPS 2.0) en anderzijds de zoektocht naar nieuwe afspraken over verdeelsleutels voor winstallocatie tussen landen (Pijler 1 – BEPS 2.0).

#### *Belasting op consumptie*

**Het aandeel van de belasting op consumptie is vooral door tariefsverhogingen bij de btw met 0,5%-punt bbp toegenomen.** Zo bedroegen de btw-tarieven in 2001 nog 6% en 19%, nu is dat 9% en 21%. Doordat de consumptie de afgelopen jaren achter bleef bij de economische groei is het effect van de tariefsverhogingen op het aandeel van de btw-ontvangsten als percentage van het bbp de afgelopen jaren gedempt.

Figuur 1.7: Ontwikkeling belasting op consumptie 2001-2021 als percentage bbp



**Gegeven de vergrijzing is de btw een toekomstbestendige belastingsoort.** Nederland kent een goed pensioenstelsel. Gepensioneerden ontsparen daarbij relatief veel meer dan werkenden. Dat betekent dat de vergrijzing het belang van de opbrengst van de btw juist zal laten toenemen de komende decennia.

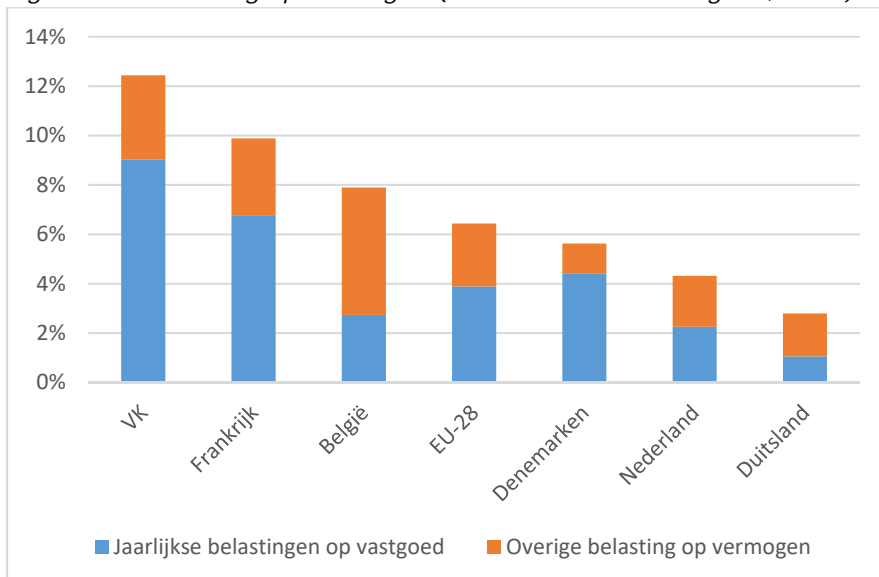
**Belastingen op milieugrondslagen zijn economisch efficiënt, maar door gedragseffecten minder betrouwbaar voor de begroting.** Voor energie- en mobiliteitsgerelateerde heffingen geldt dat deze vooral wenselijk zijn om (milieu)effecten die niet in marktprijzen tot uiting komen via belastingheffing te beprizen. Dit is economisch efficiënt omdat zo vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel overproductie van milieuvervuilende activiteiten tegengegaan wordt. De belastingdruk op milieugrondslagen (vooral energiebelasting) is de afgelopen 20 jaar beleidsmatig veelvuldig verhoogd, maar gedragseffecten en weglek – vooral bij de belastingen op mobiliteit – hebben dat voor wat betreft de belastingopbrengst tenietgedaan. Deze gedragseffecten zijn beleidsmatig ook gewenst: er is minder sprake van milieuvervuiling. Voor de rijksbegroting vormt dat wel een aandachtspunt omdat de inkomsten teruglopen.



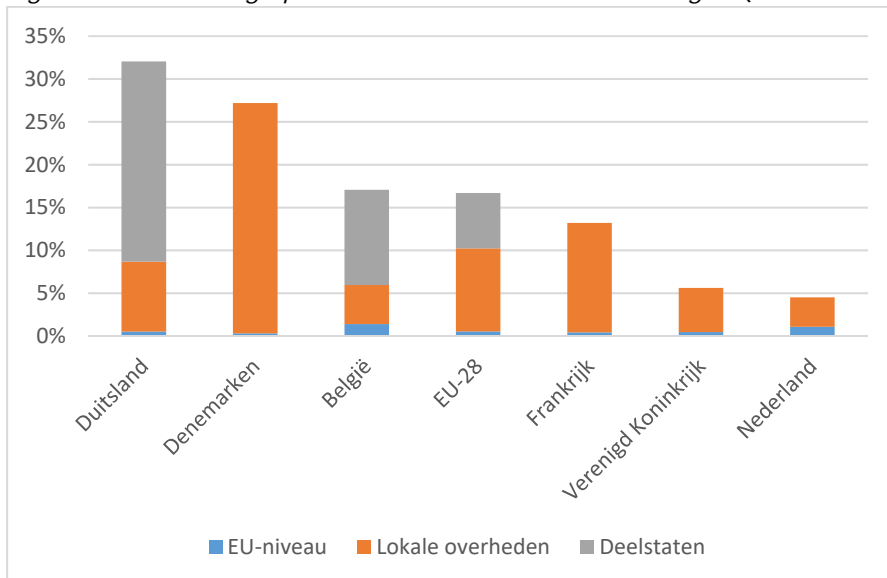
*Internationale vergelijking*

Ten opzichte van andere landen valt op dat Nederland weinig belasting heft op inkomen uit vermogen van huishoudens<sup>9</sup> en op vermogen.<sup>10</sup> Terwijl dat juist grondslagen zijn waar belastingheffing relatief weinig economische verstoring tot gevolg heeft. Het figuur hieronder laat de vergelijking met de ons omringende landen zien. Mede daardoor leunt Nederland sterker op de grondslag arbeid dan veel andere landen. Verder valt op dat in Nederland de *centrale overheid* vrijwel alle belasting heft. Dat is in veel landen wat meer in lijn met de verdeling van de uitgaven tussen centrale en decentrale overheden.

Figuur 1.8: Belasting op vermogen (als % van de belastingmix, 2018)



Figuur 1.9: Belasting op decentraal en EU-niveau vermogen (als % van de belastingmix, 2018)



9 In deze categorie vallen inkomen uit vermogen belast in box 1 (de eigen woning), box 2 en box 3 en een deel van de kansspelbelasting (consumentendeel). Zie voor nadere toelichting: Europese Commissie, 2020, "Taxation trends in the European Union 2019".

10 In deze categorie vallen de overdrachtsbelasting, OZB, verhuurderheffing, bankbelasting, heffing voor het Europese depositogarantiestelsel, de schenk- en erfbelasting en een deel van de motorrijtuigenbelasting (producentendeel, ook voor de provinciale opcenten). Zie voor nadere toelichting: Europese Commissie, 2020, "Taxation trends in the European Union 2019".

### Totaalbeeld

Onderstaande tabel toont zowel de wenselijkheid van verschuivingen tussen belastinggrondslagen gezien vanuit zowel economische efficiëntie en toekomstbestendigheid als de ontwikkeling van de opbrengst. Daarnaast bevat de laatste kolom door een ranking een indicatie van het maatschappelijk draagvlak voor de verschillende belastinggrondslagen. De belasting op arbeid zouden mensen het liefst omlaag zien gaan, met daarachter de btw. Belasting op winst (Vpb) of milieugerelateerde grondslagen mogen als eerste omhoog als lastenverzwaringen nodig zijn.<sup>11</sup>

	<i>Verschuiving naar deze grondslag maakt het belastingstelsel:</i>	Economisch Efficiënter*	Toekomstbestendiger	Ontwikkeling 2001-2021 als %bbp	Maatschappelijk draagvlak
Meer verstorend ↑	Vpb	X	X	-0,8%	6
	Belasting op arbeid			1,8%	1
	• <i>wv loon/inkomensheffing</i>	X	X	-0,1%	
	• <i>wv premies WNVZ</i>			-0,6%	
	• <i>wv zorg</i>			2,5%	
Minder verstorend ↓	BTW	o	✓	0,5%	2
	Energie/mobiliteit/accijns	✓	X	-0,2%	5
	Schenk- en erfbelasting	✓	✓	-0,1%	3
	Eigen woning (box 1)	✓	✓	0,9%	4
	OZB	✓	✓	-0,1%	

### Beleidsopties

Op basis van de analyse is een aantal richtingen voor verschuivingen in de belastingmix vast te stellen. Daarvoor zijn het voorkomen van economische verstoringen en de toekomstbestendigheid van belastinggrondslagen leidend. Veelal gaat het om maatregelen die elders in het bouwstenentraject meer in detail worden uitgewerkt.

**Aandacht voor de toename van de belasting op arbeid en meer neutraliteit binnen de grondslag.** Voor de belasting op arbeid is met het oog op de stijgende zorgkosten van belang om de tarieven van de loon- en inkomensheffing (box 1) en de premies werknemersverzekeringen te (blijven) verlagen. Daarnaast kan meer neutraliteit en toekomstbestendigheid van de grondslag arbeid worden bereikt door de aow-premies te fiscaliseren en het inkomen waarover fiscaal gefaciliteerd pensioen wordt opgebouwd verder af te toppen. Ten slotte kan meer neutraliteit worden bereikt door zelfstandigen en dga's gelijk te belasten met werknemers (globaal evenwicht). Dit kan door minder aftrekposten en ondernemingsfaciliteiten voor zelfstandigen en het afschaffen van het lage Vpb tarief dan wel een hoger box 2 tarief.

**Hogere belasting op (immobiel) vermogen zorgt voor een efficiëntere en meer toekomstbestendige belastingmix.** Dat kan worden vormgegeven door een beperking van de hypotheekrenteaftrek, een grondbelasting, grondslagverbreding in de erf- en schenkbelasting of een hogere OZB. Dat laatste leidt ook tot een groter decentraal belastinggebied.

**Ook een hoger aandeel van de belasting op consumptie zorgt voor een toekomstbestendiger (btw) en economisch efficiënter (milieugrondslagen) belastingstelsel.** Een groter aandeel van de btw maakt het belastingstelsel meer toekomstbestendig. Bij voorkeur gebeurt dat met een kleiner tariefverschil/minder vrijstellingen om de keuzes van consumenten niet al te zeer fiscaal te sturen. Belastingen op milieugrondslagen zijn welvaartsverhogend als daarmee tegenwicht wordt gegeven aan negatieve maatschappelijke effecten. In dit kader kan bijvoorbeeld gedacht worden aan minder degressieve tarieven en een bredere grondslag in energiebelasting en een hogere vliegbelasting.

<sup>11</sup> Bron: Blauw, 2020, Belastingonderzoek onder Nederlanders, Onderzoek naar het sentiment ten aanzien van belastingen onder Nederlanders – in opdracht van het Ministerie van Financiën.

## 2. Inleiding

### 2.1 Opzet en afbakening onderzoek

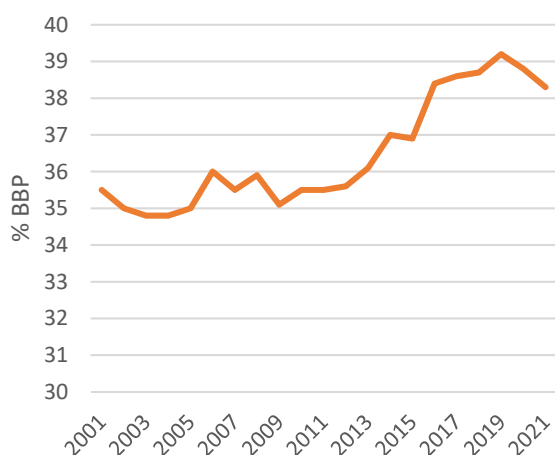
De staatssecretaris van Financiën heeft in april 2019 met de brief 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' de aftrap gedaan voor het bouwstenentraject. In de brief is een aantal onderzoeken aangekondigd, waaronder het onderzoek 'Toekomstbestendige belastingmix'. In dit rapport wordt daar invulling aan gegeven door mogelijkheden te onderzoeken voor een samenstelling van de belastingmix die toekomstbestendig is en zo min mogelijk negatieve effecten op de economische groei heeft.

### 2.2 Belastingdruk en belastingmix in vogelvlucht

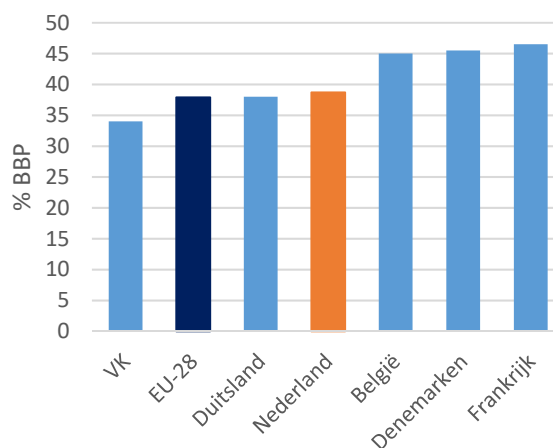
De belasting- en premiedruk is de afgelopen jaren toegenomen van ongeveer 35,5% van het bbp in 2001 naar ruim 38% bbp in 2021 (figuur 2.1).<sup>12</sup> Verschillende factoren beïnvloeden de belastingdruk. Ten eerste is deze gevoelig voor de conjunctuur, omdat niet alle belastinggrondslagen op dezelfde manier reageren op economische groei. Ten tweede spelen beleidsmaatregelen een belangrijke rol, bijvoorbeeld tariefverhogingen of verlagingen. Tot slot beïnvloeden maatschappelijke trends zoals vergrijzing, globalisering of meer milieubewust gedrag de belastingontvangsten.

De belastingdruk in Nederland is vergelijkbaar met die in Duitsland en het EU-gemiddelde. Scandinavische landen, met vaak een grotere verzorgingsstaat, hebben een hogere belastingdruk. Voor het Verenigd Koninkrijk geldt juist het omgekeerde. Zie figuur 2.2 voor een vergelijking met de ons omringende landen. Het totale niveau van belastingheffing is vooral afhankelijk van het niveau van de uitgaven, die weer in belangrijke mate afhangen van de omvang van de welvaartsstaat. Vanwege de verschillen in belastingdruk ligt in het vervolg van de analyse de nadruk op verschillen in de belastingmix tussen landen. Dat wil zeggen het aandeel van een belastingsoort binnen de totale belastinginkomsten van dat land. Zo ligt de focus op de keuzes die verschillende landen maken bij het ophalen van hun gewenste belastingopbrengst en niet op het totale niveau daarvan, wat bij een internationale vergelijking van de verschillende belastingsoorten als percentage bbp wel het geval zou zijn.

Figuur 2.1: Collectievelastendruk 2001-2021<sup>13</sup>



Figuur 2.2: Internationale vergelijking (2018)<sup>14</sup>



<sup>12</sup> Dit is een raming die met onzekerheden omgeven is. Basis vormen de MEV2020 en Miljoenennota 2020.

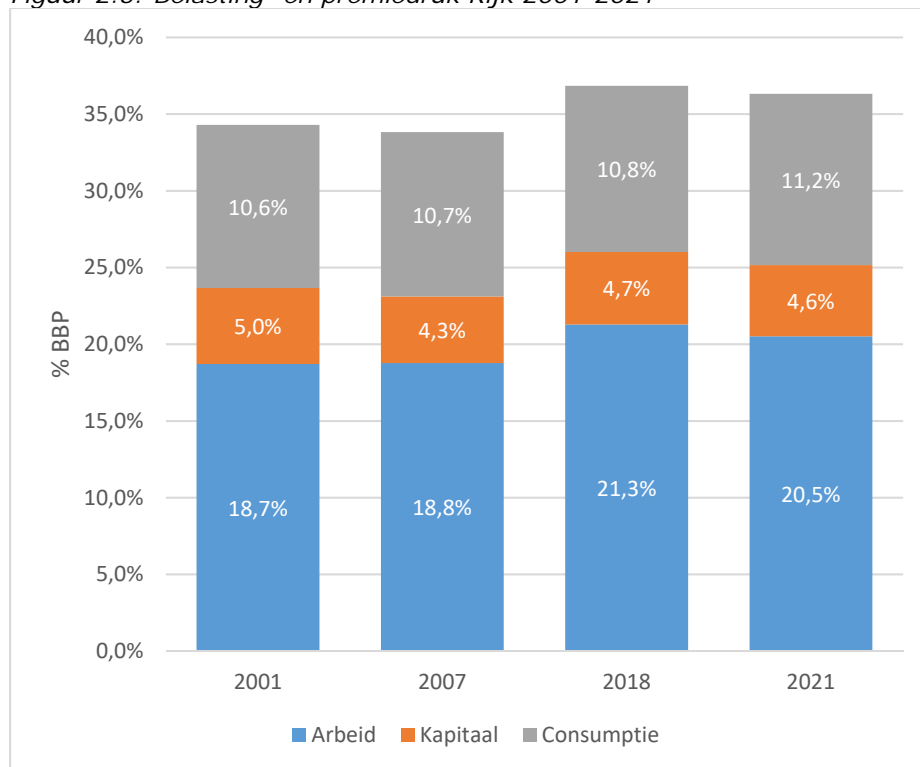
<sup>13</sup> Bron: MEV2020 en Miljoenennota 2020.

<sup>14</sup> Bron: Europese Commissie (2019) Taxation trends in the European Union 2019,

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union_en)

Figuur 2.3 toont de ontwikkeling van de belasting- en premiedruk op rijksniveau naar economische grondslag.<sup>15</sup> De lastendruk leunt in 2021 relatief meer op de grondslag arbeid dan in 2001. Het aandeel van de grondslag kapitaal is licht gedaald. In het vervolg van dit stuk wordt dieper ingegaan op de ontwikkeling van de lastendruk per economische grondslag en per belastingsoort. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen de invloed van beleidsmaatregelen en andere (grondslag)ontwikkelingen.

Figuur 2.3: Belasting- en premiedruk Rijk 2001-2021<sup>16</sup>



<sup>15</sup> Het verschil met de collectievelastendruk in figuur 1 bestaat uit belastingen en heffingen van decentrale overheden en heffingen die op de uitgavenkant van de rijksbegroting verantwoord worden zoals de Opslag Duurzame Energie (ODE).

<sup>16</sup> Berekeningen/uitsplitsing Ministerie van Financiën op basis van Miljoenennota 2020.

Figuur 2.4 toont de feitelijke inkomsten over 2018, uitgesplitst naar belastingsoort. Het Nederlandse belastingstelsel kent een groot aantal verschillende belastingen met uiteenlopende grondslagen en uiteenlopende budgettaire opbrengst. In deze analyse vormen de inkomsten op rijksniveau zoals geraamd en verantwoord op de begroting van het Ministerie van Financiën het uitgangspunt (blauw in figuur 1.4). Omwille van de analyse zijn daaraan ook de zorgtoeslag, Opslag Duurzame Energie (ODE) en de OZB toegevoegd (oranje in figuur 1.4). De zorgtoeslag vanwege de directe koppeling aan de premies Zorgverzekeringswet en het effect op de marginale belastingdruk. De ODE in verband met de overlap van de grondslag van de energiebelasting: voor betalers is het om het even of het om energiebelasting of ODE gaat. De gemeentelijke OZB is toegevoegd omdat in de analyse veel aandacht is voor de economische efficiëntie van het belastingen van vastgoed.

Figuur 2.4: (Rijks-)belasting- en premieontvangsten 2018



*Disclaimer:*

Tenzij anders vermeld vormt het Ministerie van Financiën de bron van cijfers.

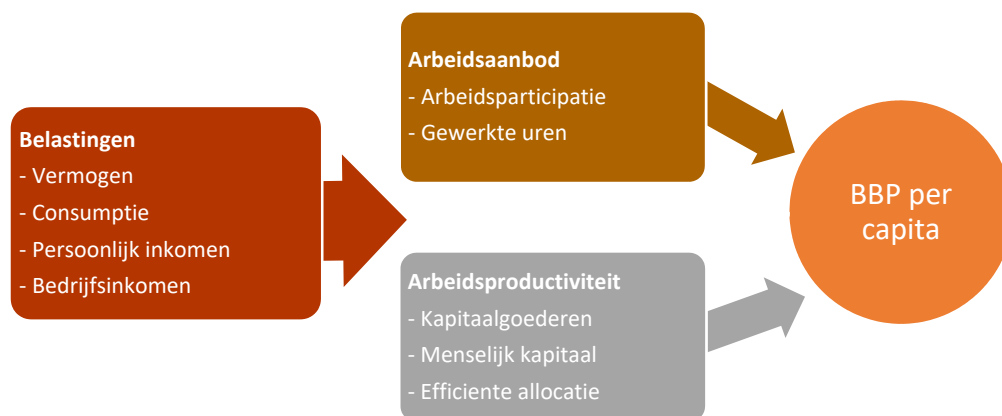
De analyse bevat naast op gerealiseerde belasting- en premieontvangsten ook ramingsuitkomsten (op basis van Miljoenennota 2020). Dat maakt het mogelijk om ook de belastingmix van 2021, na het verwerken van het effect van het beleid van het kabinet Rutte III, in de analyse te betrekken. Deze uitkomsten zijn daarmee wel met (ramings)onzekerheden omgeven. Om die reden wordt ook de uitkomst voor het meest recente realisatiejaar (2018) getoond.

### 2.3 Een economisch efficiënte belastingmix

Een economisch efficiënt belastingstelsel beïnvloedt keuzes zo min mogelijk – tenzij expliciet anders beoogd. Dat staat in het algemeen haaks op het realiseren van meer herverdeling. Het streven naar een economisch efficiënter belastingstelsel kan daarom niet los gezien worden van het effect daarvan op de inkomensverdeling. De afruil tussen meer herverdeling en economische groei is bij uitstek een politieke keuze, waarbij van doorslaggevend belang is hoeveel waarde aan elk van beide elementen wordt toegekend. Wel is het zaak om een bepaalde gewenste herverdeling zo doelmatig mogelijk te realiseren. In de analyse wordt per belastingsoort ingegaan op de (economische) verstoringen. In deze paragraaf gebeurt dat op hoofdlijnen.

Uit empirisch onderzoek van de OESO<sup>17</sup> blijkt dat de ene belasting meer versturend is voor de economische groei dan de andere. Door te kijken naar het verband tussen de belastingstructuur en de groei van het bbp per hoofd van de bevolking is empirisch onderzocht welke belastinggrondslagen meer of juist minder versturend zijn voor de economische groei.

Figuur 2.5: Belastingen beïnvloeden de economische groei



Op basis van het rapport zijn de verschillende belastingsoorten te rangschikken naar hun versturende effecten op de groei van het bbp. Oplopend van relatief veel naar relatief weinig versturende effecten is deze rangschikking als volgt:

1. Belasting op bedrijfswinst
2. Belasting op persoonlijk inkomen/arbeid
3. Belasting op consumptie
4. Belasting op (immobiel) vermogen<sup>18</sup>

Ook uit een recenter onderzoek van de OESO volgt dat de belastingen op inkomen, en dan vooral de belasting op arbeid en de bedrijfswinsten, het sterkst zorgen voor een neerwaarts effect op de economische groei.<sup>19</sup> Een belangrijke kanttekening bij deze uitkomsten is dat landen – en de vormgeving van hun instituties en voorzieningen – sterk van elkaar verschillen en dat niet los gezien kan worden van hun belastingmix.

De belasting op bedrijfswinsten is het sterkst versturend door het negatieve effect op investeringen van bedrijven en daarmee op de arbeidsproductiviteit. De grote mobiliteit van deze investeringen maakt dat een belasting op bedrijfswinsten nog sterker versturend is dan de belasting op persoonlijk inkomen / arbeid.<sup>20</sup> De belasting op persoonlijk inkomen, waaronder de belasting op

<sup>17</sup> Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, OECD, 2010.

<sup>18</sup> Met name een belasting op onroerend goed.

<sup>19</sup> Akgun, O., D. Bartolini and B. Courmède (2017), "The capacity of governments to raise taxes"

<sup>20</sup> Jacobs, B. (2017), "Fundamentele Herziening van Belastingen op Kapitaalinkomen", *Economisch Statistische Berichten*, 102, (4753), 416-419.

arbeid is sterk verstorend voor de economische groei doordat mensen minder gaan werken en/of minder (bij)scholing volgen. Door de keuze voor progressieve tarieven is deze categorie sterker verstorend dan de *belasting op consumptie*. Daarnaast komt een groter deel van de belasting op consumptie terecht bij niet-werkenden. *Belastingen op (immobiel) vermogen* zoals op vastgoed en een erfbelasting hebben geen effect op het arbeidsaanbod of investeringen zijn daarom relatief efficiënt. Dat geldt in potentie ook voor de andere belastingen op vermogen, afhankelijk van of mensen daar minder door gaan sparen. Belastingen op vermogenstransacties – zoals bijvoorbeeld de overdrachtsbelasting of een financiële transactiebelasting - kunnen juist wel grote negatieve effecten hebben.

Daarnaast zijn belastingen waarmee een extern effect wordt beprijsd economisch efficiënt als de belastingheffing in verhouding staat tot het betreffende externe effect. Hierbij kan gedacht worden aan accijnzen of milieubelastingen. De grondslag van deze belastingsoorten is minder solide<sup>21</sup> dan van andere belastingen, wat inherent is aan een belasting die primair stuurt op gedrag.

Tot slot is naast de grondslag ook de vormgeving van specifieke belastingsoorten van belang voor de economische efficiëntie van het belastingstelsel als geheel. Bij de belasting op arbeid kan progressie de verstoringen laten toenemen doordat participatiebeslissingen negatief worden beïnvloed. Verschillende tarieven of vrijstellingen bij de btw kunnen de consumptie van goederen en diensten fiscaal beïnvloeden. Een vermogenswinstbelasting stimuleert om winsten niet uit te keren. Een belasting op vermogen ontmoedigt sparen en maakt het aantrekkelijker om inkomen direct te consumeren. In deze analyse staat de vergelijking tussen belastingsoorten centraal. Het uitgangspunt daarvoor vormt de huidige vormgeving van individuele belastingsoorten in het Nederlandse belastingstelsel.

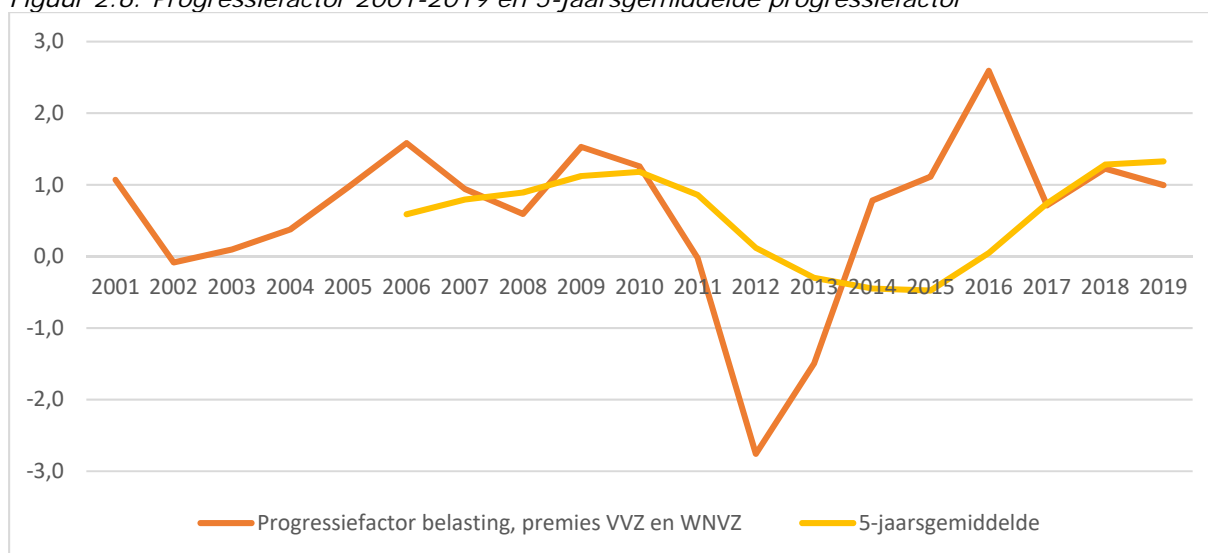
---

<sup>21</sup> Een belastingsoort waarvan de groei van de grondslag achterblijft bij de trendmatige bbp-groei zonder nader beleid op lange termijn is niet solide.

## 2.4 Een toekomstbestendige belastingmix

Een toekomstbestendige belastinggrondslag is een solide grondslag. Dat wil zeggen een grondslag die zonder beleidswijzigingen op de lange termijn gelijke tred houdt met de groei van het bnp.<sup>22</sup> Dat sluit niet uit dat een grondslag op korte termijn veel sterker of juist minder sterk op de conjunctuur reageert dan het bnp. Tijdens het uitvoeren van de analyse is gebleken dat de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in de afgelopen jaren geen directe reden tot zorg zijn, in tegenstelling tot in het verleden.<sup>23</sup> Dat blijkt ook uit figuur 2.6 hieronder. De gemiddelde progressiefactor – de verhouding tussen de groei van de inkomsten en het bnp – lag in de periode 2015-2019 gemiddeld op 1,3. Dat betekent dat de inkomsten de afgelopen jaren sneller toenamen dan het bnp. Natuurlijk moet dat wel in het perspectief van de omgekeerde ontwikkeling in de jaren ervoor geplaatst worden. Tegelijkertijd lijkt geen sprake van structureel achterblijven van inkomsten ten opzichte van de economische groei. Met deze uitkomst in het achterhoofd ligt de nadruk in de analyse op trends en ontwikkelingen die de belastinggrondslagen de komende (tientallen) jaren zullen beïnvloeden. Daarbij gaat het vooral om het effect van de vergrijzing op de belasting op arbeid.

Figuur 2.6: Progressiefactor 2001-2019 en 5-jaarsgemiddelde progressiefactor<sup>24</sup>



## 2.5 Andere factoren

In deze analyse staan de *economische verstoringen* en *toekomstbestendigheid* van de verschillende belastinggrondslagen centraal. Er zijn echter veel meer factoren die een rol spelen bij het bepalen van een optimale belastingmix.

Niet iedere belastinggrondslag is even geschikt om *herverdeling* te realiseren. Daarvoor is vooral de belasting op persoonlijk inkomen/arbeid van belang. Dat komt door de omvang van de grondslag (circa 50% bnp), maar ook door de mogelijkheid om progressieve tarieven toe te passen.<sup>25</sup> Ook bij vermogensbelastingen is belastingen naar draagkracht door progressieve tarieven mogelijk, maar is dat al een stuk complexer doordat vermogen vaak niet liquide is. Voor een erf- en schenkbelasting vormt dat geen bezwaar.

<sup>22</sup> Hier wordt de waardeontwikkeling van het bnp bedoeld.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld CPB, 2014, Progressiefactor onder druk tijdens crisis of Studiecommissie belastingstelsel, 2010, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel.

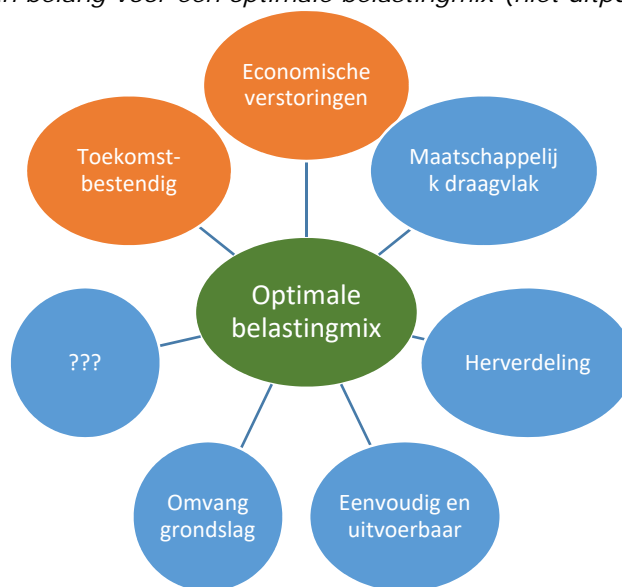
<sup>24</sup>  $Progressiefactor = \frac{Endogene\ ontwikkeling\ inkomsten}{Waardeontwikkeling\ bnp}$ . De endogene ontwikkeling is de niet-beleidsmatige mutatie van de inkomsten. De waardeontwikkeling van het bnp bestaat uit de volume- en de prijsmutatie van het bnp.

<sup>25</sup> Bij een indirecte belasting kan weliswaar een progressieve tariefstructuur worden gehanteerd, maar het is praktisch niet mogelijk om daarbij de totale consumptie van iemand te betrekken.



De OESO wijst nadrukkelijk op aanpassingen aan het belastingstelsel die niet alleen bijdragen aan een hogere economische groei, maar ook aan een betere verdeling daarvan: 'inclusieve groei'.<sup>26</sup> De OESO wijst op verschuivingen naar meer 'groei-vriendelijke' belastingsoorten als belasting op onroerend goed en erfenissen, maar ook door het beperken van (regressieve) belastinguitgaven. In het verlengde hiervan ligt ook de internationale aanpak van belastingontwijking via het BEPS (base-erosion and profit shifting)-project van de OESO. Belastingontwijking gaat ten koste van het potentieel van landen om winstbelasting te heffen, terwijl de lagere belastingdruk niet gepaard gaat met meer investeringen die bijdragen aan de economische groei. De G20 heeft daarom in 2012 de opdracht gegeven aan de OESO om een actieplan te maken tegen erosie van de belastinggrondslag en de kunstmatige verschuiving van winsten (BEPS). Dit heeft geresulteerd in 15 actieplannen met als doel om in de internationale samenwerking tussen overheden belastingontwijking effectief te kunnen aanpakken.

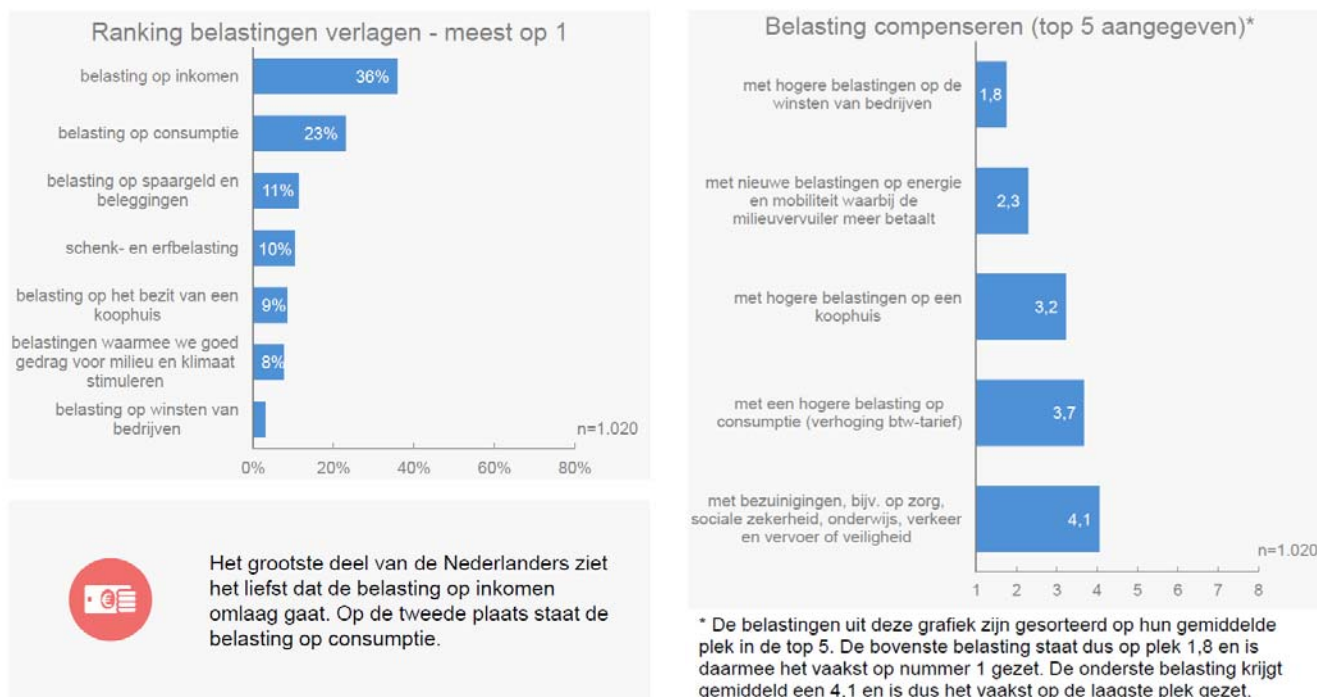
Figuur 2.7: Factoren van belang voor een optimale belastingmix (niet uitputtend)



De ene grondslag levert ook meer complexiteit op in de uitvoering dan de andere. Zo is een belasting met veel uitzonderingen en/of een lastig af te bakenen grondslag veel lastiger dan een belasting met een beperkt aantal belastingplichtigen en een duidelijke grondslag. Hier wordt in de bouwsteen 'Vereenvoudiging belastingstelsel' nader op ingegaan. Ook voor belastingplichtigen verdient een eenvoudiger belastingstelsel uiteraard de voorkeur.

Het maatschappelijk draagvlak is voor de ene grondslag hoger dan voor de andere. Nederlanders zien het liefst dat de belasting op inkomen omlaag gaat, gevolgd door de belasting op consumptie. Dat laat figuur 2.8 zien. Spiegelbeeldig geven mensen ook aan dat als er belastingen omhoog moeten, dat als eerste de belasting op winsten van bedrijven of (nieuwe) belastingen op energie en mobiliteit moeten zijn.

<sup>26</sup> <http://www.oecd.org/inclusive-growth/inequality.htm> of O'Reilly (2018) "Tax policies for inclusive growth in a changing world, OECD Taxation paper 40.

Figuur 2.8: Uitkomsten onderzoek draagvlak belastingstelsel<sup>27</sup>

Tot slot verschillen de belastinggrondslagen van *omvang en karakter*. Hoe kleiner een grondslag, hoe hoger de tarieven moeten zijn om een bepaalde opbrengst te genereren. Dat terwijl hogere tarieven in de regel sterker verstorend zijn. De al genoemde omvang van de belastinggrondslag arbeid maakt dat deze vanzelfsprekend een groot deel van de belastingmix beslaat. Kapitaalinkomen beslaat ruim 20% van het bbp, daardoor zal de belasting op kapitaal per definitie veel minder belasting opleveren dan de belasting op arbeid. Consumptie kent met circa 70% bbp een nog grotere potentiële grondslag dan arbeid, maar wordt conform de Europese btw-richtlijn voor een heel groot deel vrijgesteld.

## 2.6 Leeswijzer

In het vervolg van dit onderzoek wordt per belasting en belastinggrondslag gekeken naar de ontwikkeling van de opbrengst in de periode 2001-2021, effecten op de economische groei en de toekomstbestendigheid. Het onderzoek is ingedeeld naar economische grondslag. Hoofdstuk 3 gaat in op de lasten op arbeid. Hoofdstuk 4 gaat in op de grondslag kapitaal. Hoofdstuk 5 bespreekt de grondslag consumptie en hoofdstuk 6 gaat in op belastingen naar verschillende bestuurslagen. Tot slot formuleert hoofdstuk 7 beleidsrichtingen op hoofdlijnen. De bijbehorende specifiek voor dit onderzoek uitgewerkte beleidsmaatregelen vormen hoofdstuk 8.

<sup>27</sup> Bron: Blauw, 2020, Belastingonderzoek onder Nederlanders, Onderzoek naar het sentiment ten aanzien van belastingen onder Nederlanders – in opdracht van het Ministerie van Financiën.

### 3. Belasting op arbeid

#### Kernboodschap:

Lasten op (tegenwoordige) arbeid hebben een sterke versturende werking op het arbeidsaanbod en dus op economische groei. De lasten op werkenden in loondienst zijn hierbij – vanwege de grote omvang van de grondslag – in het bijzonder relevant. Deze lasten omvatten loonheffing, premies werknemersverzekeringen, en zorgpremies.

De stijgende zorgkosten leiden door de lastendekkende zorgpremies ook de komende decennia tot hogere lasten op arbeid.

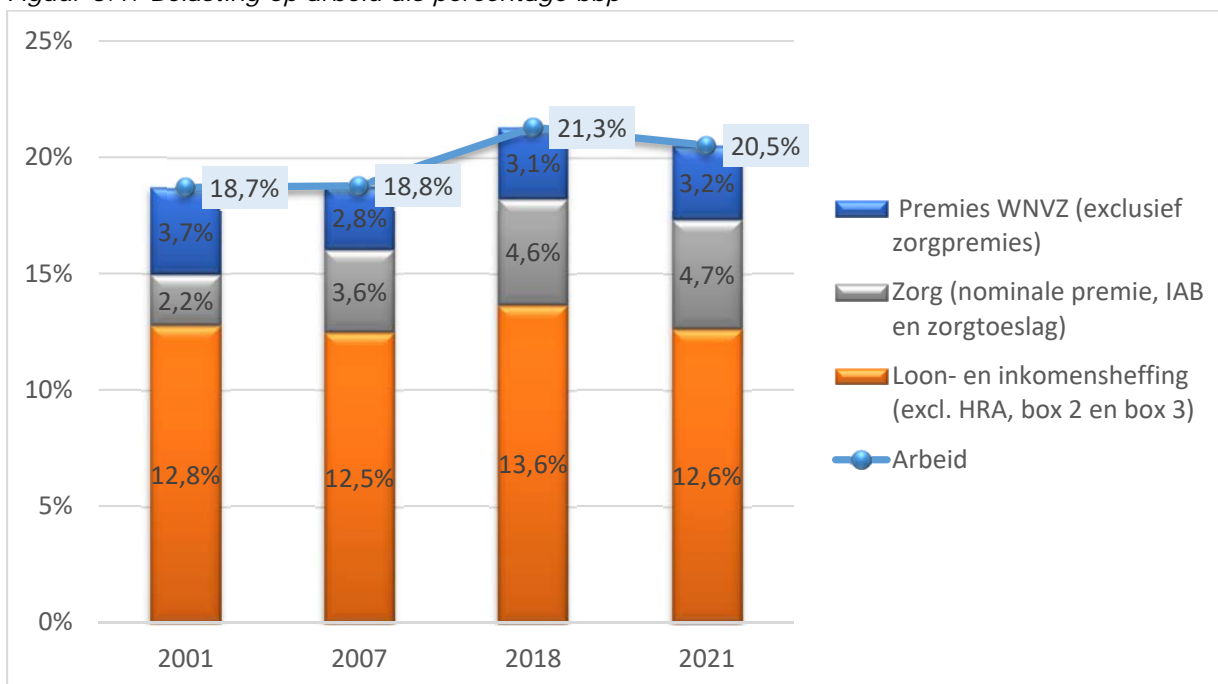
Vergrijzing en het grotere aandeel zelfstandigen op de arbeidsmarkt zetten de opbrengst onder druk. De hogere lasten op arbeid zullen steeds meer worden opgebracht door een (relatief) kleinere groep werknemers.

De lasten op arbeid bestaan uit drie onderdelen waarin we in dit hoofdstuk separaat op ingaan:<sup>28</sup>

- De loon- en inkomensheffing (burgers) zie paragraaf 3.1.
- De premies werknemersverzekeringen (bedrijven) zie paragraaf 3.2.
- Zorg: nominale zorgpremie (burgers), inkomensafhankelijke bijdrage zorgpremies (bedrijven) en de zorgtoeslag (burgers) zie paragraaf 3.3.<sup>29</sup>

Figuur 3.1 laat zien dat de lastendruk op arbeid in de periode tot 2007 min of meer stabiel was, net onder de 19%, maar daarna fors is gestegen tot boven de 21,3% in 2018. De lastenverlichting van het kabinet Rutte III zorgt voor een afname door een lagere loon- en inkomensheffing. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de specifieke onderdelen van de lasten op arbeid nader geanalyseerd.

Figuur 3.1: Belasting op arbeid als percentage bbp



<sup>28</sup> De pensioenpremie maakt hier geen onderdeel van uit, ondanks dat pensioenpremies ook wel worden gezien als onderdeel van de lasten op arbeid. Pensioenpremies verlagen immers het beschikbare inkomen na belastingheffing. Daar staat echter wel een pensioenopbouw tegenover. Omdat de pensioenpremies geen onderdeel uitmaken van de collectievelastendruk, maken deze ook geen onderdeel uit van de analyse. De belaste pensioenuitkeringen zijn wél onderdeel van de analyse.

<sup>29</sup> De inkomensafhankelijke bijdrage van de ZVW is direct gekoppeld aan de loongrondslag en via de zorgtoeslag kan ook de nominale zorgpremie niet los gezien worden van de belasting op arbeid.

### 3.1 Lastendruk op arbeid door de loon- en inkomensheffing

*Kernboodschap:*

*De loon- en inkomensheffing op arbeid is relatief verstorend voor de economische groei doordat mensen minder gaan werken (negatief effect arbeidsaanbod).*

*De lastendruk op arbeid door de loon- en inkomensheffing ligt in 2021 naar verwachting 0,2%-punt bbp lager dan in 2001. Voor de periode tot en met 2018 is sprake van een lastenverzwaring van circa 0,8%-punt bbp.*

*De samenstelling van de grondslag van de loon- en inkomensheffing is veranderd. Het aandeel van loon van werknemers daalt. Het aandeel van winst uit onderneming neemt toe door de groei van het aantal zzp'ers. Het aandeel van uitkeringen, waaronder pensioenuitkeringen, neemt toe door vergrijzing. Omdat de lastendruk op winst uit onderneming (16,6%) en pensioen (12,7%) veel lager zijn dan op loon (25,4%), staat de opbrengst in de toekomst steeds meer onder druk.*

De loon- en inkomensheffing is met een opbrengst van ruim 100 miljard euro de belangrijkste belastingsoort. Voor deze analyse gaat het om het deel van de loon- en inkomensheffing dat we rekenen tot de lasten op arbeid: dat is de opbrengst van box 1, rekening houdend met de heffingskortingen en de aftrekposten, maar gecorrigeerd voor de fiscale regeling voor de eigen woning.<sup>30</sup> De aldus afgebakende opbrengst staat centraal in deze paragraaf.

De loon- en inkomensheffing wordt geheven van verschillende belastingplichtigen en op diverse inkomensbronnen. De belastingplichtigen zijn voornamelijk werknemers, zelfstandig ondernemers, en uitkeringsgerechtigden. Veruit de belangrijkste inkomensbronnen zijn loon uit tegenwoordige arbeid, inkomen uit vroegere arbeid (voornamelijk pensioen en sociale uitkeringen zoals WW en AOW) en winst uit onderneming.

*Economische efficiëntie*

De loon- en inkomensheffing heeft grote invloed op economische groei door het negatieve effect op het arbeidsaanbod. Een groot deel van de belastingplichtigen voor de loon- en inkomensheffing maakt onderdeel uit van de beroepsbevolking. Hogere lasten op arbeid beïnvloeden de beslissing van mensen om te gaan werken (de extensieve marge) en het aantal uren dat ze werken (de intensieve marge) via een *substitutie-effect* en een *inkomenseffect*. Het eerste effect verwijst naar de dalende opbrengst van werk ten opzichte van niet-werken.<sup>31</sup> Dit drukt het arbeidsaanbod. Het tweede effect wijst op het feit dat door hogere lasten sprake is van een lager inkomen. Een specifiek consumptiepatroon vereist dus dat meer gewerkt wordt. Per saldo is het substitutie-effect vaak sterker dan het inkomenseffect: dat wil zeggen dat hogere lasten op arbeid het arbeidsaanbod drukt, en dus een negatief effect heeft op economische groei. Daarnaast ontmoedigen hogere lasten op arbeid investeringen in menselijk kapitaal; het volgen van opleidingen.

Vanuit het streven om arbeidsparticipatie zo min mogelijk te remmen is de lastendruk op werkenden in het bijzonder relevant. Tabel 3.1 toont de gemiddelde lastendruk van de loon- en inkomensheffing voor drie type belastingplichtigen in box 1 met uitsluitend één bron van inkomen, respectievelijk belastingplichtigen met uitsluitend loon uit dienstbetrekking, AOW-gerechtigden met uitsluitend uitkeringsinkomen of belastingplichtigen met winst uit onderneming.<sup>32</sup> Hieruit blijkt dat de lastendruk op vroegere arbeid (uitkering, waaronder pensioen) en winst uit onderneming (gemiddeld) laag is, en de druk op tegenwoordige arbeid dus juist hoog. Het verschil in lastendruk volgt uit specifieke regelingen voor ondernemers (zelfstandigenaftrek, mkb-winstvrijstelling) en uit

<sup>30</sup> De totale opbrengst van de loon- en inkomensheffing wordt dus gecorrigeerd voor de opbrengst van box 2 en box 3, de eigen woning en de verrekende dividendbelasting.

<sup>31</sup> De *opportunity cost* van niet werken daalt.

<sup>32</sup> Belastingplichtigen kunnen meerdere inkomensbronnen hebben. De betaalde heffing door een belastingplichtige kan alleen aan een inkomensbron worden toegerekend als de belastingplichtige slechts één inkomensbron heeft. In de overige gevallen is een eenduidige toerekening niet mogelijk.

de lagere tarieven die gelden voor AOW-gerechtigden over de eerste twee belastingschijven door de vrijstelling van de AOW-premie.<sup>33</sup>

Tabel 3.1: *Inkomen en lastendruk in box 1 bij uitsluitend één bron van inkomen (2017)*<sup>34,35</sup>

	Loon	Winst uit onderneming	AOW + pensioen
Gemiddeld inkomen	36.426	46.044	23.686
Gemiddelde belasting	9.253	7.647	3.018
<b>Gemiddelde belastingdruk</b>	<b>25,4%</b>	<b>16,6%</b>	<b>12,7%</b>
Aantal belastingplichtigen (x 1.000)	5.835	584 <sup>36</sup>	2.570

#### Ontwikkeling opbrengst 2001-2021

Figuur 3.2 toont de ontwikkeling van de lasten op arbeid door de loon- en inkomensheffing als percentage van het bbp. Er is een onderscheid gemaakt naar de daadwerkelijk gerealiseerde en opbrengst gecorrigeerd voor het effect van beleidsmaatregelen.<sup>37</sup>

Figuur 3.2: *Ontwikkeling lasten op arbeid door de loon- en inkomensheffing als percentage bbp*



Beleidsmaatregelen spelen een grote rol. Het gaat hierbij om een zeer groot aantal beleidsmaatregelen van kleine eenmalige tot omvangrijke structurele maatregelen, of maatregelen die in de loop der tijd in omvang toenemen. Voorbeelden zijn wijzigingen in de lengte van de schijven, de hoogte van de tarieven en heffingskortingen. Vooral de arbeidskorting is fors in omvang toegenomen en de tarieven van de eerste schijven zijn opgelopen. Maar ook de aanpassing van het Witteveenkader voor de pensioenopbouw, de aanpassing van de AOW-leeftijd en het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting hebben een groot effect gehad

<sup>33</sup> Het gaat hier om de belastingdruk op arbeid van de loon- en inkomensheffing. Het verschil dat ontstaat door de premies werknemersverzekeringen (die zelfstandigen niet hebben) speelt hier dus geen rol.

<sup>34</sup> Bron: aanslagen loon- en inkomensheffing 2017.

<sup>35</sup> In deze vergelijking is ook de bijdrage van de eigen woning meegenomen omdat deze niet zuiver geschoond kan worden.

<sup>36</sup> Dit betreft uitsluitend belastingplichtigen met als enige bron van inkomen winst uit onderneming én recht op een zelfstandigenaftrek. Personen met winst uit onderneming vanwege medegerechtigdheid valt hier buiten. De totale populatie van belastingplichtigen met een belastbare winst, inclusief degenen met ook andere bronnen van inkomen, zoals loon of uitkering, bedraagt 1,1 miljoen.

<sup>37</sup> Het gaat om ex ante ramingen.

op de lastenontwikkeling. In de periode 2001-2016 hebben de maatregelen tot een steeds verdere verzwaring van de lasten geleid, oplopend tot een effect van circa 2,6% bbp. Vanaf 2016 is sprake van een per saldo neerwaarts effect van beleidsmaatregelen.<sup>38</sup> Daardoor daalt de opbrengst van de loon- en inkomensheffing en wordt de lastenverzwaring uit de voorgaande periode grotendeels gecompenseerd (het verschil tussen de lijnen neemt af).

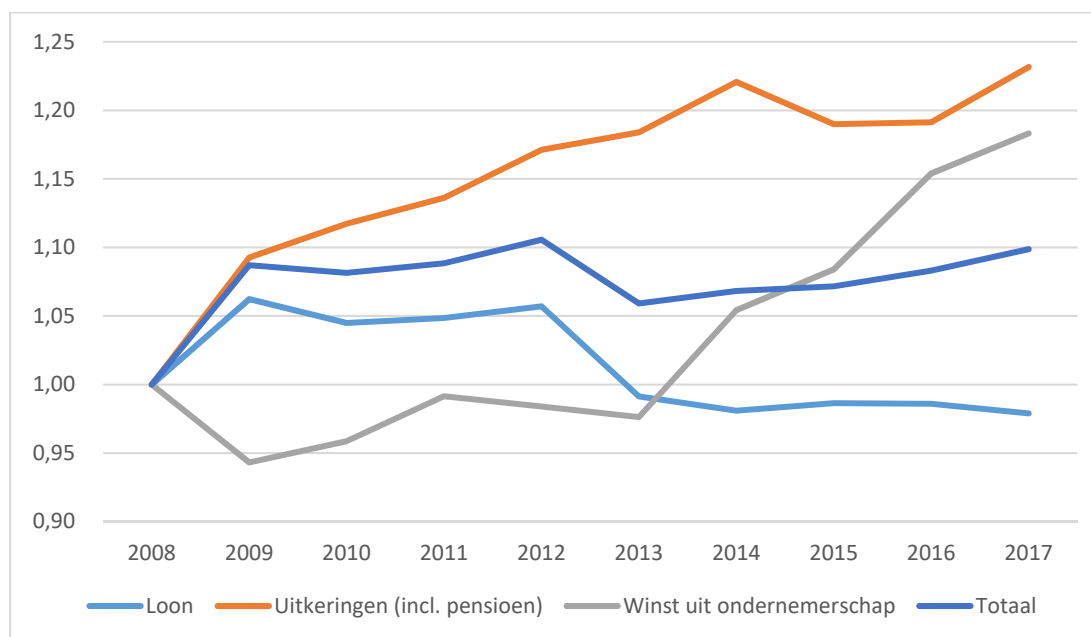
In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke verklaringen voor deze ontwikkeling. Daarbij wordt ingezoomd op onderliggende ontwikkelingen, namelijk de veranderende samenstelling van de heffing naar verschillende grondslagen en grondslagversmalleren zoals aftrekposten en heffingskortingen.

#### *Ontwikkeling samenstelling grondslag box 1*

Het inkomen belast in box 1 neemt (vooral) drie verschillende vormen aan. Loon uit tegenwoordige arbeid verwijst naar het inkomen van werknemers. Loon uit vroegere arbeid betreft inkomen uit een uitkering, waaronder AOW en aanvullende de pensioenuitkeringen. Ook de winst van IB-ondernemers valt in box 1. Figuur 3.3 splitst de ontwikkeling van de totale grondslag voor de loon- en inkomensheffing uit naar deze onderliggende componenten voor de periode 2008-2017.<sup>39</sup>

De totale grondslag, als percentage van het bbp, is over deze periode met 5%-punt toegenomen. De samenstelling is flink veranderd. Onderliggend is namelijk het loon uit tegenwoordige arbeid juist achtergebleven bij het bbp. Het belang van zowel inkomen uit vroegere arbeid als winst uit onderneming is sterk toegenomen.

*Figuur 3.3: Ontwikkeling samenstelling grondslag box 1 2008-2017*



#### *Ontwikkeling aftrekposten, heffingskortingen en afdrachtsverminderingen*

Voor de lasten op arbeid zijn naast het inkomen ook de aftrekposten, de heffingskortingen en de afdrachtsverminderingen van belang. De aftrekposten omvatten de persoonsgebonden aftrek, zoals specifieke zorg- en studiekosten, en de faciliteiten voor ondernemers.

Het belang van aftrekposten is over de periode 2008-2017 licht afgenomen, met een hogere belastingdruk als gevolg. Dit hangt vooral samen met de vervanging van de

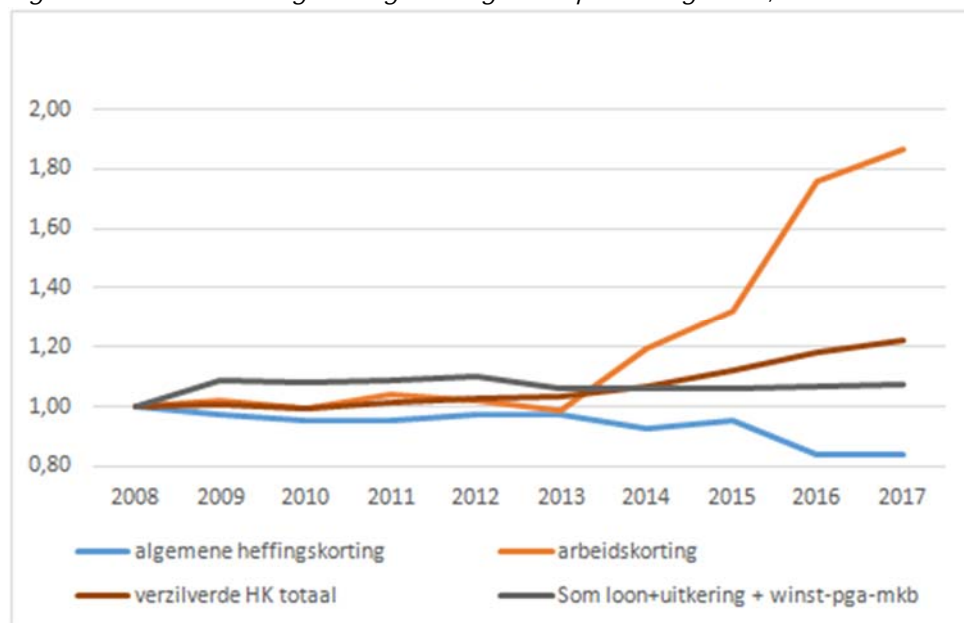
<sup>38</sup> Het opwaartse effect in 2017 is incidenteel van aard en volgt uit de mogelijkheid tot afkoop van het Pensioen in Eigen beheer voor directeur-grotaandeelhouders.

<sup>39</sup> Voor een macro-analyse zijn aangiftecijfers voor de inkomensheffing beschikbaar vanaf 2006. Voor de aangiften loonheffing is dit vanaf 2008. Er zijn ruim 3 miljoen belastingplichtigen voor wie loonheffing gelijk is aan eindheffing. Zij hebben geen aftrekposten of heffingskortingen te verrekenen. Zij doen geen aangifte inkomstenbelasting. Een totale analyse van grondslagen is daarom mogelijk van 2008.

buitengewonelastenaf trek door de aftrek specifieke zorgkosten in 2009. De aftrek voor ondernemers (mkb-winstvrijstelling, zelfstandigenaftrek, startersaftrek, etc.) is daarentegen toegenomen, met name door de mkb-winstvrijstelling die in 2007 is ingevoerd. De grondslag voor de belastingheffing nadat rekening is gehouden met de aftrekposten is toegenomen met ruim 7% tegen een stijging van 5% van het inkomen vóór de aftrekposten. Beide over de periode 2008-2017.

De omvang van heffingskortingen als percentage bbp is per saldo toegenomen, zie figuur 3.4, met een lagere belastingdruk als gevolg. Onderliggend is de arbeidskorting fors geïntensiveerd – van 1,5% bbp naar 2,5% bbp. Maar de afname van het belang van de algemene heffingskorting – van 3,8% BBP naar 2,7% bbp – compenseert dit. De afname van de algemene heffingskorting wordt voornamelijk verklaard doordat deze inkomensafhankelijk is gemaakt, waardoor hoge inkomens minder of geen korting ontvangen, en door afbouw van de overdraagbaarheid binnen kostwinnerhuishoudens. Ook de arbeidskorting is inkomensafhankelijk gemaakt. De arbeidskorting is in 2017 qua budgettaire omvang vergelijkbaar met de algemene heffingskorting, het nominale bedrag is wel hoger omdat de groep ontvangers kleiner is. De per saldo toename van de toegepaste heffingskortingen volgt uit de groei van de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de ouderenkorting.

Figuur 3.4: Ontwikkeling heffingskortingen als percentage BBP, 2008 = 1



De afgedragen loon- en inkomensheffing wordt verder bepaald door afdrachtsverminderingen en, tot 2018, premiekortingen. Deze regelingen zijn veelal bedoeld om de positie van bepaalde werknemers op de arbeidsmarkt te versterken of bepaalde activiteiten fiscaal te stimuleren. De totale invloed van dergelijke regelingen op de belastingopbrengst is beperkt en nauwelijks veranderd sinds 2006. Daarbinnen is het belang van de WBSO sterk toegenomen. Deze gaat in 2017 gepaard met een grondslagversmalling ter waarde van 0,2% bbp.

#### **Toekomstbestendigheid loon- en inkomensheffing**

De loon- en inkomensheffing vormt de belangrijkste inkomstenbron van de overheid. De toekomstbestendigheid hiervan is daarmee van groot belang voor de overheidsfinanciën als geheel. Drie trends vormen hierbij een risico voor de inkomsten: het toenemend belang van zelfstandigen, de vergrijzing, en de druk op het pensioenstelsel. Deze drie trends worden hieronder uiteengezet. Hierbij is relevant dat de trends een verschillende uitwerking hebben op de opbrengst van de loon- en inkomensheffing afgezet tegen de grondslag en de opbrengst afgezet tegen het bbp. Dat komt vooral doordat een belangrijk deel van de grondslag van box 1 - de uitkeringen - niet meetelt in het bbp.

*Toekomstbestendigheid 1: Toenemend belang IB-ondernemers*

Het in box 1 belaste inkomen van IB-ondernemers, waaronder veel zzp'ers, kent zowel een arbeids- als een kapitaalcomponent, afhankelijk van de activiteiten van een ondernemer. Bij een bouwvakker die werkt als zzp'er zal het aandeel van kapitaal in het inkomen bijvoorbeeld kleiner zijn dan in het inkomen van de 'bakker op de hoek' die ook IB-ondernemer kan zijn. Aangiftes bevatten geen informatie over het deel van het inkomen dat uit arbeid of uit kapitaal voortkomt. In deze analyse wordt het gehele inkomen betrokken bij de factor arbeid. In totaal bedragen de belastingontvangsten over de winst van IB-ondernemers circa 10 miljard euro.

De fiscale behandeling van IB-ondernemers verschilt van werknemers. Ondernemers kunnen gebruik maken van enkele specifieke fiscale regelingen. De belangrijkste hiervan zijn de zelfstandigenaftrek (ZA) en de mkb-winstvrijstelling (mkbw-wv).<sup>40</sup> Beide functioneren als aftrekpost die de belastbare winst gegeven de winst uit onderneming verlagen. Het belang van deze regelingen is toegenomen door de tijd, met name door de introductie van de mkb-wv in 2007, bovenop de reeds geldende ZA. Uit aangifte-informatie blijkt dat het gemiddeld inkomen van zelfstandigen met alleen winst uit onderneming hoger is dan het gemiddeld inkomen uit dienstbetrekking, maar dat de gemiddelde lastendruk op deze groep juist lager is, namelijk 17% versus 25%, zie de eerdere tabel 3.1. Voor zover de werkzaamheden van beide groepen overlappen, creëert dit een fiscale prikkel te kiezen voor een positie als zelfstandig ondernemer in plaats van werknemer.

De opbrengst in box 1 staat onder druk wanneer de groei van het aantal zelfstandig ondernemers door de fiscale regelingen ten koste gaat van het aantal – zwaarder belaste – werknemers. Het aandeel werkenden waarvan het inkomen voornamelijk uit winst uit onderneming bestaat, neemt inderdaad toe, zie figuur 3.5, links. Dat komt mede door de fiscaal aanzuigende werking van het IB-ondernemerschap door de mkb-wv en de ZA, wat weer zorgt voor hogere kosten van deze regelingen.

Naast een stijgend gebruik van de ondernemersaftrekken (het volume), is ook de gemiddelde omvang van de faciliteiten (de prijs) toegenomen. Figuur 3.5, rechts, laat zien dat de gemiddelde druk voor een IB-ondernemer een stuk lager ligt dan voor een werknemer.

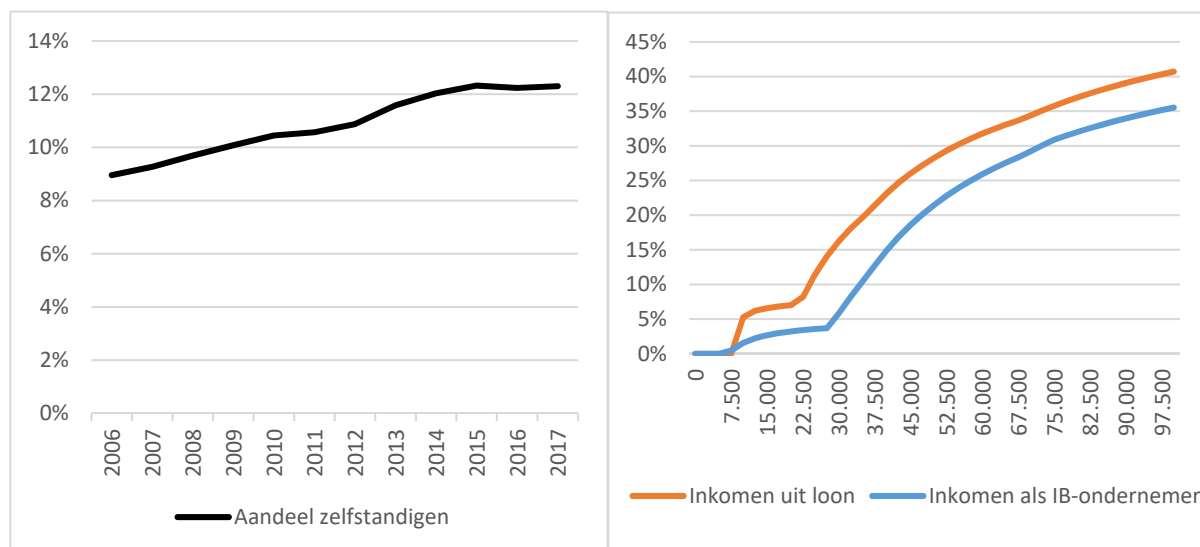
De stijging van het gebruik en de omvang van de ondernemersaftrekken leidt tot een toenemende budgettaire derving. In 2017 bedraagt de afgetrokken winst 4% van het totale box-1-inkomen uit winst en loon, circa 11 miljard euro. Zowel het aandeel zelfstandigen als de gemiddelde omvang van de winstaftrek stabiliseert zich over de periode 2015-2017. In hoeverre verdere grondslaguitholling plaatsvindt hangt af van of dit een structurele afvlakking is of dat deze van tijdelijke aard is, gedreven door de (conjuncturele) krapte op de arbeidsmarkt.

---

<sup>40</sup> Overige ondernemersaftrekken met een kleiner belang zijn de startersaftrek, meewerkaftrek, stakingsaftrek en de aftrek speur- en ontwikkelingswerk.



Figuur 3.5: Ontwikkeling aandeel zelfstandigen in werkende beroepsbevolking (links, bron: CBS) en gemiddelde belastingdruk winstinkomen t.o.v. inkomen uit loon (Ministerie van Financiën, rechts)



#### Toekomstbestendigheid 2: Vergrijzing<sup>41</sup>

Naast de beweging naar meer inkomen uit winst bestaat de grondslag in box 1 voor een steeds groter deel uit AOW- en pensioeninkomen. Deze beweging verlaagt de belastingdruk binnen box 1. Dit komt doordat de lastendruk op dit inkomen aanzienlijk lager is omdat AOW-gerechtigden geen AOW-premie betalen. Dit betekent een lager tarief in de eerste en tweede schijf van box 1. Figuur 6 toont rechts de gemiddelde lastendruk in box 1 op basis van de geldende schijven en tarieven in 2019.<sup>42</sup> De gemiddelde lastendruk bij een modaal inkomen (ca. € 35.000) bedraagt 13% voor een AOW-gerechtigde, maar 24% voor overige belastingplichtigen. Paradoxaal zorgt de vergrijzing juist voor een hogere loon- en inkomensheffing als percentage van het bbp omdat de belaste uitkeringen niet meetellen in het bbp.

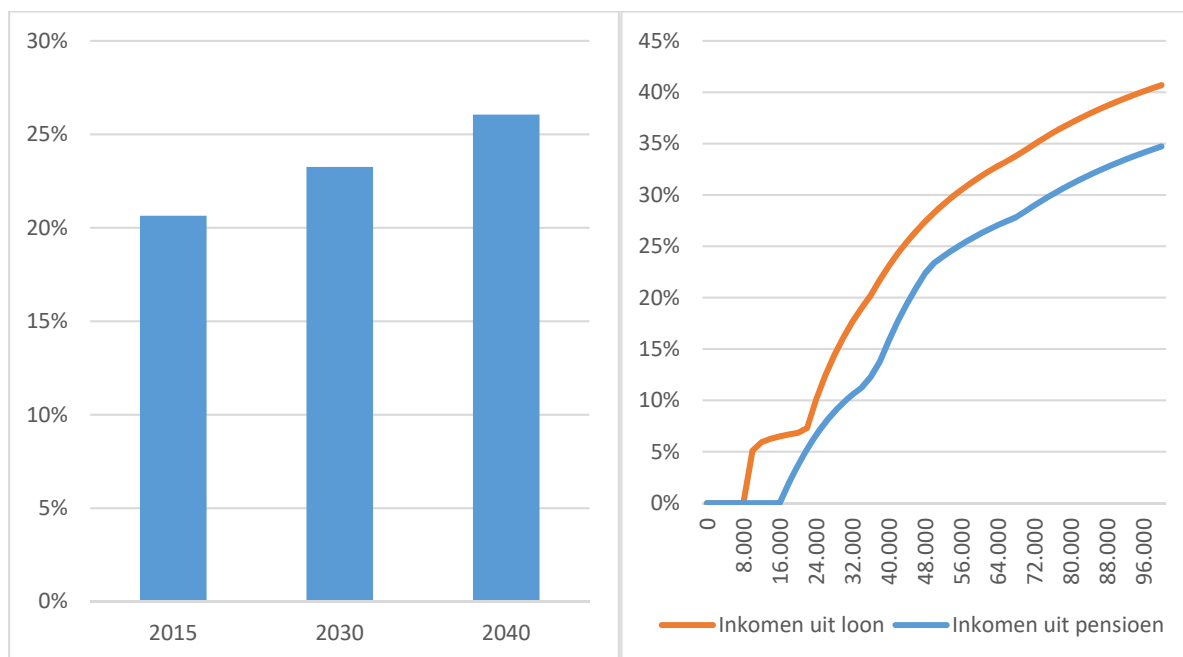
Voor het aandeel box 1 inkomen dat bestaat uit AOW- en pensioenuitkeringen zijn drie ontwikkelingen relevant. Ten eerste de samenstelling naar leeftijd van de totale bevolking. Ten tweede de AOW-leeftijd. Ten derde het gemiddelde inkomen van een gepensioneerde ten opzichte van niet-gepensioneerden. In 2017 bedraagt 21% van het belastbare inkomen in box 1 een uitkeringen van AOW-plussers. De demografische ontwikkeling, ontleend aan de meest recente bevolkingsprognose,<sup>43</sup> afgezet tegen de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd op basis van het Pensioenakkoord, leidt tot een verdere toename van dit aandeel op basis van extrapolatie tot 23% in 2030 en ruim 26% in 2040. Een groei van bijna 25%. Vermoedelijk is deze uitkomst een onderschatting van de uiteindelijke toename omdat het effect van de derde factor hierbij niet meegenomen is: een steeds groter deel van de nieuwe AOW-gerechtigden beschikt over een aanvullend pensioeninkomen. De combinatie van lagere belastingdruk en een groter aandeel AOW- en pensioeninkomen betekent dat bij een gegeven totale box-1-grondslag, minder belasting wordt afgedragen.

<sup>41</sup> Deze paragraaf gaat enkel in op de loon- en inkomensheffing. Het gevolg van vergrijzing op zorgpremies wordt besproken in paragraaf 3.3.

<sup>42</sup> De berekende lastendruk is inclusief toepassing van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, en de ouderenkorting.

<sup>43</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/51/prognose-19-miljoen-inwoners-in-2039>

Figuur 3.6: Aandeel AOW-plussers in belastbaar inkomen box 1 (links) en gemiddelde belastingdruk pensioeninkomen t.o.v. inkomen uit loon (rechts)



### Box 3.1: Vergrijzing en houdbaarheid

Door vergrijzing stijgen de overheidsuitgaven in de toekomst meer dan de overheidsinkomsten. Het aantal gepensioneerden stijgt terwijl de beroepsbevolking maar beperkt toeneemt. Gepensioneerden ontvangen een AOW-uitkering en gebruiken bovendien gemiddeld meer zorg. Tegelijk stijgen de inkomsten uit belastingen minder hard door de beperkte toename van het aantal werkenden.

In december 2019 publiceerde CPB zijn meest recente studie naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.<sup>[1]</sup> Het CPB concludeert dat de huidige overheidsvoorzieningen door vergrijzing op termijn niet houdbaar zijn. Het houdbaarheidstekort bedraagt 1,6%. Om het houdbaarheidstekort tegen te gaan, kan de overheid de uitgaven verminderen of de belastinginkomsten verhogen. Bij de keuze voor hogere belastinginkomsten, is het noodzakelijk inzicht te hebben in de huidige samenstelling van het belastingstelsel en de gevolgen daarvan voor de belastingontvangsten, de economie en de inkomensontwikkeling. De ene belasting immers de andere niet: belastingen lopen uiteen wat betreft hun effect op de economische groei, herverdeling en hun toekomstbestendigheid. In hoofdstuk 7 worden verschillende denkrichtingen geschetst voor een optimaler belastingstelsel.

### Toekomstbestendigheid 3: Pensioenfondsen onder druk

De pensioenfondsen staan onder druk, en dat werkt door naar de loon- en inkomensheffing. Door lage dekkingsgraden is over de laatste jaren veelal niet geïndexeerd en zijn pensioenpremies door de bank genomen verhoogd hetgeen de totaal belastbare loonruimte relatief verkleind.<sup>44</sup> CPB rekent ook voor de komende periode erop dat onvoldoende rendementen op pensioenen leiden tot beperkte of geen indexatie van pensioenuitkeringen en stijgende premies.<sup>45</sup> Dit geldt ook als we uitgaan van het pensioenakkoord. Immers leidt het pensioenakkoord niet tot meer geld in de pot,

<sup>[1]</sup> CPB (2019). *Zorgen om morgen*. <https://www.cpb.nl/zorgen-om-morgen>

<sup>44</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/11/rapportage-ontwikkeling-pensioenpremies>

<sup>45</sup> CPB (2019). *Middellangetermijnverkenning 2022-2025*. <https://www.cpb.nl/middellangetermijnverkenning-2022-2025>

terwijl voor afschaffen van de doorsneesystematiek mogelijk wel (tijdelijk) hogere pensioenpremies nodig zijn. Hoe premies en uitkeringen zich op termijn ontwikkelen is onzeker.

Zowel hogere premies als lagere uitkeringen raken aan de belastingontvangsten uit de loon- en inkomensheffing. Pensioenpremies zijn immers aftrekbaar van het inkomen en worden daarom niet belast in box 1. Hoe hoger de premies, hoe lager de grondslag van de loon- en inkomensheffing. Hogere premies leiden bovendien tot hogere loonkosten en/of lagere netto lonen, welke een negatief effect hebben op de werkgelegenheid. Loonheffing is wel van toepassing op pensioenuitkeringen. De omvang van de belastingopbrengst hangt daarmee af van het rendement dat pensioenfondsen behalen over hun vermogen. Wanneer dit tegenvalt, en geen indexatie van pensioen plaatsvindt, of zelfs gekort moet worden, dalen ook de belastingontvangsten.

### 3.2 Premies werknemersverzekeringen

*Kernboodschap:*

*De opbrengst van de premies werknemersverzekeringen als percentage bbp nam af tot 2013, maar stijgt sindsdien weer. Beide ontwikkelingen komen door vooral beleidsmaatregelen.*

*Voor het effect op arbeidsaanbod en economische groei maakt het niet uit of premies door werknemers of werkgevers worden betaald. In beide gevallen is sprake van belastingheffing op de grondslag arbeid.*

*Met het oog op de toekomstbestendigheid van de grondslag is de toename van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking van belang, alhoewel niet duidelijk is hoe dat per saldo uitpakt: ook de uitgaven voor de werknemersverzekeringen nemen af.*

De loon- en inkomensheffing vormt het deel van de lasten op arbeid dat door werknemers wordt betaald. Werkgevers betalen daarbovenop de premies werknemersverzekeringen. Deze premies dragen bij aan de financiering van uitkeringen op grond van de WW, de WIA, de WAO en de ZW.

*Economische efficiëntie*

Bij oprichting van het stelsel van sociale fondsen en premies droegen zowel werknemers als werkgevers bij aan de financiering. Sindsdien is het 'werknemersdeel' van de premieheffing afgebouwd. Sinds 2009 bedraagt deze nul. Werkgevers betalen dus de gehele premies werknemersverzekeringen. Voor het effect op werkgelegenheid en economische groei is het niet relevant in hoeverre de premies betaald worden door werkgevers of werknemers. In beide gevallen ontstaat een verschil tussen loonkosten van de werkgever enerzijds en nettoloon van de werknemer anderzijds, met een negatief effect op arbeidsparticipatie tot gevolg. De verdeling van de werkelijke last van belastingheffing (afwenteling) wordt bepaald door de gedragsreactie die volgt op de belastingheffing.<sup>46</sup> Zo zullen werkgevers bij stijgende premies werknemersverzekeringen proberen een lagere stijging van de brutolonen te onderhandelen waardoor ook werknemers de gevolgen van de heffing ervaren. En vice versa bij een verhoging van lasten betaald door werknemers.

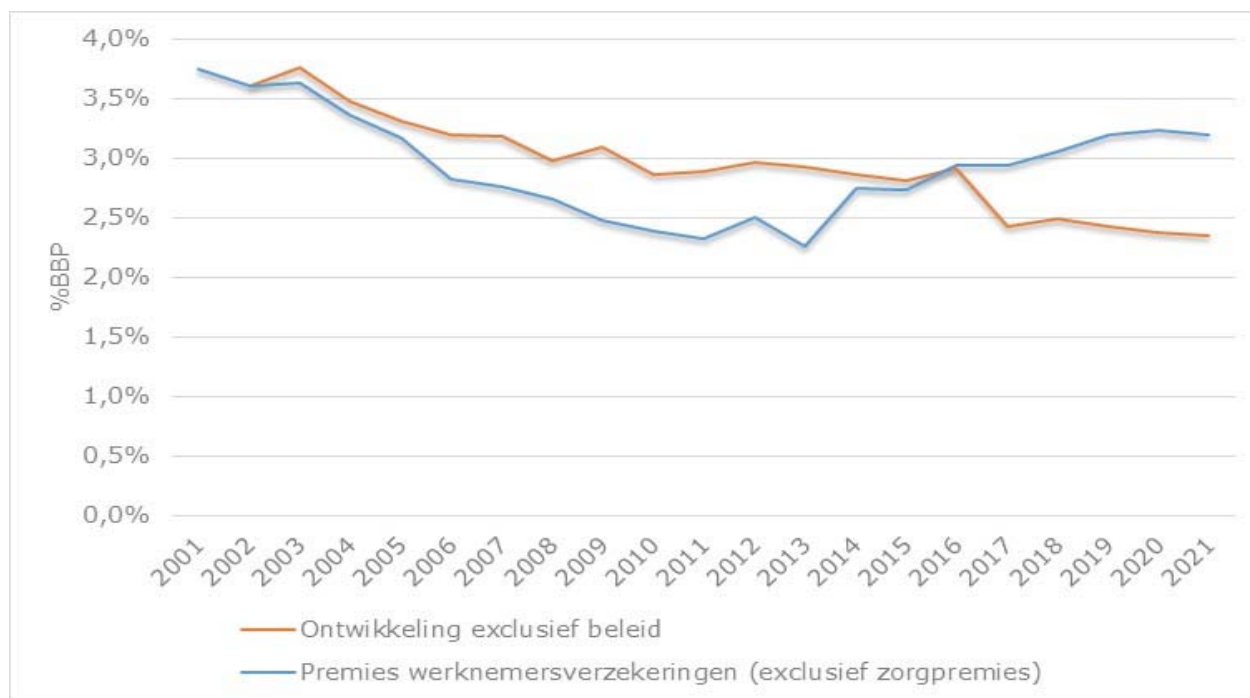
*Ontwikkeling opbrengst*

In totaal bedraagt de opbrengst van deze premies circa 27 miljard euro in 2020, ruim 3% bbp. Figuur 3.7 laat de ontwikkeling van de premieopbrengst zien. Deze daalde tot ongeveer 2011, maar loopt sindsdien weer op. Beleidsmaatregelen, vooral in de vorm van eerst lagere en daarna hogere tarieven, zijn daarvoor de belangrijkste verklaring. Daarnaast is over de gehele periode de grondslag minder sterk gegroeid dan het bbp. Dat betekent dat de relevante loonsom achterblijft bij het bbp, bijvoorbeeld door achterblijvende loonstijgingen en de toename van het aandeel IB-ondernemers in de beroepsbevolking. Evenals bij de premies volksverzekeringen is de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen niet lastendekkend voor de verwante uitgavenposten. Dat wil zeggen dat de opbrengst aangevuld wordt met algemene belastinginkomsten.

---

<sup>46</sup> CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. <https://www.cpb.nl/publicatie/kansrijk-arbeidsmarktbeleid>

Figuur 3.7: Ontwikkeling opbrengst premies werknemersverzekeringen als percentage bbp



#### Toekomstbestendigheid

Premies werknemersverzekeringen worden afgedragen over inkomen uit loondienst. Zoals besproken in paragraaf 3.1 is over de laatste periode sprake geweest van een schuif waarbij een groter deel van de werkzame beroepsbevolking actief is als IB-ondernemer. Een beweging van de werkzame beroepsbevolking van loondienst naar ondernemerschap drukt de grondslag voor de premies werknemersverzekeringen en is daarmee ook een uitdaging voor de toekomstbestendigheid van de premieheffing.

Of hierbij ook sprake is van een uitdaging voor houdbare overheidsfinanciën is niet eenduidig te zeggen, omdat in dat geval ook de daling van uitgaven aan uitkeringen meegenomen moet worden. IB-ondernemers zijn immers niet (publiek) verzekerd voor werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Tegenover de lagere grondslag voor de premieheffing staan dus ook lagere uitgaven. Of de lagere uitgaven opwegen tegen de inkomstenderving hangt vervolgens af van de mate waarin sprake is van risicoselectie: wanneer voornamelijk werkenden met een laag risico op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid kiezen voor zelfstandig ondernemerschap, neemt het gemiddelde risico van de kring van werkenden in dienstbetrekking toe. Dan wegen de lagere kosten voor de overheid mogelijk niet op tegen de daling van de inkomsten en is tariefsverhoging of verdere fiscalisering van de werknemersverzekeringen noodzakelijk.

### 3.3 Zorgpremies

*Kernboodschap:*

*Het samenspel van een nominale premie, een inkomensafhankelijke (werkgevers)bijdrage, en een eveneens inkomensafhankelijke zorgtoeslag maakt dat de financiering van de curatieve zorg feitelijk leunt op de - voor het arbeidsaanbod versturende - grondslag arbeid.*

*Het saldo van de zorgpremie en de zorgtoeslag komt in 2021 2,5%-punt hoger uit dan in 2001. Dat komt voor circa de helft door de implementatie van de ZVW in 2006. Het overige deel is het gevolg van de stijgende zorgkosten in combinatie met de lastendeckende premies zorgverzekeringswet.*

*De zorgkosten stijgen harder dan het bbp en zullen dat in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid ook doen. Dat leidt volgens inschattingen van het CPB in 2040 tot wel 1,4 - 4,1%-punt bbp hogere zorgkosten, wat door de lastendeckende premies 'automatisch' leidt tot hogere lasten op arbeid.*

De curatieve zorg wordt sinds invoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) in 2006 grotendeels collectief gefinancierd. De belangrijkste financiële stromen vanuit het perspectief van deze analyse zijn de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB, betaald door werkgevers, gepensioneerden en zelfstandigen), de nominale premie (betaald door burgers) en de zorgtoeslag (uitgekeerd aan diezelfde burgers afhankelijk van gezinsinkomen). In 2020 bedraagt de opbrengst van de IAB ca. 23 miljard euro (2,8% bbp), de opbrengst van de nominale premies ca. 20 miljard euro (2,4% bbp), en de kosten van de zorgtoeslag ca. 5 miljard euro (0,6% bbp).<sup>47</sup>

*Economische efficiëntie*

De financiering van de Zvw loopt via verschillende bronnen en kent op het eerste gezicht geen eenduidige (economische) grondslag. Toewijzing aan de factor 'arbeid' vergt daarom enige uitleg. De belangrijkste financiële stroom, de IAB, kent qua grondslag een grote overlap met box 1 in de loonheffing zoals besproken in paragraaf 3.1. De nominale premie betreft juist een vast bedrag per hoofd, maar vermindert net zo goed het besteedbaar inkomen. De reden om ook de nominale zorgpremie aan de grondslag arbeid toe te schrijven is de samenhang met de zorgtoeslag, welke binnen het stelsel functioneert als een inkomensafhankelijke, negatieve belasting op gezinsniveau met een flinke impact op de marginale belastingdruk.

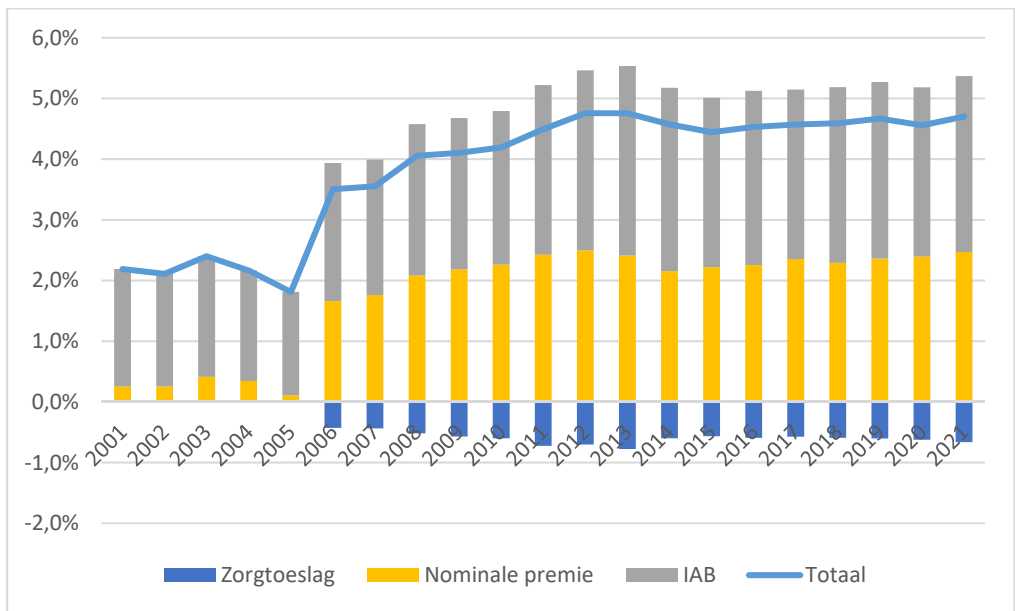
Omdat de IAB, de nominale premie, en de zorgtoeslag gezamenlijk meebewegen met de zorgkosten worden zij in deze analyse beschouwd als één geheel. Dit geheel kan als gevolg van de grondslag van de IAB en de inkomensafhankelijkheid van de zorgtoeslag niet los gezien worden van de economische grondslag arbeid. Evenals de loon- en inkomensheffing hebben de zorgpremies om die reden een *drukkend* effect op het arbeidsaanbod: zorgpremies verhogen de wig tussen loonkosten en nettoloon (via de IAB) en drukken het netto profijt van (meer) werken (via de zorgtoeslag).

---

<sup>47</sup> Daarnaast is er nog een rijksbijdrage voor de financiering van de zorgkosten van minderjarigen, die geen zorgpremie betalen.

*Ontwikkeling opbrengst*

Figuur 3.8 toont de ontwikkeling van de zorgpremies over de periode 2001-2021. In 2006 werd de Zvw ingevoerd. Dit zorgde voor een flinke toename van de premies omdat een groter deel van de zorg vanaf dat moment collectief gefinancierd wordt. Ook in de jaren daarna is per saldo sprake van opwaartse druk op de premies. Dat heeft, vanwege het lastendekkende karakter, alles te maken met stijgende zorgkosten. In de periode 2013-2020 is geen sprake van een ophoop van de premies als percentage van het bbp. *Figuur 3.8: Ontwikkeling zorgpremies en zorgtoeslag als percentage bbp\**

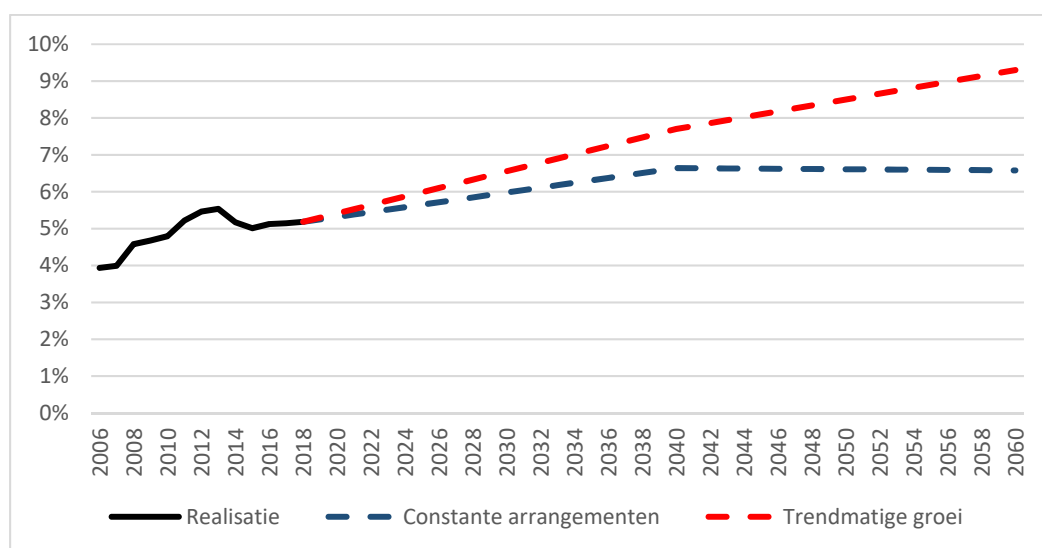


\*Tot 2006 gaat het om de Ziekenfondswet.

*Toekomstbestendigheid*

Vergrijzing en technologische ontwikkeling blijven opwaartse druk uitoefenen op de zorgkosten. Dit vertaalt zich automatisch in hogere zorgpremies. In 2018 bedragen de totale Zvw-premies (nominaal en inkomensafhankelijk) 5,2% van het bbp. CPB rekent erop dat deze kosten in 2040 stijgen naar ongeveer 6,6% van het bbp, en daarna grofweg constant blijven. Dit onder de aanname van 'constante arrangementen' vanaf 2025. Het uitgangspunt van constante arrangementen ligt ten grondslag aan alle de houdbaarheidsberekeningen van het CPB, maar lijkt voor de zorg conservatief, geeft ook CPB zelf aan. Wanneer meer aangesloten wordt bij de werkelijke ontwikkeling van de zorgkosten uit het verleden nemen de zorgkosten toe naar 7,7% van het bbp in 2040 en 9,3% in 2060.<sup>48</sup> Figuur 3.9 toont de recente ontwikkeling van de zorgkosten en deze extrapolaties. Het toekomstbeeld van de zorgpremies betekent hogere lasten op arbeid, waarbij de vraag enkel is *hoeveel* deze oplopen. Een ophoop van 1,4%-punt bbp lijkt de ondergrens voor 2040, maar 4,1%-punt bbp is ook niet onwaarschijnlijk op basis van de trendmatige groei van de zorguitgaven.

Figuur 3.9: Bijdrage lasten op arbeid van stijgende Zvw-uitgaven (% BBP)



<sup>48</sup> CPB (2019). *Zorgen om morgen*. <https://www.cpb.nl/zorgen-om-morgen>



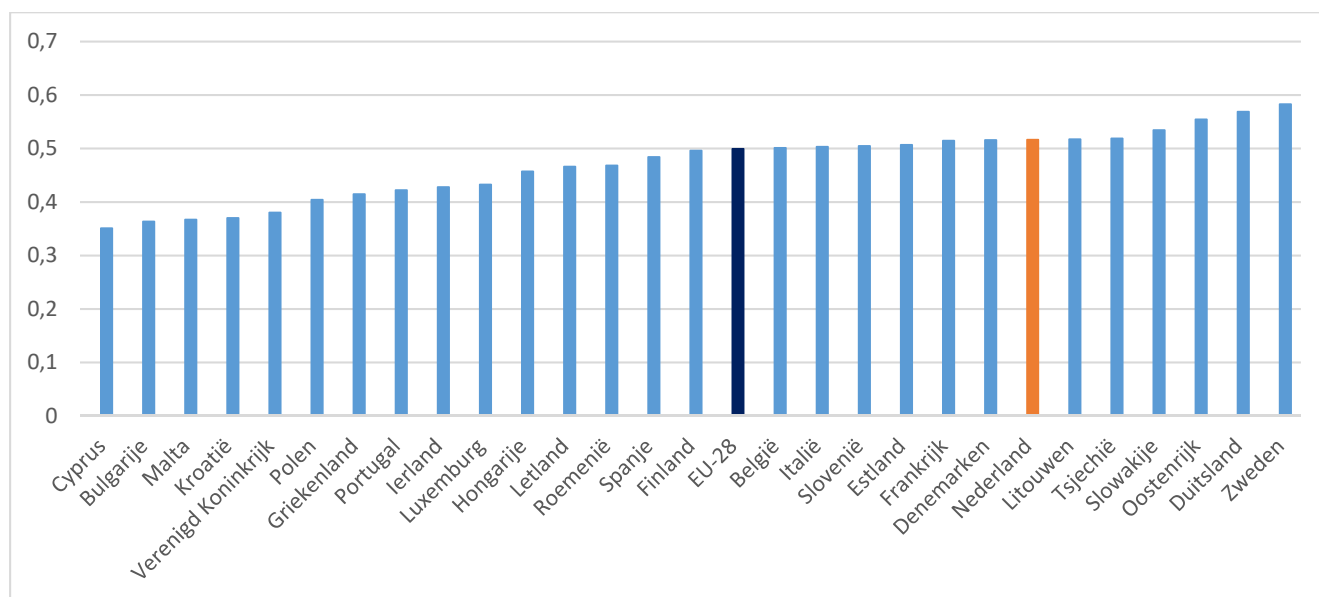
### 3.4 Lasten op arbeid in internationaal perspectief

*Kernboodschap:*

*Het aandeel arbeid in de belastingmix is in Nederland relatief groot.*

Het aandeel van de belasting op arbeid in de Nederlandse belastingmix is iets hoger dan het EU-gemiddelde.<sup>49</sup> Het aandeel is vergelijkbaar met bijvoorbeeld Denemarken en Frankrijk. Tegelijk maken enkele landen duidelijk andere keuzes. Zo is het aandeel in het Verenigd Koninkrijk fors lager.

Figuur 3.10: Aandeel arbeid in de belastingmix 2018<sup>50</sup>



Bij deze vergelijking op basis van cijfers van Eurostat zijn de pensioenpremies – uitgesteld inkomen uit arbeid – niet meegenomen. Doordat de pensioenpremies (tweede pijler) in Nederland relatief hoog zijn valt de belastingdruk op arbeid nog iets hoger uit gezien vanuit het verschil tussen de loonkosten van een werkgever en het nettoloon.<sup>51</sup>

Door het hoge aandeel van arbeid in de belastingmix is de wig – het verschil tussen loonkosten van een werknemer en het nettoloon – ook relatief groot. Figuur 3.11 vergelijkt de gemiddelde wig van verschillende huishoudsituaties en inkomensniveaus, zoals berekend door de OESO. In tegenstelling tot Eurostat neemt de OESO bij het berekenen van de wig de verplichte pensioenpremies wél mee. Bij alle onderscheiden huishoudens is de wig in Nederland hoger dan het OESO-gemiddelde. Van de ons omringende landen scoren alleen België en Duitsland (in enkele gevallen) nog hoger. Dit resultaat volgt deels uit institutionele verschillen, zoals de relatief hoge verplichte pensioenbijdrages in Nederland. Verder valt vooral de positie van het kostwinnergezin op ten opzichte van andere landen. De relatief hoge wig bij deze groep (ten opzichte van tweeverdieners) weerspiegelt gehanteerd fiscaal beleid gericht op het bevorderen van arbeidsparticipatie.

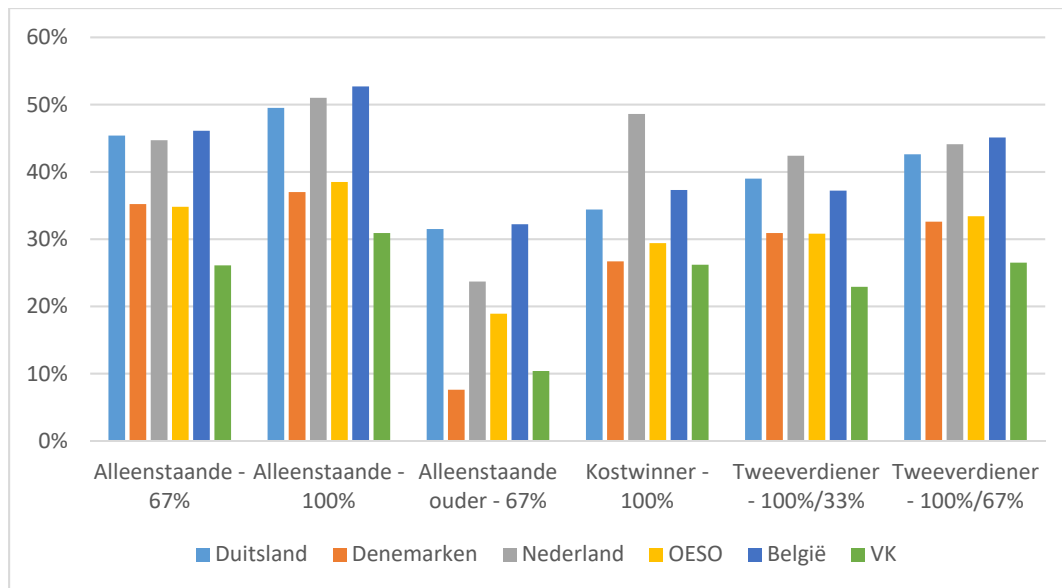
Figuur 3.11: Gemiddelde wig als percentage loonkosten naar huishoudtype en inkomen als percentage gemiddelde inkomen, 2018.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> De belastinginkomsten uit winst van IB-ondernemers worden in internationale statistieken toegeschreven aan de factor kapitaal en komen nader aan bod in paragraaf 4.4.

<sup>50</sup> Eurostat (2020), *Data on taxation*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en)

<sup>51</sup> Dat blijkt onder andere uit: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/non-tax-compulsory-payments.pdf>

<sup>52</sup> OESO (2019), *Non tax compulsory payments*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/non-tax-compulsory-payments.pdf>

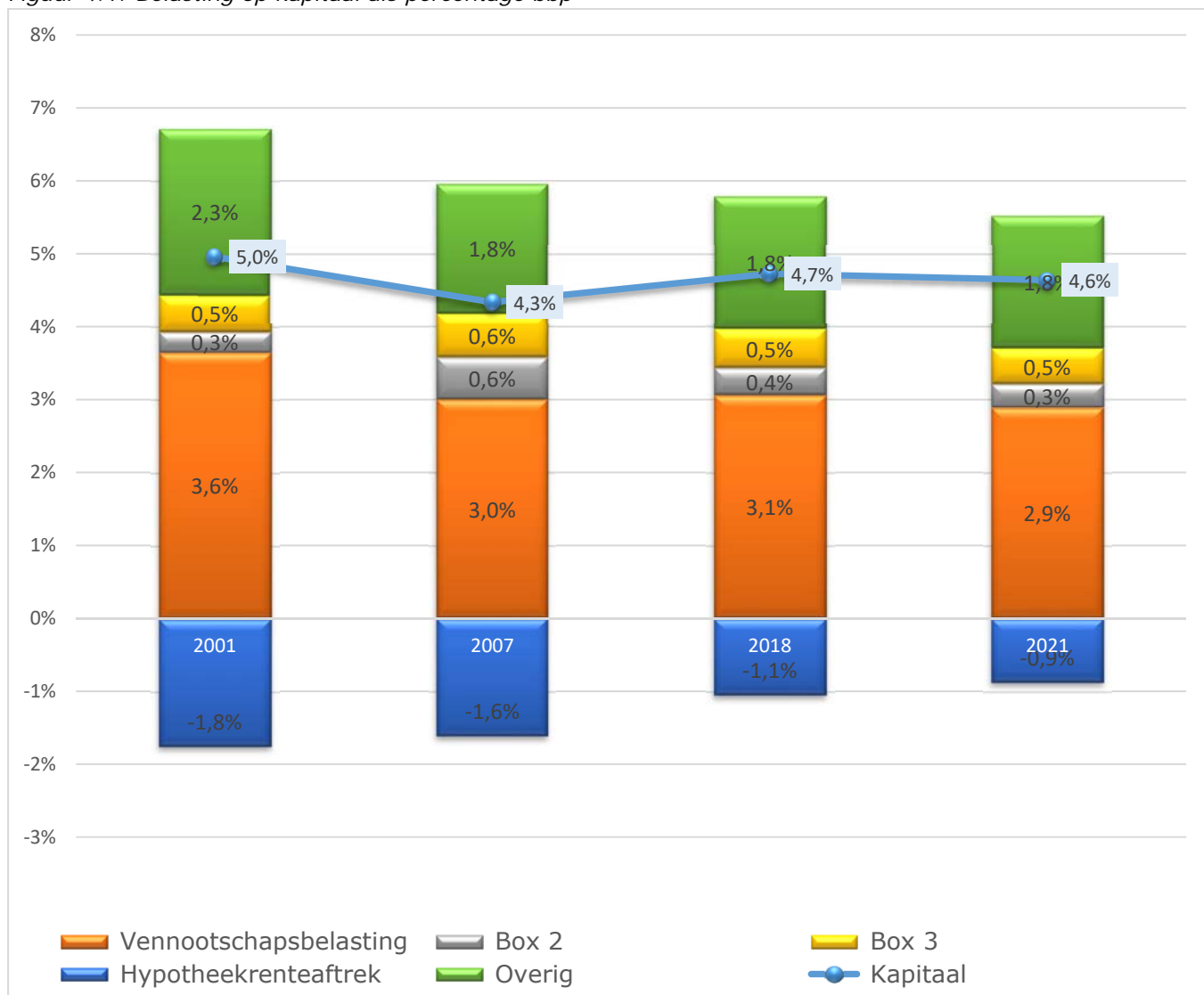


## 4. Belasting op kapitaal

De belasting op kapitaal<sup>53</sup> is licht afgenomen sinds 2001. De belasting op kapitaal bestaat uit een groot aantal belastingsoorten. Verreweg de belangrijkste is de vennootschapsbelasting, met een omvang van circa 3% bbp. Daarna is de negatieve bijdrage van de hypotheekrenteaftrek<sup>54</sup> het belangrijkste voor de belastingdruk op kapitaal.<sup>55</sup>

In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op de specifieke onderdelen van de belasting op kapitaal.

Figuur 4.1: Belasting op kapitaal als percentage bbp



<sup>53</sup> We spreken in dit rapport wisselend over belasting op vermogen dan wel over belasting op kapitaal. Hiermee bedoelen we hetzelfde. Kapitaal is dan wel vermogen is als het gaat om ondernemingen gelijk aan het totaal van de activa dat in de onderneming is geïnvesteerd dan wel de activa op de balans. Bij individuele huishoudens gaat het om bezit (activa) zoals de eigen woning, spaar- en beleggingsvermogen, erfenissen en schenkingen.

<sup>54</sup> Inclusief eigenwoningforfait.

<sup>55</sup> De categorie overig bestaat uit de opbrengst van de dividendbelasting na verrekening in de inkomstenbelasting, erf- en schenkbelasting, overdrachtsbelasting, kansspelbelasting, verhuurderheffing, OZB en bankbelasting.

## 4.1 Vennootschapsbelasting

### Kernboodschap:

De Vpb is een relatief versturende belasting door het negatieve effect op de investeringen, locatiekeuzes, financieringsbeslissingen en winstallocatie van bedrijven.

De opbrengst over de periode 2001-2021 is met 0,8%-punt bbp afgenomen. Dat komt voor een deel (-0,2%-punt) door beleidsmaatregelen. Daarnaast lijkt het belang van afschrijvingen en aftrek van rentekosten toegenomen, met lagere Vpb als gevolg. In de tussenliggende jaren spelen de volatiliteit van de Vpb en (tijdelijke) crisismaatregelen een grote rol.

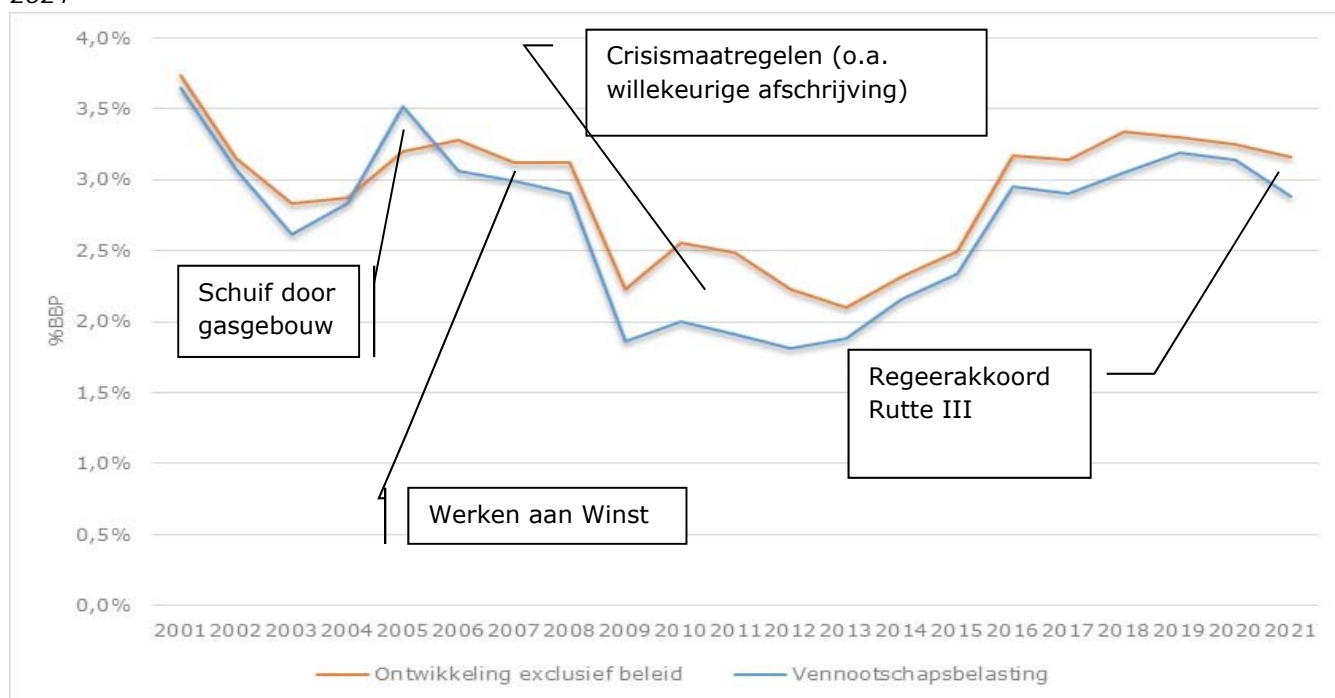
Voor de toekomstbestendigheid van de Vpb is een internationaal gecoördineerde aanpak van belastingontwijking (en belastingconcurrentie) van belang.

De vennootschapsbelasting (Vpb) belast bedrijfswinsten en is met een opbrengst van circa 25 miljard euro in 2021 binnen de belastingen op kapitaal de meest omvangrijke. De Vpb is sterk conjunctuurafhankelijk, blijkt uit figuur 4.2. In laagconjunctuur is de afname sterker dan bij andere belastingsoorten en daalt het aandeel in de belastingmix en het bbp sterk. Bij hoogconjunctuur doet zich het omgekeerde voor.

### Economische efficiëntie

De Vpb is een relatief versturende belasting door het negatieve effect op de investeringen, locatiekeuzes, financieringsbeslissingen en winstallocatie van bedrijven. Minder investeringen leiden tot een lagere groei van de arbeidsproductiviteit en daarmee tot lagere economische groei. Daar staat tegenover dat het belasten van zogenoemde 'overwinsten' die voortkomen uit bijvoorbeeld marktmacht wel economisch efficiënt is. Ook wentelen bedrijven de Vpb voor een deel af door hogere prijzen voor consumenten, lagere prijzen voor leveranciers en/of lagere lonen voor werknemers.

Figuur 4.2: Vpb-inkomsten (inclusief en exclusief beleidswijzigingen<sup>56</sup> als percentage bbp 2001-2021



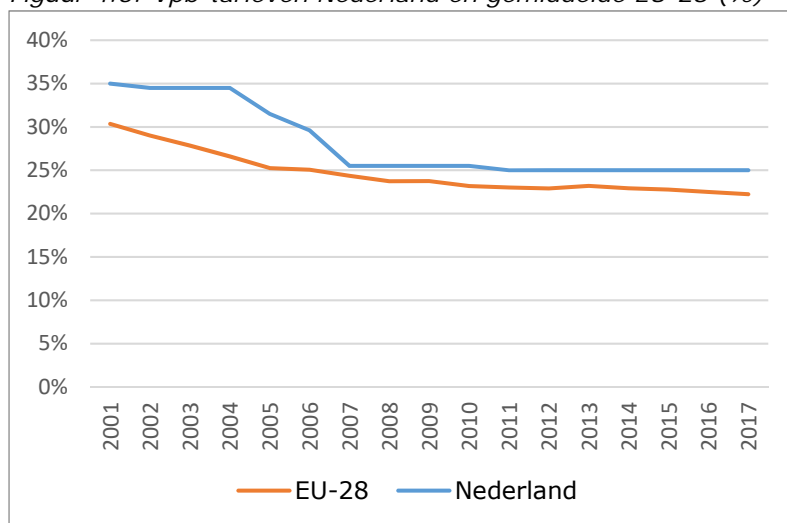
<sup>56</sup> Het gaat om ex ante inschattingen van de budgettaire effecten van beleidsmaatregelen.

### Ontwikkeling opbrengst

Figuur 4.2 toont dat de opbrengst van de Vpb in 2021 vergelijkbaar is met de opbrengst in het laatste jaar voor de crisis, maar lager is dan in 2001. Over de gehele periode 2001-2021 bedraagt de daling 0,8% bbp.

Dat komt ten eerste door tariefsverlagingen die de afgelopen 20 jaar zijn doorgevoerd, tariefsverlagingen hebben de opbrengst met 0,7%-punt bbp verlaagd (zie figuur 4.3). In 2001 bedroeg het hoge tarief in Nederland 35%, vanaf 2007 bedraagt dit 25% (wetsvoorstel 'werken aan winst'), en in 2021 volgt een verdere verlaging naar 21,7%.<sup>57</sup> De tariefsverlaging in Nederland ligt in lijn met de trend in Europa. Figuur 4.3 toont de ontwikkeling van het belastingtarief in Nederland ten opzichte van het Europees gemiddelde. Het – niet in deze figuur opgenomen – lage Vpb-tarief is nog sterker gedaald: van 30% in 2001 naar 15% in 2021. Daarnaast is de schijfgrens in deze periode verhoogd van (omgerekend) bijna 23 duizend euro naar 200 duizend euro.

Figuur 4.3: Vpb-tarieven Nederland en gemiddelde EU-28 (%)



De grondslag is per saldo verbreed met een opwaarts effect van 0,5%-punt op de opbrengst.<sup>58</sup> Een positief effect hebben grondslagverbredingen zoals het beperken van de mogelijkheden om verliezen te verrekenen en minder mogelijkheden tot renteaftrek. Met de invoering van eerste de Octrooibox en daarna de Innovatiebox is de grondslag van de Vpb juist versmald. Voor winsten die behaald worden met innovatieve activiteiten geldt hiermee een verlaagd Vpb-tarief. Het budgettair beslag van de Innovatiebox bedraagt 1,6 miljard euro.<sup>59</sup> Tot slot zijn gedurende de crisis tijdelijke ondersteunende maatregelen genomen zoals willekeurige afschrijving en een verruimde achterwaartse verliesverrekening, met een tijdelijke lagere Vpb-opbrengst als gevolg.

De combinatie van tariefsverlaging en grondslagverbreding past binnen de internationale teneur, blijkt ook uit vergelijkend onderzoek naar de Vpb-opbrengst tussen verschillende EU-landen.<sup>60</sup>

Naast de effecten van tariefsverlaging en grondslagverbreding zijn ook andere verklaringen in kaart te brengen. Figuur 4.4 splitst de daling van de totale Vpb-opbrengst als percentage bbp over de periode 2001-2021 (-0,8%-punt) verder uit. Een deel van de afname wordt verklaard door teruglopende gaswinning (-0,3%-punt). Dan resteert een overig (onverklaard) deel van -0,3% bbp. Deze verdere daling van de Vpb-opbrengst kan verschillende verklaringen kennen. Uit een analyse op basis van de Nationale Rekeningen blijkt dat 'incorporatie' - het aandeel van vennootschappen

<sup>57</sup> In Nederland geldt een laag tarief voor winsten tot € 200.000 en een hoog tarief hierboven. Het grootste deel van de totale winsten valt onder het hoge Vpb-tarie

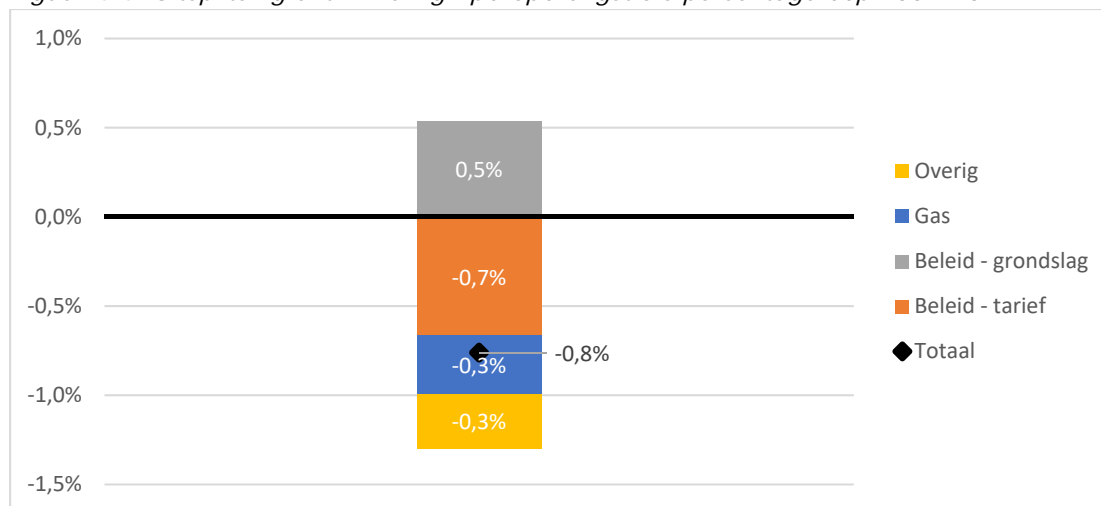
<sup>58</sup> Ex ante inschattingen/ramingen effect beleidsmaatregelen.

<sup>59</sup> Miljoenennota 2020, bijlage 9.

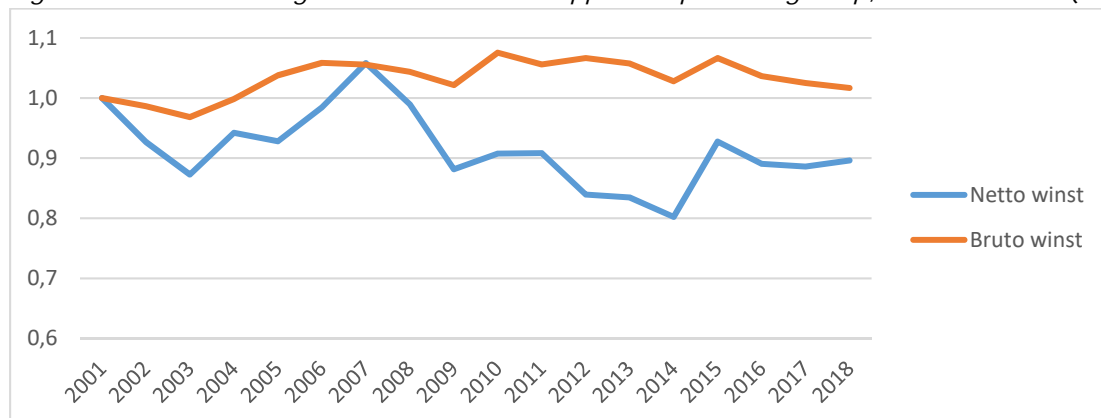
<sup>60</sup> Caiumi, Antonella & Majewski, Ina & Nicodème, Gaëtan, 2018. "[What Happened to CIT collection? Solving the Rates-Revenues Puzzle](#)," [CEPR Discussion Papers](#) 13385, C.E.P.R. Discussion Papers.

in deze winst<sup>61</sup> - en de kapitaalinkomensquote (bruto winsten als percentage van het bbp) een beperkte rol spelen. Wel lijkt het belang van afschrijvingen en aftrek van rentekosten toegenomen, waardoor van deze brutowinst minder belastbare winst overblijft (zie figuur 4.5). Hiernaast is het denkbaar dat het onverklaarde deel samenhangt met de onzekerheid rondom de budgettaire effecten van beleidsmaatregelen. Het systeem van Nationale Rekeningen is onvoldoende gedetailleerd om hier een sluitende verklaring voor te geven.

Figuur 4.4: Uitsplitsing ontwikkeling Vpb-opbrengst als percentage bbp 2001-2021



Figuur 4.5: Ontwikkeling winsten vennootschappen als percentage bbp, bruto en netto (2001=1)<sup>62</sup>



#### Toekomstbestendigheid grondslag

Door globalisering en de internationalisering van waardeketens is het belastingen van winst steeds lastiger. Dat is het gevolg van de structuur van de Vpb, waarvoor fysieke aanwezigheid nog altijd het uitgangspunt vormt. Door de voortschrijdende technologische ontwikkeling is het voor bedrijven echter steeds eenvoudiger geworden om markten te bedienen zonder daar ook fysiek aanwezig te zijn. Bedrijven kunnen daarnaast steeds makkelijker hun vestigings- en investeringslocaties kunnen kiezen. Dat vergroot de mogelijkheden om belastingheffing te verlagen/ontwijken en geeft aan overheden een prikkel om een fiscaal aantrekkelijk belastingstelsel in te richten. Dat laatste uit zich onder andere in de al beschreven daling in de statutaire winstbelastingtarieven. Voor de toekomstbestendigheid van de Vpb is een (verdere)

<sup>61</sup> In tegenstelling tot in de eerste jaren van de onderzoeksperiode: zie bijvoorbeeld: Corporate tax policy and incorporation in the EU. Written by Ruud A. de Mooij and Gaëtan Nicodème.

<sup>62</sup> Eigen berekening naar methode Caiumi et al (2018) op basis van AMECO-database. Zie [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en)

internationale aanpak van belastingontwijking en belastingconcurrentie wenselijk. Op dit moment wordt door de OESO in het BEPS 2.0-project gewerkt aan gedeeltelijke heffing op basis van het bestemmingslandbeginsel. Er wordt nagedacht over een oplossing om te komen tot allocatie van heffingsbevoegdheid aan de zogenaamde 'marktlanden', ook zonder fysieke aanwezigheid in die landen ('Pijler 1' van het BEPS 2.0-project). Concrete voorstellen zijn in ontwikkeling en moeten in 2020 in finale vorm worden gepubliceerd door de OESO.

## 4.2 Belasting op kapitaal in de inkomensheffing

### Kernboodschap:

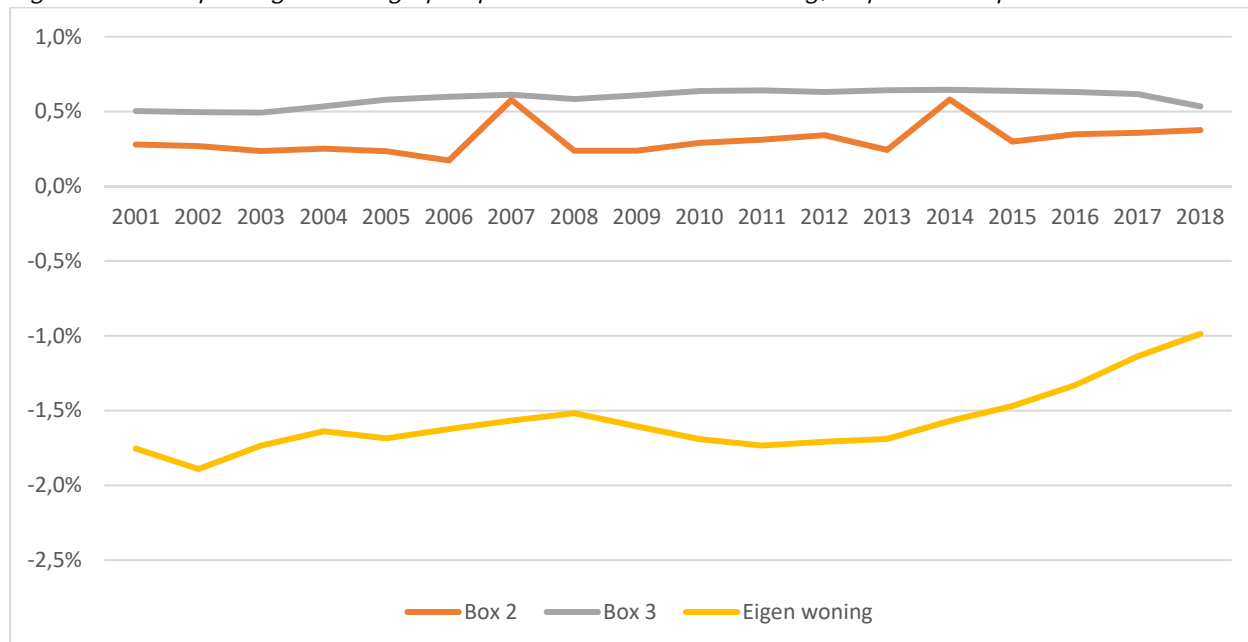
*Box 2 ontmoedigt winstuitkering en is daarmee een relatief versturende belasting. Dat geldt veel minder voor box 3 omdat daar vooral een effect is op de spaar/consumptie-beslissing. De eigen woning is een zeer efficiënte belastinggrondslag, de hypotheekrenteaftrek werkt vanuit dat oogpunt de ‘verkeerde’ kant op.*

*Box 2 kent een zeer constante opbrengst, maar is gevoelig voor beleidswijzigingen. De opbrengst uit box 3 nam tot 2017 licht toe, maar door de koppeling met de huidige lage rente zal deze dalen. Het budgettair belang van de hypotheekrenteaftrek neemt sterk af. Voornamelijk door de lage hypotheekrente, maar ook door geleidelijke invoering van beleidsmatige beperkingen.*

*Voor de toekomstbestendigheid van box 2 en 3 zijn ontwikkelingsmogelijkheden en arbitrage van belang. De eigen woning is een zeer toekomstbestendige grondslag, wel kan een stijgende rente de grondslag (weer) laten afnemen.*

Belasting op inkomen uit kapitaal maakt ook onderdeel uit van de inkomensheffing. Dat is het geval via de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait (eigen woning), box 2 (inkomsten uit aanmerkelijk belang in een vennootschap), en box 3 (sparen en beleggen). De inkomsten van IB-ondernemers zijn reeds besproken in hoofdstuk 3, ondanks dat deze in principe zowel een arbeids- als een kapitaalcomponent kennen. In de inkomstenbelasting wordt hier echter geen onderscheid in gemaakt en wordt het winstinkomen van een IB-ondernemer als geheel in box 1 belast. De totale opbrengst van genoemde belastingen bedroeg in 2018 -0,6 miljard euro. De belastingdruk op de eigen woning door de hypotheekrenteaftrek levert hieraan een negatieve bijdrage. Figuur 4.6 toont de ontwikkeling van de hypotheekrenteaftrek, box 2 en 3 van de inkomstenbelasting op basis van aangifte-informatie.<sup>63</sup>

Figuur 4.6: Uitsplitsing belasting op kapitaal in de inkomensheffing, in procent bbp



<sup>63</sup> Voor de jaren 2017 en 2018 gaat het om een raming.



## Box 2 inkomstenbelasting

### *Economische efficiëntie*

Box 2 van de inkomstenbelasting ziet op inkomen uit aanmerkelijk belang in een vennootschap (> 5% eigendom). Dit inkomen kan een dividenduitkering zijn of winst bij verkoop van aandelen en wordt belast tegen een proportioneel tarief van 26,25% in 2020. Een vermogensinkomstenbelasting – wat box 2 is – zorgt voor een sterke prikkel om winsten niet uit te keren. Daarnaast is box 2 een belasting op persoonlijk inkomen, maar er kan ook een effect zijn op de investeringsbeslissingen van de bv. Het gaat immers om aandeelhouders met vaak een groot belang, waarvan het nettorendement na winstuitkering afneemt door box 2. Al met al is box 2 een relatief versturende belasting.

### *Ontwikkeling opbrengst en toekomstbestendigheid grondslag*

De opbrengst van box 2 is met een kleine 3 miljard in 2018 relatief beperkt. Vooral (tijdelijke) tariefsverlagingen blijken voor dga's belangrijk bij de beslissing om wel of geen winst uit de vennootschap uit te keren in de vorm van dividend. In 2007 en 2014 was dan ook sprake van een piek in de belastingopbrengst nadat er veel dividend werd uitgekeerd in reactie op tijdelijke verlaging van het box-2-tarief. Ook in 2019 is sprake van extra box-2-inkomsten omdat het box-2-tarief in 2020 structureel verhoogd is van 25% naar 26,25%. Voor de toekomstbestendigheid van de grondslag zijn vooral ontwijkings- en arbitragemogelijkheden van belang. Dat onderwerp komt uitgebreid aan bod in het bouwsteenrapport 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang'.

## Box 3 inkomstenbelasting

### *Economische efficiëntie*

Box 3 van de inkomstenbelasting ziet op inkomen uit particulier spaar- en beleggingsvermogen, uitgezonderd vermogen dat een aanmerkelijk belang vertegenwoordigt, pensioenvermogen, en het eigen huis. Door de forfaitaire systematiek van box 3 is voor de heffing alleen de vermogensomvang van belang, en niet het werkelijk gerealiseerde rendement. Economisch gezien is daarmee het vermogen zelf de eigenlijke belastinggrondslag. Box 3 haakt daarmee met name in op de spaarbeslissing van particulieren, een verstoring met minder 'schade' voor het arbeidsaanbod dan de belasting op arbeid.

### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid grondslag*

De opbrengst van de vermogensrendementsheffing in box 3 is lange tijd zeer stabiel geweest, geleidelijk stijgend als aandeel van het bbp. Deze stabiele opbrengst volgt logischerwijs op een stabiele spaarquote en het vaste forfaitaire rendement waarmee tot 2016 werd gerekend. Met de in 2017 geïmplementeerde methodiek sluit het forfaitair vastgestelde rendement gemiddeld meer aan bij werkelijke marktrendementen. Als gevolg van de langdurig lage rente (op spaargeld) neemt het aandeel van de opbrengst van box 3 in de belastingmix daardoor af. Voor de toekomstbestendigheid van de grondslag zijn verder arbitragemogelijkheden met bijvoorbeeld box 2 van belang.

## Hypotheekrenteaftrek

### *Economische efficiëntie*

De eigen woning is een vorm van immobiel vermogen, en daarmee economisch efficiënt om te belasten. In Nederland kent de eigen woning echter een bijzondere fiscale positie. In tegenstelling tot ander vermogen wordt het eigen huis niet (forfaitair) belast in box 3. De regelingen voor de eigen woning – hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait, en wet Hillen – pakken per saldo in de meeste gevallen zelfs uit als (forse) subsidie. Het grote verschil in fiscale behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vermogensbestanddelen drijft de allocatie van kapitaal weg van wat economisch optimaal is en pakt daarmee versturend uit. De hypotheekrenteaftrek bevordert bovendien het aangaan en beperkt aflossen van schulden. De relatief hoge schulden van Nederlandse huishoudens vertalen zich op hun beurt in sterke conjuncturele uitschieters.

*Ontwikkeling en toekomstbestendigheid grondslag*

Het belang van de hypotheekrenteaf trek neemt – na een forse stijging in de jaren '90 – af. Dat wil zeggen dat het *negatieve* aandeel in de belastingmix beperkter wordt. Belangrijkste verklaring hiervoor is de gestage afname van de hypotheekrente, waardoor huishoudens logischerwijs minder aftrekbare kosten hebben. Beleid speelt ook rol, zij het een kleinere. Vanaf 2013 wordt het tarief afgebouwd waartegen de rente mag worden afgetrokken, naar structureel 37,05% in 2023. De budgettaire omvang van dit beleid is aanvankelijk beperkt, maar loopt maar loopt op tot ruim een half miljard in 2021 (en ruim een miljard in 2023). De eigen woning is in principe een zeer toekomstbestendige en betrouwbare grondslag, door het steeds grotere aantal huishoudens – en druk op de woningprijzen – is daarnaast ook sprake van een langjarig toenemende grondslag. Wel zal een mogelijke stijging van de rente de grondslag (weer) verkleinen doordat een hogere rente ook meer aftrekbare rente betekent.

### 4.3 Overige belastingen op kapitaal

#### Kernboodschap:

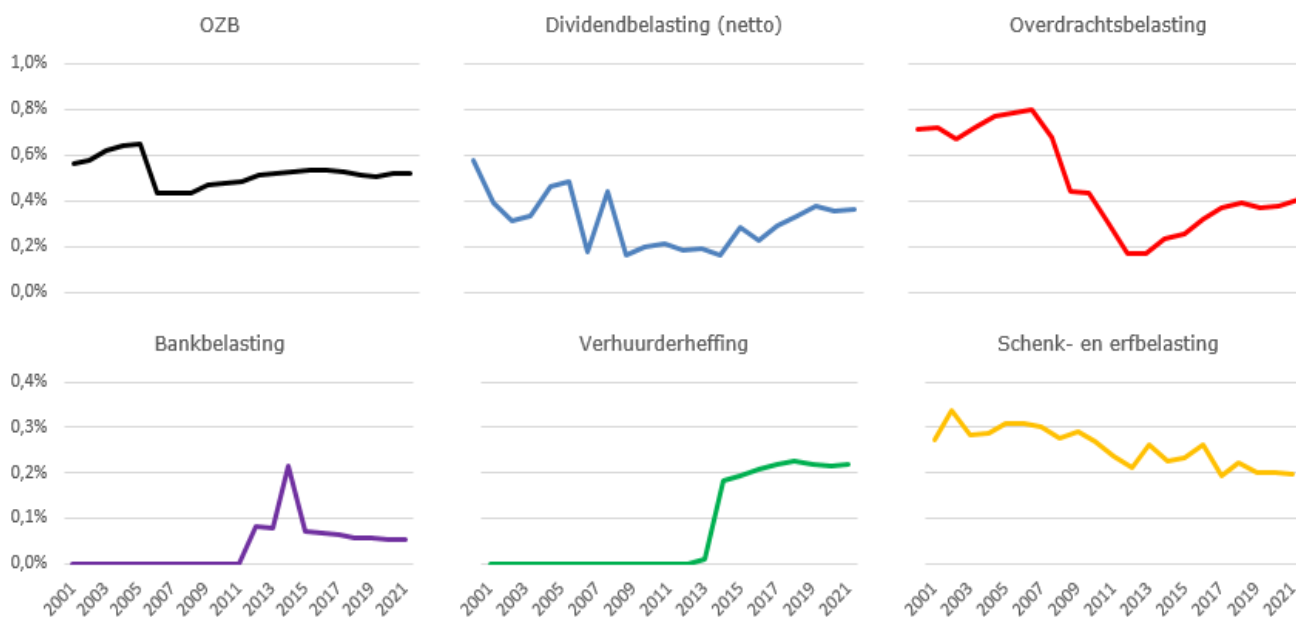
*Van de overige belastingen op kapitaal zijn vooral de schenk- en erfbelasting en OZB verstandige grondslagen met het oog op de effecten op de economische groei. Voor de overdrachtsbelasting, geldt dat juist niet.*

*Het aandeel in de belastingmix van de overdrachtsbelasting, dividendbelasting, schenk- en erfbelasting en de OZB is teruggelopen, vooral door beleidsmaatregelen. De verhuurderheffing en bankbelasting zijn 'nieuwe' heffingen.*

*De OZB, de schenk- en erfbelasting, verhuurderheffing en overdrachtsbelasting hebben relatief toekomstbestendige grondslagen. Voor een deel van de dividendbelasting geldt dat minder als gevolg van Europeesrechtelijke discussies.*

Overige belastingen op kapitaal leveren ongeveer 16 miljard euro op in 2021, wat overeenkomt met 1,8% bbp.<sup>64</sup> Figuur 4.7 toont de belangrijkste rijksbelastingen die onder deze categorie vallen. Hieruit blijkt dat de opbrengst van de bestaande belastingen op kapitaal sterk gedaald is sinds 2001, maar dat de invoering van de bankbelasting en verhuurderheffing dit verlies aan inkomen deels compenseren. In aanvulling op deze rijksbelastingen maakt ook de gemeentelijke onroerendezaakbelasting, welke in 2018 0,5% van het bbp bedroeg, onderdeel uit van de belasting op kapitaal. De grondslag van deze belastingen loopt sterk uiteen, en daarmee verschilt ook hun effect op economische groei en herverdeling.

Figuur 4.7: Ontwikkeling overige belastingen op kapitaal, als percentage bbp<sup>65</sup>



#### Schenk- en erfbelasting

##### Economische efficiëntie

Belastingheffing op schenkingen en nalatenschappen is economisch efficiënt, omdat het een weinig versturende werking heeft op participatiebeslissing van de ontvanger. Immers een gift - en zeker een erfenis - is iets dat de ontvanger overkomt, en niet iets waar hij voor werkt. De schenk- en erfbelasting heeft een herverdelende werking. Belasting op schenkingen en erfenissen verlagen

<sup>64</sup> Daarbij inbegrepen de OZB die geheven wordt door gemeenten.

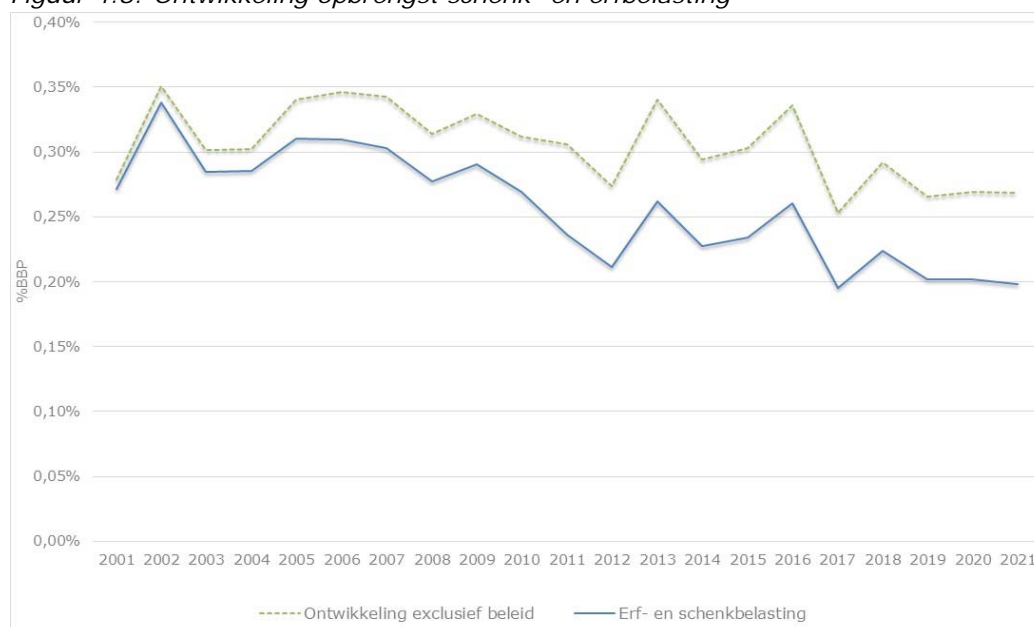
<sup>65</sup> Voor de OZB is voor de jaren 2019 en 2020 gebruik gemaakt van begrotingscijfers van gemeenten. 2021 betreft geen raming maar een extrapolatie.

niet direct de vermogensongelijkheid,<sup>66</sup> maar verminderen wel de erfelijke component van vermogensongelijkheid.<sup>67</sup> De schenk- en erfbelasting onttrekt zich daarmee grotendeels aan de klassieke uitruil tussen efficiëntie en herverdeling. Tegenover de hoge mate van efficiëntie staat dat dat veel mensen het als onrechtvaardig ervaren belasting te betalen over vermogen waar tijdens de opbouw reeds inkomstenbelasting over is betaald.

#### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid*

Het aandeel van de schenk- en erfbelasting in de belastingmix is de afgelopen 20 jaar afgenomen. Dat heeft in belangrijke mate een beleidsmatige oorzaak. De aanpassing van de tariefstructuur, verhoging van de generieke vrijstelling, en verruiming van de vrijstelling voor ondernemingsvermogen in 2010 vormen hierbij een belangrijke verklaring. Naast de beleidsmatige verklaring lijkt ook de grondslag zelf de afgelopen jaren minder hard te groeien dan het bbp, zie figuur 4.8. Onderliggend neemt het relatieve belang van schenkingen iets toe, en dat van erfenissen af. Met het oog op vergrijzing neemt de opbrengst van de schenk- en erfbelasting op de langere termijn naar verwachting weer toe, omdat de relatief omvangrijke oudere generatie zijn opgebouwde vermogen doorgeeft aan de volgende generatie.

Figuur 4.8: Ontwikkeling opbrengst schenk- en erfbelasting



## **Overdrachtsbelasting**

### *Economische efficiëntie*

De overdrachtsbelasting wordt geheven bij overdracht van vastgoed. Voor woningen geldt een tarief van 2%, voor al het andere vastgoed een tarief van 6%. Belasting op transactie van vastgoed heeft een negatief effect op de doorstroom op de woningmarkt en daarmee op de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. De overdrachtsbelasting kent daardoor een relatief grote economische verstoring.<sup>68</sup>

### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid*

De opbrengst van de overdrachtsbelasting hangt sterk af van de ontwikkelingen op de woningmarkt. Het budgettaire belang van de overdrachtsbelasting daalde dan ook sterk tijdens de crisis van 0,8% bbp in 2007 naar minder dan 0,2% bbp in 2012. Ook beleid draagt bij aan deze daling: om de woningmarkt te ondersteunen is de overdrachtsbelasting voor woningen beleidsmatig verlaagd van 6% naar 2%. De opbrengst van de overdrachtsbelasting trekt sinds

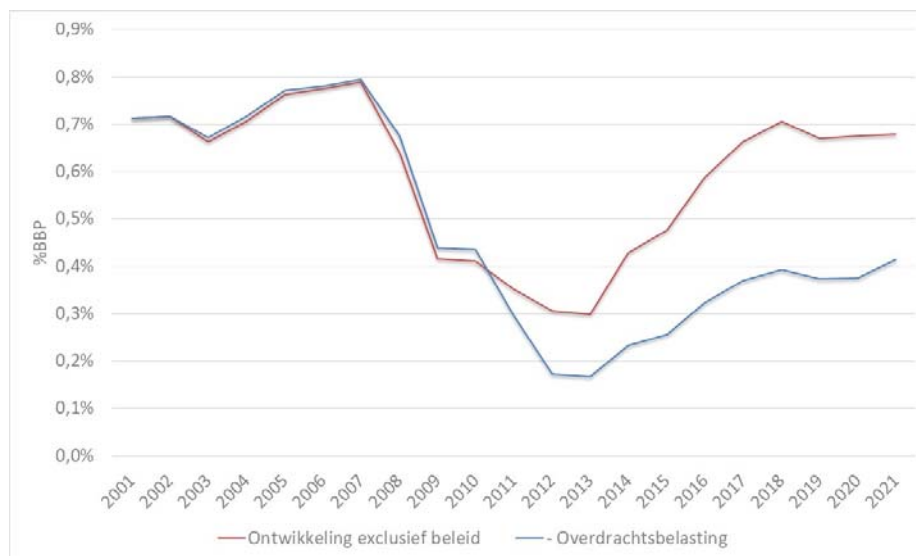
<sup>66</sup> <https://www.cpb.nl/effect-van-erfenissen-en-schenken-op-vermogensongelijkheid-en-de-rol-van-belastingen>

<sup>67</sup> <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2014/06/04/hoe-ongelijk-is-nederland>

<sup>68</sup> <https://www.cpb.nl/publicatie/kansrijk-woonbeleid>

2013 weer aan, maar blijft door de tariefverlaging structureel lager dan voor de crisis. Het gaat om een relatief toekomstbestendige, maar conjunctuurgevoelige grondslag.

Figuur 4.9: Ontwikkeling opbrengst overdrachtsbelasting



## Dividendbelasting

### *Economische efficiëntie*

De dividendbelasting wordt afgedragen door vennootschappen bij de uitbetaling van dividend. Het is een voorheffing, omdat de in Nederland ingehouden belasting verrekend kan worden met de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting. Door deze verrekening is geen sprake van een economisch verstorend effect, alleen van administratieve lasten. Ook het merendeel van de buitenlandse belastingplichtigen kan de dividendbelasting verrekenen. Afhankelijk van het thuisland kan een deel van de buitenlandse portfoliobeleggers de dividendbelasting niet verrekenen. Dat heeft door de omvang van de (mondiale) kapitaalmarkt echter geen effect op de financieringskosten van bedrijven, en daarmee ook niet op de omvang van investeringen en de economische groei.

### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid*

De netto-opbrengst van de dividendbelasting bedraagt in 2018 0,3% bbp. De netto-opbrengst verandert sterk van jaar op jaar onder invloed van de conjunctuur: winstuitkeringen vormen een nog meer conjunctuurgevoelige grondslag dan de winst zelf. Door beleidsmaatregelen ligt de opbrengst structureel op een lager niveau dan in het verleden. Belangrijkste oorzaak is de verlaging van het tarief van 25% naar 15% in 2007.

Voor de toekomstbestendigheid van de heffing is van belang dat een deel van de opbrengst Europeesrechtelijk onder druk staat. Door de verschillen in de mogelijkheden tot verrekening of teruggaaf kan de dividendbelasting leiden tot een beperking van het in Europa gewaarborgde vrije verkeer van kapitaal. Over de vraag waar de grens tussen een geoorloofde en een niet-geoorloofde beperking ligt, wordt en zal voortdurend worden geprocedeerd.

## Onroerendezaakbelasting

De OZB wordt door gemeenten geheven. De grondslag van de belasting is de WOZ-waarde van particulier en commercieel vastgoed, waarbij het tarief voor woningen vaak lager is.

### *Economische efficiëntie*

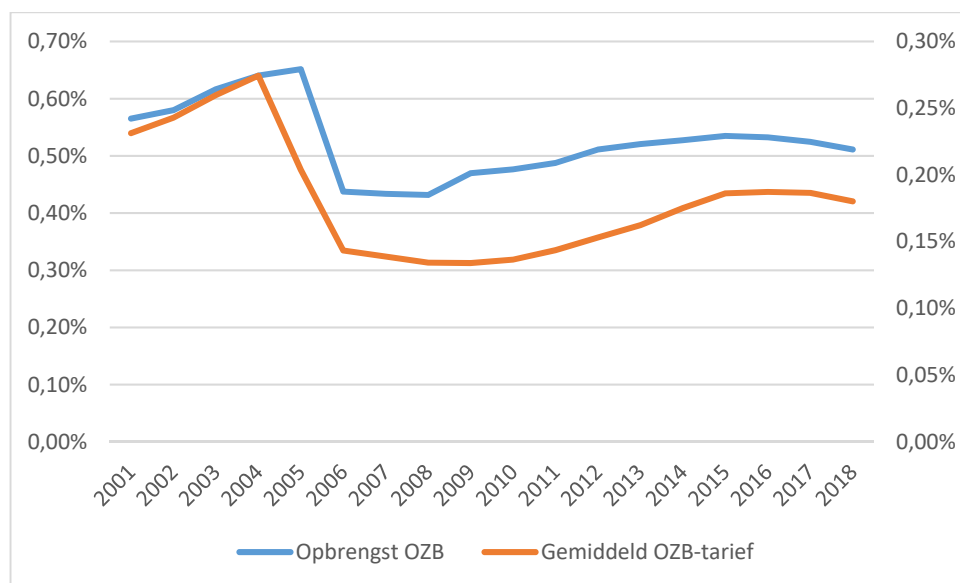
Belastingen op vastgoed behoren tot de minst verstorende manieren om belastingopbrengsten te genereren. Een belasting op de waarde van vastgoed heeft geen invloed op de prikkel te werken, meer te werken, of te investeren (anders dan in het vastgoed zelf). Bovendien is de OZB lastig te ontwijken. Voor zover de belasting aangrijpt op de waarde(verandering) van onderliggende grond

sluit deze bovendien aan bij het buitenkansbeginsel omdat deze waarde grotendeels door factoren extern aan de bezitter wordt beïnvloed.

#### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid*

In het licht van de beperkte verstorende werking is de beperkte opbrengst van de OZB, en vergelijkbare belastingen in het buitenland, opvallend. In Nederland bepalen gemeenten zelf hun OZB-tarief. De totale opbrengst van de OZB is daarmee een gevolg van keuzes die op rijksniveau worden gemaakt met betrekking tot de financiering van lokale overheden. Het gemiddelde OZB-tarief lag in 2018 op een lager niveau dan in 2001, met een verminderde opbrengst tot gevolg. De grondslag van de OZB is op landelijk niveau zeer toekomstbestendig, hoewel hier tussen gemeenten verschil in kan zitten.

*Figuur 4.10: Gemiddeld OZB-tarief (rechteras) en opbrengst OZB als percentage bbp (linkeras)*



## **Bankbelasting**

### *Economische efficiëntie*

In Nederland opererende banken betalen bankbelasting. De grondslag voor de belasting is de uitstaande schuld van de bank. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen kortlopende schuld (tot 1 jaar), die relatief zwaarder wordt belast, en langlopende schuld, die minder zwaar wordt belast. De bankbelasting ontmoedigt op deze manier financiering van bankactiviteiten middels (kortlopende) schulden. De bankbelasting biedt op deze manier onder andere tegenwicht aan de fiscale prikkel - die volgt uit de Vpb door de aftrekbaarheid van rente - voor banken om hun activiteiten te financieren met vreemd vermogen.<sup>69</sup> Daarmee wordt tevens beoogd om de financiële stabiliteit te bevorderen. Overigens dienen de eisen die uitgaan van de Bazil-akkoorden reeds hetzelfde doel.

### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid*

De opbrengst van de bankbelasting bedraagt in 2021 450 miljoen euro (0,1% bbp). De opbrengst is sinds de invoering in 2012 als percentage van het bbp licht teruggelopen. De eenmalige uitschieter in 2014 zoals te zien in figuur 3.10 heeft te maken met de eenmalige resolutieheffing in verband met de nationalisatie van SNS REAAL. De toekomstbestendigheid van de grondslag is groot. Zowel kortlopend als langlopende vreemd vermogen blijft een belangrijke bron van financiering voor banken.

<sup>69</sup> Vanuit dat oogpunt geldt vanaf 2020 ook een minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars die de aftrekbaarheid van rente in de Vpb beperkt.

## **Verhuurderheffing**

### *Economische efficiëntie*

De verhuurderheffing wordt betaald door verhuurders met minimaal vijftig sociale huurwoningen in de portefeuille. De relevante grondslag is de WOZ-waarde van deze woningen. Zoals bovenstaand toegelicht bij de OZB is vastgoed een economisch efficiënte grondslag, wat wil zeggen dat belastingheffing beperkt effect heeft op arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit. Wel kunnen andere factoren een rol spelen, zoals de investeringsruimte van woningcorporaties. De heffing is in belangrijke mate gemotiveerd vanuit overwegingen met betrekking tot woningmarktbeleid, voor een beschouwing hierop wordt verwezen naar de evaluatie verhuurderheffing.

### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid*

De opbrengst van de verhuurderheffing bedraagt in 2021 1,9 miljard euro (0,2% bbp). De opbrengst van de verhuurderheffing is sinds 2014 licht opgelopen. Dat heeft een beleidsmatige achtergrond, maar ook de waarde WOZ-waardes zijn gestegen. Ook richting de toekomst is de grondslag zeer bestendig.

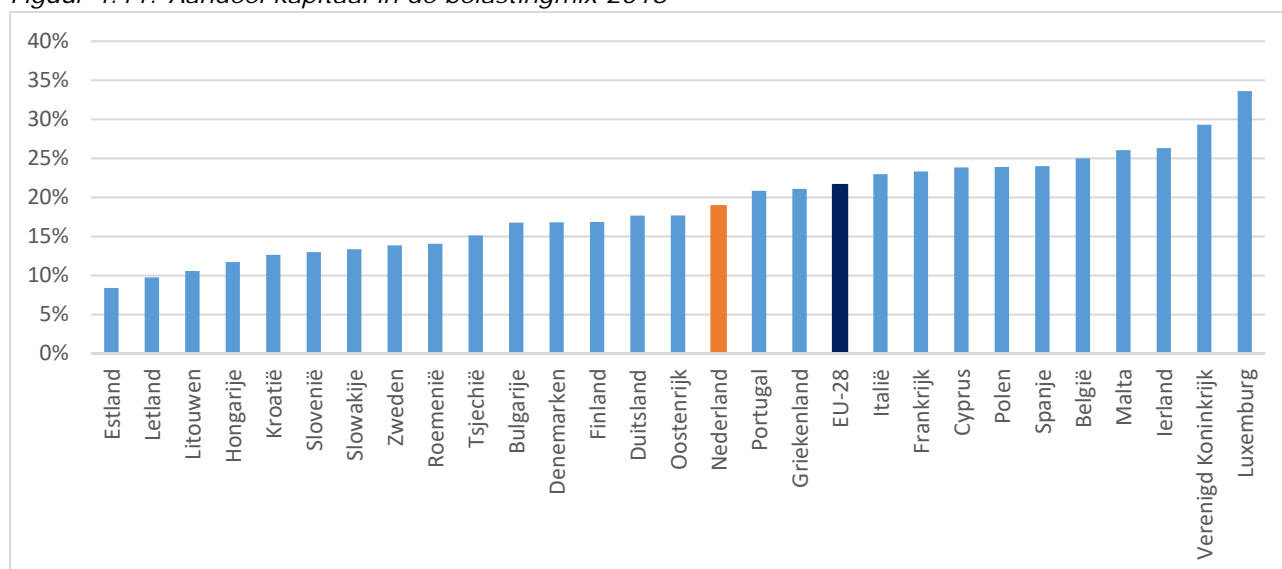
#### 4.4 Belasting op kapitaal in internationaal perspectief

##### *Kernboodschap:*

*De belastingdruk op kapitaal verschilt sterk tussen landen. Het aandeel van kapitaal in de belastingmix is in Nederland laag ten opzichte van veel West-Europese landen. Dit komt door de ruime fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrentes en lage belasting op vermogen.*

In vergelijking met het EU-gemiddelde is het aandeel van de belasting op kapitaal in belastingmix niet uitzonderlijk.<sup>70</sup> Wel is deze wat lager dan in landen als het Verenigd Koninkrijk, België, Italië en Frankrijk. Figuur 4.11 toont grote verschillen in de mate waarin EU-landen leunen op belastingen op kapitaal. Het aandeel in de belastingmix varieert van 10-15% in (voornamelijk) Oost-Europese landen tot 30% in het Verenigd Koninkrijk. Hieruit komt sterk naar voren dat Europese landen hun belastingmix verschillend inrichten.

Figuur 4.11: Aandeel kapitaal in de belastingmix 2018<sup>71</sup>



Binnen de belastingen op kapitaal is de belastingdruk op kapitaalinkomen van huishoudens in Nederland zeer laag (negatief zelfs). Dat komt door de omvang van de (negatieve) hypotheekrenteaftrek. Ook box 2 en 3 zitten in deze categorie. De belastingdruk van box 3 is door de forfaitaire systematiek lastig in te schatten. Bezien vanuit het inkomen is de belastingdruk op spaargeld door de huidige lage rentestand juist relatief hoog, maar op beleggingen (op de lange termijn) juist laag. Overigens geldt voor de hypotheekrenteaftrek dat bij een hogere rentestand de belastingdruk op kapitaal per saldo nog verder zou dalen.

Het aandeel in de belastingmix dat voortkomt uit kapitaalinkomen van bedrijven wordt gedomineerd door de Vpb. De Vpb-opbrengst in Nederland valt in internationaal perspectief niet uit de toon. Het relatief hoge aandeel van de belasting op zelfstandigen volgt uit het feit dat Nederland in internationaal perspectief een zeer groot aantal zelfstandig ondernemers kent.

De belastingdruk op vermogen is zeer wisselend in de omringende landen. Landen als Frankrijk en het VK maken hierbij duidelijk een andere keuze: hier is het belang van belastingen op vermogen (meer dan) twee keer zo groot als in Nederland. Beide landen belasten commercieel en residentieel vastgoed, een economisch efficiënte belastinggrondslag, relatief zwaar. Ook in Nederland is de belangrijkste grondslag in deze categorie de belasting op vastgoed (OZB). De lage opbrengst in

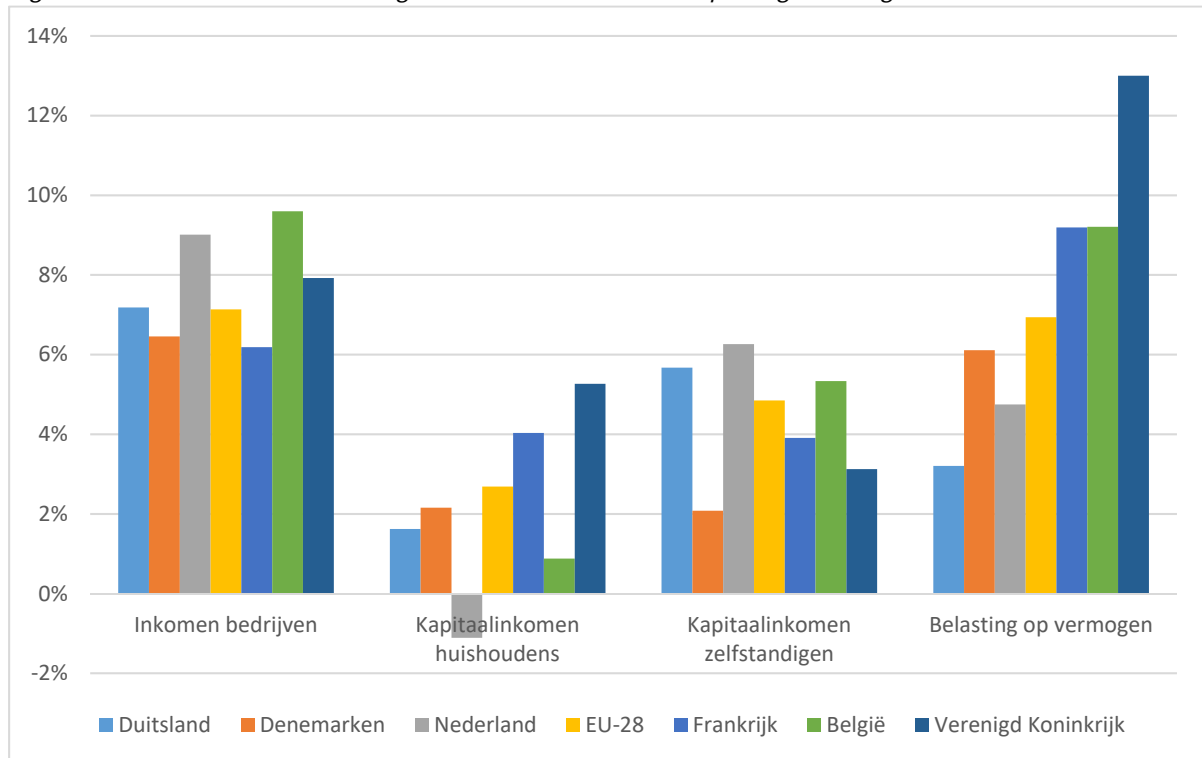
<sup>70</sup> Om het aandeel van belastingen op kapitaal in de belastingmix internationaal te vergelijken is het noodzakelijk aan te sluiten bij internationaal gehanteerde indeling van de verschillende grondslagen. Deze wijkt af van de indeling gehanteerd in dit rapport. Onderstaande vergelijking rekent bijvoorbeeld het inkomen van IB-ondernemers gedeeltelijk toe aan de grondslag kapitaal.

<sup>71</sup> Eurostat (2020), *Data on taxation*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en)



Nederland volgt uit het relatief kleine belastinggebied voor decentrale overheden (zie hoofdstuk 6). Voorts bevat deze categorie in Nederland ook de overdrachtsbelasting, de verhuurderheffing, en een deel van de mrb.<sup>72</sup>

Figuur 4.12: Aandeel in belastingmix van verschillende kapitaalgrondslagen 2018<sup>73</sup>



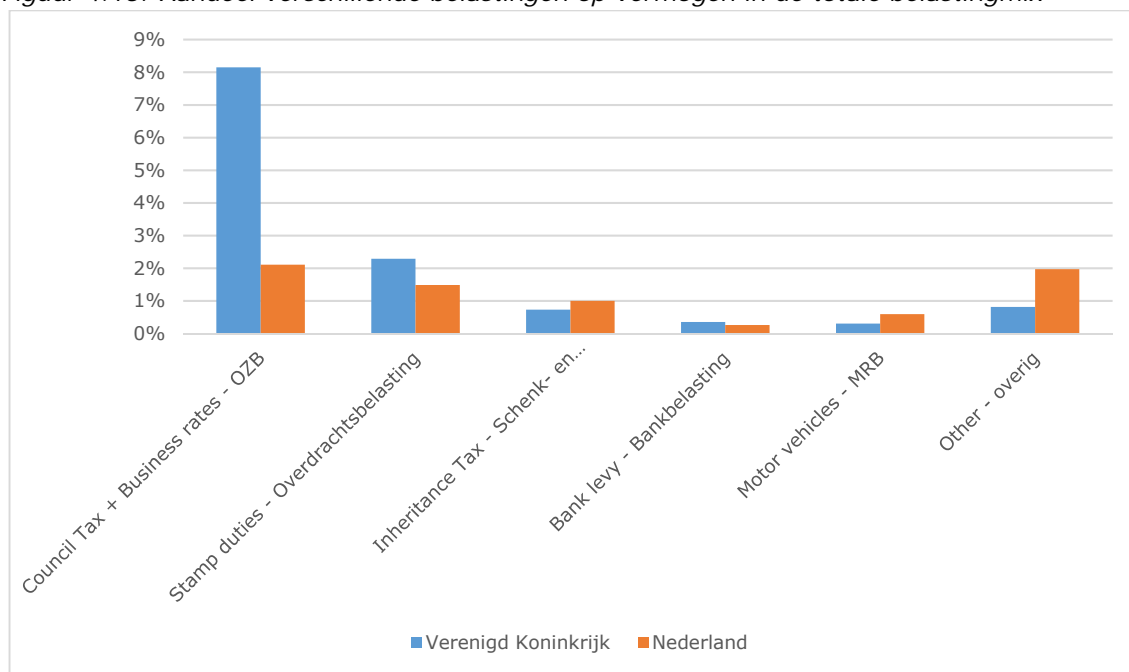
<sup>72</sup> Daarnaast rekent Eurostat verschillende kleinere, decentrale heffingen en de bankenheffingen voor het depositogarantiestelsel en de Europese resolutieheffing tot deze categorie.

<sup>73</sup> Eurostat (2020), *Data on taxation*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en)

## Box: Vermogensbelasting in het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk onderscheidt zich in Europa met een uitzonderlijk hoog aandeel van belasting op vermogen in de totale belastingmix. Uit de uitsplitsing in figuur 4.13 blijkt dat dit in overgrote mate veroorzaakt wordt door periodieke belastingen op vastgoed (*council tax* voor particulieren en *business rates* voor bedrijven) en in mindere mate door heffing op transacties van vastgoed (*stamp duty*). De overeenkomstige belastingen in Nederland zijn de OZB en de overdrachtsbelasting. Door ruim 8% van de totale belastingopbrengst uit vastgoed te innen, bereikt het VK een minder verstorende belastingmix. Zo behoort het aandeel van de lasten op arbeid tot de laagste in Europa (zie figuur 10 in paragraaf 3.4).

Figuur 4.13: Aandeel verschillende belastingen op vermogen in de totale belastingmix



In de praktijk betekent het hoge aandeel van de OZB in het VK een hoge jaarlijkse OZB-aanslag voor huishoudens. De heffing is afhankelijk van de waarde van het huis, die op basis hiervan ingedeeld wordt in een schijf (*band*). Het mediane huis in Engeland valt in schijf C, waarvoor in 2018 een doorsnee heffing van circa 1.900 euro geldt.<sup>74,75</sup> In Nederland bedraagt de gemiddelde OZB-aanslag ongeveer 300 euro.<sup>76</sup> Het verschil – 1.600 euro – kan echter toegewend worden aan lagere lasten op inkomen, bijvoorbeeld in box 1.

De OZB in de VK is degressief van aard. De heffing stijgt wel mee met de waarde van het vastgoed, maar niet in dezelfde mate. Bovendien is er een maximaal te heffen bedrag in de hoogste schijf. Dit laatste betekent dat de heffing vanaf een bepaalde waarde van de woning niet langer toeneemt, wat leidt tot een lage belastingdruk op zeer waardevolle woningen. In Nederland is de OZB een proportionele heffing: de waarde van de aanslag is 1-op-1 gerelateerd aan de WOZ-waarde van het vastgoed. In theorie kan de OZB echter ook progressief worden vormgegeven, waardoor een schuif van belasting op arbeid naar belasting op vastgoed via verschillen in vermogensomvang voor herverdeling kan zorgen. Het VK kiest hier niet voor.

<sup>74</sup> Valuation Office Agency (2016), *Council Tax: Stock of properties*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/540756/CTSOP\\_160630\\_statistical\\_release\\_notes.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/540756/CTSOP_160630_statistical_release_notes.pdf)

<sup>75</sup> Ministry of Housing, Communities and Local Government (2018), *Council tax levels set by local authorities*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/700668/Council\\_tax\\_levels\\_set\\_by\\_local\\_authorities\\_in\\_England\\_2018-19\\_revised.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/700668/Council_tax_levels_set_by_local_authorities_in_England_2018-19_revised.pdf)

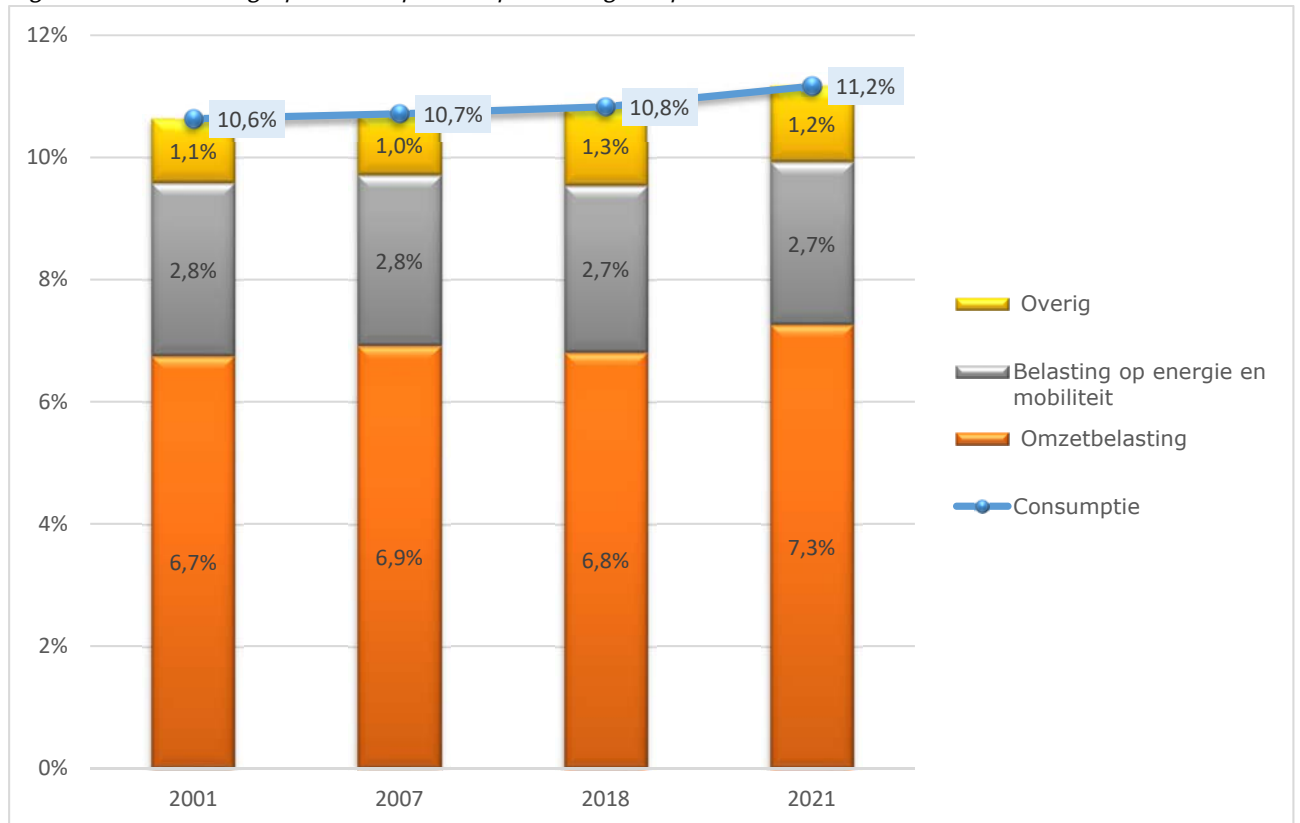
<sup>76</sup> COELO (2019), *Atlas van de lokale lasten 2019*, <https://www.coelo.nl/images/rapporten/Coelo Atlas van de lokale lasten 2019.pdf>

## 5. Belasting op consumptie

De belasting op consumptie is iets toegenomen sinds 2001. De omzetbelasting is bedoeld als generieke heffing en vormt veruit het grootste onderdeel van deze categorie. Daarnaast vormen de belastingen op milieu en mobiliteit, zoals de energiebelasting en brandstofaccijnzen, de belangrijkste categorie. Bij overige belasting op consumptie gaat het om de accijnzen op drank en tabak, de assurantiebelasting en de invoerrechten.

Deze paragraaf gaat in op de specifieke onderdelen van de belasting op consumptie.

Figuur 5.1: Belasting op consumptie als percentage bbp



## 5.1 Omzetbelasting (btw)

### *Kernboodschap:*

*Door tariefsverhogingen is het aandeel van de btw-ontvangsten in het bbp opgelopen, de ontwikkeling van de consumptie is juist achtergebleven bij het bbp.*

*De btw zorgt door de twee verschillende tarieven en het vrijstellen van een groot deel van de consumptie voor een verstoring van consumptiekeuzes van consumenten en productiekeuze van bedrijven.*

*De btw heeft een met de belasting op arbeid vergelijkbaar neerwaarts effect op het arbeidsaanbod, maar slaat in principe meer neer bij niet-werkenden, en is in het licht van de vergrijzing wel een relatief meer toekomstbestendige belasting. Voor het realiseren van inkomenshervreiding is de btw niet geschikt.*

### *Economische efficiëntie*

De differentiatie van het btw-tarief en de vrijstelling van een groot aantal sectoren<sup>77</sup> leiden tot economische verstoringen. Ten eerste verstoort dit de concurrentie tussen sectoren omdat het relatief aantrekkelijker wordt om producten die onder het lage tarief (of nultarief) vallen te consumeren. Ten tweede moedigt de btw-vrijstelling betreffende sectoren aan om zoveel mogelijk activiteiten in te besteden (niet belast) in plaats van deze in te kopen (wel belast), ook in situaties waar inkoop zonder belastingverstoring meer kostenefficiënt is.

De versturende effecten van de btw op de economische groei zijn in het Nederlandse stelsel vergelijkbaar met die van de inkomstenbelasting. Zowel een omzetbelasting als een inkomstenbelasting leidt er immers toe dat de het besteedbaar inkomen daalt. Evenals de inkomstenbelasting beïnvloedt de btw op die manier (indirect) het arbeidsaanbod. Wel slaat de btw in principe meer neer bij niet-werkenden. In tegenstelling tot de inkomstenbelasting is de btw niet geschikt om hervreiding te realiseren. Zo consumeerden huishoudens met een hoger inkomen in 2004 een wat kleiner deel van hun inkomen dan lagere inkomens waardoor de btw juist meer dan evenredig neersloeg bij lagere inkomens.<sup>78</sup> Indien uiteindelijk al het vergaarde inkomen wordt besteed, resteert grofweg een proportionele belasting tussen inkomenscategorieën.

### *Ontwikkeling opbrengst*

De omzetbelasting (btw) is met een opbrengst van ruim 60 miljard euro in 2021 (ca. 7% bbp) binnen de belastingen op consumptie de meest omvangrijke. Het belang van de omzetbelasting is als percentage van het bbp toegenomen de afgelopen jaren. Figuur 5.2 toont dat vooral tariefsverhogingen in 2001, 2013 en 2019 daarvoor verantwoordelijk zijn. Zonder beleidsmaatregelen zou het aandeel van de btw in het bbp gedaald zijn. Dat komt door het langjarig achterblijven van de consumptie bij de ontwikkeling van het bbp.<sup>79</sup>

Particuliere consumptie is de belangrijkste grondslag van de btw. Deze grondslag is minder gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur dan de grondslag van de Vpb (bedrijfswinsten) en de loonheffing (inkomen uit arbeid). Immers blijven huishoudens ook bij (tijdelijk) verlies van inkomen consumeren. Desondanks toont figuur 5.2 een sterke endogene daling van de btw-opbrengst in de jaren 2011-2014. Hieruit blijkt de voor Nederland belangrijke wisselwerking tussen de hoge hypotheekschuld en consumptie. Veel huizen stonden in deze periode 'onder water'. Betreffende huishoudens reageren door in een periode van laagconjunctuur extra te sparen en minder te consumeren, wat de conjunctuurcyclus versterkt.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Zoals volgt uit de Europese richtlijn.

<sup>78</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2014-02-bouwstenen-voor-een-moderne-btw.pdf>

<sup>79</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/consumptie-blijft-achter-bij-economische-groei>

<sup>80</sup> <https://www.cpb.nl/huishoudens-met-huis-onder-water-verlagen-consumptie-in-crisis-het-meest>

Figuur 5.2: Opbrengst btw als percentage bbp met en zonder beleidswijzigingen



### Toekomstbestendigheid grondslag

Ondanks het achterblijven van particuliere consumptie sinds de economische crisisjaren is de grondslag van de btw naar verwachting juist zeer toekomstbestendig. Dit heeft alles te maken met de vergrijzing van de samenleving en daarmee gepaard gaande (verwachte) ontsparing. Het aandeel huishoudens dat spaart voor de toekomst via de verplichte opbouw van pensioen neemt af terwijl het aandeel dat zijn uitgestelde consumptie realiseert – gepensioneerden – toeneemt.

### Tariefstructuur draagt niet bij aan herverdeling of werkgelegenheid arbeidsintensieve sectoren

De btw kent in Nederland drie tarieven: een normaal tarief van 21%, een verlaagd tarief van 9% en een nultarief/vrijstelling.<sup>81</sup> Dit gedifferentieerde tarievenstelsel is vooral gebaseerd op het streven om lagere inkomens te ontzien van de hoge belastingdruk die van het normale tarief uitgaat. Het lage tarief is bijvoorbeeld van toepassing op de 'dagelijkse boodschappen'. In de praktijk komt deze beoogde herverdeling nauwelijks uit de verf. Uit onderzoek van CPB<sup>82</sup> blijkt dat het aandeel van de totale consumptie van een huishouden dat onder het verlaagde tarief valt maar heel beperkt daalt met inkomen. De inkomstenbelasting is een veel effectiever middel om herverdeling mee te bereiken. Een tweede motief voor een lager btw-tarief voor specifieke, arbeidsintensieve diensten is dat hiermee de werkgelegenheid bevorderd wordt. Ook voor dit doel lijkt de inkomstenbelasting een doeltreffender middel. Een ander nadeel van het gedifferentieerde tarief is dat deze gepaard gaat met aanzienlijke uitvoeringskosten voor zowel bedrijven als de Belastingdienst, omdat de afbakening van de tariefindeling niet altijd voor zich spreekt.

<sup>81</sup> Feitelijk is er een verschil tussen een nultarief en een vrijstelling omdat bij een nultarief ook de betaalde btw over ingekochte goederen en diensten teruggevraagd kan worden.

<sup>82</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2014-02-bouwstenen-voor-een-moderne-btw.pdf>

## 5.2 Milieubelastingen

### Kernboodschap:

De belastingen op mobiliteit en energiegebruik beprijsen externe effecten (emissies) en zijn daarom economisch efficiënt door een positief effect op de maatschappelijke welvaart.

Bij zowel de belastingen op mobiliteit als de energiebelasting zijn veel beleidsmaatregelen genomen om de opbrengst op peil te houden. De meest opvallende daling heeft zich voorgedaan bij de BPM (-0,3%-punt bbp).

Als bij belastingheffing op een milieugrondslag een (gewenste) gedragsreactie volgt, dan loopt de opbrengst terug. Dat is in het licht van de toekomstbestendigheid van belang. Voor de belasting op mobiliteit is de opkomst van elektrische auto's relevant.

### Mobiliteit<sup>83</sup>

#### Economische efficiëntie

Belastingen op mobiliteit betreffen de bpm, welke geheven wordt over de aankoopwaarde van nieuwe auto's, de mrb over het bezit van een auto, de accijnzen op brandstoffen als diesel en benzine, en de belasting op zware motorrijtuigen (BZM). Deze belastingen zijn (deels) gericht op het beprijsen van negatieve externe effecten waaronder dat van emissies, en zijn vanuit dat oogpunt economisch efficiënt.

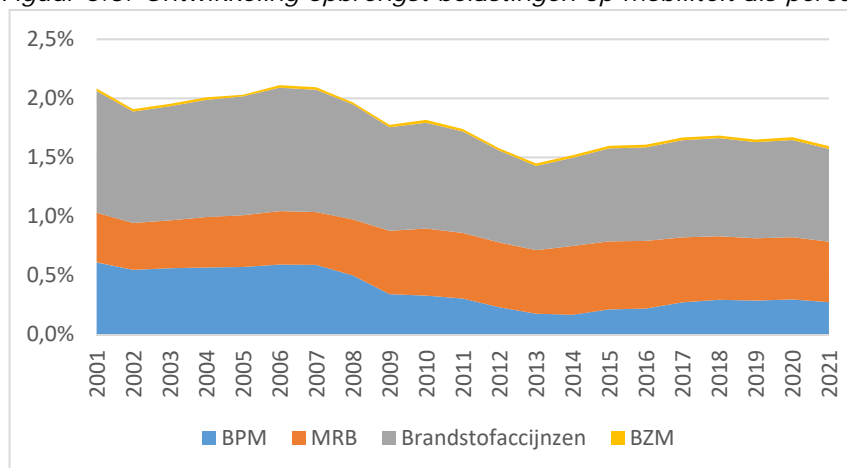
#### Ontwikkeling en toekomstbestendigheid grondslag

Het budgettair belang van de belastingen op mobiliteit is gedaald, zie figuur 5.3. Dat volgt direct uit het doel om gedrag te beïnvloeden. Dat heeft als keerzijde is dat deze belastingen minder solide zijn. Dat wil zeggen dat wanneer het beoogde gedragseffect –beperking van emissies door personenauto's – zich voordoet, de opbrengst van de belasting terugloopt.

Dat komt vooral door een sterke afname (-0,3%-punt bbp) van de sinds 2013 volledig op CO<sub>2</sub>-uitstoot gebaseerde BPM. Kopers van nieuwe auto's kozen meer dan verwacht voor een zuinigere en dus fiscaal aantrekkelijkere auto's. Daarnaast zochten fabrikanten de grenzen binnen de CO<sub>2</sub>-testen en ging de technologische ontwikkeling sneller dan ingeschat.

Een belangrijke trend voor de toekomst van de Bpm, mrb en brandstofaccijnzen is de verwachte elektrificatie van het wagenpark, wat ook gevolgen heeft voor de energiebelasting. De bouwsteen 'Fiscale vergroening en grondslagerosie' gaat nader in op deze ontwikkeling.

Figuur 5.3: Ontwikkeling opbrengst belastingen op mobiliteit als percentage bbp



<sup>83</sup> De bijtelling op privégebruik van een leaseauto maakt geen onderdeel uit van deze categorie omdat hiervan geen gerealiseerde kasontvangsten beschikbaar zijn. De bijtelling maakt onderdeel uit van de loon- en inkomensheffing. In het rapport van de bouwsteen fiscale vergroening en grondslagerosie wordt wel specifiek ingegaan op de bijtelling.

## Energiebelasting

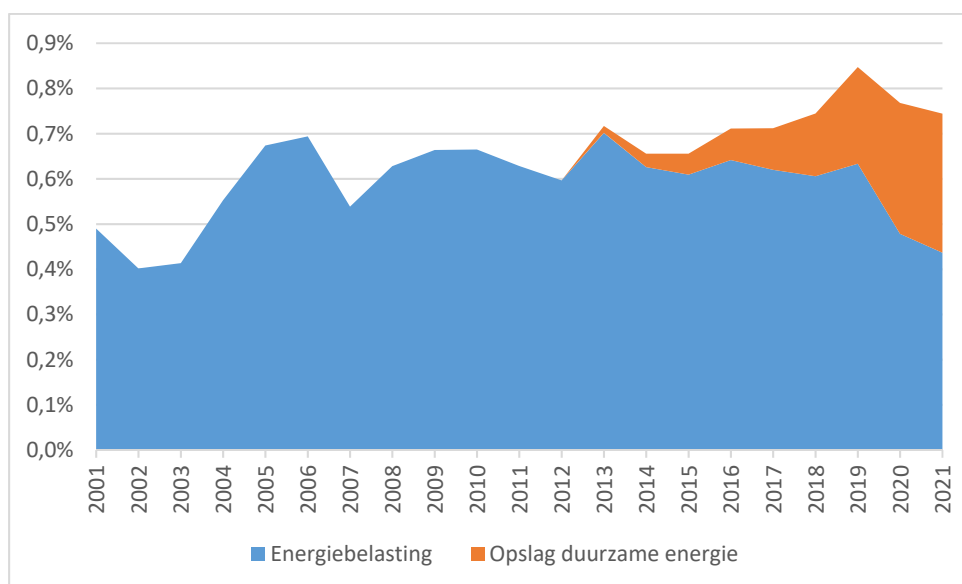
### *Economische efficiëntie*

Energiebelasting is van toepassing op het verbruik van gas en elektriciteit. Evenals de mobiliteitsbelastingen is het ontwerp van de energiebelasting afgestemd op het doel om te verduurzamen. Sinds 2013 geldt naast de reguliere energiebelasting ook een opslag duurzame energie (ODE).<sup>84</sup> De opbrengst hiervan is bestemd voor de subsidieregeling duurzame energie. Ook voor de energiebelasting en ODE geldt dat een afruil bestaat tussen het beoogde gedragseffect van de belasting (minder verbruik) en de soliditeit als inkomstenbron.

### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid grondslag*

Figuur 5.4 toont de ontwikkeling van de opbrengst van de energiebelasting en ODE. De grondslag opbrengst blijft over de gehele periode achter bij de toename van het bbp maar beleidsmaatregelen hebben een (sterkere) afname voorkomen. De teruglopende opbrengst in de energiebelasting sinds 2012 is bovendien meer dan gecompenseerd door de ODE, waardoor de totale opbrengst als percentage bbp (beleidsmatig) toeneemt. Deze oploop zet ook na 2021 door. Onderliggend is sprake van een hogere belastingdruk op het verbruik van gas en een lagere belastingdruk op het gebruik van elektriciteit. De bouwsteen 'Fiscale vergroening en grondslagerosie' gaat nader in op deze ontwikkeling en de toekomstbestendigheid van deze grondslag.

*Figuur 5.4: Opbrengst energiebelasting en Opslag Duurzame Energie als percentage bbp*



<sup>84</sup> De opslag duurzame energie wordt verantwoord op de begroting van EZK en valt daarmee buiten de definitie van de rijksbelastingen en premies. Ten behoeve van de analyse is de ODE hier wel opgenomen. Deze post maakt geen onderdeel uit van de weergegeven totalen.

## **Afvalstoffenbelasting**

### *Economische efficiëntie*

De afvalstoffenbelasting wordt betaald door bedrijven die afval verwerken – bijvoorbeeld in een verbrandingsinstallatie of een vuilnisstort. De verwerker van het afval verwerkt de belasting in zijn tarieven aan de leverancier van afval. Uiteindelijk worden de lasten van de belasting gedragen door bedrijven en burgers. Voor zover zij betalen naar 'productie' van afval (dit verschilt per gemeente) internaliseert de belasting de sociale kosten van afvalproductie. Daarmee is sprake van een economisch efficiënte grondslag.

### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid grondslag*

De belasting speelt een zeer bescheiden rol in de belastingmix. In 2021 bedraagt de opbrengst naar verwachting 0,2 miljard euro (0,03% bbp). De belasting werd in 2012 afgeschaft, maar in 2015 opnieuw ingevoerd. Sindsdien neemt de opbrengst toe door tariefsverhoging en het betrekken van de export van in Nederlands geproduceerd afval in de grondslag. Deze maatregelen dienen bij te dragen aan vergroening van het belastingstelsel. Het beoogde gedragseffect – minder productie van afval door meer recycling te stimuleren – kan afdoen aan de toekomstbestendigheid van de belasting. Vanwege de zeer geringe opbrengst is dit in het kader van de belastingmix van beperkt belang.



### 5.3 Overige accijnzen en belastingen op consumptie

#### *Kernboodschap:*

*Accijnzen op tabak, bier, wijn en overige alcohol beogen net als de belastingen en energie en mobiliteit expliciet gedrag te beïnvloeden. Als daadwerkelijk een gedragseffect volgt dan loopt de opbrengst automatisch terug, wat het minder toekomstbestendige grondslagen maakt. Dat blijkt ook uit de ontwikkeling tussen 2001 en 2021. Vooral bij de tabaksaccijns is sprake van successievelijke tariefsverhoging, maar ook van grondslaguitholling.*

#### **Accijnzen**

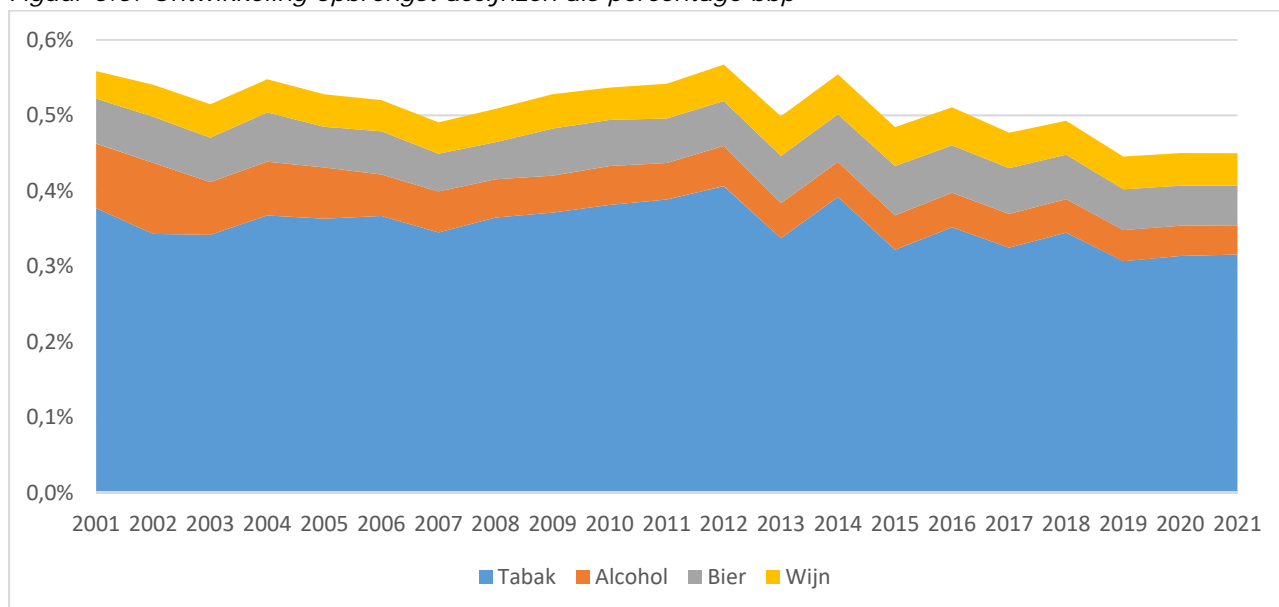
##### *Economische efficiëntie*

Accijnzen op tabak, bier, wijn, en overige alcoholische dranken leveren gezamenlijk circa 0,4% bbp aan belastinginkomsten op. Het doel van deze accijnzen is – naast het genereren van een opbrengst – om gedrag te beïnvloeden. Hierbij onderscheiden zij zich van de accijnzen op brandstof omdat bij de consumptie van deze goederen in veel mindere mate sprake is van een extern effect welke geprijsd dient te worden, maar omdat vooral de schadelijke aard van consumptie van goed voor de gebruiker zelf de rechtvaardiging is voor de heffing.

##### *Ontwikkeling en toekomstbestendigheid grondslag*

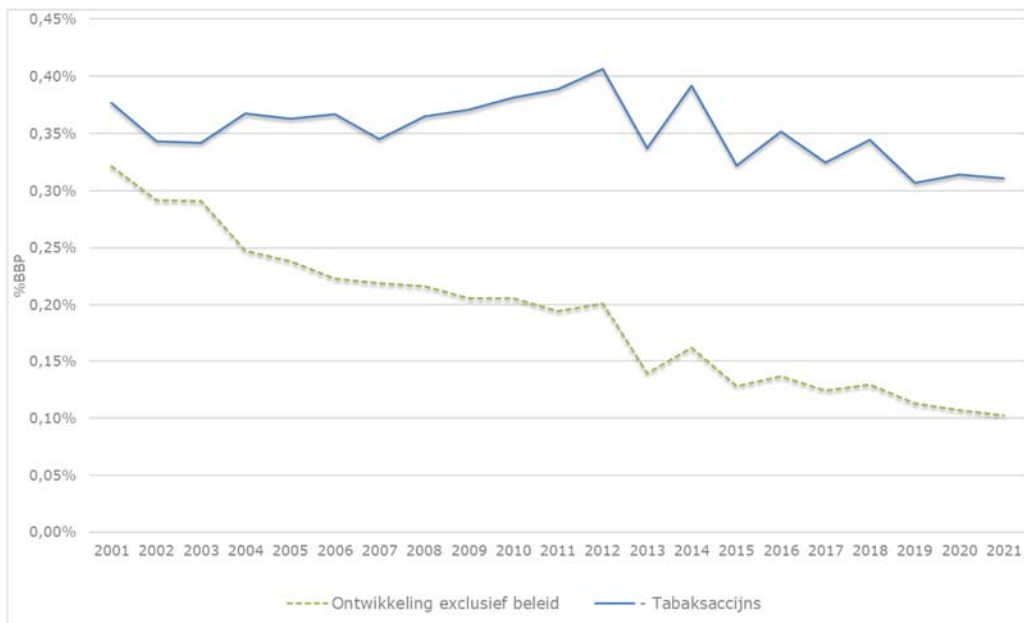
Figuur 5.5 geeft de ontwikkeling van de opbrengst van de overige accijnzen weer. De tabaksaccijns blijkt binnen deze groep belastingen de meest omvangrijk met een budgettair belang van ca. 0,3% bbp in 2019. Het belang van de alcoholaccijns is sterk afgenomen, terwijl deze voor de wijnsaccijns juist is toegenomen. Dit weerspiegelt een veranderend consumptiepatroon.

*Figuur 5.5: Ontwikkeling opbrengst accijnzen als percentage bbp*



Ook voor deze groep accijnzen geldt de uitruil tussen gedragsbeïnvloeding en soliditeit. Deze komt met name sterk tot uiting in de ontwikkeling van de tabaksaccijns. Figuur 5.6 splitst de opbrengst van de tabaksaccijns uit naar endogene ontwikkeling en (geraamd) beleid. De tarieven voor de tabaksaccijns zijn successievelijk verhoogd, wat op zichzelf leidt tot een hogere opbrengst. Omdat de onderliggende grondslag echter gestaag daalt – al dan niet in reactie op deze tariefsverhogingen – is de opbrengst door de tijd grosso modo constant.

Figuur 5.6: Ontwikkeling tabaksaccijns als percentage bbp met en zonder beleidswijzigingen

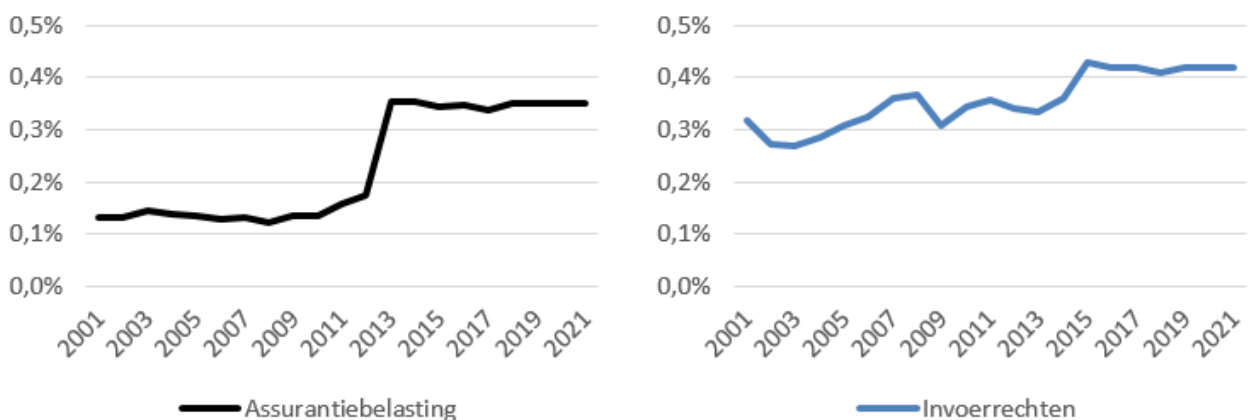


### Overige belastingen

De assurantiebelasting is een belasting op is belasting op verzekeringen, geheven door verzekeraars. Veel verzekeringen, zoals de zorgverzekering, zijn vrijgesteld. Dat neemt niet weg dat de assurantiebelasting voor een deel de lacune van het ontbreken van btw-heffing invult. Het tarief van de assurantiebelasting is 21%, maar in tegenstelling tot de btw is geen verrekening mogelijk. De ontwikkeling van de ontvangsten uit de assurantiebelasting weerspiegelt vooral verschillende tariefsverhogingen. Tot 1 maart 2008 bedroeg het tarief 7%, tot 1 maart 2011 7,5%, wat toen werd verhoogd naar 9,7%. Op 1 januari 2013 is het tarief verhoogd naar 21%.

Importtarieven worden op Europees niveau vastgesteld. De ontwikkeling laat in eerste instantie een geleidelijk stijgende lijn zien. Dit hangt samen met de omvang van de import. In 2015 zijn de landbouwrechten ook aan deze begrotingspost toegevoegd (boekhoudkundige schuif). Vanaf 2015 is het aandeel in de economie ongeveer constant.

Figuur 5.7: Ontwikkeling assurantiebelasting en invoerrechten als percentage bbp



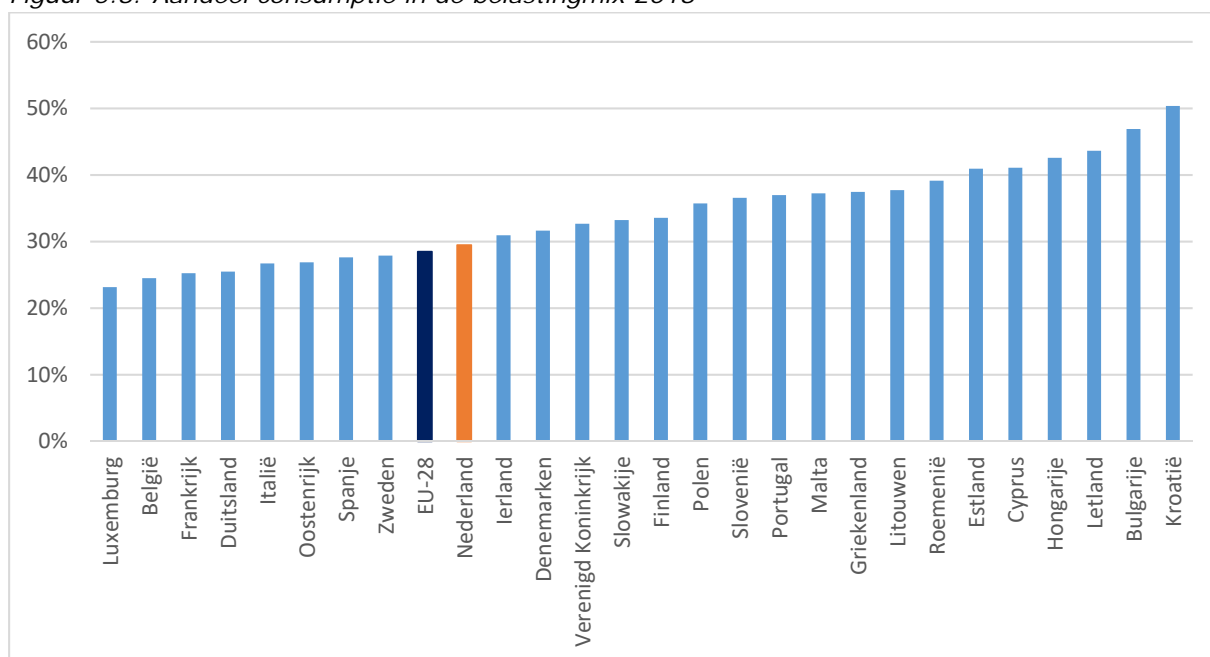
## 5.4 Belasting op consumptie in internationaal perspectief

### Kernboodschap:

Zowel qua aandeel van de totale belasting op consumptie in de belastingmix als qua samenstelling van deze belastingen sluit Nederland aan bij het Europese gemiddelde. Met name Oost-Europese landen leunen zwaar op belastingen op consumptie. Dit hangt samen met hun lage belastingen op kapitaal.

Het aandeel van belasting op consumptie in de belastingmix in Nederland is conform het Europees gemiddelde. Dit gemiddelde wordt echter sterk bepaald door een specifieke subgroep van de EU, waar Nederland zelf toe behoort. Figuur 5.8 toont de spreiding van het aandeel van consumptie in de belastingmix in de EU. Hierbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen West- en Oost-Europese landen, net zoals bij de belastingen op kapitaal. Het beeld is hierbij echter andersom: in Oost-Europa komt een groter deel van de belastingopbrengst van de grondslag consumptie.

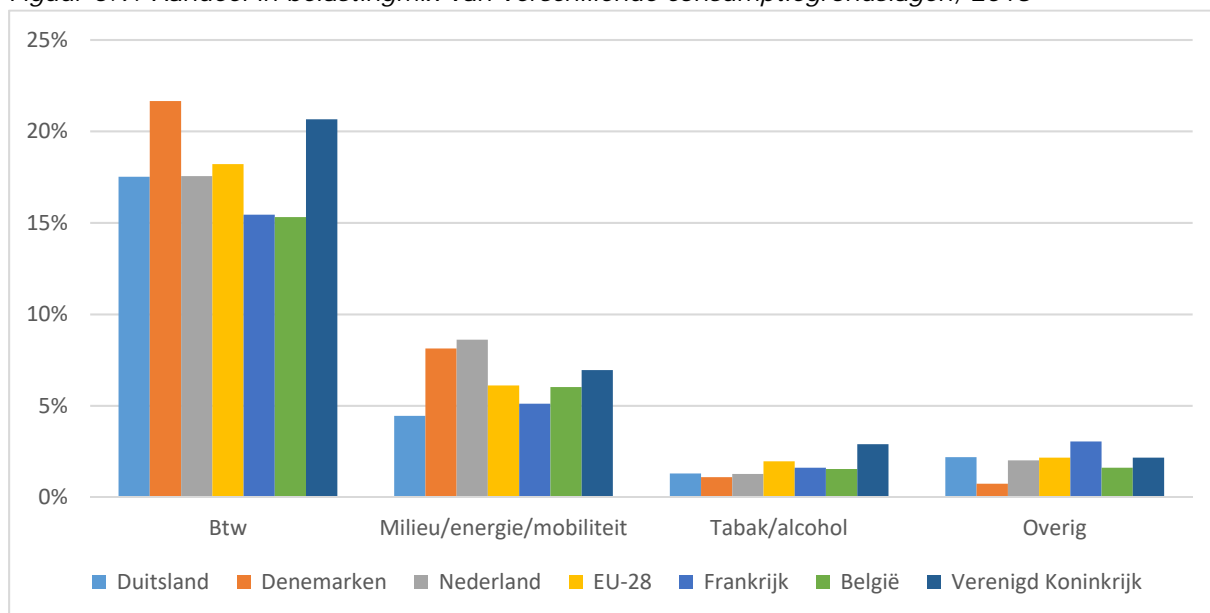
Figuur 5.8: Aandeel consumptie in de belastingmix 2018<sup>85</sup>



Binnen de belastingen op consumptie geldt dat in ieder land de btw veruit de belangrijkste belasting is. Ook hierbij valt Nederland niet uit de toon. Nederland belast milieugrondslagen, daarbij inbegrepen mobiliteit en brandstof, wel relatief zwaar. Hoewel het belang van deze belastingen klein blijft, is dit een indicatie dat Nederland meer dan veel andere landen het belastingstelsel gebruikt om vergroening en verduurzaming te stimuleren. Tot slot is het aandeel in de grondslag 'overige consumptie' in Nederland groot. Deze grondslag is een vergaarbak van verschillende belastingen op verbruik en consumptie die op internationaal niveau bestaan en is daarmee moeilijk onderling vergelijkbaar. Deze bevat onder meer de importheffingen, waarover op EU-niveau besloten wordt.

<sup>85</sup> Eurostat (2020), *Data on taxation*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en)

Figuur 5.9: Aandeel in belastingmix van verschillende consumptiegrondslagen, 2018<sup>86</sup>



<sup>86</sup> Eurostat (2020), *Data on taxation*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en)

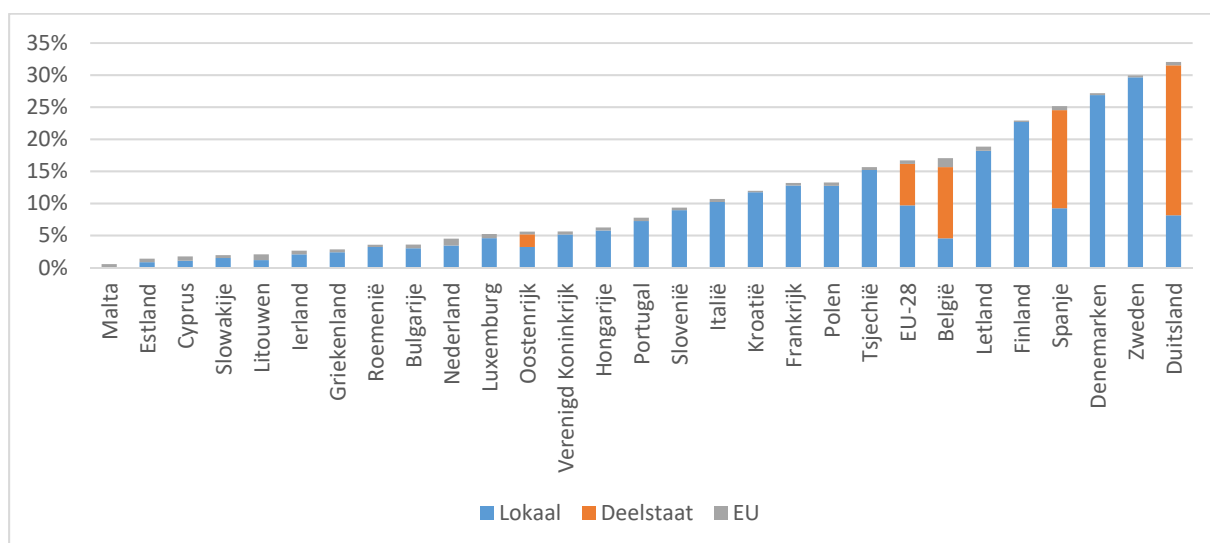
## 6. Belastingheffing naar bestuurslaag

Kernboodschap:

Nederland heft een relatief groot deel van de belasting op nationaal niveau in vergelijking met anderen landen.

Het eigen belastinggebied van gemeenten in Nederland is klein in internationaal perspectief. Figuur 6.1 toont het aandeel van decentrale belastingheffing als percentage van de totale belastingopbrengst in de EU. De hoogste decentrale opbrengst is vaak te vinden in landen met meer regionale of lokale autonomie (Duitsland, België, Spanje) en in Noord-Europa. In kleinere landen is de decentrale opbrengst vaak beperkt.

Figuur 6.1: Aandeel belasting op decentraal niveau 2018<sup>87</sup>



In 2019 bedraagt het aandeel lokale belastingen van Nederlandse gemeenten 17% van hun totale inkomsten, zie figuur 6.2. Het grootste deel van gemeentelijke inkomsten betreft uitkeringen van het Rijk. De onroerendezaakbelasting (OZB) is met een opbrengst van circa 4 miljard euro veruit de belangrijkste belastingsoort voor gemeenten. Ook in het buitenland is onroerend goed een veelvoorkomende grondslag voor lokale overheden, zie ook paragraaf 4.4. De OZB sluit nauw aan bij het beginsel dat inwoners en bedrijven worden belast voor het profijt van locatiegebonden gemeentelijke voorzieningen, zoals een station of een theater. Het voordeel van nabijgelegen voorzieningen kapitaliseert namelijk (gedeeltelijk) in de prijzen van onroerend goed. De Gemeentewet schrijft voor dat lokale belastingen niet afhankelijk zijn van inkomen, winst of vermogen van huishoudens. Inkomenspolitiek is voorbehouden aan de Rijksoverheid. De OZB is dan ook in iedere gemeente een heffing proportioneel aan de WOZ-waarde.

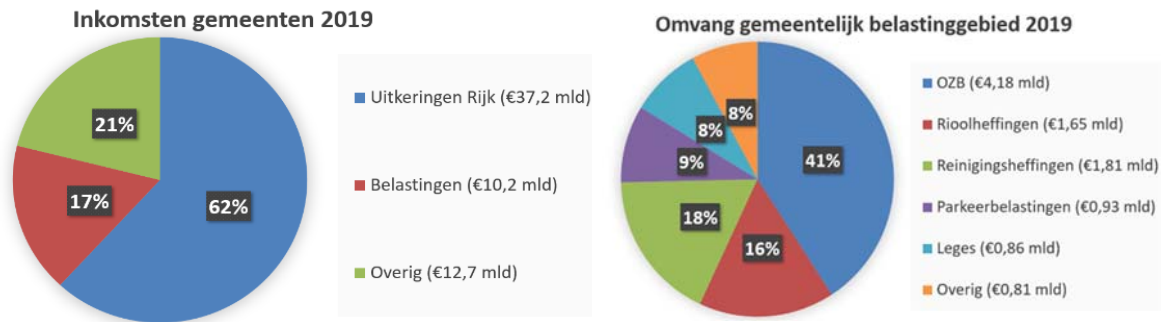
Gemeentelijke belastingheffing heeft als voordeel ten opzichte van rijksbekostiging dat gemeenten hun inwoners een integrale afweging moeten voorleggen met betrekking tot de baten én kosten van extra lokale voorzieningen. Eigen belastingheffing dient bovendien als buffer voor het opvangen van onverwachte tegenvallers. De omvang van het gemeentelijk belastinggebied bepaalt de benodigde tariefsverhoging om aanvullende uitgaven of teruglopende inkomsten op te vangen. In 2019 was gemiddeld een verhoging van de OZB-inkomsten met 15,6% nodig om een uitgavenstijging van 1% te realiseren. Dit percentage duidt dat financiële flexibiliteit van gemeenten beperkt is.

Om gemeenten een gelijke uitgangspositie te geven wordt bij de verdeling van middelen uit het Gemeentefonds rekening gehouden met de capaciteit om OZB te heffen en met verschillen in de

<sup>87</sup> Eurostat (2020), *Data on taxation*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en)

omvang van maatschappelijke opgaven. De werkgroep uitbreiding decentraal belastinggebied gaat nader in op overwegingen betreffende de omvang en ontwerp van gemeentelijke belastingen.

*Figuur 6.2: Inkomsten gemeenten en samenstelling lokale belastingen 2019*



## 7. Beleidsopties

Omdat de bouwsteen 'De Nederlandse belastingmix' een analyse op een wat hoger abstractieniveau bevat die in potentie het hele belastingstelsel raakt, kennen mogelijke beleidsopties een grote overlap met andere bouwstenen. In dit hoofdstuk worden daarom een aantal richtingen geschetst, in lijn met de analyse. Daarbij wordt indien mogelijk voor concrete maatregelen verwezen naar andere onderdelen van het bouwstenentraject.

### 7.1 Belasting op arbeid

Uit de analyse blijkt dat de belasting op arbeid economisch relatief verstoring is door het negatieve effect op het arbeidsaanbod en hoger ligt dan in 2001. Dat komt vooral door premies Zorgverzekeringswet. De forse verlaging van de belasting op arbeid van het kabinet Rutte III is geland aan de werknemerskant van de wig (loon- en inkomensheffing). De werkgeverskant van de wig komt juist hoger uit en zal via de IAB ZVW ook blijven stijgen. Internationaal gezien leunt Nederland relatief sterk op de grondslag arbeid. Tot slot zorgen de vergrijzing en toename van zzp'ers voor een uitholling van de grondslag, wat de toekomstbestendigheid onder druk zet.

In het verlengde van deze analyse zijn verschillende opties denkbaar:

1. Verlaging belasting op arbeid door lagere belastingdruk van de loon- en inkomensheffing.  
*Verlaagt de werknemerskant van de wig, maatregelen komen terug in de bouwsteen 'Belasten van inkomsten in box 1'.*
2. Verlaging van de belastingdruk op arbeid door lagere premies werknemersverzekeringen  
*Verlaagt de werkgeverskant van de wig, zie fiche 1.*
3. Aanpassing van de belastingdruk van box 1 door fiscalisering van de AOW-premies  
*Maakt de grondslag van de loon- en inkomensheffing meer toekomstbestendig in het licht van de vergrijzing, zie fiche 2.*
4. Verder aftoppen Witteveen kader.  
*Zorgt voor een bredere grondslag van de belasting op arbeid, zie fiche 3.*
5. Verbreding van de grondslag van box 1 door het beperken van ondernemersfaciliteiten als de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling.  
*Maakt de grondslag meer toekomstbestendig als het aandeel zelfstandigen blijft toenemen (Commissie regulering van werk)*

### 7.2 Belasting op kapitaal

De belasting op kapitaal is zeer heterogeen van aard. Door het afnemende van het belang van de hypotheekrenteaftrek is de belastingdruk op de relatief efficiënte en toekomstbestendige grondslag vastgoed toegenomen. Ook de in 2013 geïntroduceerde verhuurderheffing belast deze grondslag. Met belastingen als de dividendbelasting, overdrachtsbelasting en erf- en schenkbelasting wordt minder opgehaald dan in 2001, terwijl laatstgenoemde belastinggrondslag economisch weinig verstoring is en in het licht van de vergrijzing zeer toekomstbestendig. De Adviescommissie belastingheffing van multinationals heeft geadviseerd over de Vpb en komt tot een basispakket met grondslagverbreding in de Vpb.

In het verlengde van de analyse zijn verschillende opties denkbaar:

6. Hogere belasting op vastgoed:  
*Maakt de belastingmix economisch efficiënter en meer toekomstbestendig.*

- **Behandeling eigen woning in de inkomstenbelasting.**  
*Een hogere belasting op de eigen woning krijgt bij voorkeur eerst vorm door een verdere afbouw van de aftrek van de hypotheekrente. Ook kan een verschuiving naar box 3 worden overwogen. Opties op dat terrein zijn uitgewerkt in het bouwsteenrapport 'Belasten van vermogen'.*
  - **Een hogere OZB.**  
*Zorgt voor een hogere belastingdruk op vastgoed en heeft tevens een groter gemeentelijke belastinggebied als gevolg. Dat verkleint de gemeentelijke financiële afhankelijkheid van het Rijk / gemeentefonds. Werkgroep herziening gemeentelijk belastinggebied adviseert deze schuif. Zie fiche 6.*
  - **Een grondbelasting op rijksniveau**  
*Met een grondbelasting kan grosso modo hetzelfde bereikt worden als met een hogere belasting op vastgoed. Een pluspunt is dat de baten van investeringen in het vastgoed zelf niet worden belast. Daar staat tegenover het om een nieuwe heffing zou gaan die mogelijk (uitvoerings)complicaties met zich meebrengt. Zie fiche 4.*
7. **Hogere erf- en schenkbelasting.**  
*Maakt de belastingmix efficiënter en zorgt voor vermogensherverdeling. Maatregelen voor onder andere een bredere grondslag komen terug in het bouwsteenrapport 'Belasten van vermogen'.*
8. **Uniformeren van de Vpb-tarieven in combinatie met een hoger box 2 tarief**  
*Zorgt voor een efficiëntere Vpb, het opstarttarief is ondoelmatig, en een meer fiscaal neutrale behandeling van werknemers en zelfstandigen (met of zonder een bv). Deze maatregel komt meer uitgebreid terug in het bouwsteenrapport 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang'.*
9. **Grondslagverbreding Vpb in combinatie met tariefsverlaging.**  
*De Adviescommissie belastingheffing multinationals adviseert in haar basispakket onder andere een verbreding van de Vpb-grondslag. Gegeven de versturende effecten van de Vpb is een terugsluis door een lager Vpb-tarief een mogelijkheid die in lijn ligt met de analyse van deze bouwsteen.*

### **7.3 Belasting op consumptie**

Beleidsmaatregelen hebben tijdens de analyseperiode een grote rol gespeeld bij de belasting op consumptie. Belastingen gericht op het veranderen van gedrag en in marktprijzen tot uiting brengen van externe effecten vragen vanuit budgettair perspectief continue aandacht. Accijnzen, milieubelastingen en belastingen op mobiliteit zijn dan ook veelvuldig verhoogd. Het ligt in de rede om die trend voort te zetten, zolang sprake is van negatieve externe effecten.

Ook de tarieven van de belangrijkste belasting op consumptie, de btw, zijn verhoogd. Verdere verhoging van het aandeel van de btw in de belastingmix komt de toekomstbestendigheid van het belastingstelsel ten goede. Als daarbij het verschil tussen het verlaagde en normale tarief afneemt is sprake van minder verstoring van de keuzes van consumenten.

10. **Hogere belasting/accijnzen op 'ongezonde' keuzes**  
*Maatregelen op dit terrein komen terug in het bouwsteenrapport 'Gezondheidsgerelateerde belastingen'.*
11. **Verhogen verlaagde btw-tarief naar 12%**  
*Zorgt voor een groter aandeel van de btw in de belastingmix en een afname van de verstoring van consumptiekeuzes consumenten door de 2 verschillende tarieven, zie fiche 5*
12. **Budgetneutraal uniformeren btw-tarieven**



*Neemt de verstoring consumptie consumenten die volgt uit de 2 verschillende tarieven weg, zie het bouwsteenrapport 'Vereenvoudiging belastingstelsel' voor de uitgewerkte maatregel.*

13. Meer belasting op milieu en mobiliteit.

*In dit kader kan gedacht worden aan minder degressieve tarieven en grondslagverbreding in energiebelasting of een hogere vliegbelasting. Deze maatregelen komen terug in het bouwsteenrapport 'Fiscale vergroening en grondslagerosie'. Daarnaast is het onderzoek 'Betalen naar gebruik' naar aanleiding van het Klimaatakkoord relevant.<sup>88</sup>*

---

<sup>88</sup> Zie ook [www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl)

## 8. Uitgewerkte beleidsmaatregelen

1. Lagere premies werknemersverzekeringen of lagere loon- en inkomensheffing	
<b>Thema</b>	Belastingmix
<b>Doel</b>	Lagere lasten op arbeid
<b>Omschrijving van de maatregel</b>	
Deze maatregel is illustratief van aard en verlaagt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de tarieven van de loon- en inkomensheffing met 1%-punt</li> <li>• de premies werknemersverzekeringen, door een 1%-punt verlaging van het Aof-tarief</li> </ul>	
<b>Achtergrond/rationale</b>	
Zowel een verlaging van de loon- en inkomensheffing (burgers) als van de premies werknemersverzekeringen (bedrijven) zorgt voor een lagere belastingdruk op arbeid. Dat maakt werken (op de lange termijn) aantrekkelijker.	
<b>Effecten</b>	
<b>Economie</b>	Een verlaging van de belasting op arbeid heeft een positief effect op het arbeidsaanbod en de economische groei.
<b>Begroting</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Een verlaging van zowel het basistarief als het toptarief in de loon- en inkomensheffing met 1%-punt kost circa 3,9 miljard</li> <li>2. Een verlaging van de Aof met 1%-punt kost circa 2,2 miljard euro (exclusief tweede-orde effecten)</li> </ol>
<b>Overig</b>	Bijna 20% van de Aof-grondslag betreft premies betaald door de overheid (als werkgever of over uitkeringen). Door het lagere Aof-premietarief daalt de loonbijstelling voor de overheid. Hiervoor wordt het uitgavenplafond automatisch gecorrigeerd, waardoor dit niet zorgt voor ruimte op de begrotingen van departementen. De lastenverlichting slaat dus vrijwel alleen neer bij bedrijven. Met een verlaging van de AWF en UFO premie zouden zowel de markt als de overheid worden bereikt.
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	Het betreft een parameterwijziging

2. Fiscalisering AOW	
<b>Thema</b>	Belastingmix
<b>Doel</b>	Uniformering fiscale stelsel, grondslagverbreding
<b>Omschrijving van de maatregel</b>	
De premieheffing voor de AOW wordt in 18 jaar met stappen van 1%-punt per jaar geleidelijk vervangen door financiering uit algemene middelen met verhoging van het tarief in de voormalige 1e en 2e schijf van de inkomstenbelasting.	
<b>Achtergrond/rationale</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de AOW te fiscaliseren krijgen AOW-gerechtigden dezelfde belastingtarieven als niet-AOW-gerechtigden. De inkomenspositie van ouderen is sterk verbeterd t.o.v. 50 jaar geleden toen de AOW werd ingevoerd, waardoor de premievrijstelling minder noodzakelijk is.</li> <li>• Vanuit het levensloopsperspectief ligt het nu veel minder dan vroeger voor de hand om ouderen geen AOW-premie te laten betalen. Dit betekent immers dat zij tijdens hun werkzame leven hogere lasten moeten betalen, terwijl zij die dan wellicht juist minder goed kunnen dragen.</li> <li>• De AOW wordt op dit moment al gedeeltelijk betaald uit de algemene middelen. Door de AOW-premie geleidelijk te verlagen en het belastingtarief in de eerste schijf tegelijkertijd met hetzelfde percentage te verhogen, wordt de AOW op termijn gefiscaliseerd.</li> <li>• In die structurele situatie ontstaat ook voor AOW-gerechtigden een tweeschijvenstelsel (waar nu nog een drieschijvenstelsel geldt). Het is ook mogelijk om de AOW gedeeltelijk (met een aantal procentpunten) te fiscaliseren.</li> </ul>	
<b>Effecten</b>	
<b>Economie</b>	Het effect op de werkgelegenheid is onbekend. De hogere belastingdruk op het aanvullende pensioen vermindert het financiële voordeel van het aanbod op de arbeidsmarkt, maar het lagere netto-inkomen na pensionering kan ook een prikkel geven om langer door te werken. Wanneer de opbrengst wordt teruggesluisd naar werkenden worden de lasten op arbeid verlaagd met als gevolg een positief effect op het arbeidsaanbod. Het effect op de productiviteit is verwaarloosbaar.
<b>Begroting</b>	De opbrengst van deze maatregel voor de schatkist wordt geschat op structureel circa € 4 miljard. Dit betreft een schatting waarin effecten van vergrijzing en de houdbaarheidsbijdrage ('Bosbelasting') op een vrij grove wijze zijn meegenomen. Bij precieze doorrekening van deze maatregel kan de opbrengst hoger of lager dan € 4 miljard uitvallen.
<b>Inkomenseffecten</b>	De maatregel raakt AOW'ers met aanvullend pensioen. Zij gaan er op achteruit. Bij geleidelijke invoering wordt dit effect gespreid over meerdere jaren. De hoogte van de AOW blijft netto-netto gekoppeld aan het minimumloon. De inkomensverdeling wordt ongelijker: de Gini-coëfficiënt stijgt na volledige implementatie met 1,7%. Dit komt omdat de omvangrijke groep met een klein tot gemiddeld pensioen er relatief veel op achteruitgaat.
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	In de meeste gevallen maakt het voor de Belastingdienst niet uit of AOW-gerechtigden meer belasting gaan betalen/AOW-premie gaan betalen. Alleen in grensoverschrijdende situaties kan het effect hebben. De belastingheffing en de verzekeringsplicht/premieplicht lopen namelijk niet altijd parallel in grensoverschrijdende situaties. Belastingdienst hoeft bij volledige fiscalisering niet meer het aandeel van de AOW-premie in de voorlopige en definitieve verdeelsleutels van LH/IB/pVV te berekenen en af te rekenen. Er kan cumulatie van heffingen optreden door onderworpenheid aan belasting in Nederland zonder opbouw van AOW en door premieplicht in een ander land waar de betrokkene verzekerd is voor ouderdomspensioen. Dit is niet toegestaan op grond van Europees recht. Dit leidt namelijk tot een ongelijke behandeling in de zin van artikel 11 van de Europese SV-Verordening. Om deze ongelijke behandeling tegen te gaan, moeten de personen die in Nederland niet verzekerd zijn, maar hier wel belasting betalen gecompenseerd te worden. Het is een complexe structuuraanpassing omdat het biljet buitenlandse aangifte uit elkaar moet worden getrokken.

3. Verlagen aftoppingsgrens pensioensparen																
<b>Thema</b>	Belastingmix															
<b>Doel</b>	Grondslagverbreding															
<b>Omschrijving van de maatregel</b>																
<ul style="list-style-type: none"> <li>Opbouw van aanvullend pensioen over een inkomen tot de aftoppingsgrens wordt fiscaal gefaciliteerd met de omkeerregel. Ook is het jaarlijkse rendement niet belast in box 3. Voor de opbouw van nettopensioen over het inkomen boven de aftoppingsgrens geldt alleen een box 3-vrijstelling.</li> <li>De aftoppingsgrens ligt in 2020 op € 110.111. De aftoppingsgrens kan worden verlaagd naar bijvoorbeeld € 80.000 (ongeveer 2x modaal) of € 60.000 (ongeveer 1½x modaal).</li> </ul>																
<b>Achtergrond/rationale</b>																
<ul style="list-style-type: none"> <li>De fiscale facilitering van aanvullend pensioenopbouw beoogt pensioenopbouw te stimuleren. Zonder overheidsingrijpen zouden meer werkenden te weinig pensioen opbouwen (myopie). Door de omkeerregel valt de belastingheffing bovendien in de tijd gelijk met het genietingsmoment van de pensioenuitkering.</li> <li>Bij hogere inkomens neemt het beleidsmatige belang van de fiscale facilitering af. Relatief te weinig sparen leidt bij hoge inkomens na pensionering bijvoorbeeld niet tot een extra beroep op collectieve voorzieningen, zoals toeslagen.</li> </ul>																
<b>Effecten</b>																
<b>Economie</b>	-															
<b>Begroting</b>	<p>Een verlaging van de aftoppingsgrens leidt tot het naar voren halen van belastingopbrengsten en per saldo tot hogere belastingopbrengsten. Op lange termijn wordt de hogere opbrengst die direct uit de maatregel volgt gedrukt door lagere belastingopbrengsten uit pensioenuitkeringen. In dergelijke gevallen wordt de netto contante waarde van de opbrengst berekend en omgerekend naar een vlakke reeks. Deze reeks is de lastenrelevante reeks en is hieronder getoond.</p> <p>Tabel: budgettair effect NCW (miljard euro; + is opbrengst voor het lastenkader)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>Struc.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aftoppen naar € 80.000</td> <td>0,1</td> <td>0,1</td> <td>0,1</td> <td>0,1</td> </tr> <tr> <td>Aftoppen naar € 60.000</td> <td>0,3</td> <td>0,3</td> <td>0,3</td> <td>0,3</td> </tr> </tbody> </table>		2023	2024	2025	Struc.	Aftoppen naar € 80.000	0,1	0,1	0,1	0,1	Aftoppen naar € 60.000	0,3	0,3	0,3	0,3
	2023	2024	2025	Struc.												
Aftoppen naar € 80.000	0,1	0,1	0,1	0,1												
Aftoppen naar € 60.000	0,3	0,3	0,3	0,3												
<b>Overig</b>	Meer werkenden krijgen te maken met de aftoppingsgrens. Zij moeten een keuze maken om wel of niet in aanvulling op een brutopensioen ook een nettopensioen op te bouwen.															
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	<p>Meer werkgevers krijgen te maken met de aftoppingsgrens. Pensioenfondsen en verzekeraars moeten meer nettopensioenregelingen uitvoeren en renseigneren aan Belastingdienst.</p> <p>De maatregel is een parameteraanpassing voor de loonheffingen voor werkgevers/softwareleveranciers. Sociale partners zullen moeten onderhandelen over compensatie en aanbieden regelingen.</p>															

4. Invoeren grondbelasting	
<b>Thema</b>	Belastingmix
<b>Doel</b>	Minder versturende belastingmix
<b>Omschrijving van de maatregel</b>	
Eigenaren van grond betalen een jaarlijkse belasting over de waarde van hun grondbezit.	
<b>Achtergrond/rationale</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grond is een efficiënte belastinggrondslag omdat de hoeveelheid grond vrijwel vastligt. Eigenaren van grond kunnen de belasting bovendien niet ontlopen door minder grond aan te bieden.</li> <li>• Een grondbelasting sluit goed aan bij het profijtbeginsel: als een lokale ontwikkeling (bijvoorbeeld investering door een gemeente in park, verbeterde toegang uitvalswegen, etc) resulteert in een waardevoller leefomgeving, neemt de grondwaarde toe en daarmee ook de grondbelasting. Huishoudens die het meest profiteren van een dergelijke (publieke) investering, dragen hier dan ook het meeste aan bij.</li> <li>• Een grondbelasting is bovendien minder versturend dan de bestaande onroerendezaakbelasting. Immers heft de OZB ook over de waarde van de opstal, wat investeringen in het eigen huis ontmoedigt. Of daar daadwerkelijk sprake van is hangt af van het niveau van de OZB.</li> <li>• Vanuit het perspectief van een zo min mogelijk versturende belastingmix is het daarom wenselijk belasting op grond te intensiveren, omdat dat ruimte biedt om andere, meer versturende belastingen te verlagen. Een naventente verlaging van de lasten op arbeid vergroot het arbeidsaanbod en dus economische groei.</li> <li>• Een grondbelasting kan positieve effecten hebben op de huizenmarkt. Uit de empirische literatuur blijkt dat het belasten van vastgoed de huizenprijscyclischeit verlaagt. Uit de economische literatuur komt naar voren dat de huizenprijsvolatiliteit het hoogste is op locaties waar grondprijzen relatief hoog zijn. Op deze locaties heeft een grondbelasting juist de meeste impact. Omdat door de lagere grondwaarde ook de leenbehoefte daalt, draagt een grondbelasting ook via lagere schuldopbouw bij aan meer financiële stabiliteit en een lagere macro-economische volatiliteit.</li> <li>• Een grondbelasting kan zowel op rijksniveau als op lokaal- (gemeente)niveau vorm krijgen. Een lokale variant sluit beter aan bij het subsidiariteitsbeginsel omdat het gemeenten prikkelt investeringen in (de kwaliteit van) de leefomgeving te bevorderen. Een rijksvariant biedt meer scope om centraal te sturen met oog op overwegingen als woningmarkt, koopkrachtontwikkeling, herverdeling, enz.</li> <li>• De Waarderingskamer stelt dat een grondbelasting niet goed aansluit bij het Nederlandse ruimtelijkeordeningsbeleid. Een grondbelasting zou betaalbare woningbouw op centrumlocaties economisch onmogelijk kunnen maken. Dat is alleen te voorkomen door zeer strikt vast te leggen wat op een bepaalde locatie wel en niet mag. Maar die heel gedetailleerde bestemmingsplannen worden met de Omgevingswet juist afgeschaft.</li> </ul>	
<b>Effecten</b>	
<b>Economie</b>	<p>Een jaarlijkse grondbelasting is zeer beperkt versturend voor gedrag van burgers en bedrijven. Een groter aandeel in de belastingmix is daarmee bevorderlijk voor economische groei.</p> <p>De grondbelasting belast alleen eigenaren en geen gebruikers. Ten opzichte van de huidige lastenverdeling bij de OZB zal er dus een lastenverschuiving ontstaan (voor niet-woningen geldt ook een gebruikersdeel). Tevens zullen (uitgaande van een uniform tarief) grote percelen met relatief goedkope opstallen zwaarder belast worden ten opzichte van de OZB en kleine percelen met dure opstallen juist minder zwaar.</p>
<b>Begroting</b>	<p>Volgens de Nationale Rekeningen (CBS) was de grond onder woningen in Nederland in 2018 zo'n € 1156 miljard waard. Een grondbelasting zou voor iedere 0,1% zou dus € 1 miljard opleveren. Daar komt nog een bedrag bij voor de grondwaarde van niet-woningen. Bij deze raming moet er rekening mee worden gehouden dat de grondbelasting de grondwaarde verlaagt.</p> <p>In de decentrale variant is het denkbaar de OZB te verlagen dan wel de rijksbijdrage (Gemeentefonds) te korten.</p>

<b>Overig</b>	Een grondbelasting zou qua grondslag deels overlappen met de reeds bestaande OZB. Twee belastingen op 1 grondslag – waarbij de belastingen mogelijk op verschillende doelen sturen – is onwenselijk. Invoering van een grondbelasting moet dus bezien worden in samenhang met de OZB.
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	<p>Om grondbelasting te kunnen heffen moet de huidige WOZ-waarde worden gesplitst in een waarde voor de opstal en een waarde voor de grond. Dit is in de huidige situatie niet nodig (behalve bij erfpacht of opstalverzekeringen) en zorgt dus voor een aanzienlijke toename van de uitvoeringskosten. In tegenstelling tot de marktwaarde van woningen als geheel is de 'gecorrigeerde vervangingswaarde van de opstal' geen ingeburgerd begrip. Daarom zal ook het onderbouwen van deze taxaties en het behandelen van ingediende bezwaarschriften ertegen de uitvoeringskosten doen toenemen.</p> <p>De Waarderingskamer twijfelt over de eenvoud van deze methode. Een eigen waarderingsmethode voor de grond op een systematische basis en los van de WOZ werkt mogelijk beter, maar ook dan heeft Waarderingskamer bedenkingen bij uitvoerbaarheid.</p> <p>Voor de uitvoering van een nationale grondwaardebelasting moet een nieuw aangiftesysteem worden gebouwd, dat gekoppeld moet worden met de overige geautomatiseerde systemen (zoals inningssystemen). Aansluiting van nieuwe belastingen op de inningssystemen is in verband met de uitfasering van het ETM-systeem in ieder geval niet eerder mogelijk dan in 2023. Het eerstvolgende moment daarna waarop aansluiting feitelijk kan plaatsvinden moet worden vastgesteld met een uitvoeringstoets.</p>

5. Verhoging verlaagd btw-tarief naar 12%											
<b>Thema</b>	Belastingmix										
<b>Doel</b>	Efficiëntere belastingmix, Administratieve vereenvoudiging, fiscaal neutralere btw en effectievere gedragssturing.										
<b>Omschrijving van de maatregel</b>											
De maatregel behelst het verhogen van het verlaagde btw-tarief tot 12%. Dat betekent dat het verlaagde btw-tarief van 9% met 3 procentpunten wordt verhoogd.											
<b>Achtergrond/rationale</b>											
<ul style="list-style-type: none"> <li>De goederen en diensten die onder het verlaagde btw-tarief vallen worden fiscaal relatief aantrekkelijker behandeld dan goederen en diensten die onder het algemene tarief vallen. Btw-tarieven die meer zijn geüniformeerd, verstoren de consumptie- en productiebeslissingen minder. Dat leidt tot een welvaartswinst.<sup>89</sup></li> <li>Rapporten van onder andere het IMF en het CPB wijzen erop dat differentiatie van btw-tarieven niet aantoonbaar bijdraagt aan de beoogde doelen.</li> <li>De belastingderving is groot, maar de bereikte herverdeling is klein. In plaats van verlaagde btw-tarieven zijn er betere beleidsinstrumenten om mensen met lagere inkomens te helpen, zoals de inkomstenbelasting.<sup>90</sup></li> <li>Ook is geen sprake van een aantoonbaar effect op de werkgelegenheid in arbeidsintensieve sectoren.</li> <li>De verlaagde btw-tarieven op de consumptie van merit-goederen genereren niet optimaal de beoogde positieve interne en externe effecten. De btw is namelijk niet het geëigende instrument om prijzen te corrigeren.<sup>91</sup></li> </ul>											
<b>Effecten</b>											
<b>Economie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een aanpassing van het verlaagde btw-tarief heeft naar verwachting geen effecten op de economische groei, wel is sprake van een positief welvaartseffect doordat keuzes tussen goederen onder het verlaagde en normale btw-tarief minder verstoord worden.</li> <li>Het verhogen van het verlaagde btw-tarief leidt tot zowel winnaars als verliezers. Bepaalde sectoren in het verlaagde tarief zouden kunnen krimpen, maar de omvang van dat effect is onzeker.</li> </ul>										
<b>Begroting</b>	<p>De budgettaire opbrengst bedraagt (x € miljard)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>Structureel</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>3,1</td> <td>3,1</td> <td>3,1</td> <td>3,1</td> </tr> </tbody> </table>		2023	2024	2025	Structureel		3,1	3,1	3,1	3,1
	2023	2024	2025	Structureel							
	3,1	3,1	3,1	3,1							
<b>Overig</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het verhogen van het verlaagde btw-tarief naar 12% kan mogelijk leiden tot grenseffecten, waardoor btw-opbrengsten verloren gaan.</li> <li>Voor elke productgroep hangt de omvang van het grenseffect af van de geschiktheid voor grensoverschrijdende aankoop, de prijselasticiteit en het prijsverschil met aangrenzende landen.</li> <li>De verwachting is dat grenseffecten zich voornamelijk zullen voordoen bij bepaalde levensmiddelen en accijnsgoederen. Hierbij is van belang hoe het prijspeil voor deze producten in Nederland zich verhoudt tot de ons omringende landen. Ten opzichte van België ligt het prijspeil van deze goederen in Nederland lager.<sup>92</sup></li> <li>Het totaaleffect is op dit moment niet te berekenen. De uitkomst hangt mede af van de mate waarin de btw-verhoging wordt doorberekend aan de consument en of de relatieve concurrentiepositie van Nederland minder gunstig is voor bepaalde goederen.</li> </ul>										

<sup>89</sup> CPB Policy brief 2014/02, 'Bouwstenen voor een moderne btw' (2014), p. 14.

<sup>90</sup> IMF, Tax Reform in the Netherlands: moving closer to best practices, Selected Issues paper on the Kingdom of the Netherlands, IMF country report No. 16/46 (2016); CPB Policy brief 2014/02, 'Bouwstenen voor een moderne btw' (2014); OECD, Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, 2010, p. 115; Europese Commissie (2003), Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services; Kosonen (2010), What was actually cut in the barber's VAT cut?, VATT Working Paper no. 18; Harju en Kosonen (2014), The inefficiency of reduced VAT rates: evidence from restaurant industry.

<sup>91</sup> Institute for Fiscal Studies (2011), A retrospective evaluation of elements of the VAT; CPB Policy brief 2014/02, 'Bouwstenen voor een moderne btw' (2014), p. 14.

<sup>92</sup> Uit het verouderde Jaarverslag prijzenobservatorium uit 2017 blijkt dat in België de prijzen voor (zowel bewerkte als onbewerkte) levensmiddelen gemiddeld 12,9% hoger waren dan in Nederland. Maar liefst 69,9 procent van de gemeenschappelijk producten met Nederland kostten destijds meer in België; Jaarverslag prijzenobservatorium 2017, p. 107.

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Grenseffecten bij arbeidsintensieve diensten die betrekking hebben op onroerende zaken (schoonmaak, schilderwerk) zullen beperkt zijn, omdat het btw-tarief van toepassing is van de lidstaat waar de onroerende zaak is gelegen.</li></ul>
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	Parameteraanpassing. Deze parameter kan per 2022 worden gewijzigd, met de kanttekening dat het daarna 9 jaar niet mogelijk is een wijziging in het btw-tarief door te voeren (cf. parameterbrief).



6. Groter belastinggebied gemeenten door herinvoeren OZB-gebruikers woningen in combinatie met lagere lasten op arbeid	
<b>Thema</b>	Belastingmix
<b>Doel</b>	Economisch efficiëntere belastingmix in combinatie met een groter gemeentelijk belastinggebied.
<b>Omschrijving van de maatregel</b>	
Verschuiving van € 4 of 6 miljard van de belasting op arbeid naar het gemeentelijk belastinggebied. Dat kan (geheel of gedeeltelijk) door de onroerendezaakbelasting-gebruikers woningen opnieuw in te voeren. De belasting betreft een (door de gemeenteraad vast te stellen) percentage van de WOZ-waarde van de woning.	
<b>Achtergrond/rationale</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De OZB is een belasting op het profijt van voorzieningen, dat neerslaat in de waarde van vastgoed. Vastgoed wordt in Nederland relatief licht belast. Een hogere OZB – dat kan door herinvoering van de OZB-gebruikers - zou de belastingmix op rijksniveau economisch efficiënter maken. Ook gaat het om een toekomstbestendige grondslag.</li> <li>• De OZB-gebruikers woningen is een stabiele belasting met lage uitvoeringskosten, die economisch minder verstorend uitpakt dan veel andere belastingsoorten. Door de immobiele aard van onroerend goed kan van belastingontwijking in principe geen sprake zijn.</li> <li>• De OZB-gebruikers woningen heeft reeds bestaan van 1971 tot 2006. De afschaffing van de OZB-gebruikers woningen heeft de financiële autonomie van gemeenten aanmerkelijk ingeperkt (het gemeentelijk belastinggebied werd 25% kleiner) en heeft ertoe geleid dat een grote groep stemgerechtigden (huurders) niet langer wezenlijk bijdroeg aan de algemene middelen van de gemeente. Dit heeft het verband tussen bepalen en betalen op lokaal niveau aangetast.</li> <li>• Voor gemeenten neemt de financiële afhankelijkheid van het Rijk af. Tevens worden zij minder gevoelig voor de dynamiek in de accessen. De buffer om extra uitgaven te doen of schokken op te vangen wordt groter.</li> <li>• De vitaliteit van de lokale democratie neemt toe: meer inwoners worden beter betrokken bij de afweging tussen bepalen en betalen. De lastenverdeling binnen een gemeente wordt evenwichtiger als ook huurders OZB gaan betalen.</li> </ul> <p><i>Aandachtspunten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herinvoering zou de armoedeval kunnen vergroten, afhankelijk van de wijze waarop het kwijtscheldingsbeleid wordt vormgegeven.</li> <li>• Voor onzelfstandige woondelen in niet-woningen geldt nu de woondelenvrijstelling. Deze moet worden afgeschaft als de OZB-gebruikers woningen weer wordt ingevoerd.</li> <li>• NB: Logischerwijs moet ook het gebruikersdeel van de belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten (RWBB) weer worden ingevoerd. Deze belasting – het equivalent van de OZB – geldt voor eigenaren van onder meer woonwagens en woonboten. Het gebruikersdeel is m.i.v. 2006 - tegelijk met de OZB-gebruikers woningen - afgeschaft.</li> <li>• Zichtbaarheid. Goed uitleggen aan burgers dat een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting hiertegenover staat.</li> </ul>	
<b>Effecten</b>	
<b>Economie</b>	De OZB-gebruikers woningen is economisch relatief weinig verstorend, in combinatie met lagere lasten op arbeid kan ook sprake zijn van een positief effect op het arbeidsaanbod en de economische groei.
<b>Begroting</b>	Belastingschuif van Rijk naar gemeenten van € 4 of 6 miljard
<b>Overig</b>	De belastingschuif moet ook worden verwerkt in de begroting van het gemeentefonds.
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	De WOZ-waarde wordt jaarlijks geactualiseerd. Voor gemeenten geldt: de uitvoeringskosten zijn laag omdat het meeloopt met de uitvoering van het eigenarendeel dat reeds wordt geheven en omdat de belasting tot 2006 al bestond. Een goede publieksvoorlichting is van belang omdat de teruggave via de inkomstenbelasting niet synchroon loopt met de hogere belastingaanslag van de gemeente.

7. Groter belastinggebied gemeenten door invoeren ingezetenenheffing in combinatie met lagere lasten op arbeid	
<b>Thema</b>	Belastingmix
<b>Doel</b>	Economisch efficiëntere belastingmix in combinatie met een groter gemeentelijk belastinggebied.
<b>Omschrijving van de maatregel</b>	
Verschuiving van € 4 of 6 miljard van de belasting op arbeid naar het gemeentelijk belastinggebied. Dat kan (geheel of gedeeltelijk) door het invoeren van een ingezetenenheffing. De ingezetenenheffing is een vast bedrag dat kan worden geheven per kiesgerechtigde inwoner of per huishouden (waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens).	
<b>Achtergrond/rationale</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De ingezetenenheffing is primair bedoeld ter dekking van gemeentelijke voorzieningen waarvan alle inwoners in gelijke mate profijt hebben.</li> <li>• De opbrengsten van de ingezetenenheffing zijn stabiel en voorspelbaar en de uitvoering is eenvoudig en goedkoop. De waterschappen werken al geruime tijd en zonder problemen met een ingezetenenheffing op huishoudensniveau.</li> <li>• Omdat een ingezetenenheffing keuzes van burgers in beperkte mate verstoort zorgt een schuif met de lasten op arbeid voor een economische efficiëntere belastingmix.</li> <li>• De ingezetenenheffing sluit aan bij de gedachte dat alle stemgerechtigden profiteren van gemeentelijke voorzieningen; via de heffing dragen zij bij aan de kosten.</li> <li>• Zonder nadere maatregelen werkt deze heffing denivellerend (de heffing is hetzelfde voor lage en hoge inkomens). Dit kan worden tegengegaan door de terugsluis vorm te geven als een verhoging van de algemene heffingskorting (daarvan profiteren lage inkomens meer dan hoge inkomens).</li> </ul> <p><i>Aandachtspunten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herinvoering zou de armoedeval kunnen vergroten, afhankelijk van de wijze waarop het kwijtscheldingsbeleid wordt vormgegeven.</li> <li>• Zichtbaarheid. Goed uitleggen aan burgers dat een verlaging in de IB hiertegenover staat.</li> </ul>	
<b>Effecten</b>	
<b>Economie</b>	Een ingezetenenheffing is economisch niet verstorend, in combinatie met lagere lasten op arbeid kan dan ook sprake zijn van een positief effect op het arbeidsaanbod en de economische groei.
<b>Begroting</b>	Belastingsschuif van Rijk naar gemeenten van € 4 of 6 miljard.
<b>Overig</b>	De belastingschuif moet ook worden verwerkt in de begroting van het gemeentefonds.
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	De gemeentelijke basisadministratie levert alle vereiste informatie voor de heffing. Het aantal kiesgerechtigde inwoners c.q. huishoudens is een stabiele grondslag. Voor gemeenten geldt: de uitvoeringskosten zijn laag omdat het een eenvoudige heffing is. Een goede publieksvoorlichting is van belang omdat de teruggave via de inkomstenbelasting niet synchroon loopt met de hogere belastingaanslag van de gemeente.

8. Verbreden belastinggrondslag OZB	
<b>Thema</b>	Belastingmix
<b>Doel</b>	Een evenwichtigere en transparantere verdeling van lokale lasten.
<b>Omschrijving van de maatregel</b>	
<p>Het verbreden van de belastinggrondslag voor de OZB door afschaffen van één of meer bestaande vrijstellingen bij de WOZ-waardebepaling van niet-woningen. In de Wet WOZ en de Gemeentewet zijn waarderingsuitzonderingen vastgelegd voor o.a. openbare land- water- en spoorwegen, cultuurgrond (incl. kassen) en werktuigen.</p>	
<b>Achtergrond/rationale</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De huidige waarderingsuitzonderingen vormen <i>belastinguitgaven</i> (belastingsubsidies) voor bepaalde categorieën belastingplichtigen. Belangrijkste nadelen: [1] hogere belastingdruk (afwenteling) voor overige belastingplichtigen; [2] gebrek aan transparantie.</li> <li>• Het grootste deel van de waarderingsuitzonderingen bevat subjectieve elementen die niet passen bij het objectieve en zakelijke karakter van de OZB. Deze vrijstellingen kunnen - als wezensvreemd aan de heffing - in principe worden afgeschaft.</li> <li>• Waarderingsvrijstellingen compliceren de fiscale regelgeving en geven aanleiding voor veel juridische procedures.</li> <li>• De ratio bij de meeste waarderingsuitzonderingen was destijds (jaren '70 en '80) dat voor (delen van) onroerende zaken die niet worden belast door Rijk, gemeenten of waterschappen, geen WOZ-waarde hoeft te worden vastgesteld. Inmiddels is het gebruik van WOZ-waarden echter sterk verbreed, zowel maatschappelijk als in wet- en regelgeving.</li> <li>• De vrijstelling op cultuurgrond is destijds ingesteld omdat agrarische bedrijven al een groot deel van de kosten van het waterbeheer door de waterschappen betaalden. Huizenbezitters en andere eigenaren van gebouwen droegen toen nauwelijks bij, huishoudens nog helemaal niet. Deze verhoudingen zijn inmiddels sterk veranderd. Agrarische bedrijven profiteren nu zowel van verhoudingsgewijs lage waterschapslasten, als van de OZB-vrijstelling. De argumenten voor de vrijstelling toentertijd zijn derhalve niet van toepassing op de huidige situatie.</li> </ul> <p><i>Aandachtspunten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deze beleidsoptie kan worden uitgevoerd in combinatie met een belastingschuif van Rijk naar gemeenten maar is daar niet primair voor bedoeld. Er is namelijk niet voorzien in een terugsluis naar bedrijven, maar alleen in een terugsluis naar inwoners (via lagere loon- en inkomstenbelasting). Het primaire doel van deze beleidsoptie is om te komen tot meer evenwicht en transparantie in de verdeling van de lokale lasten.</li> <li>• Te verwachten is dat het afschaffen van een vrijstelling (feitelijk een belastingsubsidie) aan een bepaalde bedrijfstak een lobby op gang zal brengen om compensatie te ontvangen voor het belastingvoordeel dat vervalt. Bij voorkeur maakt het afschaffen onderdeel uit van een breder pakket aan (fiscale) maatregelen die voor een bedrijfstak wordt getroffen.</li> </ul>	
<b>Effecten</b>	
<b>Economie</b>	Afhankelijk van de vrijstelling. Agrarische bedrijven gaan er bijvoorbeeld op achteruit.
<b>Begroting</b>	De totale (door VNG, COELO en Waarderingskamer) geschatte WOZ-waarde van alle categorieën die zijn vrijgesteld bedraagt ruim € 400 miljard. De geschatte OZB-opbrengst – als alle vrijstellingen zouden worden afgeschaft – bedraagt circa € 2 miljard (bij het landelijk gemiddelde OZB-tarief niet-woningen).
<b>Overig</b>	Het afschaffen van vrijstellingen in de Wet WOZ werkt niet door in andere wetgeving.
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	Alle nu vrijgestelde objecten zullen eenmalig gewaardeerd moeten worden en daarna periodiek geherwaardeerd. Voor gemeenten zal de afschaffing van vrijstellingen bij de WOZ-waardebepaling naar verwachting geen grote uitvoeringsproblemen met zich brengen, met uitzondering van het waarderen van openbare land-, water- en spoorwegen. Dat wordt ingeschat als een complexe opgave.

9. Moderniseren en uitbreiden overige gemeentelijke belastingen	
<b>Thema</b>	Belastingmix
<b>Doel</b>	Modernisering en uitbreiden overige gemeentelijke belastingen
<b>Omschrijving van de maatregel</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De toeristenbelasting omvormen tot een algemene nachtverblijfsbelasting op overnachtingen door niet-inwoners. Eventueel kan de forensenbelasting daar dan in opgaan.</li> <li>• De gemakkelikhedenretributie vervangen door een algemene dagverblijfsbelasting, waarmee elke vorm van betaald recreatief dagverblijf (zoals pretparken, dierentuinen, strandtenten, rondvaartboten en voetbalwedstrijden) kan worden belast. Deze belasting kan worden doorberekend in de toegangsprijs.</li> <li>• De hondenbelasting afschaffen omdat de oorspronkelijke functies (tegengaan van zwerfhonden en hondsdolheid) niet meer van toepassing zijn en ook de regulerende werking bij het gebruik van de openbare ruimte beperkt is.</li> <li>• Via een wetwijziging de juridische uitvoeringsproblemen van de baatbelasting oplossen, omdat de baatbelasting in potentie een geschikt instrument is om omwonenden en bedrijven in de omgeving te laten bijdragen aan buurt- en wijkvoorzieningen.</li> </ul>	
<b>Achtergrond/rationale</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De huidige regeling van de toeristenbelasting stamt uit 1970 en is sterk verouderd. Nieuwe ontwikkelingen die de leefbaarheid van een gemeente negatief kunnen beïnvloeden (zoals massatoerisme, grootschalige festivals, bed &amp; breakfasts, particuliere woningverhuur via internetplatforms zoals AirBnB, etc.) waren er toen nog niet. Al deze vormen van betaald recreatief verblijf, die tot kosten voor gemeenten leiden, zouden moeten kunnen worden belast.</li> <li>• In aanvulling op de nachtverblijfsbelasting ook een dagverblijfsbelasting introduceren, waarmee elke vorm van betaald recreatief dagverblijf (zoals pretparken, dierentuinen, strandtenten, rondvaartboten en voetbalwedstrijden) kan worden belast. Deze belasting komt in de plaats van de gemakkelikhedenretributie en kan worden doorberekend in de toegangsprijs.</li> <li>• Tenzij er uit de opbrengst van de hondenbelasting voorzieningen worden betaald die rechtstreeks aan honden gerelateerd zijn is er sprake van afwenteling van niet-hondenbezitters naar hondenbezitters. Hierin zit een element van willekeur. Daarbij zijn de uitvoeringskosten relatief hoog en de totale opbrengst gering (circa € 58 miljoen in 2018), terwijl er veel weerstand tegen deze belasting bestaat. Het aantal gemeenten dat hondenbelasting oplegt neemt van jaar op jaar verder af.</li> <li>• De gemeente kan een baatbelasting opleggen aan eigenaren van onroerende zaken die gebaat zijn bij voorzieningen die door of met medewerking van de gemeente tot stand zijn gekomen. Voor iedere baathebbende moet de gemeente het individuele profijt berekenen. De baatbelasting is in potentie een geschikt instrument om omwonenden en bedrijven in de omgeving te laten bijdragen aan buurt- en wijkvoorzieningen. Vanwege juridische uitvoeringsproblemen wordt de baatbelasting echter weinig toegepast.</li> </ul> <p><i>Aandachtspunten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het afschaffen door het Rijk van een gemeentelijke belasting kan gezien worden als een aantasting van de gemeentelijke financiële autonomie.</li> </ul>	
<b>Effecten</b>	
<b>Economie</b>	Afhankelijk van de aard van de verschuiving tussen (gemeentelijke) belastingen
<b>Begroting</b>	Geen effect (het gaat om verschuivingen tussen gemeentelijke lasten)
<b>Overig</b>	N.v.t.
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	Gemeenten moeten bij de introductie van de nieuwe dagverblijfsbelasting zorgvuldig beschrijven aan welke criteria het verblijf moet voldoen waarop deze belasting van toepassing is, en vervolgens in alle toepasselijke gevallen de belasting daadwerkelijk opleggen.