

Hypotheekrente kan niet buiten beschouwing blijven
Bas Jacobs en Paul Kalma

Voor een conferentie, aanstaande zaterdag, over een sociaal-democratische belastingpolitiek schreven Bas Jacobs en Paul Kalma een discussiestuk. Op verspreiding wordt door de politieke leiding van de PvdA geen prijs gesteld. Hieronder hun zeven kritische vragen.

'HET belastingstelsel dient in zijn uitwerking progressief te zijn, zodat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.' Aldus het verkiezingsprogramma 1998-2002 van de PvdA. Er zijn twee redenen om aan dit streven krachtig uitwerking te gaan geven. In de eerste plaats is de inkomens- en vermogensverdeling de afgelopen twintig jaar, zowel aan de 'top' als aan de 'voet', een stuk ongelijker geworden - ook in ons land (zij het veel minder sterk dan bijvoorbeeld in de VS en Engeland). Fiscale correctie van die ontwikkeling is uit een oogpunt van 'eerlijk delen' dringend gewenst.

In de tweede plaats beantwoordt het huidige belastingstelsel bij lange na niet aan de eis die de PvdA daaraan stelt. De betekenis van zowel het draagkrachtbeginsel als de progressie is, als we naar de feitelijke belastingdruk kijken, sterk verminderd. In de praktijk werkt ons belastingstelsel, zo is vastgesteld, proportioneel in plaats van progressief uit.

Het is verre van gemakkelijk om in deze ongewenste situatie verandering te brengen. In het tijdperk van de internationale beleidsconcurrentie kunnen belastingtarieven niet naar believen worden vastgesteld. Meer nadruk op progressie in het belastingstelsel stuit bovendien op politieke problemen. Niet voor niets heeft het vorige kabinet 'inkomensneutraliteit' als uitgangspunt voor de belastinghervorming genomen.

Hoe gaat de PvdA met dit dilemma om? Mogen we al blij zijn als het stelsel niet nog minder progressief wordt - en dient inkomensneutraliteit bij de komende hervorming daarom als nauwlettend te bewaken doelstelling te worden genomen? Of is er een pakket van maatregelen denkbaar dat bijvoorbeeld de lastendruk op vermogen flink verzwaart - zonder de economische concurrentiepositie aanzienlijk aan te tasten?

Hoe moeten de kabinetsvoorstellen (waaronder een nieuwe eerste 'schijf'; omzetting belastingvrije som in heffingskorting; tariefsverlaging, in het bijzonder voor de hogere inkomens) beoordeeld worden?

De sterkste schouders moeten ook de zwaarste lasten dragen om een stevig milieubeleid vorm te geven. Verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar kapitaal en vervuilende productie, energie en consumptie kan gepaard gaan met een toename van de inkomensongelijkheid. Door het belasten van milieuvervuilende activiteiten en kapitaal, zo kan men redeneren, betalen de minst mobiele productiefactoren (lees: laaggeschoolden en inactieven) een prijs in de vorm van lagere beloningen of werkloosheid als werkgevers/kapitaaleigenaren naar het buitenland vertrekken.

Verder consumeren lagere inkomens relatief meer dan hoge inkomens - die sparen meer. Daardoor zullen lage inkomens relatief meer last hebben van BTW-verhogingen en eco-taxen. Bovendien zullen inactieven minder profiteren van de belastingverschuiving van arbeid naar milieu - ze werken immers niet.

Hoe, met andere woorden, een 'groen' beleid te combineren met een 'rood' beleid? Leidt, zonder die combinatie, de vergroening van het belastingstelsel niet tot een herverdeling van arm naar rijk? Nederland loopt in Europa voorop met het goedkoper maken van arbeid, in het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Langs fiscale weg worden werkgevers gestimuleerd om

nieuwe banen voor laaggeschoolden te creëren; uitkeringsgerechtigden om betaald werk te vinden (en zo aan de zg. 'armoedeval' te ontsnappen). De bij de kabinetsformatie overeengekomen belastinghervorming bouwt hierop voort - onder andere door een extra heffingskorting voor werkenden.

Een dergelijk fiscaal arbeidsmarktbeleid is door de PvdA, terecht, ondersteund. Maar het heeft ook nadelen. Het kost heel veel geld (omdat alle werkenden van de betreffende arbeidstoelagen profiteren). Bovendien wordt het effect gedeeltelijk teniet gedaan door (op zichzelf zeer verdedigbare) fiscale maatregelen, gericht op verbetering van de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden. En tenslotte is geld dat aan arbeidstoelagen en dergelijke uitgegeven wordt, niet meer beschikbaar voor een betere scholing en begeleiding van langdurig werklozen en dropouts.

De PvdA staat daarom de komende jaren, onder het motto 'prikkelen doet pijn', voor enkele moeilijke afwegingen:

- dient het beleid van omvangrijke lastenverlichting te worden voortgezet? Of moet, gezien het karakter van de huidige werkloosheid in ons land, althans een deel van de beschikbare gelden een andere bestemming krijgen (scholing, individuele begeleiding);
- verdient een meer gerichte inzet van fiscale prikkels, bijvoorbeeld in de vorm van een inkomensafhankelijk 'Earned Income Tax Credit', niet de voorkeur;
- op welke manier moet het conflict tussen arbeidsmarktbeleid (vergroting van de afstand tussen loon en uitkering) en inkomensbeleid (verkleining van de kloof tussen loon en uitkering) worden opgelost?

Het kabinet wil de huidige belasting op vermogens en op vermogensinkomsten vervangen door een lage, vaste heffing, de zogeheten vermogensrendementsheffing. Aldus wordt de fiscale concurrentiepositie van Nederland versterkt. Bovendien, zo wordt geredeneerd: liever lage tarieven die worden betaald dan hoge tarieven die via allerlei belastingconstructies worden ontdoken.

Voor zo'n benadering is inderdaad het nodige te zeggen, vanwege de eenvoud en een gegarandeerde, 'robuuste' belastingopbrengst. Maar ze doet wel afbreuk aan het draagkrachtprincipe, omdat pechvogels die in een bepaald jaar verliezen leiden op hun vermogen hetzelfde moeten betalen als de geluksvogels met hetzelfde vermogen. Slimme, risicobeluste beleggers die structureel hogere rendementen halen moeten precies hetzelfde betalen als voorzichtige beleggers die een lager rendement halen op hetzelfde ingelegde vermogen. Bovendien gaat een vermogensrendementsheffing voorbij aan de eigenlijke oorzaak van veel belastingconstructies, namelijk het feit dat in ons land vermogenswinsten, anders dan vermogensinkomsten, onbelast zijn.

Een zogenaamde vermogenswinstbelasting ligt daarom veel meer voor de hand. De vermogenswinstbelasting heeft jarenlang op het programma van de PvdA gestaan en wordt ook tegenwoordig nog krachtig verdedigd door veel fiscalisten en economen - onder verwijzing naar soortgelijke regelingen in andere Westerse landen. Het kabinet wijst een vermogenswinstbelasting vooral af vanwege de grote uitvoeringstechnische problemen; voorstanders relativeren deze problemen.

Waarom kiest de PvdA voor een vermogensrendementsheffing in plaats van een vermogenswinstbelasting (eventueel in combinatie met een verlaagde vermogensbelasting)? Kan de PvdA uitleggen waarom een vermogenswinstbelasting onuitvoerbaar is, als voor een forfaitaire rendementsheffing jaarlijks (vrijwel) dezelfde gegevens bij de belastingdienst beschikbaar moeten zijn?

Eén van de doelstellingen van de belastinghervorming is verbreding van de zogenaamde belastinggrondslag, via beperking of afschaffing van de vele aftrekposten die ons belastingstelsel kent. Op die manier komt er geld beschikbaar waarmee, bijvoorbeeld, de belastingtarieven kunnen worden verlaagd. Heel ver is het kabinet met deze beperking, naar ieders waarneming, niet gekomen. Vooral de grote aftrekposten (financiering eigen huis; pensioenopbouw) blijven buiten schot.

De voorzichtigheid van het kabinet is begrijpelijk. Het gaat om politiek gevoelige onderwerpen - gevoelig ook omdat ze het welvaartspeil en het daaromtrent gegroeide verwachtingspatroon van veel mensen raken. Aan de andere kant gaat het om 'belastinguitgaven' die de overheid veel (naar het zich laat aanzien: steeds meer) geld gaan kosten; die in hun huidige vorm onevenredig aan de hogere inkomensgroepen ten goede komen; en die de voorkeuren van mensen (lijfrente/spaarloon; tweede hypotheek) 'marktversturend' beïnvloeden.

Is beperking van de betreffende aftrekposten op lange termijn noodzakelijk - mede gezien het beleid dat in andere landen van Europa wordt gevoerd? Zo ja:

- hoe kan een vormgeving worden gekozen die rechtvaardiger en minder marktversturend werkt;
- hoe kunnen de inkomensgevolgen voor mensen met een laag of midden-inkomen beperkt blijven?

Welke rol kan in dat verband de door de PvdA al jaren bepleite omzetting van aftrekposten in belastingkortingen spelen (zoals nu al afgesproken voor een deel van de belastingvrije som)? Kan op deze wijze het belastingstelsel rechtvaardiger en goedkoper worden gemaakt? Of is de huidige aftrekposten-systematiek de prijs die we moeten betalen voor een progressieve(re) tariefstructuur?

De belangrijkste twee aftrekposten zijn die voor de pensioenen en de hypotheekrente. Bij het pensioensparen geldt op dit moment de zogeheten omkeerregel: betaalde premies en lijfrentes zijn binnen bepaalde kaders aftrekbaar; de pensioenuitkering is (tegen een laag tarief) belast. Aldus wordt kapitaalaccumulatie in de vorm van pensioensparen gesubsidieerd.

Per jaar kost de aftrekpost voor de pensioenen meer dan 12 miljard gulden aan belastinginkomsten. Met name mensen uit de hogere inkomensklassen, die veel sparen, profiteren hiervan.

In de herziening van het belastingstelsel blijft dit onveranderd; hooguit worden in de sfeer van de lijfrenteaftrek enkele (technisch overigens zeer gecompliceerde) beperkingen ingevoerd. Het zou, vanuit sociaal-democratisch gezichtspunt, in de rede liggen om het lage ouderentariaf te schaffen en de nadelige consequenties hiervan voor minder draagkrachtige ouderen te compenseren via de ouderenaftrek. Op deze manier zullen de subsidies op het pensioensparen beperkt kunnen worden. Tevens zal de belastinggrondslag aldus breder worden, waardoor lagere tarieven mogelijk worden.

Verder vindt er herverdeling van arm naar rijk plaats via het eigen woningbezit. De kosten van de fiscale behandeling van het eigen huis bedragen netto zo'n 10 miljard gulden per jaar. Gezien het feit dat rijke woningbezitters onevenredig van deze regeling profiteren, is het verwonderlijk dat de PvdA ook deze omgekeerde herverdeling laat voortbestaan - op kleinere ingrepen zoals de afschaffing van de aftrek voor het tweede huis na. Het zou de PvdA sieren als ze eindelijk de politieke hypocrisie rond de hypotheekrente-aftrek liet varen.

Kan ze uitleggen waarom in het belastingplan de grootste grondslagversmalleren buiten schot blijven? En moet ze, mede gezien de steeds grotere problemen om mobiel kapitaal effectief te

belasten, niet immobiele vormen van kapitaal (huizen en pensioenen) zwaarder gaan belasten - om het draagkrachtbeginsel in het belastingstelsel recht te doen?

Zeker op lange termijn zal de coördinatie van het fiscaal beleid op Europees niveau steeds belangrijker worden. Problemen die samenhangen met de sterke groei van grensoverschrijdende activiteiten kunnen niet op nationaal niveau opgelost worden. Ook de Europese muntunie dringt de lidstaten in deze richting. Ze zijn niet alleen aan een maximum begrotingstekort gebonden, maar zullen (daardoor) ook de continuïteit van hun belastingopbrengsten steeds strenger moeten gaan bewaken. Ook daarvoor is Europese samenwerking onvermijdelijk.

Zal de internationale benadering het uitgangspunt moeten worden voor de inrichting van de afzonderlijke nationale stelsels? Zou, om een topambtenaar van het ministerie van Financiën te citeren, de discussie over belastingconcurrentie in Europa niet 'verlegd kunnen worden naar de meer constructieve discussie over de uitgangspunten van de belastingheffing (bijvoorbeeld op ondernemingen) in Europa en de positie van Europa in de wereld op dit punt' - met alle consequenties die dat heeft voor het eigen nationale beleid? Hoe verhoudt wat dat betreft de vermogensrendementsheffing zich tot het streven om op Europees niveau te komen tot een bronbelasting op kapitaal(inkomen)?

Bas Jacobs is verbonden aan de vakgroep algemene economie van de UvA en actief in Niet Nix en Paul Kalma is directeur van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA.