

POSITION PAPER

Femke Groothuis, The Ex'tax Project

Rondetafelgesprek Tweede Kamercommissie voor Financiën: 'Keuzes voor een beter belastingstelsel'
25 maart 2015

Recent is een studie uitgevoerd door de Nederlandse denktank The Ex'tax Project (in samenwerking met Deloitte, EY, KPMG Meijburg en PwC) naar de lastenverschuiving van arbeid naar consumptie en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De studie laat zien dat een dergelijke verschuiving verenigbaar is met de doelstelling van het kabinet om te komen tot vereenvoudiging van het belastingstelsel. Dit paper vat de bevindingen kort samen.

A. Belastingexperts slaan de handen ineen

In de periode 2011-2014 heeft The Ex'tax Project samen met belastingexperts van Deloitte, EY, KPMG Meijburg en PwC onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor een budgetneutrale lastenverschuiving van arbeid naar consumptie en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. In november 2014 werd het rapport *New era. New plan. Fiscal reforms for an inclusive, circular economy. Case study the Netherlands* gepresenteerd bij de SER. Dit rapport beschrijft de rationale voor een belastingherziening en de uitgebreide internationale literatuur over dit onderwerp. Het bevat een *Policy Toolkit* en een midden- tot lange-termijn scenario voor Nederland.

B. Grote lastenverlichting op arbeid is mogelijk, als de lasten op consumptie en natuurlijke hulpbronnen worden verhoogd

Tabel 1 geeft verkort weer hoe € 33,7 miljard lastenverlichting op arbeid kan worden gerealiseerd, waarbij dit bedrag wordt opgebracht door toepassing van het 'de vervuiler betaalt' principe (tabel 2). De voorstellen kunnen niet worden gezien als blauwdruk voor een stelselherziening, maar geven wel inzicht in de mogelijkheden met het belastingstelsel de uitdagingen van de 21^e eeuw het hoofd te bieden. Inverdieneffecten (zowel positief als negatief) zijn nog niet meegenomen. Door zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande structuren en minder uitzonderingen te definiëren kan de tax shift gepaard gaan met een vereenvoudiging van het stelsel. Een voorbeeld: de voetvrijstelling vervangt het stelsel van heffingskortingen en maakt het eenvoudiger voor werkgevers om mensen aan de onderkant van het inkomensgebouw in dienst te nemen. Voor een toelichting en de gebruikte bronnen verwijs ik naar het rapport (www.ex-tax.com/new-era-new-plan).

Tabel 1: lastenverlaging op arbeid (€ mln)

Maatregel	Δ Budget
Inkomstenbelasting en sociale premies	-29.711
Voetvrijstelling voor inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen (tot een inkomen van € 16.300). <i>- Vervangt de arbeidskorting, algemene heffingskorting en overige heffingskortingen.</i>	-24.222
Voetvrijstelling voor premies werknemersverzekeringen (tot inkomen van € 16.300) <i>- De kosten worden verdeeld over de inkomens boven de voetvrijstelling.</i>	0
Toeslag voor postactieven <i>- Compensatie voor gestegen lasten op consumptie.</i>	-2.262
Toeslag voor inactieven <i>- Compensatie voor gestegen lasten op consumptie.</i>	-24
Verlaging van de werkgeverspremies werknemersverzekering <i>- € 1,7 miljard verlaging, deels betaald uit algemene middelen, deels door de werknemers.</i>	-850
Verlaging werkgeversbijdrage zorgverzekeringswet <i>- Lastenverlichting voor werkgevers (gekoppeld aan effectieve toename werkgelegenheid).</i>	-8.600
Loonheffingskorting 'Wet Bevordering Circulaire Ontwikkeling' <i>- Naar analogie van de WBSO.</i>	-1.000
Uitbreiding werkkostenregeling <i>- Een administratieve lastenverlichting (gebonden aan een maximum).</i>	-445
Budget voor verhoging van de arbeidsvraag <i>- Budget voor financiering van werkgelegenheid.</i>	7.691
Btw	-3.000
Btw-tarief 0% op arbeidsintensieve diensten* <i>- De onderhouds- en reparatiesector en (gemaximeerd) energie-advies in de sociale woningbouw.</i>	-3.000
Btw-tarief 0% op 'best practice' producten* <i>- Naar analogie van het Japanse 'Top Runner Program'.</i>	pm
Vennootschapsbelasting	-1.000
'Grondstoffenbox' voor circulair materiaalgebruik <i>- Naar analogie van de Innovatiebox.</i>	-1.000
Totaal lastenverlaging	-33.711

Tabel 2: lastenverhoging op consumptie en natuurlijke hulpbronnen (€ mln)

Maatregel	Δ Budget
Btw	13.166
Uniform btw-tarief (22%) <i>- Een vereenvoudiging van het stelsel.</i>	13.166
Fossiele brandstoffen	11.816
Benzine, diesel, lpg (€ 0,55/l)	7.645
Aardgas (€ 0,07/m³)	3.171
Vliegtuigbrandstof (€ 0,24/l)*	1.000
Water	3.251
Leidingwater en grondwater (€ 1,61/m³) <i>- Zowel voor groot- en kleinverbruik.</i>	3.251
Luchtvervuiling	3.283
CO₂-emissies (€ 25/ton) <i>- In aanvulling op het emissiehandelssysteem.</i>	3.250
Uitstoot van stikstofoxiden door vliegverkeer (€ 5/kg)	33
Energie	2.195
Energiebelasting op elektriciteit grootverbruik (€ 0,03/kWh) <i>- Betreft afschaffing korting voor grootverbruik.</i>	2.195
Metalen	pm
Statiegeld op metalen <i>- Statiegeld op (initieel) elektronica. De consument ontvangt deze deels terug bij inleveren. Het restant gaat in een fonds voor 'circulaire R&D'.</i>	pm
Totaal lastenverhoging	33.711
Netto lastenverlichting (-) en lastenverhoging (+)	0

* Vereist overeenstemming met EU lidstaten of aanpassing van EU-richtlijnen.

Dergelijke maatregelen passen in een lange-termijn visie, gericht op stapsgewijze invoering gedurende een periode van drie tot vijftien jaar. Nieuwe maatregelen dienen ruim van te voren te worden aangekondigd zodat bedrijven en consumenten zich kunnen voorbereiden op de nieuwe 'spelregels'. Vanwege grenseffecten zal coördinatie met andere (omringende) landen noodzakelijk zijn. De *Policy Toolkit* in het rapport toont het scala aan mogelijkheden voor belastingverschuiving; net als in het huidige systeem zal ook een toekomstig stelsel periodiek aangepast worden.

C. Tot slot: hoe verder?

De transitie naar een circulaire economie betekent slimmer grondstoffen gebruik, minder import afhankelijkheid en toenemende werkgelegenheid. Dit is de kern van de Europese Commissie grondstoffefficiëntie-agenda, onder de titel *Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Ook Nederland heeft gekozen voor de circulaire economie als speerpunt van haar beleid. In een circulaire economie staan arbeidsintensieve business modellen centraal zoals reparatie en onderhoud, 'urban mining' en R&D. Helaas bevat de manier waarop het belastingstelsel op dit moment is ingericht, een barrière voor het implementeren en opschalen van inclusieve en duurzame bedrijfsmodellen.

Hoge lasten op arbeid (goed voor 57,5% van de totale belastinginkomsten) geven ondernemers de prikkel om efficiënter te werken door de inzet van mensen te minimaliseren. Arbeid wordt verplaatst naar lagelonenlanden en technologische ontwikkeling staat in het teken van het overbodig maken van mensenwerk. Hoge lasten op arbeid zijn tevens een barrière voor (arbeidsintensieve) innovatie, onderwijs, bijscholing, gezondheidszorg en ouderenzorg. In het jaar 2000 waren 270.000 Nederlanders werkloos. In 2015 is dit aantal toegenomen tot 674.000. In totaal zijn 4,9 miljoen Nederlanders afhankelijk van het sociale stelsel.

Daarnaast heeft Nederland bij gebrek aan natuurlijke hulpbronnen binnen de landsgrenzen een grote mate van import-afhankelijkheid ontwikkeld. Aangezien onze economie sterk verbonden is met ontwikkelingen elders in de wereld kan een solide en toekomstbestendig belastingstelsel niet voorbij gaan aan wereldwijde megatrends als klimaatverandering, luchtvervuiling, waterschaarste en risico's voor aanlevering van grondstoffen.

De werkgroep heeft zich ten doel gesteld om dit onderzoek internationaal uit te rollen en doorrekening van de macro-economische effecten te faciliteren. Meer onderzoek en steun van de Nederlandse overheid is nodig voor de ontwikkeling van een internationaal (Europees) scenario dat kan dienen als leidraad voor stap-voor-stap implementatie en afstemming met de rest van de Europese Unie. Ook is

fundamenteel onderzoek noodzakelijk naar de impact op bedrijven en sectoren, zodat de risico's en kansen in beeld kunnen worden gebracht.

D. Achtergrond: verschuiving van lasten is wenselijk, maar niet eenvoudig

De afgelopen decennia heeft de Europese Commissie de lidstaten herhaaldelijk geadviseerd om lasten te verschuiven van arbeid naar consumptie en natuurlijke hulpbronnen, vanuit het oogpunt dat dergelijke belastingen minder verstoring zijn. Internationale instituten zoals de OESO, IMF, ILO, het Europees Parlement en de Eurogroep zijn dezelfde mening toegedaan. In 2014 adviseerde de Europese Commissie Nederland het volgende: “(...) *taxation could be shifted further away from labour towards environmental and other taxes less detrimental to growth*”.

Maar het is tot nu toe lastig gebleken die tax shift in de praktijk te brengen. De lasten op arbeid in ons land zijn hoog vergeleken bij de andere Europese landen en stijgen als aandeel van de totale belastinginkomsten nog steeds. Btw is goed voor 18% van de totale belastinginkomsten, waarmee Nederland binnen Europa de 24^e plaats inneemt. 'Groene' belastingen (vooral op energie en mobiliteit) leveren 9% van de totale belastinginkomsten. Ten opzichte van andere Europese landen kent Nederland het twee na hoogste aandeel groene belastingen in de totale belastingmix, maar dit aandeel is de afgelopen tien jaar gedaald. En dat terwijl wereldwijde megatrends als klimaatverandering en waterschaarste steeds sterker zijn geworden.

Volgens de OESO *subsidiëren* de 34 landen binnen de OESO het gebruik van fossiele energie zelfs direct en indirect met \$ 55-90 miljard per jaar. Naast de OESO beschouwen de Europese Commissie, de Wereldbank en het IMF de verlaagde tarieven voor fossiele brandstoffen voor grootverbruikers als onwenselijke *Environmentally Harmful Subsidies* (EHS), omdat deze indirecte subsidies bedrijven verhinderen te investeren in duurzame technologieën. EHS stimuleren volgens deze instituten excessieve energieconsumptie en uitputting van natuurlijke hulpbronnen.

Het principe 'de vervuiler betaalt' krijgt wereldwijd steeds meer steun. Zo heeft de Wereldbank in september 2014 een statement uitgebracht met de titel: 'We Support Putting a Price on Carbon'. Meer dan 1.000 bedrijven en 73 landen ondertekenden deze oproep. Tientallen multinationals, (inclusief Shell, BP, ExxonMobil, General Electric en Microsoft) nemen zelfs unilaterale actie; vooruitlopend op de verwachte beprijzing van CO₂-emissies hanteren zij intern al een fictieve *carbon tax* bij investeringsbeslissingen.

De wereld is veranderd; nu het belastingstelsel nog.