

# Het kabinet-Rutte III: Sinterklaas bestaat

Het is wrang voor de PvdA. De sociaal-democraten werkten in het kabinet-Rutte II mee aan voor dertig miljard euro ombuigingen en twintig miljard euro lastenverzwaringen, en nu gaan de liberalen en christenen cadeautjes uitdelen.

## FLIP DE KAM

*Emeritus-hoogleraar Overheidsfinanciën, Rijksuniversiteit Groningen*

In november 1972 vond een verkiezingsdebat plaats in Het Tehuis in Groningen. Hans Wiegel priemde een vinger naar PvdA-lijsttrekker Joop den Uyl en hoonde: 'Sinterklaas bestaat, en hij zit aan die tafel!' De liberale voorman wond zich mateloos op over het in zijn ogen veel te ruimhartige uitgavenbeleid. De tering diende zonder dralen naar de vermeende nering te worden gezet. De verre erfgenamen van Wiegel delen in het kabinet-Rutte III een groot deel van de lakens uit. En zie: Sinterklaas bestaat inderdaad.

### **Totaalbeeld overheidsfinanciën**

Het kabinet dat rekt op steun van de voltallige fracties van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie pakt cadeautjes uit. In de aankomende vier jaar gaan de uitgaven van de overheid extra omhoog, de groei van de belastingontvangsten wordt enigszins beteugeld. Logisch gevolg van hogere uitgaven en lagere inkomsten uit de belastingen: het voor 2021 verwachte overschot op de begroting smelt weg als sneeuw voor de zon.

Stel dat het kabinet-Rutte III ervoor had gekozen de eerstkomende vier jaar uitsluitend

op de winkel te passen. Dan waren, bij deze ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid, de overheidsuitgaven opgelopen van 308 miljard (2017) tot 327 miljard euro (2021). In deze cijfers is de invloed van de inflatie uitgeschakeld. Van de totale stijging van de 'reële' overheidsuitgaven met negentien miljard euro – anderhalf procent per jaar – nemen de zorguitgaven twaalf miljard voor hun rekening.

Het kabinet-Rutte III legt voor nieuw beleid per saldo een schep van acht miljard euro bovenop de genoemde 327 miljard. Hierdoor stijgen de reële uitgaven van de overheid met iets meer dan twee, in plaats van met anderhalf procent per jaar. Het gaat vooral om meeruitgaven voor de defensie (1,5 miljard) en het onderwijs (1,4 miljard). Het enige beleidsterrein dat het – ten opzichte van ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid – met iets minder moet doen (een half miljard) is de zorg. Dat betreft geen harde bezuiniging, maar 'minder meer'. De zorguitgaven nemen in de periode tot 2022 nog altijd disproportioneel toe, na de ingreep van het kabinet met 11,5 miljard in plaats van met twaalf miljard euro.

Zou het kabinet-Rutte III alleen op de winkel passen, dan was de druk van belastingen en sociale premies in de komende reguliere kabinetsperiode met vijf miljard euro toegenomen. Onder andere doordat steeds meer belastingplichtigen hun inkomen zien stijgen als gevolg van de economische groei, waardoor zij automatisch doorstromen naar een zwaarder belaste tariefschijf van de inkomstenbelasting. Het kabinet neemt maatregelen om de druk van de collectieve lasten – ten opzichte van de gang van zaken bij ongewijzigd beleid – met 6,5 miljard euro te verlichten. Van deze lastenverlichting komt vijf miljard aan gezinnen ten goede en bijna anderhalf miljard aan buitenlandse beleggers, die profiteren van het afschaffen van de dividendbelasting. Per saldo daalt de lastendruk in de komende kabinetsperiode met anderhalf miljard euro.

### **Belastingplannen**

Achter dit saldocijfer schuilt een groot aantal veranderingen van de belastingmix. De verhoging van het lage btw-tarief van 6 naar 9% per 1 januari 2019 levert de schatkist 2,6 miljard euro op. Deze ingreep raakt de laagste inkomens het hardst. Allerlei groene belastingen gaan omhoog. Ook daarvan hebben huishoudens met een bescheiden inkomen het meeste last, aangezien het bedrijfsleven de gestegen milieulasten in de meeste gevallen zal weten door te berekenen aan de consumenten.

Tegenover deze lastenverzwaringen staat een forse verlaging van de inkomstenbelasting. We gaan toe naar een tarief met slechts twee schijven. Het inkomen dat valt in de eerste schijf wordt belast tegen (afgerond) 37%, van het inkomen boven circa 68.000 euro roomt de fiscus straks 49,5% af. De nadelige gevolgen van de invoering van deze vorm van een 'sociale vlaktaks' worden voor de laagste inkomens goeddeels goedge maakt door een verhoging van de algemene heffingskorting – de korting die elke belastingplichtige krijgt op de verschuldigde loonbelasting en inkomstenbelasting.

Op dit moment is een aftrekpost meer waard, naarmate iemand in een zwaarder belaste tariefschijf valt. Over vijf jaar levert elke in aftrek gebrachte euro voor iedereen dezelfde belastingbesparing op (37% van het afgetrokken bedrag), ongeacht de hoogte van het inkomen. In publicaties van de Wiardi Beckman Stichting is herhaaldelijk voor deze ingreep gepleit.

De fiscale bevoordeling van het eigenwoningbezit wordt enigszins beperkt. Vanaf 2023 kunnen huizenbezitters de betaalde hypotheekrente slechts tegen 37% aftrekken, maar zij krijgen hiervoor compensatie. Zij hoeven in de toekomst slechts 0,6 in plaats van 0,75% van de woningwaarde bij hun belastbaar inkomen te tellen. De fiscale lasten stijgen wél voor mensen met een eigen huis die hun hypotheek inmiddels hebben afgelost. Zij gaan – anders dan nu – na een lange overgangperiode uiteindelijk 0,6% van de woningwaarde bij hun inkomen tellen.

Dat is een stap in de goede richting. Het gaat hier niet om een 'boete op sparen', maar om de geleidelijke afschaffing van een fiscale bonus op geld dat is gestoken in het eigen huis. Op je spaartegoed bij de bank word je geacht 4% rendement te maken, waarover je 30% belasting betaalt. Om discriminatie van bankspaarders te vermijden, moet je over eigen vermogen dat is belegd in de eigen woning een vergelijkbaar fictief rendement van 4% belasten. Maar deze fiscale logica is voor het kabinet-Rutte III kennelijk een aantal bruggen te ver. De eigen woning is fiscaal nog veel te veel een heilig huisje.

### **Nederland stimuleert internationale belastingconcurrentie**

De belastingdruk op vermogen is in Nederland laag, in vergelijking met de belastingdruk op arbeid. Desondanks wil het kabinet de lasten op winst en vermogen met per saldo drie miljard euro verlichten. De verlaging van het tarief van de winstbelasting voor vennootschappen met vier procentpunten tot 16% (over de eerste 200.000 euro van de

winst) en 21% vergt 3,3 miljard euro. Dit budgettaire offer wordt slechts voor twee derde goedge maakt door allerlei lastenverzwaringen, vooral door beperking van de renteaftrek voor met veel vreemd vermogen gefinancierde bedrijven. De belasting van 15% op door vennootschappen uitgekeerd dividend wordt in één klap afgeschaft. Dit kost de schatkist 1,4 miljard euro.

## De verlaging van het tarief van de winstbelasting voor vennootschappen vergt 3,3 miljard euro – en waarvoor?

Het argument van het kabinet-Rutte III dat deze lastenverlichtingen noodzakelijk zijn om de Nederlandse economie internationaal concurrerend te houden, mist elke feitelijke onderbouwing. Fiscale overwegingen spelen bij de vestigingsbeslissing van grensoverschrijdend opererende productie-ondernemingen doorgaans geen doorslaggevende rol. Zaken als een goed toegeruste beroepsbevolking, adequate infrastructuur en onafhankelijke rechtspraak, dat zijn factoren die doorgaans veel meer gewicht in de schaal leggen bij de besluitvorming in de raad van bestuur. Voor deze ‘weggevers’ bestaat des te minder aanleiding nu het aandeel van de kapitaalverschaffers in de binnen de economie toegevoegde waarde hier en in andere industrielanden groeit, terwijl het aandeel van de productiefactor arbeid terugloopt.

Buitenlandse vermogensverschaffers kunnen de Nederlandse dividendbelasting in de regel verrekenen met de binnenslands verschuldigde inkomsten- of winstbelasting. Navrant is dat – wanneer Nederland hier terugtreedt door deze belasting niet langer te

heffen – de door buitenlandse vermogensverschaffers in het thuisland te betalen belasting in dezelfde mate stijgt. Elke prikkel om na afschaffing van de dividendbelasting extra in Nederland te investeren ontbreekt dus, want buitenlandse schatkisten zuigen de lastenverlichting in Nederland euro voor euro op.

Met de verlaging van de vennootschapsbelasting en afschaffing van de dividendbelasting danst de Nederlandse overheid naar het pijpen van grote transnationaal werkende ondernemingen en hun spreekbuizen. Voor de met deze tegemoetkomingen gemoeide 4,7 miljard euro zijn veel vruchtbaarder bestemmingen te vinden, zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant van de rijksbegroting. Daarmee wordt tevens voorkomen dat ons land een forse eigen bijdrage gaat leveren aan de voortwoekerende belastingconcurrentiestrijd, waarbij landen zichzelf en elkaar alleen maar tekortdoen.

### **Koopkrachtgevolgen**

De gevolgen van een regeerakkoord en van de jaarlijkse rijksbegroting voor de koopkracht krijgen steevast veel aandacht. Het kan geen kwaad er nog eens aan te herinneren dat de veel geciteerde percentages beperkte waarde hebben. Ten eerste kunnen de ‘rekenmeesters’ in Den Haag geen rekening houden met ingrijpende gebeurtenissen, zoals het vinden of verliezen van werk, de geboorte van kinderen en het wegvallen van de partner. Ook individuele zaken zoals een hoger inkomen uit overwerk, bonussen en een duurdere leaseauto van de zaak vallen buiten de modellen en daarvoor gebruikte gegevens.

De door het Centraal Planbureau becijferde koopkrachtgevolgen tonen een tamelijk evenwichtig beeld. Bij ongewijzigd beleid zouden de inkomensverschillen in de komende vier jaar groter zijn geworden. De 38% van alle huishoudens met een beneden modaal inkomen (36.500 euro) zou er in doorsnee 0,2% per jaar op vooruitgaan, de 11% van de huishoudens met een inkomen van een ton of meer mocht

rekenen op een verbetering met in doorsnee 0,9% per jaar. Het regeerakkoord trekt dit in belangrijke mate recht. De middeninkomens krijgen er door de belastingherziening het meeste bij (0,9 en 0,8%), de laagste inkomens (0,6%) iets meer dan de top (0,5%).

Dit heeft verschillende oorzaken. Zo wordt het inkomen van waaraf het toptarief (nu nog 52%) geldt de komende vier jaar bevroren – niet aangepast voor de inflatie. Dat betekent voor de hoogste inkomens 1,2 miljard euro lastenverzwaring. Per saldo blijven de laagste inkomens (een plus van 0,8% per jaar) een half procentpunt achter bij de rest (een plus van 1,3 à 1,4% per jaar).

Bij de genoemde percentages past nog een belangrijke kanttekening. Het gaat om de *mediane* wijziging voor elke inkomensgroep, dat wil zeggen dat de helft van de huishoudens er minder op vooruitgaat, of zelfs op achteruitgaat. Politici die met de mediane percentages in de hand volhouden ‘dat niemand erop achteruitgaat’, maken zich schuldig aan bedrog van de burgers. De andere helft van de huishoudens ziet zijn positie met ten minste het mediane percentage verbeteren.

Voor de linkse oppositie bieden de koopkrachtmutaties munitie. De laagste inkomens blijven achter. Het verweer van het kabinet en de regeringspartijen tegen dit verwijt ligt voor de hand. Het kabinetsbeleid houdt op de lange termijn de inkomensongelijkheid vrijwel ge-

lijk, terwijl de ongelijkheid bij ongewijzigd beleid wat zou zijn toegenomen. Het Centraal Planbureau verklaart dit als volgt. De maatregelen uit het regeerakkoord die relatief gunstig zijn voor lage inkomens zoals het verhogen van de maximale algemene heffingskorting, zijn blijvend en hebben dus op lange termijn ongeveer hetzelfde effect. Het effect van het beleid dat relatief gunstig is voor midden en hoge huishoudens valt op de lange termijn grotendeels weg. Bij ongewijzigd beleid zat er voor hogere huishoudens al lastenverlichting in het vat en die wordt door invoering van het tweeschijventarief alleen naar voren gehaald.

### Potverteren

Bij ongewijzigd beleid had de begroting in 2021 een overschot van 1,6% van de economie laten zien. Het kabinet-Rutte III verhoogt de overheidsuitgaven met acht miljard euro extra en het verlicht de lastendruk met 6,5 miljard euro.

Hierdoor neemt het overheidstekort in eerste aanleg toe met 14,5 miljard euro, of 1,8% van de economie. Het kabinet vindt dus budgettaire ruimte voor zijn plannen door in eerste aanleg het hele begrotingsoverschot (dat zou ontstaan bij ongewijzigd beleid) ‘te verjubelen’.

Nu de overheid door het kabinetsbeleid meer uitgeeft en mensen meer te besteden hebben, groeit de economie in de komende

**Tabel** *Koopkracht (mediaan jaarlijkse verandering in procenten)*

Huishoudinkomen (euro)	Ongewijzigd beleid		Effecten regeerakkoord		Per saldo
<b>tot 35.000</b>	0,2	+	0,6	=	0,8
<b>35.000 - 70.000</b>	0,4	+	0,9	=	1,3
<b>70.000 - 100.000</b>	0,6	+	0,8	=	1,4
<b>boven 100.000</b>	0,9	+	0,5	=	1,4

kabinetsperiode wat harder dan bij ongewijzigd beleid, gemiddeld met twee procent per jaar. Door de hogere economische groei komen – in vergelijking met ongewijzigd beleid – meer banen tot stand, zodat minder geld voor de uitkeringen nodig is. Dankzij dit soort ‘inverdieneffecten’ rekent het Centraal Planbureau voor 2021 toch op een *feitelijk* begrotingsoverschot van ongeveer een half procent van de economie.

Dat de economie draait als een lier flatteert het begrotingssaldo. Er stroomt extra belastinggeld binnen en de werkgelegenheid is tijdelijk hoger dan in ‘normale tijden’. Ge-corrigeerd voor het effect van de gunstige conjunctuur komt het *structurele* begrotingssaldo in 2021 uit op nul. Daarmee beschikt de overheid over minder ruimte om de economie bij de volgende dip te stimuleren. Bij de volgende recessie lopen de belastingontvangsten terug en is meer geld voor uitkeringen nodig. Hierdoor loopt het feitelijke tekort op de begroting snel op. In Brussel is echter afgesproken dat het feitelijke tekort niet groter mag worden dan 3% van de economie. Dit maakt dan bezuinigingen en lastenverzwaringen nodig, net op het moment dat de conjunctuur al tegenzit. Het door het kabinet uitgestippelde beleid vergroot dus de kans dat de overheid de schommelingen van de conjunctuur aanblaast. Nú gas geven, terwijl de economie al bovengemiddeld groeit, straks wellicht extra maatregelen moeten treffen om het tekort kleiner dan 3% te houden. Dit ‘procyclische’ beleid stuit bij de meeste economen op kritiek.

Dat het kabinet gaat potverteren blijkt het meest duidelijk uit het feit dat de overheidsuitgaven – anders dan bij ongewijzigd beleid – niet langer ‘houdbaar’ zijn. Het overschot slaat om een tekort van 0,4% van de economie. Dit betekent dat op enig moment in de toekomst uitgavenverlagingen dan wel inkomstenverhogingen nodig zijn om alle bestaande regelingen overeind te houden. De houdbaar-

heid neemt af doordat de uitgaven – voor de defensie, onderwijs en openbaar bestuur – op lange termijn (over een aantal decennia) meer worden verhoogd dan de inkomsten.

### **Zuur voor de PvdA**

Het is wrang voor de PvdA. De sociaal-democraten werkten in het kabinet-Rutte II mee aan voor dertig miljard euro ombuigingen en twintig miljard euro lastenverzwaringen. Daarmee het herstel van de economie na de Grote Recessie vertragend. Dit beleid was ook procyclisch, maar werd ingegeven door de wens af te komen van het strafbankje, waarop de Europese Commissie Nederland had gezet wegens het feitelijke tekort op de begroting van destijds meer dan 3%. Nu gaan de Chriberale Vier voor Sinterklaas spelen.

---

## Laat de linkse oppositie bezwaar maken tegen de lastenverlichting voor inkomsten uit vermogen

---

De linkse oppositie zou bezwaar moeten maken tegen de lastenverlichting voor inkomsten uit vermogen. De hiervoor door het kabinet gereserveerde 4,7 miljard euro is beschikbaar om desgewenst de btw-verhoging (opbrengst 2,6 miljard) achterwege te laten en rond twee miljard euro te gebruiken voor groeibevorderende investeringen. Misschien is het wel zo verstandig ook iets opzij te zetten voor verbetering van het begrotingssaldo, zodat de Nederlandse overheidsfinanciën beter zijn opgewassen tegen de gevolgen van de eerstkomende recessie.