



Planbureau voor de Leefomgeving

KEUZES VOOR EEN BETER BELASTINGSTELSEL

Discussiepunten ten behoeve van Rondetafelgesprek
op 25 maart 2015

H.R.J Vollebergh

PBL
2015

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Uitgangspunten en Uitdagingen	4
2.1	Aanbevelingen	5
3	Verminderen complexiteit (keuzes 1 en 2)	6
3.1	Aanbevelingen	6
4	Belastingdruk verschuiven naar minde storende grondslagen (keuzes 6 en 7)	7
4.1	Consumptie	7
4.2	Aanbevelingen	8
4.3	Duurzaamheid	8
4.4	Aanbevelingen	9
5	Grondiger studie naar een robuust stelsel gewenst	10

1 Inleiding

De brief over Herziening Belastingstelsel ¹ kent begrijpelijke doelstellingen, in het bijzonder 'minder complexiteit' en 'meer werkgelegenheid en groei'. Daarbij past wel de kanttekening dat vereenvoudigen geen doel op zich is, de beoogde economische groei oog heeft voor 'groene restricties en uitdagingen' zoals afgesproken door G20 en de EU, en dat een eventuele verschuiving van grondslagen op evenwichtige wijze gekoppeld wordt aan een zodanige inrichting van het fiscale stelsel dat dit de maatschappelijk welvaart bevordert. Dat impliceert dat ook rekening wordt gehouden met een adequate correctie van marktfalen en dat de kosten van complexiteit van het stelsel steeds worden meegewogen.

De focus in deze bijdrage ligt op de voorgestelde keuzes met betrekking tot het verminderen van complexiteit (Keuzes 1 en 2) en de verschuiving naar minder versturende grondslagen (keuzes 6 en 7). Ik zal voorbijgaan aan de keuze over het meer activerend inrichten (keuzes 3-5 en 8).

2 Uitgangspunten en Uitdagingen

Traditioneel zien fiscalisten niet zoveel in het gebruik van belastingen voor andere doelen dan het binnenhalen van geld voor de overheid. Het gebruik voor andere doelen wordt 'instrumentalisering' genoemd en zou haaks staan op 'eenvoud'. Deze visie houdt echter onvolgende rekening met inzichten die economen aandragen: afgezien van een vaste belasting geheven per hoofd ('lump sum' belasting) zorgen belastingen *altijd* voor gedragsreacties. Soms is dat veel, soms weinig. Omdat belasting altijd in meerdere of mindere mate relatieve prijsverhoudingen veranderen is belastingneutraliteit een fictie en lenen deze effecten zich voor (slimme) sturing.

Daarmee is niet gezegd dat neutraliteit niet van belang is. Voor de meeste belastingen geldt wel degelijk dat het beter is als deze zo min mogelijk leiden tot andere beslissingen van marktpartijen. Bij groene belastingen ligt dit echter anders. De overheid heeft namelijk de taak om marktfalen te corrigeren als de prijzen de schaarsteverhoudingen niet goed weerspiegelen. Belastingheffing is daarvoor een van de mogelijkheden. Maar een belasting die corrigeert of reguleert, leidt wel vaak tot lagere belastingopbrengsten, zij het meestal pas op termijn. En dat kan weer een probleem zijn voor de financieringsbehoefte van de overheid.

De kunst is daarom een evenwichtig fiscaal stelsel te bouwen in het licht van vier centrale uitgangspunten: doelmatige opbrengstfunctie ('robuuste grondslagen'), adequate beprijzing van marktfalen ('efficiënte prikkels'), rechtvaardige verdeling van lasten ('redelijke verdeling') en doelmatige uitvoeringskosten in het licht van nagestreefde doelen. Daarbij is oog voor de internationale context geboden, zeker voor een kleine open economie zoals de Nederlandse. Dit geldt voor de vennootschapsbelasting, maar ook voor de accijnzen op motorbrandstoffen en andere groene belastingen. Bovendien is het lange termijn streven van belang om juist minder gebruik te maken van de meer vervuilende inputs (fossiele brandstoffen).

¹ Kamerbrief Keuzes voor een beter belastingstelsel (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/09/16/kamerbrief-keuzes-voor-een-beter-belastingstelsel.html>)

2.1 Aanbevelingen

- Houdt bij stelselwijzingen goed zicht op gewenste en ongewenste gedragsreacties.
- Robuuste grondslagen zijn met name van belang voor een doelmatige opbrengstfunctie, maar bij groene belastingen moet marktfalen leidend zijn.
- Weeg bij het verminderen van complexiteitsreductie de baten van reductie af tegen de kosten daarvan (verlies aan welvaart door een geringere bijdrage aan andere doelen).

3 Verminderen complexiteit (keuzes 1 en 2)

Autobelastingen hebben betrekking op aanschaf (BPM), bezit (MRB) en gebruik (accijnzen). Vanwege het toegenomen bezit en gebruik van de auto zijn deze belastingen lange tijd goed geweest voor een gestage groei van de belastinginkomsten. In afgelopen jaren is veel veranderd. De BPM, die in 2007 nog zo'n 3,6 mrd euro per jaar opbracht, is gebruikt voor een grootschalig experiment gericht op de reductie van CO₂ emissies van het wagenpark. Vanuit het oogpunt van binnenlandse CO₂ reductie is dit effectief. De prijs hiervoor is wel dat de grondslag sterk is geërodeerd (in 2014 bracht de BPM nog maar 1 mrd euro op). Deze uitkomst is het gevolg van bewust beleid om de terugval in inkomsten niet te compenseren door (gemiddelde) tariefsverhogingen. Wel is ongeveer 1 mrd euro van deze daling gecompenseerd door een gelijktijdige verhoging van de opbrengst van de MRB per jaar. Deze schuif hing samen met de wens over te gaan naar een stelsel dat is gericht op gebruik. Tot slot zijn de accijnstarieven op benzine en diesel hoger dan in omliggende landen, onder meer vanwege de inflatiekoppeling die wettelijk is verankerd in Nederland maar niet in de buurlanden.

Marktfalen rond autogebruik is groot. Congestie, ongevallen, ruimtegebruik, milieuvervuiling (behalve CO₂ ook luchtvervuiling), zorgen tezamen voor hoge maatschappelijke kosten. Deze kosten dienen adequaat te worden betaald.² Hoe dat het beste kan, is op dit moment minder duidelijk. Zo heeft het BPM-experiment met de differentiatie naar CO₂-emissie veel nieuwe inzichten opgeleverd. De regeling (samen met fiscale bijtelling) heeft ook een grote dynamiek aan de aanbodkant op gang gebracht en lijkt tot innovatie te hebben geleid *bovenop* het EU-bronbeleid (en niet alleen in het optimaliseren van de testcyclus). Tegelijk komt het experiment neer op belastingverlaging voor de autobranche. En door het goedkoper maken van de aanschaf is waarschijnlijk ook het bezit en daarmee het gebruik en dus ook de CO₂-uitstoot van personenauto's vergroot. Maar sturen aan de voorkant van het park via de BPM betekent ook een impliciete regulering van emissies in de gebruiksfase, terwijl de automobilist dan ook al wordt aangeslagen via de accijns. Dat is namelijk ook impliciete kilometer- en milieubeprijzing. Een systematisch raamwerk waarin deze aspecten worden afgewogen is momenteel niet voorhanden. Dat is wel nodig om tot samenhangend beleid te komen.

3.1 Aanbevelingen

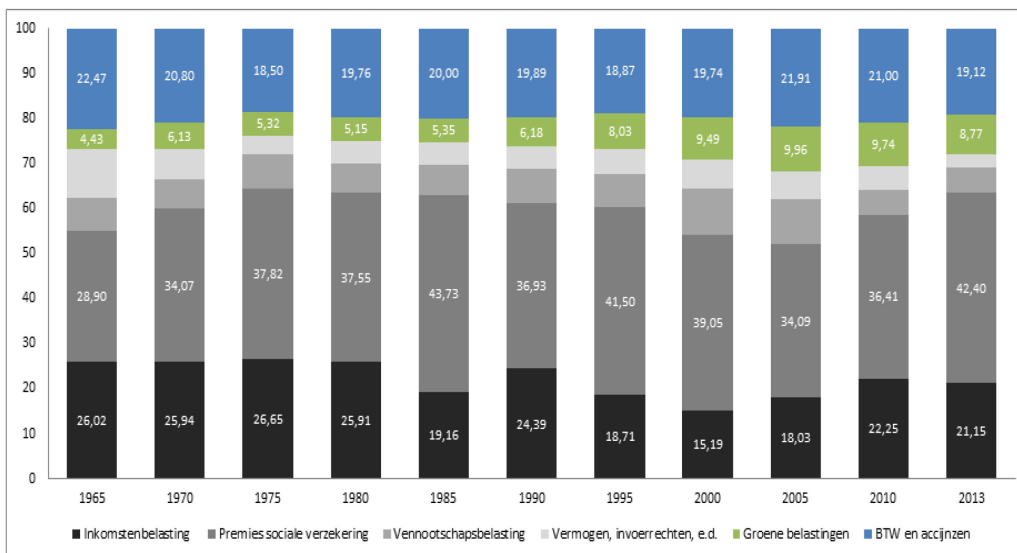
- Bezie de huidige drieslag die belast op aanschaf (BPM), bezit (MRB) en gebruik (accijnzen) in het licht van de noodzaak om te beschikken over goede aanknopingspunten voor gerichte sturing in het licht van de verschillende vormen van marktfalen. Het is hoog tijd voor een meer systematische analyse van deze samenhang.
- De grote effectiviteit van de BPM-differentiatie op de aanschaf van auto's ten opzichte van belastingen op bezit en gebruik verdient het om goed afgewogen te worden tegen de nadelen zoals de kosten van handhaving en fraudegevoeligheid, complexiteit en conjunctuur gevoelige opbrengsten. Daarom de aanbeveling de regeling te vereenvoudigen met behoud van slimme (dynamische) prikkeling (vereist mogelijk ook hogere opbrengsten).
- Breng de huidige accijnzen beter in lijn met de daaraan gerelateerde (externe) kosten; zo zou diesel zwaarder moeten worden belast ten opzichte van benzine; open direct overleg met buurlanden (de Duitsers hebben al 10 jaar hun accijnzen niet verhoogd).

² Vollebergh, H. (2012), *Milieubelastingen en Groene Groei. Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Bezie aanpassingen in de Autobrief 2 zoveel mogelijk in het licht van lange termijn doelen die voor de transportsector als geheel worden gesteld.

4 Belastingdruk verschuiven naar minder storende grondslagen (keuzes 6 en 7)

Het idee van een schuif van belastingen op arbeid naar consumptie kan het beste worden gezien in historisch perspectief. Uit onderstaande figuur wordt duidelijk dat sinds 2000 sprake is geweest van een trend van indirecte belastingen, vermogen en winst (vpb) naar directe belastingen en sociale premies. De verdeling lijkt nu in sterke mate op die uit het begin van de jaren negentig. Daarbij valt op dat relatieve opbrengst uit BTW en accijnzen min of meer stabiel is. De opbrengst uit groene belastingen (inclusief autobelastingen) zijn in de jaren negentig flink gestegen, maar sinds 2000 stabiel. Dit is opmerkelijk want ook qua administratiekosten zijn deze belastingen relatief goedkoop (per eenheid opbrengst). Keuzes 6-8 zal ik tegen deze achtergrond bezien.



Figuur 1 Aandeel grondslag in totale belastingopbrengst in Nederland, 1965-2010
(Bron: OECD Library en eigen berekeningen op basis van CBS)

4.1 Consumptie

Verschuiven van de belastingdruk naar consumptie ondervindt terecht veel steun. Het CPB heeft onlangs in haar Policy Brief "Bouwstenen voor een moderne BTW"³ weer aangegeven dat er veel voor een uniform BTW tarief valt te zeggen. Bijkomend voordeel hiervan is dat hierdoor tegelijkertijd een aantal zogenaamde 'milieuschadelijke subsidies' wordt aangepakt. Zo impliceert een hoger BTW-tarief voor eerste levensbehoeften ook een hogere belasting op producten die relatief vervuילend zijn, zoals vlees. Dat geldt ook voor (internationaal) af te bouwen vrijstellingen of 0-tarieven zoals die voor vliegtickets en scheepvaart. De vraag is of bij de afwijzing om arbeidsintensieve diensten (kapper, reparatie, kringloopwinkels, etc) niet te blijven uitzonderen vanwege de uitvoeringskosten wel voldoende rekening is gehouden met de bijdrage aan het corrigeren van marktfaalen (arbeidsintensieve diensten zijn vaak minder milieuvriendelijk). Wel dienen de kosten van dit instrument te worden afgewogen

³ CPB 2014, Bouwstenen voor een moderne btw (<http://www.cpb.nl/publicatie/bouwstenen-voor-een-moderne-btw>)

tegen alternatieve opties, zoals een generieke verlaging van arbeidskosten. Verder wordt overigens ten onrechte geen aandacht besteed aan de gecombineerde effecten van BTW én accijnzen. Als gekozen wordt voor een lager uniform BTW-tarief dan het huidige hoge tarief van 21% zal het de grenseffecten bij een aantal producten (benzine, sigaretten) verminderen.

4.2 Aanbevelingen

- Uniformering van het BTW-tarief is een goede manier om consumptie duurder te maken én tegelijkertijd enkele milieuschadelijke subsidies te verlagen.
- Ga na of de baten van een lager tarief voor arbeidsintensieve diensten opweegt tegen de extra administratieve lasten wanneer ook rekening wordt gehouden met marktfalen (bijvoorbeeld milieu-impacts).
- De interactie tussen de BTW en de accijnzen (motorbrandstoffen, energiebelasting) behoeft afzonderlijke aandacht, in het bijzonder ook in relatie tot de verdelingseffecten.

4.3 Duurzaamheid

Op dit moment ziet het kabinet kennelijk weinig ruimte voor een verdergaande verschuiving van de belastingdruk naar een milieugrondslag. Dit hangt onder meer samen met de keuze om de verloren gegane (robuuste) opbrengst van de BPM definitief op te geven. Evenmin wordt een (verdere) verhoging van de energiebelasting dan wel een verschuiving binnen de bestaande belastingdruk overwogen. Dit impliceert dat de groene ambitie beperkt blijft tot uitvoering van de reeds afgesproken opslag op de energiebelasting ten behoeve van de financiering van de SDE+ uitgaven (zo'n 3 miljard op termijn), het verminderen van vrijstellingen, het verhogen van het lage tarief in de BTW en het handhaven van de salderingsregeling in de energiebelasting. Het doel van complexiteitsreductie en de uitvoerbaarheidstoets (keuze 2) laten mogelijk weinig ruimte voor extra impulsen in de toekomst; eerder zal dat leiden tot het afschaffen van deze impulsen.

Groene belastingen (en andere groene impulsen) vormen bij uitstek een instrument waarmee de overheid marktfalen, zoals milieuvervuiling, kan corrigeren. Dit vergt een zorgvuldige afweging tussen het genereren van groene opbrengsten en het bereiken van een groen resultaat.⁴ Meer ambitie op dit terrein zou de mogelijkheden voor een schuif verder vergroten, maar voorzichtigheid is juist hier geboden. Als een fiscale impuls alleen maar is gericht op het verhogen of stabiel houden van opbrengsten op milieugrondslag voor de schatkist, dan zal de nadruk teveel liggen op grondslagen die 'niet weglopen'. Dan is het niet de bedoeling dat de grondslag vermindert, terwijl dit bij milieubelastingen gericht op een groen resultaat in beginsel wel de bedoeling is.

Ambitie op dit terrein gaat dus niet altijd samen met meer opbrengsten. Dat Nederland vooroploopt met een aandeel van bijna 10 procent aan groene belastingen in de totale belastingopbrengst, betekent ook niet dat de huidige vormgeving het grootst denkbare milieueffect sorteert. Vrijstellingen en tarieven bij de verschillende accijnzen op motorbrandstoffen en energie zijn toe aan herijking met het oog op een groen resultaat. Elektriciteit – waarvan alleen de opwekking emissies veroorzaakt – wordt nu relatief hoog belast, terwijl sommige fossiele brandstoffen, zoals kolen, nu vanuit milieuoogpunt (te) laag worden belast, zelfs als

⁴ Vollebergh, H. (2014), Fiscale vergroening: uitdagingen voor de belastingen op energie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

rekening wordt gehouden met de beprijzing van CO₂ via het Europese systeem van verhandelbare uitstootrechten. Deze notie wordt ook vanuit het IMF aangedragen. Zeker in het licht van het totale gebrek aan voortgang in het Europese dossier van de belastingen op energie, is het nuttig om op dit terrein te zoeken naar nieuwe impulsen, zoals ook het kabinet voorstelt.

4.4 Aanbevelingen

- Als marktfalen een zorg is, mag de zoektocht naar extra opbrengsten in relatie tot groene grondslagen niet ten koste gaan van het vinden van groene belastingen die marktfalen (bijvoorbeeld externe kosten) adequaat beprijzen.
- Een voor de hand liggende verbetering is de bestaande accijnzen en groene belastingen meer in lijn te brengen met de veroorzaakte milieu-impact. Dat zou onder andere een betere balans tussen benzine en dieselaccijnzen betekenen; hetzelfde geldt voor de belastingen op elektriciteit en gas.
- Het blijft van belang om ruimte te houden voor regulerende milieubelastingen zolang de (milieu)baten van regulering opwegen tegen de (regulerings)kosten.
- Het is ook aan te bevelen om met de omringende landen de mogelijkheden voor belastingcoördinatie af te tasten, in ieder geval voor de accijnzen en belastingen op motorbrandstoffen en energie.

5 Grondiger studie naar een robuust stelsel gewenst

Een doorwrochte studie naar de voorwaarden en uitwerking van een evenwichtig stelsel in het licht van de eerder genoemde vier centrale uitgangspunten – doelmatige opbrengstfunctie, adequate beprijzing van marktfalen (denk ook aan de belastinguitgaven), rechtvaardige verdeling van lasten en doelmatige uitvoeringskosten – is van harte aan te bevelen. Het is daarbij van belang tevens rekening te houden met de grote ambities die van verschillende kanten op tafel liggen, zoals die zijn te vinden in het SER Energieakkoord en in het streven naar een circulaire economie. Voorkomen moet worden dat de ambitie gericht op hogere belastingen op consumptie (teneinde de lasten op arbeid te verlagen) gepaard gaat met robuuste grondslagen die geen of onvoldoende rekening houden met marktfalen.

Tot slot lijkt de houdbaarheid van het huidige stelsel van groene belastingen, zowel de auto-belastingen als de belastingen op milieu, op termijn onder druk te komen. De almaar hogere tarieven in combinatie met ander beleid dat inzet op de afname van het gebruik van fossiele brandstoffen zorgen er steeds meer voor dat het nu belaste verbruik afneemt. Daarom is het van belang te anticiperen op en na te denken over een alternatieve vormgeving van deze belastingen. Voorkomen moet worden dat nu hervormingen worden ingevoerd die op termijn mogelijk averechts uitwerken. Beter kan worden ingespeeld op technologische veranderingen waarvan nu al duidelijk is dat deze op ons afkomen. Voldoende oog voor de internationale context is hierbij van groot belang.