

Fiscus wacht schoonmaak rommelzolder; Hoe reëel is het om het belastingstelsel te veranderen?

24 februari 2024

Hoe reëel is het om het belastingstelsel te veranderen?

Het belastingstelsel piept en kraakt. Burgers snappen er weinig van, politici branden hun handen er liever niet aan en een kluwen aan fiscale regelingen kost de Nederlandse schatkist mogelijk meer dan het oplevert. Volgens experts zou een flinke schoonmaak het stelsel al een hoop goed doen.

„Zo komen we niet verder“, verzucht hoogleraar Fiscale economie Peter Kavelaars van de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Hij doelt op een recent verschenen rapport van ruim tweehonderd pagina's dik van het ministerie van Financiën, met daarin 91 aanbevelingen voor een beter belastingstelsel. „Er staan heel nuttige dingen in“, vervolgt Kavelaars. „Maar zo'n zelfde rapport was er vier jaar geleden ook. En ook vóór die tijd zijn er allerlei goede adviezen uitgebracht. Ga daar nu eens mee aan de slag. Zo kunnen we rapporten blijven schrijven, zonder dat we iets opschieten.“ Dát er iets moet gebeuren met het belastingstelsel, is helder. Het is een stokpaardje van menig politieke partij tijdens campagnetijd. En ambtenaren, wetenschappers en speciale commissies schrijven er boeken vol mee. Dat stelsel moet - zoveel is inmiddels wel duidelijk - een stuk simpeler.

Weeffouten

Dat vindt ook Leo Stevens, emeritus-hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. „Maar echt simpel wordt het nooit“, zegt hij. „Het belastingstelsel is een afspiegeling van onze maatschappij en die is nu eenmaal complex.“ Een volmaakt belastingstelsel is dan ook een utopie. Weeffoutjes zullen er altijd zijn, weten ook wetenschappers. „Maar het kan wel eenvoudiger“, denkt Stevens. „En daar moeten we aan werken.“

Maar hoe? Volgens Kavelaars zijn rigoureuze ingrepen voorlopig niet nodig. „Ga nou eerst eens schrappen in allerlei fiscale regelingen die niet werken. Daarmee kun je miljarden vrijmaken en gebruiken voor nuttige dingen, zoals het verlagen van de belasting op arbeid of het verlagen van het begrotingstekort.“

Van die fiscale regelingen heeft Nederland er inderdaad genoeg. Er zijn er 190, samen kosten ze de staat €163 miljard per jaar. En lang niet allemaal zijn ze effectief: in 2023 bracht het ministerie van Financiën een rapport naar buiten waaruit bleek dat het gros van de regelingen niet bewezen werkt. Een deel doet de economie zelfs meer slecht dan goed. Stevens noemt de al decennialang omstreden hypotheekrenteaftrek als voorbeeld. „Die is goedbedoeld, maar heeft per saldo tot het bevoordelen van woningbezitters ten opzichte van huurders geleid.“ Ambtenaren van het ministerie van Financiën concludeerden recent hetzelfde: het fiscale voordeel voor huiseigenaren zou de prijzen opdrijven, terwijl het zijn sociale doel - het stimuleren van eigenwoningbezit - mist. Met het volledig afbouwen van de hypotheekrenteaftrek zou de overheid jaarlijks zo'n €9 miljard vrijspelen. Zo zijn er nog tal van andere ineffectieve regelingen.

Toch is het opruimen van die rommelzolder nog knap lastig. Volgens Koen Caminada, hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden, vinden politici het moeilijk om heilige huisjes - zoals de hypotheekrenteaftrek - af te breken. „Dat roept weerstand op. De ene keer zijn het woningbezitters, de andere keer boeren. Er zijn zoveel fiscale regelingen voor verschillende groepen. Die maken allemaal lawaai als hun belang in het nauw komt. Politici moeten duidelijker maken wat de welvaartswinst is van het afschaffen van zo'n maatregel.“

De Telegraaf

Lobbygroepen

Kavelaars sluit zich daarbij aan: „Politici zijn doodsbang voor hun achterban." Hij noemt als voorbeeld de Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Dat is een (gedeeltelijke) belastingvrijstelling voor erfgenamen die ondernemingsvermogen erven. „De regeling zou fors versoerd moeten worden, maar dat is helaas maar heel beperkt gelukt." Ondanks een advies van de Raad van State, dat stelt dat deze regeling leidt tot 'onnodig hoge budgettaire kosten voor de samenleving'. „Door een wijziging aan een wetsvoorstel na een lobby van familiebedrijven is de regeling zelfs verruimd. Een dramatische wijziging", vindt Kavelaars. „We zijn het erover eens dat het makkelijker moet, maar hiermee maken politici het alleen maar erger." Volgens hem speelt eenzelfde lobby momenteel bij de innovatiebox - een belastingkorting over de winst die bedrijven met innovaties maken. ASML en Booking hielden er vorig jaar €1,2 miljard extra door over, maar uit evaluaties blijkt dat die innovatiebox niet erg zinvol is.

Stevens stelt dat er 'heel veel desinformatie de wereld in komt via lobbygroepen': „Dat is van alle tijden, vroeger had ieder kerkgenootschap zijn eigen lobbygroep om de giftenaftrek in stand te houden." Dat continue gelobby vereist volgens Stevens 'veel discipline' van politici. „Zij zouden zich veel meer moeten baseren op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en het Centraal Planbureau."

Volgens Caminada staat niet alleen de tegenwind van lobbygroepen verbeteringen in de weg. „In de politiek ontbreekt een vergezicht. Ieder jaar worden er regeltjes geschrapt en komen er wat bij, zo blijven we op en neer jojoën." Hij stelt dat belangrijke keuzes uitblijven. „Hoe wil je omgaan met belasting op arbeid? En wil je belasting op individueel niveau, of op huishouden? Nu betalen mensen belasting over hun persoonlijke inkomen, terwijl toeslagen zijn gebaseerd op het huishoudinkomen. Focus je op een van de twee, dat zou al een hoop gedoe en het rondpompen van geld schelen. Maar zulke keuzes raken politici niet aan."

Ook Stevens kan zich erin vinden. „De toeslagen en belastingheffingen- en kortingen zijn niet op elkaar afgesteld. Neem zzp'ers, die zelfstandigenaftrek krijgen en daarmee al een voordeel hebben ten opzichte van mensen in loondienst. Die aftrek verlaagt het bruto-inkomen, waardoor zij ook nog eens hogere toeslagen ontvangen. Dan ben je het spoor bijster." Volgens Stevens is het een 'grote fout' dat de Belastingdienst en Dienst toeslagen in 2021 van elkaar werden gescheiden. „Zo werk je zulke aansluitingsproblemen in de hand."

Uitdagingen

Er is dus een hoop werk aan de winkel. Het goede nieuws, stelt Kavelaars, is dat het wiel niet opnieuw uitgevonden hoeft te worden. „Er ligt een berg aan goede adviezen klaar. Voldoende houvast voor politici dus." Maar voorlopig wacht de fiscus eerst andere uitdagingen: het box-3-stelsel wordt aangepakt, er dreigt een gigantisch personeelstekort en de IT-systemen moeten worden opgefrist.

Het ministerie van Financiën kan het daarom naar eigen zeggen op zijn vroegst vanaf 2027 aan de slag met al die rapporten. Het stemt Caminada toch positief. „Jarenlang was het antwoord standaard 'nee', wanneer de Belastingdienst gevraagd werd om grote hervormingen. Nu hoor je sinds tijden eindelijk weer een ander geluid."